



**MARTA BALCEREK-KOSIARZ**

# **Samorząd terytorialny w Niemczech**



UNIwersYTET IM. ADAMA MICKIEWICZA W POZNANIU  
WYDAWNICTWO NAUKOWE WYDZIAŁU NAUK POLITYCZNYCH I DZIENNIKARSTWA  
POZNAŃ 2019

**Marta Balcerek-Kosiarz**

# **Samorząd terytorialny w Niemczech**



**Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu  
Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa  
Poznań 2019**

Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2012/07/N/HS5/01705.

Recenzent:

**Prof. dr hab. Jolanta Itrich-Drabarek**

Korekta językowa:

**Bożena Kapica**

© Copyright by Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu  
Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa  
ul. Uniwersytetu Poznańskiego 5, 61-614 Poznań, tel. 61 829 65 17

Wydawca: Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu  
Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa  
ul. Uniwersytetu Poznańskiego 5, 61-614 Poznań, tel. 61 829 65 17

**ISBN 978-83-65817-14-3**

Skład komputerowy – „MRS”

60-408 Poznań, ul. P. Zołotowa 23, tel. 61 843 09 39

Druk i oprawa – Zakład Graficzny UAM – 61-712 Poznań, ul. H. Wieniawskiego 1

# Spis treści

<b>Spis zastosowanych skrótów</b> .....	5
<b>Wstęp</b> .....	7
<b>Rozdział 1. Pojęcie i geneza samorządu terytorialnego w Niemczech</b> ....	15
1.1. Początek niemieckiej myśli samorządowej .....	15
1.2. Geneza samorządu terytorialnego w Niemczech .....	33
1.3. Wpływ ustroju federalnego na system administracji publicznej .....	46
1.4. Samorząd terytorialny jako forma zdecentralizowanej administracji publicznej .....	55
1.5. Konkluzje .....	64
<b>Rozdział 2. Struktura organizacyjna samorządu gminnego w Niemczech</b> .....	67
2.1. Podstawy prawne samorządu gminnego .....	67
2.2. Modele ustrojowe samorządu gminnego .....	87
2.2.1. Model ustroju burmistrzowskiego .....	93
2.2.2. Model ustroju magistrackiego .....	95
2.2.3. Model ustroju północnoniemieckiego .....	97
2.2.4. Model ustroju południowoniemieckiego .....	100
2.3. Zadania samorządu gminnego .....	108
2.4. Gospodarka finansowa samorządu gminnego .....	116
2.5. Konkluzje .....	129
<b>Rozdział 3. Struktura organizacyjna samorządu powiatowego w Niemczech</b> .....	133
3.1. Uwarunkowanie prawne samorządu powiatowego w Niemczech .....	133
3.2. Modele ustrojowe samorządu powiatowego .....	141
3.2.1. Model ustroju południowoniemieckiego rady powiatu ...	154
3.2.2. Model ustroju komisji powiatu .....	156
3.2.3. Model ustroju oparty na dominującej pozycji starosty ....	158
3.2.4. Model ustroju dyrektorskiego .....	160
3.3. Zadania samorządu powiatowego .....	163

3.4. Gospodarka finansowa samorządu powiatowego .....	167
3.5. Konkluzje .....	173
<b>Zakończenie</b> .....	176
<b>Bibliografia</b> .....	182

## Spis zastosowanych skrótów

- GG Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland v. 23. Mai 1949, BGBl. S. 1.
- VfGHG Gesetz über den Bayerischen Verfassungsgerichtshof vom 10. Mai 1990.
- BayGo Gemeindeordnung Bayern v. 22. August 1998.
- Bay KrO Kreisordnung Bayern v. 22. August 1998.
- BbgGO Gemeindeordnung Brandenburg v. 10. Oktober 2001.
- BbgKrO Kreisordnung Brandenburg v. 15. Oktober 1993.
- BezO Bezirksordnung für den Freistaat Bayern v. 22. August 1998.
- DIHK Deutscher Industrie- und Handelskammertag
- GO BW Gemeindeordnung Baden-Württemberg v. 24. Juni 2000.
- GO LSA Gemeindeordnung Sachsen-Anhalt v. 5. Oktober 2003.
- Go NRW Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen v. 14. Juli 1994.
- GO Rh.-Pf Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz v. 31. Januar 1994.
- GO SH Gemeindeordnung Schleswig-Holstein v. 28. Februar 2003.
- HessGo Gemeindeordnung Hessen v. 7. März 2005.
- HessKro Kreisordnung Hessen v. 7. März 2005.
- KrO BW Kreisordnung Baden-Württemberg v. 19. Juni 1987.
- KrO Sh Kreisordnung Schleswig-Holstein v. 28. Februar 2003.
- KrO NRW Kreisordnung Nordrhein-Westfalen v. 14. Juli 1994.
- KrO Rh.-Pf Kreisordnung Rheinland-Pfalz v. 31. Februar 1994.
- KSVG Gemeindeordnung Saarland v. 27. Juni 1997.
- KV MV Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern v. 8. Juni 2004.
- KVG LSA Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt v. 17. Juni 2014.
- NdsGO Gemeindeordnung Niedersachsen v. 22. August 1996.
- NdsLO Kreisordnung Niedersachsen v. 13. Oktober 2005.

SächsGO Gemeindeordnung Sachsen v. 18. März 2003.  
SächsKrO Kreisordnung Sachsen v. 19. Juli 1993.  
ThürKo Gemeindeordnung und Kreisordnung Thüringen  
v. 28. Januar 2003.

## Wstęp

Ostatnie trzydzieści lat to okres przełomowych zmian społecznych, politycznych i gospodarczych, które wpłynęły na ewolucję ustroju samorządu terytorialnego w Niemczech. Przeobrażenia jego struktury organizacyjnej są nierozdzielnie związane z występującymi procesami decentralizacyjnymi w sferze władztwa administracyjnego, czego skutkiem jest coraz większa liczba zadań publicznych przekazywanych do jednostek samorządu terytorialnego. Zwiększenie sektora usług publicznych powoduje zmianę kompetencji organów samorządowych i w konsekwencji wymusza nowe podejście do ich oceny.

Celem pracy „Samorząd terytorialny w Niemczech” jest analiza rozwiązań prawnych i scharakteryzowanie specyfiki funkcjonowania niemieckiego samorządu terytorialnego na poziomie gminy i powiatu, co pozwoli na ujednoczenie dyskursu toczącego się na temat koncepcji ustrojowych państwa niemieckiego w tej materii.

Autorka uznaje, że próba wyjaśnienia ewolucji modeli ustrojowych samorządu gminnego i samorządu powiatowego za pośrednictwem procesów komunalizacji i dekomunalizacji jest istotnym problemem, ponieważ komunalizacja i dekomunalizacja są odmiennymi koncepcjami ustrojowymi mającymi istotny wpływ na kształtowanie się pozycji gmin i powiatów w Niemczech.

Na gruncie niemieckiej literatury, pojęcie komunalizacji można rozumieć w ujęciu przedmiotowym i podmiotowym. W ujęciu przedmiotowym jest związane z decentralizacją i polega na przekazaniu zadań od organów federalnych lub krajowych do jednostek samorządu terytorialnego. W ujęciu podmiotowym jest oparte na analizowaniu transferu zadań z perspektywy zakresu odpowiedzialności organów władzy lokalnej i ponadlokalnej<sup>1</sup>. W monografii podjęto próbę zastosowania

---

<sup>1</sup> J. Bogumil, S. Kuhlmann, *Kommunalisierung, Regionalisierung, Kooperation – die „neue Welle” subnationaler Verwaltungsreform*, w: *Kommunale Auf-*

komunalizacji do analizy przeobrażeń w czterech modelach ustrojowych samorządu gminnego: burmistrzowskiego, magistrackiego, północnoniemieckiego oraz południowoniemieckiego oraz w czterech modelach samorządu powiatowego: południowoniemieckiego rady powiatu, komisji powiatu, opartego na dominującej pozycji starosty oraz dyrektorskiego.

Na potrzeby pracy autorka zakłada, że komunalizacja przybiera dwie formy. W pierwszej z nich polega na upodobnieniu się rozwiązań ustrojowych jednostek samorządu gminnego do jednego modelu, jakim jest ustrój południowoniemiecki. W drugim ujęciu dotyczy przyjmowania przez samorząd powiatowy rozwiązań prawnych charakterystycznych dla samorządu gminnego. W opozycji do komunalizacji znajduje się dekomunalizacja, czyli odejście od ujednoczenia rozwiązań ustrojowych na wzór samorządu gminnego na rzecz odrębnego kierunku ewolucji samorządu powiatowego.

W celu przedstawienia problemu badawczego sformułowano następujące pytania: jakie kryteria można zastosować do oceny procesu komunalizacji samorządu gminnego? Jakie są kryteria komunalizacji i dekomunalizacji modeli ustrojowych samorządu powiatowego? Jaki wpływ mają przyjęte modele na budowę społeczeństwa obywatelskiego w Niemczech?

W monografii podjęto weryfikację hipotezy badawczej, która zakłada, że proces komunalizacji modeli ustrojowych samorządu gminnego może polegać na jego upowszechnianiu i ujednoczeniu wtedy, gdy do analizy zostaną przyjęte takie kryteria jak: długość kadencji organu wykonawczego, wybory do organu uchwałodawczego i wykonawczego, możliwość odwołania burmistrza przez radę gminy, prawo głosu burmistrza w radzie gminy, podział kompetencji pomiędzy organami w gminie, ich odpowiedzialność za zadania zlecone oraz zdolność do pozyskiwania środków finansowych od organów kraju związkowego w celu wyrównania nadmiernego obciążenia zadaniami publicznymi.

Sformułowano również dwie hipotezy pomocnicze. W pierwszej z nich założono, że od lat 60. i 70. XX wieku samorząd powiatowo-

---

*gabenwahrnehmung im Wandel*, red. J. Bogumil, S. Kuhlmann, Wiesbaden 2010, s. 17.

wy uległ stopniowej komunalizacji wtedy, gdy do analizy jego pozycji ustrojowej zostaną zastosowane trzy kryteria: aktu prawnego konstytuującego jego ustrój, sposobu regulacji wyboru organów samorządu powiatowego oraz wykonywania zadań publicznych przekazanych na zasadzie subsydiarności przez jednostki samorządu gminnego.

W drugiej hipotezie pomocniczej wysunięto założenie, że modele ustrojowe samorządu powiatowego, od lat 90. XX wieku są pod wpływem procesu dekomunalizacji wtedy, gdy do ich zbadania zostaną zastosowane: kryterium historyczne – zakładające analizę wpływu rozwiązań prawnych występujących w strefach okupacyjnych na obecny ustrój jednostek samorządu terytorialnego; kryterium geograficzne – wskazujące na charakterystyczne rozwiązania ustrojowe północnej i południowej części Niemiec oraz trzecie kryterium polegające na porównaniu relacji między organem uchwałodawczym a wykonawczym w modelach samorządu powiatowego w krajach związkowych.

Cezura wstępna została określona na dzień 24 maja 1949 r. będący datą wejścia w życie Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec. Celowo w pracy pominięto regulacje prawne w radzieckiej strefie okupacyjnej, z powodu niewystępowania na tym obszarze samorządu terytorialnego w rozumieniu prawa administracyjnego. Podjęte rozważania kończą się na roku 2019 zamykając 70-letni okres przeobrażeń modeli ustrojowych samorządu terytorialnego. System samorządu terytorialnego ma charakter dwuszczeblowy. Składa się z samorządu gminnego i samorządu powiatowego. Z tego względu zrezygnowano również z omówienia trzeciego szczebla samorządu terytorialnego – Bezirk (okręgu), który występuje tylko i wyłącznie w Bawarii<sup>2</sup>.

Monografia została przygotowana według podejścia neoinstytucjonalnego, łączącego metody: systemową, instytucjonalną oraz dogmatyczno-prawną. Na tej podstawie zanalizowano miejsce i rolę jednostek samorządu terytorialnego w systemie politycznym

---

<sup>2</sup> Bezirk (okręg) jako trzeci szczebel samorządu terytorialnego został szerzej omówiony w monografii: M. Balcerek-Kosiarz, *Rola samorządu w sferze podnoszenia konkurencyjności regionów w Polsce i Niemczech*, Warszawa 2017.

i prawnym Republiki Federalnej Niemiec. Przedstawiono pozycję ustrojową samorządu gminnego i samorządu powiatowego, zgodnie z aktualnymi źródłami prawa, pokazując ich ewolucję w dwóch najważniejszych momentach obejmujących reformę administracyjną z lat 60. i 70. XX wieku oraz zmiany, które zaczęły obowiązywać po zjednoczeniu Niemiec w latach 90. Dzięki metodzie porównawczej przedstawiono, w jaki sposób kształtował się podział kompetencji pomiędzy organami gminy w czterech modelach ustrojowych: magistrackim, burmistrzowskim, południowoniemieckim oraz północnoniemieckim. Różnice pomiędzy nimi poddano analizie na podstawie kryteriów: geograficznego, historycznego oraz relacji między radą gminy a burmistrzem. W ramach metody intuicyjnej skoncentrowano się na znalezieniu związków przyczynowo-skutkowych dotyczących: wpływu teorii naturalistycznej na wyodrębnienie rodzajów zadań publicznych oraz na zwiększenie samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w zakresie ich wykonania; zależności między ustrojem państwowym a podziałem terytorialnym oraz jego oddziaływaniem na instytucje administracji samorządowej. W polskiej literaturze przedmiotu wielokrotnie przywołuje się niemieckie gminy jako wzór samodzielnych i niezależnych jednostek samorządu terytorialnego. Często niemieckie samorządy gminne są także argumentem w debacie politycznej na temat likwidacji powiatów w Polsce. Dokonując oceny, czy faktycznie w Niemczech występują duże gminy (pod względem liczby ludności oraz wielkości terytorium) jako wzór dla polskiego ustawodawcy w budowaniu modelu samorządu gminnego, który zastąpiłby powiaty, postawiono pytanie: czy liczba ludności i wielkość terytorium gwarantują realizację zadań publicznych? W celu znalezienia odpowiedzi w pracy zastosowano technikę statystyczną, na podstawie, której przeprowadzono porównanie minimalnej liczby ludności w gminach w krajach związkowych, która umożliwia utworzenie nowej jednostki samorządu terytorialnego, będącej w stanie sprawnie wykonać zadania publiczne. Aktualne tendencje rozwojowe przedstawiono, porównując dane statystyczne z 2017 oraz 2018 roku.

Osiągnięciu założonego celu pracy podporządkowana została jej konstrukcja. Praca składa się ze wstępu, trzech rozdziałów, zakończenia oraz bibliografii.

Istotą rozdziału pierwszego jest przedstawienie genezy samorządu terytorialnego w Niemczech. W tym celu zastosowano częściowo metodę historyczną, która umożliwiła zobrazowanie kształtowania się pojęcia samorządu terytorialnego w niemieckiej myśli samorządowej. Określając miejsce i rolę jednostek samorządu terytorialnego w zdecentralizowanej strukturze administracji publicznej zastosowano metodę dogmatyczno-prawną. Próbując znaleźć uwarunkowania współczesnego postrzegania roli i zadań samorządu terytorialnego odwołano się do rozwiązań międzywojennych administratywistów. Rozważania zostały zakończone na roku 1939, w którym samorząd terytorialny przestał funkcjonować w znaczeniu prawnym.

W rozdziale drugim zaprezentowano strukturę organizacyjną samorządu gminnego. W tym celu omówiono podstawy prawne oraz w oparciu o metodę porównawczą przeprowadzono analizę czterech modeli ustrojowych: burmistrzowskiego, magistrackiego, północnoniemieckiego oraz południowoniemieckiego. Próbując wykazać wpływ modelu południowoniemieckiego na rozwiązania ustrojowe jednostek samorządu gminnego w krajach związkowych poddano analizie pozycję organu uchwałodawczego oraz wykonawczego pogłębioną przez ocenę ich wzajemnych relacji, specyfikę zadań publicznych oraz gospodarkę finansową.

W rozdziale trzecim, skoncentrowano się na pozycji prawnej samorządu powiatowego. Zbadano ze względu na kryteria komunalizacji i dekomunalizacji modele ustrojowe, zadania publiczne oraz kompetencje organu uchwałodawczego i wykonawczego. Na podstawie analizy roli starosty i komisji powiatu podjęto próbę wykazania tendencji do stopniowego zwiększania roli monokratycznego organu wykonawczego w strukturze organizacyjnej jednostki samorządu terytorialnego szczebla ponadlokalnego. Rozpatrując gospodarkę finansową, wskazano na procedurę dofinansowania zadań publicznych w oparciu o zasadę pomocniczości przez władze kraju związkowego.

Oceniając stan polskiej literatury przedmiotu w zakresie samorządu terytorialnego w Niemczech, w ujęciu politologiczno-administracyjnym, należy wymienić prace następujących badaczy: Sylwestra Wróbla<sup>3</sup>, Krzysz-

---

<sup>3</sup> S. Wróbel, *Samorząd terytorialny w państwach europejskich*, Katowice 2012.

tofa Kociubińskiego<sup>4</sup>, Karoliny Julii Helnarskiej<sup>5</sup>, Andżeliki Mirskiej<sup>6</sup> oraz Agnieszki Lipskiej-Sondeckiej<sup>7</sup>. W przypadku ustroju politycznego Republiki Federalnej Niemiec można wyróżnić prace Konstantego Adama Wojtaszczyka<sup>8</sup> oraz Stanisława Sulowskiego<sup>9</sup>. W ujęciu historycznym problem demokratyzacji jednostek samorządu terytorialnego w Niemczech zaprezentował Norbert Honka<sup>10</sup>.

Należy dodać, że analiza funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego w Niemczech występuje głównie na gruncie nauk prawnych. Do autorów, zajmujących się tą tematyką, należą w szczególności: Bogdan Dolnicki<sup>11</sup>, Hubert Izdebski<sup>12</sup>, Joanna Jagoda<sup>13</sup>, Rafał Stasikowski<sup>14</sup>, Bogusław Banaszak<sup>15</sup> oraz Michał Domagała<sup>16</sup>.

---

<sup>4</sup> K. Kociubiński, *Samorząd terytorialny w Niemczech. Przegląd modeli ustrojowych współczesnych niemieckich gmin*, w: *Samorząd terytorialny w Europie i w Polsce. Wybrane aspekty*, red. K. Kociubiński, Toruń 2008.

<sup>5</sup> K. J. Helnarska, *Ewolucja samorządu terytorialnego w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Toruń 2012.

<sup>6</sup> A. Mirska, *Berlin. Ustrój i rola w systemie politycznym RFN po 1989 r.*, Warszawa 2007; A. Mirska, *Modernizacja samorządu lokalnego we wschodnich krajach związkowych RFN*, w: *Europejskie modele samorządu terytorialnego*, red. J. Wojnicki, Warszawa 2014; A. Mirska, I. Bokszczanin, *Demokracja lokalna w państwach Europy*, Warszawa 2014.

<sup>7</sup> A. Lipska-Sondecka, *Samorząd terytorialny Republiki Federalnej Niemiec, Szwecji i Hiszpanii*, Koszalin 2005.

<sup>8</sup> K. A. Wojtaszczyk, *Bundestag i Bundesrat w Republice Federalnej Niemiec*, Warszawa 1992; K. A. Wojtaszczyk, *Współczesne systemy polityczne*, Warszawa 1992.

<sup>9</sup> S. Sulowski, K. A. Wojtaszczyk, *System polityczny Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 2005.

<sup>10</sup> N. Honka, *Przemiany samorządu terytorialnego w Niemczech (1945–2017)*, Opole 2018.

<sup>11</sup> B. Dolnicki, *Samorząd Terytorialny*, wyd. 3, Kraków 2006.

<sup>12</sup> H. Izdebski, *Współczesne modele administracji w Europie Zachodniej*, Warszawa 1990.

<sup>13</sup> J. Jagoda, *Organizacja samorządu terytorialnego w Niemczech*, w: *Prawno-administracyjne regulacje samorządności i zarządzania państwem w Unii Europejskiej*, red. J. Ryszka, C. Woźniak, Opole 2006.

<sup>14</sup> R. Stasikowski, *Gwarancje samorządności gminnej w systemie prawnym Polski i Republiki Federalnej Niemiec*, Bydgoszcz–Katowice 2005.

<sup>15</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Niemiec*, Warszawa 2008; B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010.

<sup>16</sup> M. Domagała, *Pozycja konstytucyjnoprawna kraju w systemie federalnym Republiki Federalnej Niemiec na przykładzie Hesji*, Łódź 1990; M. Domagała, *Sys-*

Wśród niemieckich naukowców wyróżniające prace na temat ustroju samorządu terytorialnego w ujęciu prawno-administracyjnym napisali: Martin Burgi<sup>17</sup>, Max-Emanuel Geis<sup>18</sup>, Alfons Gern<sup>19</sup> oraz Rolf Stober<sup>20</sup>.

Oceniając polską literaturę przedmiotu należy podkreślić, że niniejsza publikacja wypełnia lukę w zakresie analizy politologiczno-administracyjnej dotyczącej funkcjonowania samorządu terytorialnego w Niemczech, jego organizacji, modeli ustrojowych oraz gospodarki finansowej. Dzięki porównaniu pozycji ustrojowej i zakresu współpracy organu uchwałodawczego oraz organu wykonawczego w modelach ustrojowych po 1949 r. przedstawiono przyczyny wprowadzenia reformy administracyjnej z lat 60. i 70. XX wieku. Kierunek rozwoju jednostek samorządu terytorialnego w ostatnim ćwierćwieczu ubiegłego wieku umożliwił zrozumienie zmian wprowadzonych po 1990 r. oraz przyjęcie zmodyfikowanych modeli ustrojowych samorządu gminnego i powiatowego. Warto podkreślić, że o ile różnice pomiędzy miejscem organu uchwałodawczego a wykonawczego w strukturze samorządu terytorialnego zależą od modelu ustrojowego, o tyle rozwiązania w zakresie gospodarki finansowej są w dużej mierze jednolite we wszystkich krajach związkowych.

Monografia pt.: „Samorząd terytorialny w Niemczech” kończy cykl publikacji realizowany w ramach projektu badawczego NCN (DEC-2012/07/N/HS5/01705). Wcześniej ukazały się monografie pt.: „Rola samorządu w podnoszeniu konkurencyjności regionów w Polsce

---

*tem kanclerski i jego możliwości zastosowania w nowej konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, w: *Konstytucyjne systemy rządów: możliwości adaptacyjne do warunków polskich*, red. M. Domagała, Warszawa 1997; M. Domagała, *Rozwój strefowych i ponadstrefowych organów niemieckich w zachodnich strefach okupacyjnych*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 22.

<sup>17</sup> M. Burgi, *Kommunalrecht*, wyd. 1, München 2006; M. Burgi, *Kommunalrecht*, wyd. 4, München 2012.

<sup>18</sup> M.-E. Geis, *Kommunalrecht*, München 2008; M.-E. Geis, *Kommunalrecht*, München 2014.

<sup>19</sup> A. Gern, *Deutsches Kommunalrecht*, wyd. 2, Baden-Baden 1997; A. Gern, *Deutsches Kommunalrecht*, wyd. 3, Baden-Baden 2003.

<sup>20</sup> R. Stober, *Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart–Berlin–Köln 1992; R. Stober, W. Kluth, M. Müller, A. Peilert, *Verwaltungsrecht II*, München 2010.

i Niemczech”, Warszawa 2017, „Działalność gospodarcza samorządu gminnego w Polsce i Niemczech”, Warszawa 2018, „Nowy paradygmat rozwoju lokalnego i regionalnego w Polsce i Niemczech” Poznań 2018, „Neues Paradigma über lokale und regionale Entwicklung in Polen und in Deutschland”, Poznań 2018.

Książka ma posłużyć politologom, prawnikom, ekonomistom oraz szerokiemu gronu praktyków samorządowych, którzy współpracują lub poszukują partnerów po stronie niemieckiej w celu efektywniejszego wykonywania zadań publicznych.

# Rozdział 1

## Pojęcie i geneza samorządu terytorialnego w Niemczech

### 1.1. Początek niemieckiej myśli samorządowej

Rozważając istotę samorządu w Niemczech należy, najpierw sięgnąć do genezy samego pojęcia, które po raz pierwszy pojawiło się w literaturze niemieckiej za sprawą Johanna Augusta Schlettweina w 1779 r. w publikacji pt. „Grundfeste der Staaten oder der politischen Ökonomie” przybierając postać „Selbstverwaltung”<sup>1</sup>. Pojęcie samorządu powstało pod wpływem doktryny fizjokratyzmu, w szczególności Anne’a Roberta Jacquesa Turgota, który z idei politycznego współdziałania mieszkańców wyprowadził podstawę do wykonywania spraw publicznych przez członków społeczności lokalnej oraz ponoszenia za nie odpowiedzialności<sup>2</sup>.

W ramach doktryny fizjokratyzmu można wskazać również na drugą koncepcję genezy pojęcia samorządu. Pod jej wpływem samorząd rozumiano jako formę gospodarowania jednostek, która z autarkicznej wspólnoty przekształciła się we wspólnotę kooperacji. Odejście od własnej działalności na rzecz wymiany z innymi jednostkami zaowocowało potrzebą wykształcenia odpowiedniej organizacji i sposobu zarządzania swoimi sprawami. Podsumowując, można stwierdzić, że

---

<sup>1</sup> J. A. Schlettwein, *Grundfeste der Staaten oder der politischen Ökonomie*, Giessen 1779, s. 587.

<sup>2</sup> U. Scheuner, *Grundbegriffe der Selbstverwaltung*, w: *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Grundlagen*, red. G. Püttner, t. 1, wyd. 2, Berlin–Heidelberg–New York 1981, s. 7; H.-C., von Unruh, *Gemeinderecht*, w: *Besonderes Verwaltungsrecht*, red. I. von Münch, wyd. 5, Berlin–New York 1979, s. 97.

pojęcie samorządu zostało wprowadzone przez fizjokratów dla wyodrębnienia różnicy w merkantylistycznej formie gospodarowania. O ile merkantyliści dążyli do autarkicznej formy gospodarowania, w której podstawą zaspokojenia potrzeb mieszkańców była produkcja dóbr na własne potrzeby, a nadwyżka była przeznaczana na eksport, o tyle fizjokraci dążyli nie tylko do ich wytwarzania, ale przede wszystkim do cyrkulacji produktami, czyli wymiany w celu zaspokojenia swoich potrzeb na wyższym poziomie<sup>3</sup>. W publikacji Schlettweina samorząd traktowany był jako forma organizacji, która początkowo próbowała samodzielnie zaspokoić swoje potrzeby w ramach wspólnoty, a nadwyżkę przeznaczała na sprzedaż. Punktem przełomowym za sprawą fizjokratyzmu było wyjście poza potrzeby własne wspólnoty i rozpoczęcie wymiany dóbr w celu efektywniejszego ich zaspokajania.

Dopiero sto lat później na etymologię terminu samorząd zwrócił uwagę Georg Jellinek, który stwierdził, że pojęcie „Selbstverwaltung” pochodzi od dwóch słów „selbstständig” i „Verwaltung”. Co w tamtym czasie rozumiano jako prawo gminy lub miasta do samodzielnego (selbstständig) administrowania (Verwaltung) majątkiem. Stąd też G. Jellinek zdefiniował samorząd jako wykonywanie zarządu przez bezpośrednio zainteresowane osoby („Verwaltung durch die Interessanten selbst”)<sup>4</sup>. Oznaczało to, administrowanie sprawami publicznymi tylko przez osoby z danej gminy, które posiadały tytuł prawny do zarządzania ich majątkiem, czyli byli właścicielami.

Julius Hatschek, uczeń Georga Jellinka wskazał, że istota samorządu terytorialnego zawiera się w pojęciu „Selbstregierung” (co oznacza samodzielny organ rządu) i stanowi tłumaczenie anglosaskiego self-government. Podstawą przeprowadzania wywodu na ten temat była weryfikacja hipotezy, że administracja publiczna regulowana jest przez jednolite akty prawne. Na podstawie analizy zakresu przedmiotowego samorządu anglosaskiego J. Hatschek wyjaśnił, że akty prawne, które dotyczą administracji rządowej, dotyczą także samorządu. Stosując to samo kryterium poszukiwał podobieństw w niemieckim systemie. Analizując miejsca niemieckiego samorządu terytorialnego w systemie politycznym, doszedł do wniosku, że nie ma jednolitych

---

<sup>3</sup> J. A. Schlettwein, *Grundfeste der Staaten...*, op. cit., s. 587.

<sup>4</sup> G. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin 1928, s. 629.

aktów prawnych dla całej administracji publicznej. Podważył tym samym koncepcję Georga Jellinka na temat stosowania kryterium źródeł prawa do odróżnienia administracji samorządowej od administracji rządowej. Wprowadził do nauki o administracji kryterium zakresu przedmiotowego, czyli zadań, w oparciu, o które przeprowadził rozróżnienie. Traktując wykonywanie zadań *sensu stricto* jako zarządzanie sprawami publicznymi nie był w stanie utrzymać dłużej tego kryterium i ostatecznie zmodyfikował koncepcję G. Jellinka, odróżniając administrację samorządową od rządowej w oparciu o akty stanowione w zakresie wykonywanych zadań. Kontynuatorem dorobku J. Hatscheka był Josef Redlich<sup>5</sup>.

Pojęcie samorządu podobne do współczesnego powstało w wyniku nieprawidłowego tłumaczenia sformułowania *Selbstverwaltung* na język angielski. Błąd popełnił Rudolf von Gneist, który „*Selbstverwaltung*” rozumiał jako „*self-government*”. Należy podkreślić, iż znaczenie obu terminów nie jest tożsame. Różni je odmienna droga kształtowania się jednostki samorządu terytorialnego. „*Selbstverwaltung*” powstało w wyniku decentralizacji administracji publicznej i jej podziału na administrację rządową i samorządową, której organy są – w ramach ustawy – niezawisłe od administracji rządowej oraz niezależne od siebie. Wskutek tego pojęcia „*Selbstverwaltung*” na gruncie niemieckiej literatury nie rozumiano jako autonomicznego podmiotu względem państwa, lecz jako organu państwa wyposażonego we władztwo, czyli zadania i obowiązki określone w ustawie. Natomiast rzecz przedstawia się zgoła inaczej w przypadku angielskiego „*self-government*”, które jest wynikiem dekoncentracji administracji publicznej, w ramach której gmina pozostaje najniższym stopniem w strukturze administracji rządowej. O ile pojęcia „*Selbstverwaltung*” i „*self-government*” nie są tożsame w zakresie doktryny prawa administracyjnego, o tyle można mówić o podobieństwie terminologicznym, biorąc pod uwagę inną kategorię, jaką jest „władza lokalna”. W języku angielskim temu pojęciu odpowiada „*local government*”, którego znaczenie mieści się w „*Selbstverwaltung*”.

---

<sup>5</sup> S. A. MacCorkle, *Municipal Administration*, New York 1942, s. 80; H. C. Kraus, *Selfgovernment-Die englische lokale Selbstverwaltung im 18. und 19. Jahrhundert und ihre deutsche Rezeption*, w: *Selbstverwaltung in der Geschichte Europas in Mittelalter und Neuzeit*, „Der Staat” 2008, nr 19, s. 80.

Pojęcie samorządu w toku dziejów zależało od stosunku władzy państwowej do obywateli. Samorząd w ujęciu zaproponowanym przez J. H. Schlettweina występował na gruncie świadomości społecznej jako forma samoregulacji życia zbiorowego jednostek. Kiedy upowszechnił się jako zwyczaj określonego postępowania i zachowania, postanowiono nadać mu postać sformalizowaną i uregulowano jego działalność w aktach normatywnych stanowiąc tym samym podstawę do wyodrębnienia się dwóch zasadniczych koncepcji: socjologicznej i prawnej.

Wspólnym mianownikiem tych ujęć jest traktowanie samorządu za G. Jellinkiem jako „samodzielnie wykonywanego zarządu przez bezpośrednio zainteresowanych”. Różnice pojawiają się dopiero w zakresie: charakteru grupy i podstaw jej organizacji, członkostwa oraz zdolności do wykonywania zadań publicznych, czyli władztwa. G. Jellinek jako zwolennik definicji socjologicznej, samorządem nazwał korporację prawa prywatnego, zorganizowaną z własnej woli, o dobrowolnym członkostwie, bez władztwa administracyjnego. W tym ujęciu samorząd był zrzeszeniem osób, które w wyniku podjętej decyzji decydowały o swojej samoorganizacji. W odróżnieniu od definicji socjologicznej, samorząd w koncepcji prawnej to korporacja prawa publicznego zorganizowana z mocy ustawy o obligatoryjnym członkostwie dysponująca władztwem administracyjnym. Samorząd wówczas jest organem państwa, kiedy nie ma w nim miejsca na dobrowolność i niezależność.

Zanim powstał samorząd w ramach definicji prawnej, funkcjonował on w ujęciu socjologicznym, wywodząc się z rozwoju wspólnot sąsiedzkich, ich samoobrony, samopomocy i solidarności. Nie był on zatem organem państwa, lecz formą zrzeszenia określonych grup społecznych połączonych wspólnymi więziami w celu reprezentacji ich interesów (lokalnych lub zawodowych). Dlatego też stanowił przeciwieństwo ograniczania swobody duchowej i asymetrii gospodarczej jednostek<sup>6</sup>. Samorząd był wówczas stałą praktyką określonego postępowania, która umożliwiała realizację nie tylko spraw zbiorowych, ale i partykularnych. Powstał wtedy jako suma działań służących zaspokojeniu potrzeb jednostek, ponieważ ich indywidualne starania nie przynosiły zamierzonych efektów. W wyniku chłodnej kalkulacji i racjonalnego wyboru mieszkańcy zaczęli łączyć się, ponieważ wy-

---

<sup>6</sup> A. de Tocqueville, *O demokracji w Ameryce*, Warszawa 1976, s. 134.

stępowanie wspólne w ramach jednej instytucji zapewniało efektywną reprezentację ich interesów i większe możliwości ich wykonania. Samorząd stworzył zatem ramy strukturalne, w których jednostki podejmując razem decyzje, dążyły do urzeczywistnienia własnych celów; stał się wówczas formą samopomocy, w której obywatele rezygnowali częściowo ze swoich korzyści indywidualnych na rzecz spełnienia potrzeb ogółu osób zamieszkujących dany teren. G. Simmel wskazywał, że gmina jest samoistną instytucją społeczną powstałą jako wytwór rozwoju stosunków społecznych. Występowała w najpierwotniejszych formach organizacji rodowej opartej o więź pokrewieństwa i krwi. Gmina to nowy i dalszy etap w życiu osiadłych plemion, wprowadzający wraz ze swoim powstaniem nowy łącznik międzyludzki oraz nową więź społeczną opartą o związek terytorialny<sup>7</sup>.

Wskazując na ewolucję pojęcia samorządu, należy także podkreślić wpływ filozofii Oświecenia oraz liberalnej doktryny polityczno-prawnej na jego rozwój. Naczelne hasła liberalizmu: wolność, równość, samoorganizacja, indywidualizm legły u podstaw nowej klasy społecznej. Z idei przyrodzonej wolności jednostki wynikało przekonanie o wyposażeniu jej nie tylko w prawa osobiste, ale i publiczne, czyli w pełną zdolność do udziału w realizacji swoich potrzeb. Z kolei równość występowała jako skutek wolności – tam, gdzie jest wolność jest i miejsce na równość i solidarność społeczną. Natomiast koncepcja samoorganizacji jednostek wskazywała na rolę pomocniczą państwa w ich rozwoju<sup>8</sup>. Modele zrzeszania się ludzi potrzebowały określonych schematów postępowania, które upowszechniono w ramach wychowania obywatelskiego. Zgodność z nim miała zagwarantować pomyślność jednostce<sup>9</sup>. John Locke twierdził, że ludzie połączyli się w społeczeństwo w celu wzajemnego zachowania swych naturalnych praw: prawa do życia, wolności i mienia<sup>10</sup>. Tylko dzięki temu mogli je

---

<sup>7</sup> G. Simmel, *Soziologie*, Monachium 1920, s. 460.

<sup>8</sup> B. Sobolewska, M. Sobolewski, *Myśl polityczna XIX i XX wieku. Liberalizm*, Warszawa 1978, s. 385.

<sup>9</sup> K. Chojnacka, H. Olszewski, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Poznań 2004, s. 118.

<sup>10</sup> H. Izdebski, *Doktryny polityczne i prawne*, Warszawa 2012, s. 68; L. Dubel, *Historia doktryn politycznych i prawnych do schyłku XX wieku*, Warszawa 2012, s. 228–229.

chronić. Z ideologii Oświecenia oraz doktryny liberalizmu wynikają następujące wnioski w zakresie kształtowania się idei samorządu: po pierwsze, jest on wyrazem pomocy państwa w rozwoju jednostek. Po drugie, stanowi instrument w zakresie wychowania do życia w społeczeństwie. Po trzecie, skoro dobrem jest tylko to co użyteczne, to wszelkie formy samoorganizacji ludzi powinny przynosić pożytek społeczny – być zatem realizacją tego, co w Oświeceniu nazywano cnotą. Po czwarte, samorząd jest wtedy efektem woli ludzi i jako twór konwencjonalny posiada ograniczone z góry zadania.

W oparciu o filozofię Oświecenia istotny wpływ na kształt samorządu wywarła również rewolucja amerykańska. W treści Deklaracji Niepodległości z 1776 r. zawarto przesłanki nowego systemu politycznego, którego nadrzędną wartością było zrównanie wszystkich ludzi wobec prawa<sup>11</sup>. Oznaczało to, że jednostki są autonomiczne, czyli nie podlegają władcemu podporządkowaniu drugiemu podmiotowi. Cechą tej równości był brak ustawowej kompetencji do kształtowania sytuacji innej osoby, a tym samym do ingerowania w jej sferę prawną. Brak feudalnych stosunków społecznych ułatwił rozwój gospodarczy oraz miał istotne znaczenie dla powstania samorządu terytorialnego, którego struktura organizacyjna została oparta na modelu angielskim<sup>12</sup>.

W celu wyjaśnienia ideologicznych podstaw rozwoju samorządu oraz ewolucji jego konstrukcji prawnej powstały trzy teorie: naturalistyczna, państwowa i polityczna. Teoria naturalistyczna jest najstarszą koncepcją wyjaśniającą powstanie samorządu terytorialnego. Nie można o niej zapomnieć w rozważaniach na temat samorządu, ponieważ ukazuje ona sposób myślenia o jego miejscu, obowiązkach i zadaniach. Do jej głównych przedstawicieli zalicza się Otta von Gierke. Teoria ta wywodziła się z doktryny prawa natury. Gmina jako korporacja publicznoprawna posiadała własny zakres spraw uchwałodawczych i wykonawczych, które realizowały organy pochodzące z wyborów<sup>13</sup>. Skoro sprawy mieszkańców wykonywały organy gminy, to musiała być

---

<sup>11</sup> S. Wykrętowicz, *Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej*, w: *Samorząd w Polsce. Istota, formy i zadania*, red. S. Wykrętowicz, wyd. 5, Poznań 2012, s. 14.

<sup>12</sup> I. v. Münch, *Besonderes Verwaltungsrecht*, Bad Homburg, Berlin–Zürich 1969, s. 85.

<sup>13</sup> H. Kelsen, *Allgemeine Staatslehre*, Tübingen 1925, s. 186.

ona do tego odpowiednio umocowana – powinna zatem posiadać takie prawa, jak jednostka w społeczeństwie<sup>14</sup>. Stąd też u podstaw genezy gminy znajdował się pogląd, że powstała ona w wyniku „naturalnego biegu rzeczy”, czyli jako kategoria prawa naturalnego. Zgodnie z teorią naturalistyczną, najpierw utworzono gminę, a następnie powołano państwo. Wskutek tego było ono pochodną gminy i wedle jej wzoru miało funkcjonować. Państwo zatem wzięło swoją władzę od gminy. Dlatego jej pozycja była ważniejsza aniżeli państwa. W związku z tym gminę traktowano jako *pouvoir municipal*, czyli czwartą władzę, obok władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej<sup>15</sup>. Pogląd ten doprowadził do powstania tzw. teorii „wolnej gminy”, która wykształciła się z inspiracji wspomnianej wcześniej filozofii praw natury oraz myśli liberalno-demokratycznej dominującej w drugiej połowie XIX wieku. Na jej płaszczyźnie wykształciło się założenie, że „wolne gminy są podstawą wolnych państw”<sup>16</sup>.

Teoria naturalistyczna powstała jako skutek Rewolucji Francuskiej. Żywe jeszcze wspomnienia o onnipotentnej władzy publicznej decydującej o losach swoich obywateli w sposób kategoriyczny i jednoznaczny, dały podstawę do przeciwstawienia się gminy państwu. Społeczeństwo traktowało wszystko co wiązało się z państwem jako naruszenie ich wolności. W ujęciu naturalistycznym samorząd nie mógł być zatem organem państwa. Wyposażony we własne zadania, tak jak człowiek posiadający niezbywalne i nienaruszalne prawa, był urzeczywistnieniem upodmiotowienia jednostek, którego symbolem stał się upadek starego ładu *ancien regime*. Innymi słowy, gmina i jej zadania były wyrazem samodzielności jednostek wobec władzy państwowej, a sposób ich realizacji wyznaczał indywidualizm i współodpowiedzialność za los drugiej osoby.

W ramach tej koncepcji istota samorządu polegała na wykonywaniu określonych zadań przez gminę, w które nie mogło ingerować państwo. Gmina, podobnie jak jednostki w społeczeństwie, została wy-

---

<sup>14</sup> E. Ramin, *Die Geschichte der Selbstverwaltungsidee seit dem Freiherr v. Stein*, Münster 1972, s. 42.

<sup>15</sup> H. Heffer, *Die deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert*, Stuttgart 1950, s. 57.

<sup>16</sup> K. Krzeczowski, *Gmina jako podmiot polityki komunalnej*, Warszawa 1938, s. 5.

posazona w sankcję prawną, czyli możliwość egzekwowania swoich praw w celu ich ochrony<sup>17</sup>. Należy podkreślić, że gmina jako *pouvoir municipal* tylko w zakresie własnych zadań była niezależna od państwa, natomiast w zakresie zadań zleconych, nie posiadała odrębnej osobowości prawnej – czyli stanowiła część administracji rządowej.

W krytyce teorii naturalistycznej podkreśla się, że państwo nie jest w stanie zidentyfikować potrzeb swoich obywateli. W tym celu gmina została zlokalizowana najbliżej jednostek, aby lepiej reprezentować ich interesy wobec innych organów. W ramach tej koncepcji państwo traktowało gminę jako pośrednika administracji publicznej, odmawiając tym samym samorządowi swoistej władczej funkcji i sprowadzając go jedynie do zasady organizacyjnej<sup>18</sup>. W ten sposób gminy przekazywały państwu informacje od mieszkańców i wpływały bezpośrednio na jego decyzje. Teoria ta nie przetrwała jednak próby czasu z dwóch względów. Po pierwsze, na jej podstawie nie udało się przeprowadzić podziału na zadania administracji rządowej i samorządowej. Po drugie, uległa dezaktualizacji koncepcja o naturalnych prawach gminy i kompetencjach przekazanych jej przez państwo. Ponadto, jak pokazuje praktyka francuska, doszło do odejścia od decentralizacji administracji publicznej na rzecz centralizacji i uznania wszechwładztwa państwowego. Tym samym odmówiono gminie jej praw naturalnych i potraktowano ją jako okręg administracyjny zobowiązany do wykonania zadań państwowych. Należy dodać, że wpływ idei *pouvoir municipal* odegrał znaczącą rolę w kształtowaniu się samorządu terytorialnego w Europie Zachodniej, w szczególności w Belgii oraz Austrii.

Z krytyki teorii naturalistycznej w drugiej połowie XIX wieku na gruncie niemieckim powstała teoria państwowa. Teoria ta – mimo licznych zmian w doktrynie prawa administracyjnego – wytrzymała próbę czasu i nadal inspiruje w rozważaniach nad istotą samorządu. U podstaw tej koncepcji legła idea suwerenności państwa, w ramach której państwo sprawując władzę bezpośrednio przez własne organy, mogło część swojego władztwa przekazać społeczności lokalnej zamieszkującej określony teren. Społeczność wtedy stała się odrębnym podmiotem praw, wchodząc w stosunki prawne z państwem. Według tej teorii

---

<sup>17</sup> J. Borkowski, *Recenzja „Geneza i podstawy samorządu europejskiego”*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 10, s. 51.

<sup>18</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, wyd. 3, Kraków 2006, s. 17.

istota samorządu polega na wykonywaniu praw zwierzchnich, odstąpionych przez państwo korporacjom samorządowym jako ich własne prawo. W takim ujęciu samorząd jako korporacja prawa publicznego jest urzeczywistnieniem idei decentralizacji<sup>19</sup>.

Zwolennicy tej teorii nie dopuszczali możliwości uniezależnienia się gminy i odrzucali teorię o szczególnym charakterze spraw należących do samorządu, funkcjonującą w ramach koncepcji naturalistycznej. Kwestionując zasadność podziału spraw gminy na własne i zlecone, argumentowali, że musiałyby istnieć dwa systemy nadzoru odpowiednio dla spraw własnych i poruczonych. Oznaczałoby to, że obok państwa funkcjonowałyby jeszcze inny podmiot sprawujący nadzór nad nimi. Orędownicy ujęcia państwowego twierdzili, że nadzór może pełnić tylko państwo nad swoimi organami. Zakres tego nadzoru wyznaczały zadania zlecone przez ustawy, a samorząd funkcjonował wtedy jako forma wykonywania administracji państwowej<sup>20</sup>. Teorię tę oparto na poglądzie, że „był, ustrój i zadania samorządu zależą od woli władzy państwowej wyrażonej w konstytucji i aktach ustawodawczych”. Podstawą tego był brak równorzędności podmiotów w sferze publicznej, w której istniało tylko państwo.

Teoria państwowa wprowadziła podział administracji publicznej na samorządową oraz rządową. Relacje między nimi określało prawo. Różniły się tylko zadaniami przekazanymi w drodze aktów ustawodawczych. Stąd też nasuwa się wniosek, że samorząd nie był w stanie zastąpić administracji rządowej, ponieważ miał odrębne zadania. Zarówno instytucje administracji samorządowej, jak i rządowej posiadały osobowość prawną tylko w zakresie kompetencji delegowanych w ustawach. Organy rządu i samorządu nie miały prawa ingerować w swoją działalność. W teorii państwowej zakładano, że do wyłącznej kompetencji rządu należą sprawy z zakresu bezpieczeństwa, finansów i spraw zagranicznych. Natomiast głównym kryterium, na podstawie którego przekazywano zadania, było dobro państwa, w tym społeczności lokalnych.

Jako ostatnia powstała teoria polityczna. Jej genezy należy szukać w rozwiązaniach ustrojowych przyjętych na gruncie angielskim.

---

<sup>19</sup> R. Kmieciak, *Samorząd gospodarczy w Polsce. Rozważania na temat modelu ustrojowego*, Poznań 2004, s. 21.

<sup>20</sup> E. Weiss, *Metoda oceny ekonomicznej procesów przekształceń w gospodarce komunalnej Polsce*, Wrocław 2001, s. 14.

Głównym jej teoretykiem był Rudolf von Gneist, który pojęcie samorządu rozumiał jako synonim „samorządności personalnej” opartej na udziale czynnika osobowego odgrywającego najważniejszą rolę w sprawowaniu administracji publicznej<sup>21</sup>. Poglądy te nie były obce również Georgowi Jellinkowi, który jako zwolennik teorii politycznej w swoim fundamentalnym dziele „Allgemeine Staatslehre” wyrażał zainteresowanie angielskim dorobkiem prawnym<sup>22</sup>.

Samorząd w znaczeniu politycznym oznaczał honorowe uczestnictwo osób fizycznych w wykonywaniu określonych zadań państwowych<sup>23</sup>. Partycypacja czynnika społecznego w administracji wyrażała się w dwojaki sposób. Po pierwsze, realizowano ją przez czynnik profesjonalny – zawodowych urzędników; po drugie, przez czynnik osobowy pochodzący z wyborów. Według tej teorii tylko urzędnik, honorowo pełniący służbę publiczną i uniezależniony od ośrodka władzy, był w stanie dbać o interesy społeczności lokalnej. Gwarantowało to jego niezależność i wiarygodność. Natomiast w odniesieniu do administracji zakładano, że na tej podstawie nastąpi wzrost zaufania obywateli do instytucji wykonującej zadania w ich imieniu. Zaufanie to wymuszało podniesienie standardu pełnionych świadczeń, które miały być realizowane urzeczywistniając kryteria prawości i rzetelności. Innymi słowy, koncepcja ta wyrażała ideę powinności członków społeczności w regulowaniu i zarządzaniu ich sprawami lokalnymi.

W ramach teorii politycznej uwaga skupiała się na urzędnikach, którzy byli powołani do wykonywanych zadań przez samorząd. Powołanie jako oficjalna nominacja było wyrazem ich wyjątkowości i wysokich kompetencji, będących potwierdzeniem odpowiedzialności związanej z pełnionymi zadaniami. Należy podkreślić, że w ramach tej koncepcji osobowość prawna gminy była uzależniona od cech osobistych urzędników, którzy urastali do rangi określonej klasy społecznej. Ich rola była zatem służbą względem mieszkańców, a nie względem piastowanego urzędu. Natomiast sprawowana władza polegała głównie na administrowaniu, a nie zarządzaniu sprawami członków wspólnoty lokalnej. Teoria polityczna samorządu powstała w oparciu

---

<sup>21</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, wyd. 3, s. 14.

<sup>22</sup> G. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre...*, op. cit., s. 630.

<sup>23</sup> F. E. Schnapp, *Samorząd jako elementy polityki porządku państwowego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 7–8, s. 4.

o strukturę organizacyjną administracji rządowej, która charakteryzowała się administrowaniem spraw obywateli przez wykwalifikowanych urzędników.

W okresie międzywojennym w Niemczech Otto von Gierke, Georg Jellinek, Friedrich Carl von Savigny, Rudolf von Ihering oraz Hans Kelsen toczyli spór na temat: osobowości prawnej samorządu, jego podmiotu, miejsca w systemie politycznym, samodzielności i niezależności.

W niemieckiej literaturze przedmiotu wykształciły się podejścia tłumaczące osobowość prawną samorządu: nurt realny, teoria fikcji, teoria interesu oraz teoria normatywna. Nurt realny reprezentował Otto von Gierke oraz Georg Jellinek. Uznawali oni organizacje społeczne za osoby prawne. Oznaczało to, że każda forma zrzeszania się miała osobowość prawną. Z tej koncepcji wyprowadzili genezę osobowości prawnej samorządu terytorialnego, rozumiejąc go jako formę zrzeszania się osób. Przedstawicielem teorii fikcji był Friedrich Carl von Savigny. Zakładał, że osobowość prawna może być przyznana różnym podmiotom lub zjawiskom, czyli zarówno osobom fizycznym, jak i osobom prawnym – czyli także samorządowi terytorialnemu. W ramach tej koncepcji upatrywał istotę osób prawnych w wyodrębnionym majątku celowym. Twierdził, że nie należy w tym względzie personifikować wydzielonej masy majątkowej, ponieważ majątek występuje wyłącznie jako przedmiot, a nie podmiot prawa. Oznaczało to, że majątek stanowi podstawę do wykonywania zadań, a więc jest niezbędnym atrybutem samorządu terytorialnego. Natomiast Rudolf von Ihering w ramach teorii interesu wyprowadził koncepcję osobowości prawnej, odróżniając podmiot chroniący interes publiczny od podmiotu chroniącego interes prywatny. Podmiotem chroniącym interes publiczny uczynił samorząd terytorialny, natomiast osoba fizyczna była odpowiedzialna za ochronę interesu prywatnego, czyli swojego dobra. Tymczasem teoria normatywna Hansa Kelsena zakładała, że tylko na podstawie i w granicach prawa nabywa się obowiązki, które można realizować w systemie prawnym.

Warto prześledzić, w jaki sposób kształtowała się także dyskusja na temat pojęcia samorządu w okresie międzywojennym w Niemczech. Okres międzywojenny przypadający na lata 1918–1939 składał się z dwóch etapów. Pierwszy trwał piętnaście lat – od 1918 do 1933 r.

Punktem przełomowym był pucz monachijski w 1933 r. oraz objęcie władzy przez partię NSDAP. Od tego momentu działalność samorządu była ograniczana i w efekcie doprowadzono do jego likwidacji. Głównymi przedstawicielami okresu międzywojennego w Niemczech byli: Rudolf Herrmann Herrnritt (1865–1945), Georg Meyer (1841–1900), Gernhard Anschütz (1867–1948), Fritz Fleiner (1867–1937), Hans Kelsen (1881–1973), Carl Schmitt (1888–1985) oraz Hans Peters (1896–1966).

Wpływ na międzywojennych badaczy miały głównie poglądy Karla von Steina oraz Otta von Gierke. Za sprawą Karla von Steina doszło do utrwalenia definicji prawnej samorządu, rozumianego jako osoba prawna wykonująca zadania publiczne przekazane w drodze ustawy na własną odpowiedzialność, nad którymi sprawują nadzór organy państwowe. W koncepcji tej samorząd był typem idealnym, którego istota polegała na wykonywaniu zadań administracji publicznej, w sposób zdecentralizowany i na własną odpowiedzialność bez ingerencji państwowej przez odrębne, w stosunku do administracji rządowej, podmioty<sup>24</sup>. Mimo że koncepcja Steina wprowadziła pojęcie prawne samorządu, to należy ją traktować jako koncepcję polityczną ze względu na honorowe włączenie członków wspólnoty samorządowej do wykonywania zadań państwowych. Wykorzystując teorię naturalistyczną, Stein twierdził, że władza lokalna funkcjonuje odrębnie od władzy państwowej. Rozstrzygnięcie kwestii, czy władzę lokalną uznaje się za instrument realizacji celów kraju, czy też jest ona konkurencyjnym ośrodkiem wobec państwa, zależało od porównania celów lokalnych z celami państwowymi. Koncepcja Steina wywołała żywą dyskusję w okresie międzywojennym w zakresie unormowania miejsca samorządu w ustroju prawnym w Niemczech<sup>25</sup>. Z kolei Otto von Gierke

---

<sup>24</sup> J. H. Wolff, O. Bachof, R. Stober, W. Kluth, *Verwaltungsrecht*, München 2000, s. 470.

<sup>25</sup> H. U. Erichsen, *Kommunalrecht*, w: *Nordrhein-westfälisches Staats und Verwaltungsrecht*, red. D. Grimm, N. Achterberg, Frankfurt a. Main 1986, s. 105; R. Hendl, *Selbstverwaltung als Ordnungsprinzip: zur politischen Willensbildung und Entscheidung im demokratischen Verfassungsstaat der Industriegesellschaft*, Köln 1984, s. 295; F. L. Knemeyer, *Die Stellung der bayerischen Gemeinden nach Grundgesetz, Bayerische Verfassung und Bayerischen Landesgesetz*, w: *Bayerische Gemeinden-Bayerische Gemeindetag: Festschrift 75 Jahre Bayerischer Gemeindetag*, red. F. L. Knemeyer, München 1987, s. 103–104.

rozumiał samorząd jako korporację publicznoprawną, czyli związek wyposażony w osobowość prawną będący zdecentralizowaną formą administracji publicznej<sup>26</sup>. Teoria Otta von Gierke wyjaśniała miejsce samorządu w strukturze administracji państwowej, pokazując, że zależy ono od charakteru zadań, które pełnił.

Karl von Stein oraz Otto von Gierke, mimo że uważali, że samorząd jest organem państwa, nie byli zgodni co do tego, jaką samodzielność powinien on mieć. Stein w Ordynacji Miejskiej z 1808 r. wyraził pogląd, że: „wszystkim gminom miejskim oraz wiejskim należy przyznać stosowną konstytucję, która służyć miałaby samorządowi tej wspólnoty”. Miało to na celu honorowe włączenie członków wspólnoty do wykonywania zadań władzy centralnej<sup>27</sup>. Innymi słowy, samorząd powołano w celu realizacji zadań państwa. Wcielenie mieszkańców w jego strukturę miało pomóc w rządzeniu nimi. Aby gmina usamodzielniała się od państwa, potrzebny był taki zakres zadań, który mogłaby realizować na własną odpowiedzialność. Dopelnieniem tych poglądów były rozważania von Gierke. Jako badacz idei zrzeszeń społecznych (*Genossenschaften*) twierdził, że gmina nie może wykonywać tylko zadań państwa, ponieważ w „przeciwnym razie będzie jedynie organem państwowej administracji lokalnej”<sup>28</sup>. Powinna zatem rozszerzać katalog zadań o sprawy wynikające ze specyfiki danej społeczności lokalnej. Miało to umożliwić samorządowi podejmowanie decyzji o tym, jakie zadania doprowadzą do zaspokojenia potrzeb członków społeczności lokalnej. Poglądy te były efektem rozwoju planowania i zagospodarowania przestrzennego miast. W celu usprawnienia funkcjonowania organizmu miejskiego potrzebowano władz do reprezentowania spraw mieszkańców, które wykraczały poza zadania przekazane w ustawach.

W okresie międzywojennym w Niemczech rozważano miejsce samorządu w strukturze administracji publicznej. Istotny wkład wniósł w tym zakresie Heinrich Rosin. Inspirował się pracami Paula Labandsa będącego pod wpływem Steina, Gneista i Gierkego. W 1883 r. H. Rosin odrzucił naukę Gneista, głosząc, że samorząd powstał dla realizacji celów prawnych, a nie politycznych. H. Rosin w swoich dwóch pracach: „*Souverenität, Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung – Kritische*

<sup>26</sup> O. von Gierke, *Das deutsche Genossenschaftsrecht*, tom 1, Berlin 1868, s. 7.

<sup>27</sup> F. Schnapp, *Samorząd jako element porządku...*, op. cit., s. 3.

<sup>28</sup> O. v. Gierke, *Das deutsche Genossenschaftsrecht...*, s. 762.

Begriffststudien” oraz w „Das Recht der öffentlichen Genossenschaften” w 1886 r. po raz pierwszy przeprowadził rozróżnienie na samorząd w ujęciu socjologicznym i prawnym. Samorząd rozumiał jako korporację publicznoprawną wykonującą na własną odpowiedzialność powierzone w ustawach zadania. Najobszerniejszą definicję samorządu sformułowali na tej podstawie Georg Meyer i Gernhard Anschütz, którzy stwierdzili, że „samorząd jest związkiem publicznoprawnym podporządkowanym państwu, wykonującym samodzielnie zadania z zakresu władztwa administracyjnego”<sup>29</sup>.

Najdalej w kształtowaniu prawnej definicji samorządu posunął się Hans Kelsen, utożsamiając go z decentralizacją. Definiował go jako publicznoprawny związek niezależny od administracji rządowej, ale będący w systemie administracji publicznej, realizujący określone zadania pod nadzorem państwa<sup>30</sup>. Samorząd był zatem wyrazem zdecentralizowanego porządku prawnego, którego normy powstawały w demokratyczny sposób, przy czym treść tych norm musiała dotyczyć administracji, czyli zarządzania sprawami publicznymi. Normy wyznaczające zakres działania prawa mogły, zdaniem Kelsena, wynikać także z orzeczeń sądowych. Twierdził, że administracja państwa dzieli się na administrację centralną i lokalną. Lokalna administracja istnieje tak długo, jak istnieje administracja centralna<sup>31</sup>.

Z dorobku H. Rosina Kelsen przyjął założenie, że demokracja liberalna powinna opierać się na samorządzie, zagwarantowanym w akcie prawnym o randze konstytucji. Kelsen wywodził pojęcie samorządu z Anglii. Natomiast znaczenie samorządu jako formy decentralizacji narodziło się, jego zdaniem, jako przeciwieństwo państwa absolutystycznego. W ten sposób powstał termin samorządu w modelu kontynentalnym rozumiany jako forma zdecentralizowanej administracji publicznej, której organy pochodzące z wyborów wykonują zadania publiczne<sup>32</sup>. Zdaniem Kelsena gwarancja samorządności miała być początkiem gwarancji praw obywateli, które potwierdzone w akcie

---

<sup>29</sup> G. Meyer, G. Anschütz, *Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts*, wyd. 17, München 1919, s. 385.

<sup>30</sup> A. Hensel, *Kommunalrecht und Kommunalpolitik in Deutschland*, Breslau 1928, s. 19.

<sup>31</sup> H. Kelsen, *Allgemeine Staatslehre...*, op. cit., s. 181.

<sup>32</sup> Ibidem.

prawnym o najwyższej randze, miały być nienaruszalne. Największy wpływ na rozwój nauki o samorządzie w tym zakresie wywarł jednak Carl Schmitt, który stworzył koncepcję instytucjonalnej gwarancji samorządności, polegającą na zagwarantowaniu instytucji samorządu terytorialnego wykonywania zadań publicznych przekazanych w drodze ustawy<sup>33</sup>. W podobny sposób samorząd rozumiał Hans Peters. W 1928 r. opublikował swoją habilitację pt.: „Grenzen der kommunale Selbstverwaltung”, w której wyjaśnił, że pod pojęciem samorządu rozumie osoby prawa publicznego podejmujące działalność w ramach ustaw, które wykonują ją na własną odpowiedzialność<sup>34</sup>.

Najszerzej zasadę partycypacji, wokół której zbudowano termin samorządu w Niemczech, rozwinął F. Fleiner. Podkreślił on, że samorząd wykonuje zadania administracji publicznej przez regularnie wyłaniane w wyborach organy. W ten sposób wprowadził założenie, że partycypacja najlepiej realizowana jest w wyborach do organów jednostki samorządu terytorialnego<sup>35</sup>. Podkreślił, że mieszkańcy nie uczestnicząc w wyborach, dystansują się od państwa. Ponoszą wówczas winę za rozrastanie się administracji oraz pomijanie ich potrzeb przez urzędników. Myśl tę kontynuował Kelsen, któremu udało się wypracować pojęcie samorządu, oparte na szerokiej partycypacji zainteresowanych podmiotów. Wykorzystał do tego koncepcję partycypacji aktywnej Steina i Gneista<sup>36</sup>. Z zasady partycypacji aktywnej wyprowadził następnie koncepcję partycypacji demokratycznej, która odbywała się w wyborach. Z partycypacji demokratycznej wypracował zasadę demokracji, w ramach której samorząd stanowił materialne urzeczywistnienie jej zawartości, czyli ideę samostanowienia. Sądził, że tylko osoby, które są zainteresowane swoimi sprawami są adresatami norm, które w ich imieniu są tworzone.

Pomijając dobre podstawy do rozwoju pojęcia samorządu w znaczeniu prawnym, badaczom okresu międzywojennego nie udało się

---

<sup>33</sup> H. Peters, *Zentralisation und Dezentralisation: zugleich ein Beitrag zur Kommunalpolitik in Rahmen der Staats- und Verwaltungslehre*, Berlin 1928, s. 170.

<sup>34</sup> H. Peters, *Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen: ein Beitrag zur Lehre vom Verhältnis der Gemeinden zu Staat und Reich*, Berlin 1926, s. 36.

<sup>35</sup> F. Fleiner, *Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts*, Tübingen 1912, s. 98.

<sup>36</sup> O. von Gierke, *Das deutsche Genossenschaftsrecht...*, s. 651.

zachować tego kierunku. W okresie międzywojennym widoczny był wpływ teorii naturalistycznej. Samorząd traktowano wówczas jako formę pośrednią między społeczeństwem a wszechwładnym państwem. Stał się urzeczywistnieniem wolności i działalności ruchów społecznych przeciw władzy hierarchicznej i zbiurokratyzowanej. Powodów tego stanu rzeczy było wiele. O powrocie do teorii socjologicznej i wyjaśnianiu za pośrednictwem teorii naturalistycznej miejsca samorządu w systemie politycznym zadecydowały: skutki pierwszej wojny światowej, napięcia wewnątrz kraju, usunięcie monarchii, wpływ rewolucji w Rosji, pogarszająca się sytuacja społeczna z powodu spadku wartości pieniądza i płac realnych, brak zaufania do aparatu urzędniczego oraz zmęczenia społeczeństwa ciężarem perturbacji finansowych. Niezrozumienie potrzeb społeczeństwa doprowadziło do pogłębienia dystansu pomiędzy administracją a obywatelami.

Bill Drews w 1917 r., ostatni pruski minister spraw wewnętrznych, którego powołano 1 maja 1919 r. na komisarza ds. reformy pruskiego samorządu, stwierdził, że samorząd musi być narzucony społeczeństwu niemieckiemu z góry, czyli w drodze ustawy. Drews zaproponował koncepcję Hugo Preussa, której istota polegała na przekazaniu członkom społeczności lokalnej zadań państwa. Do roli samorządu w wyprowadzaniu społeczeństwa z kryzysu powojennego najdobitniej odniósł się Hans Kelsen<sup>37</sup>. W swojej publikacji pt.: „Allgemeine Staatslehre” podkreślił rolę samorządu w budowaniu demokracji w państwie absolutystycznym. Kelsen twierdził, że z terminem samorząd związane są dwa pojęcia – demokratyzacja i decentralizacja<sup>38</sup>. Łącząc samorząd z procesem demokratyzacji państwa Kelsen wskazał na odporne budowanie demokratycznych struktur władzy. Pogląd ten podzielał H. Peters, który twierdził, że najlepszym narzędziem do przeprowadzenia demokratyzacji państwa będzie właśnie samorząd.

Kelsen rozszerzył w tym względzie myśl Fritza Fleinera, który traktował samorząd jako barierę przeciwko onnipotentnemu państwu. Twierdził, że tylko w samorządzie mieszkańcy wspólnoty lokalnej mieli możliwość sprawowania administracji publicznej oraz przekształcania ich prywatnych problemów w sprawy publiczne<sup>39</sup>. H. Pe-

<sup>37</sup> A. Hensel, *Kommunalrecht und Kommunalpolitik...*, op. cit., s. 17.

<sup>38</sup> H. Kelsen, *Allgemeine...*, op. cit., s. 180.

<sup>39</sup> F. Fleiner, *Institutionen des Deutschen...*, op. cit., s. 98.

ters kontynuował myśl Kelsena w zakresie zakorzenienie samorządu w demokratycznym państwie. Uważał, podobnie jak F. Fleiner, że samorząd to środek do pobudzenia zainteresowania życiem publicznym w społeczeństwie, który doprowadzi do likwidacji odhumanizowanej biurokracji państwa. Samorząd powstał wówczas jako przeciwwaga państwa zhierarhizowanego i zbiurokratyzowanego<sup>40</sup>.

Niezależnie od pozytywnej roli przypisywanej samorządowi, Kelsen widział w nim także narzędzie do deformacji procesu demokratyzacji państwa. Do zniekształcenia miało dojść wtedy, gdy wola mniejszości zapanowałaby nad wolą większości. Uważał, że społeczność lokalna, czyli mniejszość zamieszkująca dany teren, może zniekształcić wolę państwa, czyli dobro wszystkich obywateli. Od H. Kelsena H. Peters przejął natomiast traktowanie społeczności lokalnej jako mniejszości zamieszkującej określony obszar. Nie udało mu się jednak wypracować mechanizmów ochrony wspólnoty samorządowej przed interwencją państwa. W końcowym etapie republiki weimarskiej Carl Schmitt przeformułował problem zasygnalizowany przez H. Kelsena o negatywnej roli samorządu w procesie oddolnej demokratyzacji państwa. Wskazał, że demokratyzacja państwa, będąca inicjatywą tylko niewielkiej grupy osób, może stać w sprzeczności z potrzebami wszystkich obywateli. Argumentem przemawiającym za tym scenariuszem było przekonanie, że w rzeczywistości dojdzie odgórnie do narzucenia większości porządku prawnego w taki sam sposób, jak realizowano to za czasów państwa absolutystycznego.

H. Rosin zdefiniował po raz pierwszy podmiot samorządu, czyli wspólnotę lokalną<sup>41</sup>. Mimo to uważał, że udział członków wspólnoty jest właściwie znikomy w zarządzaniu sprawami publicznymi<sup>42</sup>. Pomijając partycypację społeczności lokalnej w organach samorządu terytorialnego, odnowił znaczenie samorządu w teorii politycznej. Twierdził, że tylko honorowe sprawowanie władzy samorządowej przez osoby, które wyróżniały się ze społeczeństwa wiedzą, poziomem zamożności oraz innymi cechami jest najlepszą gwarancją rzetelnego reprezentowania interesów ich członków. Na tej podstawie powróco-

---

<sup>40</sup> H. Peters, *Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung...*, op. cit., s. 43.

<sup>41</sup> H. Rosin, *Das Recht der öffentlichen Genossenschaften*, Freiburg 1886, s. 102.

<sup>42</sup> T. Mann, G. Puettner, H. Rosin, *ADR*, Freiburg 1883, s. 265.

no do wyjaśnienia pojęcia samorządu przez P. Labandsa, opartego na wykonywaniu spraw publicznych przez honorowych i zawodowych urzędników w imieniu wspólnoty samorządowej. Kontynuował tę myśl R. H. Herrnritt, który zdefiniował w 1921 r. samorząd jako jednostkę administracji publicznej opartą na związku osób zrzeszonych w celu wykonywania zadań przekazanych przez państwo. Według Herrnritta, samorząd składał się z następujących elementów: samodzielnego wykonywania spraw przez specjalnie do tego powołane organy w imieniu osób zamieszkujących określony obszar oraz sprawowania władzy w granicach ustaw określających zakres jego samodzielności<sup>43</sup>. Mimo że Herrnritt wprowadził elementy wyróżniające samorząd w znaczeniu prawnym, to w swoich publikacjach jednoznacznie rozumiał samorząd w znaczeniu politycznym jako związek osób. Nie traktował zatem samorządu jako korporacji publicznoprawnej, lecz jako zrzeszenie zainteresowanych podmiotów prywatnych. Podobnie jak H. Herrnritt pojęcie samorządu rozumiał Fritz Fleiner. Dał temu wyraz w publikacji „Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts”, w której wspomniał, że najważniejszym elementem pojęcia samorządu był związek osób, który wykonywał sprawy publiczne<sup>44</sup>.

Żadnemu z badaczy okresu międzywojennego nie udało się rozbudować elementów samorządu w ujęciu prawnym. H. Herrnritt, F. Fleiner, H. Kelsen, H. Peters utrzymywali w swoich pracach, że odeszli od teorii politycznej w wyjaśnianiu pojęcia samorządu, jednak w rzeczywistości nadal ją rozwijali. Tłumaczyli zasadę partycypacji w teorii państwowej rozwiązaniami z teorii politycznej. Natomiast teorią naturalistyczną wyjaśniali miejsce samorządu w systemie politycznym i rozszerzanie katalogu zadań poza zakres wskazany w ustawie. Podsumowując, próbę czasu przetrwała teoria Gierke i stała się podstawową definicją teorii państwowej w dorobku niemieckiej literatury przedmiotu. Na jej kanwie stworzył definicję H. Kelsen, który najpełniej oddał istotę samorządu terytorialnego i w największym stopniu wpłynął na współczesną naukę o samorządzie.

Jak wynika z prowadzonych rozważań, w okresie weimarskim traktowano zasadę partycypacji jako kluczowy element samorządu.

---

<sup>43</sup> R. H. Herrnritt, *Grundlehre des Verwaltungsrechts*, Tübingen 1921, s. 189.

<sup>44</sup> F. Fleiner, *Institutionen des Deutschen...*, op. cit., s. 93.

Podstawowym założeniem było przekonanie, że istnieje wolność w zakresie wprowadzenia w ustawach zadań ważnych dla społeczności lokalnej. Na problemy związane z zasadą partycypacji zwrócił uwagę już Heinrich Rosin. Dotyczyły one uregulowania w ustawach: po pierwsze, zakresu uczestnictwa określonych grup społecznych w wykonywaniu zadań publicznych; po drugie, ich dostosowania do potrzeb dominujących na danym obszarze; po trzecie, obowiązku uwzględniania interesu wszystkich grup społecznych przy ich realizacji.

Zasygnalizowane problemy pozostają nadal aktualne w rozważaniach współczesnych badaczy: Wolfganga Kahla, Martina Burgiego, Winfrieda Klutha, Georga-Christopha von Unruh, Eberhardta Schmidta-Assmanna. Wymienieni autorzy zgodni są, że pod pojęciem samorządu terytorialnego należy rozumieć zdecentralizowaną formę administracji państwowej opartą na partycypacji osób w wykonywaniu zadań publicznych. Partycypacja wyraża się zatem w zinstytucjonalizowanym ich uczestnictwie, którego ochrona została zagwarantowana przepisami prawa.

Podsumowując rozważania na temat pojęcia i istoty samorządu terytorialnego, zaprezentowano dwa podejścia: socjologiczne i prawne. W oparciu o teorie: naturalistyczną, państwową i polityczną prześledzono ewolucję miejsca samorządu w systemie politycznym. Przełomowym momentem był jednak okres międzywojenny, w którym postawiono istotne pytania o decentralizację, samodzielność i autonomię samorządu. Początkowo w okresie międzywojennym w Niemczech posługiwano się głównie podejściem naturalistycznym i politycznym, uzupełniając teorię państwową. Mimo, powstania teorii państwowej w Niemczech nie występowała ona nigdy w czystej postaci.

## **1.2. Geneza samorządu terytorialnego w Niemczech**

W celu pełnego scharakteryzowania przesłanek powstania samorządu należy w pierwszej kolejności zacząć od gminy jako podstawowej jednostki podziału terytorialnego, która w celu efektywnego realizowania zadań potrzebowała sprawnej struktury organizacyjnej. Poszukując właściwego modelu struktury organizacyjnej samorządu gminnego, należy wrócić do rozwiązań francuskich, które miały największy wpływ na ukształtowanie się rozwiązań niemieckich.

Jak wiadomo, cezurą wykształcenia się samorządu w ujęciu prawnym jest Rewolucja Francuska<sup>45</sup>. Obalając monarchię absolutną, wprowadziła ona I Republikę Francuską o ustroju demokracji obywatelskiej opartym na wolności i równości wobec prawa bez względu na przynależność narodową i wyznanie<sup>46</sup>. Wartości nowego ustroju znalazły najpełniejszy wyraz w Deklaracji Praw i Wolności Człowieka z 1789 r. Ideowe podstawy wskazały na nowego suwerena, którym był lud. Wola narodu zastąpiła wolę autokratycznego władcy. Uznanie w deklaracji zasady suwerenności narodu oznaczało, że wszelka władza tak osób fizycznych, jak i prawnych pochodzi od tego samego suwerena, którym był naród. Zakres tej władzy był ściśle określony przez państwo. Stąd też nie można było uznać, że osoby fizyczne czy prawne wykonujące władzę państwową czyniły to we własnym imieniu jako podmioty tej władzy<sup>47</sup>.

Naczelne hasło Rewolucji Francuskiej: „Wolność Równość i Braterstwo” stanowiło kierunek zmian ideologicznych, ustrojowych i społecznych; było tym samym punktem zwrotnym w zakresie kształtowania się cywilizacji opartej na nowych wartościach. Rewolucja Francuska stworzyła polityczne i ekonomiczne podstawy pod nowy system prawny<sup>48</sup>. Przejście do systemu kapitalistycznego, które dokonało się na przełomie XVIII i XIX wieku pod hasłem „Wolność, Równość, Umowy” wskazało na rosnące znaczenie jednostki i jej autonomicznej woli w realizacji świadczeń na rzecz innych podmiotów<sup>49</sup>.

Skutkiem Rewolucji Francuskiej były fundamentalne przeobrażenia społeczeństwa. Zmiany ustrojowe wymusiły zmiany społecz-

---

<sup>45</sup> A. Piekara, *Samorządność, samorząd, rozwój*, Warszawa 2000, s. 15; M. Karpik, *Samorząd terytorialny a państwo. Prawne instrumenty nadzoru nad samorządem gminnym*, Lublin 2008, s. 18.

<sup>46</sup> W państwach Europy Środkowej i Wschodniej rozwój prawa wyprzedzał powstanie państwa konstytucyjnego i stosunków kapitalistycznych związanych z przeprowadzeniem reform uwłaszczeniowych oraz nadaniem chłopom wolności osobistej; szerzej: E. Borkowska-Bagieńska, *Historia prawa sądowego*, Warszawa 2010, s. 60.

<sup>47</sup> J. Panejko, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, w: *Projekt konstytucji*, red. W. L. Jaworski, Kraków 1928, s. 286.

<sup>48</sup> R. Kmiecik, *Samorząd gospodarczy w Polsce...*, op. cit., s. 18.

<sup>49</sup> H. S. Maine, *Ancient law. Its connection with the early history and society and its relation to modern ideas*, Buffalo 1983, s. 96.

ne. W ich wyniku nastąpiło odejście od społeczeństwa stanowego na rzecz społeczeństwa obywatelskiego. Przyczyną tych przekształceń było rozszerzenie wolności i obowiązków obywatelskich na krąg osób nieposiadających dotychczas praw z powodu braku własności ziemi. Wskutek tego zmienił się podział społeczeństwa, który w państwach absolutystycznych składał się z elit właścicieli ziemskich oraz reszty społeczeństwa. Pozycja społeczna i prawna jednostek, która dotąd była oparta na strukturze własnościowej przestała ostatecznie mieć znaczenie. Upadek społeczeństwa stanowego oznaczał także zmiany polityczne. W rodzącym się demokratycznym państwie prawa potrzebna była nowa grupa społeczna, która stworzyłaby podstawy pod praktykę postępowania dostosowaną do ducha czasu. Rolę tę odegrało mieszczaństwo, którego interesy wiązały się z utrwaleniem nowego porządku społecznego. W wyniku jego oddolnych działań udało się wypracować zwyczaj korzystania z praw i wolności nabytych w czasie Rewolucji Francuskiej. Stało się to podstawą budowy społeczeństwa obywatelskiego, które jako nowa struktura społeczna, dopełniła w późniejszym czasie przemian kulturowych.

Rewolucja stworzyła także podstawy do wyodrębnienia się samorządu terytorialnego. Ustawa z 14 grudnia 1789 r. wprowadziła nowy podział kraju na gminy (poprzedni podział oparty był na parafiach i miastach). Ustawa doprowadziła do ujednoczenia ustroju gminy, przełamując charakterystyczny dla państwa feudalnego podział na zróżnicowanie organizacyjne struktur szczebla najniższego, takich jak np. parafie, gminy wiejskie i miejskie<sup>50</sup>. Przyznała ona wspólnotom gminnym prawo do samodzielnego bytu, uznając je za osobę prawa publicznego, dokonała odpowiedniego podziału terytorialnego na szczeblu najniższym. W jej rezultacie utworzono czterdzieści tysięcy gmin jednostkowych<sup>51</sup>. Samorząd stał się wówczas czynnikiem ideologicznego przejścia od przedmiotowego traktowania do upodmiotowienia jednostek, które w wyniku przekazania przez suwerena władzy stały się podmiotem praw i obowiązków. Niewielki obszar działania

---

<sup>50</sup> J. Jeżewski, *We Francji*, w: *Gmina w wybranych państwach Europy Zachodniej*, red. J. Jeżewski, Wrocław 1995, s. 148; efektem ustawy z dnia 22 grudnia 1789 r. była likwidacja parafii, za: D. Wójtowicz, *Decentralizacja władzy publicznej we Francji w drugiej połowie XX wieku*, Toruń 2012, s. 88.

<sup>51</sup> K. Chorąży, *Zagadnienia ustroju lokalnego we Francji*, Lublin 1998, s. 32.

oraz pogląd o roli gminy w łączeniu najmniejszych grup społecznych (rodzin) nadały jej charakter naturalny, który legł u podstaw pojęcia samorządu w ramach wcześniej omówionej teorii naturalistycznej.

Na mocy ustawy z 1789 r. gmina została wyposażona we władzę uchwałodawczą oraz wykonawczą. Reprezentantem pierwszej z nich była rada wybierana na dwuletnią kadencję. Następnie członkowie rady wybierali spośród siebie organ wykonawczy w osobie mera oraz urzędników gminnych. W radzie zasiadał reprezentant króla. Do zadań gminy należało: zarządzanie dobrami i dochodami gminnymi; ustalenie i opłacanie lokalnych wydatków, które musiały być pokryte z dóbr gminnych; kierownictwo i wykonywanie publicznych robót; zarząd zakładami gminy utrzymywanymi ze środków gminnych; zapewnienie bezpieczeństwa przez policję, czystości, zdrowia, porządku na publicznych drogach, placach i w budynkach<sup>52</sup>. Ponadto gmina realizowała również sprawy administracji państwowej przekazane w drodze delegacji. Ustawa z 14 grudnia 1789 r. zaliczała do nich następujące zadania: rozdział podatków bezpośrednich pomiędzy obywateli gminy; ich ściągnięcie oraz wpłacenie do kas okręgów i departamentów; bezpośrednie kierownictwo robotami publicznymi gminy; bezpośredni zarząd publicznymi budynkami przeznaczonymi do ogólnego użytku; konieczny nadzór i działalność celem utrzymania publicznego majątku oraz bezpośredni nadzór nad naprawą i robotami rekonstrukcyjnymi przy kościołach, budynkach parafialnych i innych budynkach wyznaniowych<sup>53</sup>. Należy dodać, że między sprawami własnymi a sprawami administracji państwowej nie było merytorycznej różnicy. Zabrakło kryteriów, na podstawie których można by dokonać podziału na zadania własne i zlecone. Kolejnym obowiązkiem, który spoczywał na gminie było przygotowywanie sprawozdań finansowych intendentowi, działającemu w imieniu władcy. Mimo że utworzono administrację samorządową, to decentralizacja w pierwszych latach po rewolucji miała charakter symptomatyczny i wykazywała wyraźne tendencje centralistyczne<sup>54</sup>. Przyczyn takiego stanu rzeczy należy upatrywać w działa-

---

<sup>52</sup> M. Szczypliński, *Organizacja, zadania i funkcjonowanie samorządu terytorialnego*, Toruń 2006, s. 12.

<sup>53</sup> J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926, wyd. 1, s. 26.

<sup>54</sup> D. Wójtowicz, *Decentralizacja władzy publicznej we Francji...*, op. cit., s. 88.

niach, które zmierzały do ocalenia dzieła rewolucji, czyli idei jedności państwa i równości obywateli. Motywy przemawiające za centralizacją, według A. Krońskiego, miały „służyć za podstawę do ustroju władzy municypalnej wszędzie tam, gdzie państwo się odbudowuje i gdzie brak wspomnianej jedności może tę budowę zniweczyć”<sup>55</sup>.

Ustawa Konstytuanty (1789 r.) oraz pierwsza konstytucja republiki francuskiej (1791 r.) uznała samorząd gminny za władzę municypalną zarówno w miastach, jak i na wsi. To był początek nowoczesnego samorządu terytorialnego. Wymieniona wyżej ustawa i konstytucja stworzyły podstawy prawne pod samorząd jako władzę lokalną. Rewolucja francuska wprowadziła rozwiązania modelowe, które mimo zmian, legły u podstaw reform samorządowych i prawa samorządowego we wszystkich krajach Europy, z wyjątkiem Anglii.

Francuski model samorządu gminnego, czyli terytorialnego, z okresu pierwszej republiki był oparty na trzech fundamentalnych zasadach, aktualnych do dzisiaj, które najpełniej oddają istotę samorządu jako instytucji niezawisłej, czyli niepodległej hierarchicznie innym organom:

- zasadzie wyboru rad gminnych przez wszystkich uprawnionych obywateli społeczności lokalnej;
- zasadzie rozdziału organów uchwalających (rad) od organów wykonawczych (zarządu i ich przewodniczących – wójtów, burmistrzów);
- zasadzie niezależności hierarchicznej organów samorządu od innych organów państwowych, w szczególności organów administracji rządowej<sup>56</sup>.

Wraz z dojściem Napoleona Bonaparte do władzy w 1799 r. nastąpił krok wstecz w zakresie kształtowania się samorządu. W ustawie z dnia 17 lutego 1800 r. Napoleon wprowadził zasadę, zgodnie z którą gminy były w stosunku zawisłości od rządowej władzy centralnej. Przez to stały się rządowymi okręgami administracyjnymi, zachowując swoją osobowość prawną w dziedzinie prawa prywatnego. Odtąd cały organizm gminny pochodził z nominacji, a najważniejszym organem stał się mer, który skupiał w swoich rękach całą władzę wykonawczą i uchwałodawczą. Rada (pochodząca również z nominacji) pełniła

---

<sup>55</sup> A. Kroński, *Ustrój komunalny miast*, Warszawa 1917, s. 42–43.

<sup>56</sup> S. Wykrętowicz, *Samorząd jako wyraz demokracji...*, wyd. 4, s. 22.

natomiast rolę podrzędną<sup>57</sup>. Majątek gminy traktowano jako majątek państwa, a cały zarząd nad nim był pod naczelnym kierownictwem prefekta. Ustawa ta, podobnie jak ustawa z 1789 r., nie przeprowadziła podziału na zadania własne i zlecone gminy. Było to konsekwencją całej napoleońskiej organizacji gminy: „organy gminy są władzami rządu, a dla takich władz nie można przeprowadzić różnicy między własnymi a delegowanymi sprawami”<sup>58</sup>.

Po okresie silnej centralizacji przejawiającej się w nominacji mera i rady municypalnej przez władze centralne oraz poddaniem jej zwierzchnictwu prefekta rozpoczęto decentralizację. Przyjmowanie poszczególnych rozwiązań w zakresie struktury organizacyjnej administracji samorządowej odbywało się stopniowo. Najpierw ustawą z dnia 21 marca 1831 r. przyjęto zasadę decentralizacji oraz prawo do powołania merów spośród osób wybranych już do rady. W 1837 r. uznano osobowość publicznoprawną gmin. Kolejnym etapem kształtowania ustroju samorządu były zmiany roku 1848, w którym wprowadzono wybór mera w powszechnych wyborach. Natomiast w 1871 r. uznano departamenty za osoby prawa publicznego i związki samorządowe. Kulminacyjnym momentem procesów decentralizacyjnych było wprowadzenie organizacyjnych podstaw systemu administracji tere nowej. Najpierw ustawą z dnia 10 lipca 1871 r. uregulowano funkcjonowanie administracji rządowej (tzw. ustawą departamentalną), mia nowicie uznano departamenty za terytorialne związki samorządowe, a dopiero po trzynastu latach sformalizowano działalność administracji samorządowej w ustawie z dnia 5 kwietnia 1884 r. (w tzw. kodeksie gminnym)<sup>59</sup>.

Przyjęto w niej koncepcję decentralizacji administracji, zastrzegając, że decentralizacja ta nie ma charakteru politycznego. Istotną zmianę ustawa wprowadziła w odniesieniu do mera, który z jednej

---

<sup>57</sup> M. Szczypliński, *Organizacja, zadania i funkcjonowanie...*, op. cit., s. 13.

<sup>58</sup> J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, wyd. 2, Wilno 1934, s. 29.

<sup>59</sup> H. Izdebski, *Współczesne modele administracji w Europie Zachodniej*, Warszawa 1990, s. 4; E. Ruśkowski, *Ewolucja stosunków między administracją centralną a samorządem terytorialnym we Francji*, „Problemy Rad Narodowych” 1983, nr 55, s. 88; J. Wojnicki, *Samorząd terytorialny we Francji*, w: *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej*, red. L. Rajca, Warszawa 2010, s. 29.

strony pozostał organem wykonawczym w gminie, a z drugiej zaś był reprezentantem władzy centralnej i wykonywał powierzone mu zadania. W tym zakresie podlegał on pod nadzór prefekta. Ustawa ta uregulowała pozycję gmin na blisko sto lat – do czasu przyjęcia ustawy z 2 marca 1982 roku<sup>60</sup>.

Podsumowując, w wyniku zmian zainicjowanych przez Rewolucję Francuską decentralizację początkowo traktowano jako formę samorządu. Dopiero w ustawie z 1884 r. ustalono, że samorząd jest synonimem decentralizacji. Geneza takiego stanu rzeczy wywodzi się z rozumienia administracji jako zarządzania sprawami publicznymi, które dokonuje się przez działanie organów i innych struktur powołanych do wykonywania zadań w interesie ogólnym<sup>61</sup>. Samorząd zatem zawsze wiązano z decentralizacją, która określa jego miejsce w strukturze administracji państwowej.

Korzystne warunki powstały dla rozwoju samorządu terytorialnego także w Prusach i w pozostałych królestwach niemieckich. Samorząd został z góry narzucony jako organizacyjna forma funkcjonowania administracji. Stanowił on próbę rozwiązania problemu słabego instynktu samozachowawczego narodu niemieckiego oraz wynikającej z tego niechęci do decydowania o sobie. Biurokratyczny zarząd miastami, w którym nadane przywileje były przez księżęta odbierane, spowodował rosnącą frustrację. Niemcy były pogrążone w apatii politycznej, kiedy rozpoczęły się wojny napoleońskie. Łatwość, z jaką byli zwyciężani, tłumaczy właśnie tę apatię<sup>62</sup>. Potwierdzeniem tego stanu rzeczy są motywy do ustawy pruskiej z 1808 r., z których wynika, że „samorząd ma być wprowadzony, gdyż leży w interesie państwa, aby naród wyszedł ze stanu niemowlęstwa przez nadanie mu prawa o decydowaniu o jego miejscowych sprawach”.

Początkiem tworzenia się współczesnego samorządu w Prusach była ustawa z dnia 19 listopada 1808 r. „Ordynacja miejska”<sup>63</sup>, której autorem był Karl von Stein. Wychodził z założenia, że należy pozyskiwać obywateli do współpracy z administracją państwową. Ustawa za-

---

<sup>60</sup> D. Wójtowicz, *Decentralizacja władzy publicznej we Francji...*, op. cit., s. 210.

<sup>61</sup> K. Chorąży, *Zagadnienia ustroju lokalnego...*, op. cit., s. 7.

<sup>62</sup> A. Kroński, *Teoria samorządu...*, op. cit., s. 15.

<sup>63</sup> *Gesetzsammlung für die Königlischen-Preussischen Staaten* 8, 324.

kladała, że miasta miały być zarządzane samodzielnie przez wybrane organy. Myślą zasadniczą steinowskiej ordynacji było wykonywanie administracji przez miasta w granicach ustaw, jednak w sposób samodzielny wedle swobodnej oceny, bez wskazówek władz nadzorczych. Organami samorządu były: magistrat oraz rada. Na czele magistratu stał burmistrz (w dużych miastach nadburmistrz – Oberbürgermeister) powołany przez władcę danego królestwa. Do zadań burmistrza należało kierowanie organem kolegialnym, który znajdował się pod ścisłym nadzorem państwowym. Nadzór ten obejmował: gospodarkę finansami, potwierdzenie zgodności z prawem statutu samorządu oraz uznanie ważności wyborów do magistratu<sup>64</sup>. Organizacja rady miejskiej natomiast została oparta na zasadzie reprezentacji wzorowanej na francuskiej ustawie z dnia 14 grudnia 1789 r. Na jej podstawie radnych wybierano w wyborach bezpośrednich i tajnych. Magistrat, jako organ wykonawczy i zarządzający, składał się z urzędników zawodowych, których kadencja trwała 12 lat oraz członków honorowych sprawujących swój urząd przez 6 lat. Nie można była jednocześnie pełnić funkcji radnego i członka magistratu, ponieważ pozycja obu organów była oparta na niezawisłości i ścisłym podziale funkcji.

Ordynacja miejska z 1808 r. dotyczyła tylko miast. Poza zasięgiem ustawy pozostała wieś. Ustawa pruska nie była w pełni demokratyczna, gdyż prawo udziału w wyborach przysługiwało tylko bogatym mieszczanom posiadającym nieruchomości w mieście lub płacącym odpowiednio wysokie podatki. Wieś niemiecka musiała jeszcze wiele lat czekać na powołanie chłopskich gmin samorządowych.

Na wsi, aż do lat osiemdziesiątych XIX wieku, panował nadal tzw. patrymonialny system administracji gmin, oparty na właścicielach ziemskich, czyli szlachcie. Opór z ich strony, uniemożliwił Steinowi nadanie ustroju samorządowego gminom wiejskim. Powodem tej sytuacji był przedłużający się w czasie proces uwłaszczenia chłopów, czyli tzw. reform włościańskich, które trwały w Prusach do 1850 r. Do czasu uwłaszczenia uprawiali oni ziemię należącą do szlachty. Dopiero od zakończenia procesu uwłaszczenia chłopów wprowadzono samorząd w pruskich gminach wiejskich, w tym na ziemiach polskich pod za-

---

<sup>64</sup> J. Sokull, *Baurecht und kommunale Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert und ihr Einfluss auf die Stadterweiterung am Beispiel der Stadt Aachen*, Aachen 2010, s. 9.

borem pruskim (w Wielkopolsce i na Pomorzu). Nastąpiło to w latach 1872 i 1891 r.

Mimo że idea Steina stała się następnie podstawą funkcjonowania całej administracji publicznej w Niemczech, należy podkreślić, że w momencie jej uchwalenia nie miała ona szerokiego zasięgu oddziaływania<sup>65</sup>. Francuska ustawa z dnia 14 grudnia 1789 r. stała się wzorem dla królestw. Przykładowo, ustrój samorządu w Królestwie Westfalii uregulował wcześniej uchwalony edykt gminny (Gemeindecodikt) z dnia 11 stycznia 1808 r. Niedługo później jego śladem poszło Królestwo Bawarii, które przyjęło podobny edykt 24 września 1808 r. Ordynacja Steina, z powodu problemów z jej stosowaniem, została wkrótce zastąpiona kolejną ordynacją z dnia 17 marca 1831 r., napisaną przez Karla Gustava von Hardenberga<sup>66</sup>.

Początkowo w Niemczech samorząd był narzucony ludności przez państwo. Wydarzenia rewolucji, które przeszły do historii pod nazwą Wiosny Ludów spowodowały, że walka o samorząd stała się taką samą walką jak o każde prawo obywatelskie. Zdarzenia z roku 1848 r. bezpośrednio wpłynęły na kształtowanie się pruskiej ustawy o samorządzie gminnym z 1850 r. Wprowadziła ona bierne i czynne prawo wyborcze dla trzech grup mieszkańców wyodrębnionych na podstawie kryterium dochodu. Kolejną regulacją prawną była ustawa o samorządzie miejskim z dnia 30 maja 1853 roku dla sześciu południowych prowincji, w których obowiązywała zmieniona ordynacja z 1831 r. W swoim pierwotnym kształcie funkcjonowała do 1933 roku<sup>67</sup>.

---

<sup>65</sup> Myśl wychowania obywatela niemieckiego w duchu państwowym świeciła swój triumf w czasie rewolucji z roku 1918. Stała współpraca obywateli w ramach samorządu wpoila w szerokie masy społeczeństwa przekonanie o moralnej nienaruszalności administracji samorządowej. Opanowanie sytuacji rewolucyjnej w Niemczech należy uznać w dużej mierze za zasługę samorządu. Samorząd niemiecki wykazał, że jest on szkołą wychowania obywatelskiego i państwowego dla całego narodu; J. Panejko, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, w: *Projekt...*, Kraków 1928, s. 283.

<sup>66</sup> J. Sokull, *Baurecht und kommunale Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert...*, op. cit., s. 10.

<sup>67</sup> D. Schwab, *Die Selbstverwaltungsidee des Freiherrn vom Stein und ihre geistigen Grundlagen*, Frankfurt a. Main 1971; W. Hofmann, *Die Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung von 1848 bis 1918*, w: *Handbuch der kommunalen Wissenschaft...*, t. 1, wyd. 3, s. 81.

W latach 1872–1875 wprowadzono podobne reformy w powiecie. Obowiązujące wówczas prawo przewidywało możliwość łączenia w powiecie funkcji organu państwowego i samorządu terytorialnego, co wyrażało się w tym, że starosta jako przedstawiciel państwa był jednocześnie przewodniczącym wydziału powiatowego, jako organu wykonawczego samorządu terytorialnego<sup>68</sup>.

Pierwsza wojna światowa wywarła niemały wpływ na ewolucję samorządu w Niemczech. Konstytucja weimarska z dnia 11 sierpnia 1919 r. w art. 127 postanowiła, że „gminy i związki gminne mają prawo do samorządu w granicach ustaw”. Podobne ustalenia znajdują się również w art. 70 konstytucji pruskiej, która zapewniła „gminom politycznym i związkom gminnym prawo samorządu w zakresie własnych spraw pod ustawowym nadzorem ze strony praw”<sup>69</sup>. Postanowienie to wskazało jasne granice rozciągłości samorządu gminnego, które oparto na ustawach Rzeszy Niemieckiej i krajów uprawnionych do ograniczenia lub rozszerzenia zakresu działania gmin.

Gminy posiadały kompetencje, czyli mogły określić swój zakres działania. Wykonywały tylko te zadania, które przekazano im w ustawie. W tym leżało, jak stwierdził pruski Najwyższy Trybunał Administracyjny: „ogólne polityczne znaczenie gmin i zasadnicza odróżniająca cecha ich zadania specjalne od innych korporacji, które nie dążą do jednego więcej lub mniej odosobnionego celu, lecz mają przeznaczenie zajmować się wszystkimi stosunkami życia społecznego”<sup>70</sup>.

Na gruncie konstytucji weimarskiej ustrój miast niemieckich opierał się na działalności organu przedstawicielskiego oraz organu wykonawczego. Działalność ta nie zawsze miała charakter równorzędny.

Organem uchwałodawczym było przedstawicielstwo gminne zwane także przedstawicielstwem wszystkich obywateli. Wybory do niego były powszechne, równe, tajne i odbywały się w głosowaniu proporcjonalnym. Bierne prawo wyborcze posiadali właściciele domów oraz osoby płacące podatki. Nazwy przedstawicielstwa gminnego

---

<sup>68</sup> M. Szypliński, *Organizacja, zadania i funkcjonowania...*, op. cit., s. 14. Ordynacja wyborcza powojenna najwcześniej została przyjęta 15 marca 1919 r. w Wirtembergii, a najpóźniej w Saksonii w dniu 1 sierpnia 1923 r. Obie ordynacje wprowadziły pięcioprzymiotnikowe wybory.

<sup>69</sup> J. Panejko, *Samorząd porównawczy*, Kraków 1928, s. 95.

<sup>70</sup> Ibidem, s. 96.

były różne w poszczególnych krajach: w Prusach i Hesji – „Stadtverordnetenversammlung”; w Hanowerze – „Bürgervorsteherkollegium”; w Bawarii, Badenii, Turyngii – „Stadtrat”; w Saksonii – „Gemeindeverordnetenversammlung”; w Wirtembergii – „Gemeinderat”<sup>71</sup>.

Działalność organu wykonawczego była bardziej złożona. Podstawą wyróżnienia form funkcjonowania była pozycja burmistrza względem rady miejskiej i związany z tym zakres kompetencji. Na gruncie konstytucji weimarskiej występowały dwa systemy: kolegialny i jednostkowy (w osobie burmistrza). Pierwszy z nich miał ponadto dwie odmiany: kolegialny system dwuizbowy lub kolegialny system jednoizbowy.

W systemie dwuizbowym pozycja magistratu i rady miejskiej była równorzędna. Magistrat było to ciało oddzielone i zasadniczo niezależne od rady miejskiej, występujące wobec niej jako drugi czynnik równouprawniony w zakresie wykonywania określonych zadań. Z zastrzeżeniem, że członkiem magistratu nie mógł być członek rady miejskiej. Ustrój miejski oparty na tym systemie zwano „Magistratsverfassung” (ustrojem magistrackim).

Z kolei w systemie jednoizbowym pozycja kolegium (magistratu) była identyczna z przedstawicielstwem miejskim. System ten występował obok rady miejskiej w Bawarii i Wirtembergii. Przyjął tam nazwę „Stadtratsverfassung” (ustrój z dominującą pozycją rady miejskiej). Natomiast ustrój jednoizbowy z burmistrzem na czele, w którym nie było magistratu jako ciała kolegialnego, określono terminem „Bürgermeisterverfassung” (ustrój burmistrzowski)<sup>72</sup>.

W systemie dwuizbowym, aby przyjąć uchwałę gminną, należało uzyskać zgodę magistratu i rady miejskiej. Przewodniczącym magistratu był burmistrz, natomiast przewodniczącym rady miejskiej był wybrany przez nią członek<sup>73</sup>. Główną wadą tego systemu był długi czas wykonywania zadań administracji samorządowej. Jednak pozorowaną zaletą było wszechstronne opracowanie danego zagadnienia. W rzeczywistości zarówno procedura przyjmowania uchwał, jak i sposób ich przygotowania były przedmiotem licznych konfliktów oraz rywalizacji między magistratem a radą, która kończyła się wygraną jednej ze stron.

---

<sup>71</sup> Ibidem, s. 97.

<sup>72</sup> Ibidem, s. 98.

<sup>73</sup> Ibidem.

Natomiast system jednoizbowy występował w dwóch odmianach: „Stadtratsverfassung” i „Bürgermeistersverfassung”. Zależał on od tego, czy dana izba jest powołana tylko do podjęcia uchwał w zasadniczych sprawach (kompetencja uchwałodawcza), czy też do wykonywania bieżącej administracji (kompetencja zarządzająca). W ustroju burmistrzowskim („Bürgermeistersverfassung”) sam burmistrz prowadził bieżącą administrację (w większych miastach posiadał pomocników, którzy nie mieli jednak głosu w radzie). Rada miejska nie była w tym ustroju skrępowana w zakresie podejmowania uchwał. W praktyce próbowano zapobiegać lekkomyślności uchwał przez przewodniczenie radzie przez burmistrza. Z kolei w ustroju „Stadtratsverfassung”, rada miejska wykonywała obie funkcje uchwalające i zarządzające. Inaczej rzecz miała się w Saksonii, Turyngii oraz Dolnej Saksonii, gdzie rada miejska (przedstawicielstwo gminne) sama podejmowała uchwały gminne, a organ wykonawczy ograniczał się tylko do przygotowania uchwał i ich wykonania. Przewodniczącym rady nie był burmistrz, ale członek rady. System ten wskazywał na osłabioną funkcję burmistrza oraz mniejszy zakres władzy, jakim dysponował w przypadku pozostałych ustrojów. Kadencja rad w Saksonii, Turyngii oraz Dolnej Saksonii trwała trzy lata (w Prusach cztery lata), proporcjonalnie do tego obniżono również kadencję burmistrza: w Saksonii i Dolnej Saksonii do lat sześciu, a w Turyngii do lat trzech (w Prusach burmistrz sprawował swój urząd przez dwanaście lat).

Do głównych słabości tych regulacji należał zbyt wąski nadzór ze strony państwa. Dlatego też przystąpiono do opracowania nowej ustawy samorządowej. Projekt tej ustawy ogłoszono w 1930 r., a w jej paragrafie pierwszym wskazano, że: „samorząd komunalny to prawo korporacji terytorialnej do samodzielnego zarządzania własnymi sprawami”. W myśl art. 3 samodzielną zarząd oznaczał, że miał być niezależny od wskazówek władzy nadzorczej z wyłączeniem zadań zleconych. Projekt wprowadził dodatkowy organ, będący wydziałem państwowym (Staatsausschuss) – z przeważającym elementem obywatelskim i tylko za zgodą tego wydziału minister mógł uchylić zarządzenie gmin godzące w interes państwa. Władza rządowa musiała zatwierdzać uchwały rady miejskiej, które dotyczyły: pożyczki, przyjęcia gwarancji i założenia przedsiębiorstw finansowych. Wynika z tego, że rząd zdawał sobie sprawę z ewolucji społeczeństwa,

z jego dojrzałości do samodzielnego stanowienia o interesach miejscowych i że wyszedł na przeciw dążeniom realizującym swobody obywatelskie.

W 1933 r. zaczęto nawiązywać kolejny raz do regulacji napoleońskich. Od tego czasu organy samorządu terytorialnego pochodziły z nominacji. Dekret rządu pruskiego z dnia 15 grudnia 1933 r. „Ustawa o ustroju gmin” wprowadził jednoosobowych kierowników gmin w postaci burmistrzów, starszych burmistrzów, sołtysów gminnych i wiejskich, którym przekazano całą władzę. W miejsce rad gminnych powołano „mężów doświadczonych” jako doradców i kierowników gmin.

Po objęciu władzy w państwie przez Adolfa Hitlera w 1933 r. zlikwidowano samorząd gminny w rozumieniu teorii prawa administracyjnego jako korporacji prawa publicznego, wyposażonej, w granicach przepisów prawa, w odpowiedzialność za realizację przekazanych zadań państwowych. 22 maja 1933 r. połączono wszystkie gminy w jeden związek międzygminny (Gemeindetag). W styczniu 1935 r. wydano nową ordynację miejską, która pozbawiła je samodzielności i niezależności od państwa. W § 1 ust. 2 wskazano, że gminy nie będą działały na własną odpowiedzialność, a ich funkcjonowanie uzależniono od wykonywania zadań związanych z kierowaniem państwem (Ziele der Staatsführung). Zmiany dokonały się nie tylko na płaszczyźnie systemowej, ale także w zakresie struktury organizacyjnej. Burmistrz został zastąpiony przez Gauleitera, który miał urzeczywistniać zadania partii na szczeblu lokalnym. Zgodnie z § 48 do jego zadań należało powołanie rady gminnej. Rozwiązania przyjęte w ordynacji miejskiej, mimo zachowania fasadowej struktury samorządu, doprowadziły do jego faktycznego osłabienia i uzależnienia od władzy państwa<sup>74</sup>.

---

<sup>74</sup> H. Matzerath, *Die Zeit des Nationalsozialismus*, w: *Handbuch der kommunalen...*, wyd. 3, s. 122. Interesujące jest to, że ordynacja miejska z 1933 r. uzależniła samorząd od państwa w aspekcie politycznym i prawnym, natomiast nie zrobiła tego w aspekcie gospodarczym. Wyposażyła ona w § 67 gminę w prawo do prowadzenia działalności gospodarczej jako spółkę prawa handlowego w celu realizacji celów państwowych. Obecnie zasada ta jest uaktualniona i w sensie wskazanym w ordynacji z 1933 r. nadal obowiązuje w niemieckim prawie samorządowym; M. Stolleis, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*, München 2012, s. 690; por. C. Engeli, W. Haus, *Quellen zum modernen Gemeindeverfassungsrecht in Deutschland*, Stuttgart 1975.

### 1.3. Wpływ ustroju federalnego na system administracji publicznej

Cezurą kształtowania się ustroju prawnego samorządu terytorialnego po drugiej wojnie światowej jest wejście w życie 24 maja 1949 r. niemieckiej ustawy zasadniczej (Grundgesetz). W celu omówienia miejsca samorządu terytorialnego w systemie prawnym i politycznym należy rozpocząć od wskazania jego pozycji w administracji publicznej, na którą największy wpływ wywarła federalna struktura państwa. Określenie wpływu ustroju państwowego na system administracji publicznej wiąże się z następującymi pytaniami: jakie są cechy państwa federalnego? Jakie są zależności między ustrojem państwowym a podziałem terytorialnym? W jaki sposób podział terytorialny oddziałuje na system administracji publicznej? W celu udzielenia odpowiedzi na postawione pytania w pierwszej kolejności należy wskazać na specyfikę ustrojową.

Z ustrojem państwowym związana jest także forma państwa, którą definiuje się jako określenie sposobu organizacji życia politycznego i społecznego. Ustrój Republiki Federalnej Niemiec został scharakteryzowany w rozdziale drugim ustawy zasadniczej z 23 maja 1949 r.<sup>75</sup> Artykuły 20–37 odnoszą się do zasady państwa federacyjnego i wzajemnych stosunków prawa federalnego do prawa krajów związkowych.

---

<sup>75</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, BGBl. S. 1.

Termin ustawa zasadnicza (Grundgesetz) po drugiej wojnie światowej został wprowadzony w celu podkreślenia tymczasowości obowiązujących regulacji prawnych; T. Goduń, M. Cygnarowski, S. Dudek, P. Iwaniszczuk, *Mały leksykon systemów politycznych*, Warszawa 2001, s. 51. W polskiej literaturze podmiotu szerzej na temat ustroju politycznego RFN pisali: L. Garlicki, *Ustrój polityczny RFN*, Warszawa 1985; J. Issensee, P. Kirchhoff, *Parlament Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 1995; L. Janicki, *Ustrój państwowy RFN*, Poznań 1986; K. A. Wojtaszczyk, *Bundestag i Bundesrat w Republice Federalnej Niemiec*, Warszawa 1992; T. Eschenberg, *Staat und Gesellschaft*, München 1963; M. Domagała, *Pozycja konstytucyjnoprawna kraju w systemie federalnym Republiki Federalnej Niemiec na przykładzie Hesji*, Łódź 1990, s. 30; M. Domagała, *System kanclerski i jego możliwości zastosowania w nowej konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, w: *Konstytucyjne systemy rządów: możliwości adaptacyjne do warunków polskich*, red. M. Domagała, Warszawa 1997, s. 113–138; E. Zieliński, *Rząd Republiki Federalnej Niemiec*, w: *Rządy w państwach Europy*, red. E. Zieliński, I. Bokszczanin, Warszawa 2003, s. 180–219.

Natomiast w art. 20 niemieckiej ustawy zasadniczej wskazano, że RFN jest państwem socjalnym, prawnym, demokratycznym i federalnym<sup>76</sup>.

System polityczny RFN zorganizowany jest w sposób sfederalizowany i składa się ze związku (Bund) i 16 krajów związkowych (Bundesländer). Kraj związkowy nie posiada atrybutu suwerenności, stąd też nie jest zdecentralizowaną formą administracji państwowej. Decentralizacja ma miejsce dopiero w ramach struktury krajów federalnych, w których łącznie występują 401 powiatów (Kreise) i 11 014 gmin (Gemeinden)<sup>77</sup>.

Ustawa zasadnicza przyznaje najwyższą władzę na terytorium związku federacji, która nie jest podporządkowana żadnemu innemu państwu. Sporny pozostaje natomiast charakter państwowy krajów związkowych. Zgodnie z art. 20 ustawy zasadniczej (Grundgesetz-GG) niedopuszczalna jest jej zmiana, na skutek której nastąpiłaby likwidacja podziału państwa związkowego na kraje, powiaty i gminy. Albert Bleckmann twierdzi, że „kraje związkowe nie są wprawdzie suwerenne, ale są państwami w sensie prawa konstytucyjnego<sup>78</sup>. Za przyznaniem krajom statusu „państw”, według tego autora, przemawia np. art. 20 ust. 1 ustawy zasadniczej, wskazujący na 3 kryteria, jakie muszą zaistnieć, aby nadać krajom status państw: terytorium, ludność oraz organizacja państwowa (parlament krajowy, rząd krajowy, wymiar sprawiedliwości). Poza tym kraje dysponują własnymi konstytucjami, ustawodawstwem krajowym oraz ograniczoną zdolnością do zawierania umów międzynarodowych, a więc przymiotami państwa. Bleckmann podkreśla, że w państwie związkowym „suwerenność jest podzielona pomiędzy związek i państwa członkowskie<sup>79</sup>”, co wskazuje na to, że kraje związkowe w zakresie kompetencji własnych nie podlegają władzy państwowej federacji. Koncepcja ta do końca jednak nie przekonuje. Wątpliwości budzi oddzielenie kryteriów państwowości

---

<sup>76</sup> Zasada federalizmu jest w pewnym stopniu wynikiem doświadczeń Republiki Weimarskiej, historycznej tradycji ustrojowej Niemiec oraz zaleceń mocarstw okupacyjnych. Po drugiej wojnie światowej władze okupacyjne dążyły do ograniczenia pozycji centralnych władz państwowych; B. Banaszak, *Wstęp*, w: *Konstytucja Niemiec*, Warszawa 2008, s. 20.

<sup>77</sup> Statistisches Bundesamt, *Statistisches Jahrbuch*, Wiesbaden 2018, s. 29.

<sup>78</sup> K. Stern, *Das Staatsrecht der BRD*, wyd. 2, München 1984, s. 19.

<sup>79</sup> A. Bleckmann, *Staatsrecht*, Köln 1985, s. 391–395.

kraju związkowego od federacji. Stąd też nie można jednoznacznie zgodzić się z Bleckmannem, że kraje związkowe są państwami w sensie prawa konstytucyjnego.

Związkowa budowa RFN przejawia się w strukturze organów państwowych złożonych z organów federalnych i krajowych. Rodzaje i kompetencje pierwszych z nich są określone w ustawie zasadniczej, drugie z kolei w konstytucjach krajów związkowych. Federalnym organem ustawodawczym jest Parlament Związkowy (Bundestag). Pewne kompetencje w dziedzinie ustawodawstwa posiada również Rada Federalna (Bundesrat). Z kolei federalna władza wykonawcza składa się z: Rządu Federalnego (Bundesregierung) złożonego z federalnego Kanclerza i poszczególnych ministrów, a także z Prezydenta Związku (Bundespräsident)<sup>80</sup>. Porządki prawne, panujące w poszczególnych krajach, muszą odpowiadać zasadom republikańskiego, demokratycznego i socjalnego państwa prawa. W oparciu o tę zasadę kraje kształtują własną strukturę organizacyjną. Władza ustawodawcza sprawowana jest przez parlamenty krajowe (Landtag). Natomiast do realizowania władzy wykonawczej powołane są rządy krajowe złożone z premiera i ministrów. Podporządkowana jest im cała struktura administracji krajowej.

System kanclerski funkcjonujący w RFN charakteryzuje się następującymi cechami: szefem rządu jest kanclerz wyposażony w rozbudowane kompetencje, któremu podporządkowani są członkowie rządu. Zaufaniem parlamentu cieszy się nie cały gabinet, lecz tylko on. Bundestag ma decydujący udział w jego powołaniu. Ponadto ustawa zasadnicza ogranicza odpowiedzialność parlamentarną kanclerza, który może być odwołany tylko w drodze konstruktywnego wotum nieufności. Polega ono na jego odwołaniu z równoczesnym wyborem następcy. System kanclerski wprowadza również ograniczoną możliwość rozwiązania parlamentu przez władzę wykonawczą.

Rozważając wpływ ustroju państwowego na system administracji publicznej, należy także oprócz formy państwa, poddać analizie strukturę terytorialną RFN. Ze względu na nią wyróżnia się państwo unitarne (z jednym systemem prawnym, jednolitą organizacją wewnętrzną oraz podziałem terytorialnym o charakterze administracyjno-politycz-

---

<sup>80</sup> R. Stasikowski, *Gwarancje samorządności gminnej w systemie prawnym Polski i Republiki Federalnej Niemiec*, Bydgoszcz–Katowice 2005, s. 24.

nym) i federalną (z podziałem na części składowe o dużym stopniu niezależności i samodzielności, dysponujące odrębnymi systemami prawnymi)<sup>81</sup>.

Wśród kryteriów odróżniających państwo unitarne od federalnego należy wymienić: sfery usytuowania suwerenności, podział uprawnień oraz autonomię terytorialną. Rola podmiotów tworzących federację rozpatrywana jest często w kategorii sporu o suwerenność państwa związkowego. Przyjęcie teorii unitarystycznej zakłada, że suwerenność ma państwo, jeśli dysponuje władzą zwierzchnią względem innych podmiotów. Natomiast państwa związkowe zrzekają się częściowo swojej suwerenności na rzecz federacji<sup>82</sup>. Oznacza to, że w państwie unitarnym może występować tylko poziomy podział władzy, ponieważ pionowy podział odpowiada podziałowi suwerenności między różne szczeble terytorialne państwa. W państwie unitarnym funkcjonuje zatem jednorodny system organów sądowych, prawodawczych i wykonawczych oparty o jednolity system prawa materialnego i formalnego<sup>83</sup>. Natomiast w Niemczech zarówno na szczeblu krajowym, jak i federalnym działają organy sądowe, legislatura i egzekutywa osobno na podstawie regulacji prawnych kraju związkowego i władz federacji. Federalizm jako forma organizacji państwa sprowadza się zatem do rozkładu kompetencji pomiędzy władzą centralną a władzą terytorialną, która uzależniona jest od decyzji centrum i części składowych federacji<sup>84</sup>.

Z suwerennością związany jest także podział uprawnień organów państwa. W modelu unitarnym, którego klasycznym przeciwieństwem jest federacja, każdy organ znajduje podstawy swojego istnienia wyłącznie w przepisach stanowionych przez właściwe centralne organy

---

<sup>81</sup> B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, wyd. 5, Warszawa 2010, s. 14.

<sup>82</sup> H. Laufer, *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn 1991, s. 258; P. Czarny, *Bundesrat między niemiecką tradycją a europejską przeszłością*, Warszawa 2000, s. 7; K. Nowak, *NRF. Zagadnienia polityczno-ustrojowe*, Warszawa 1967, s. 5.

<sup>83</sup> Do innych cech państwa jednolitego K. A. Wojtaszczyk zalicza także jednolite obywatelstwo; K. A. Wojtaszczyk, *Współczesne systemy polityczne*, Warszawa 1992, s. 46.

<sup>84</sup> Z. Czachór, *Samorząd terytorialny a supranarodowy rozwój integracji europejskiej*, w: *Polski samorząd terytorialny w procesie integracji z Unią Europejską*, red. B. Nawrot, J. Pokładecki, Poznań 2003, s. 25.

państwa<sup>85</sup>. Poza państwem nie ma innych organów, które posiadałyby suwerenność. Wskutek tego nie występują inne regulacje prawne, które nadawałyby uprawnienia władcze odrębne od tych, które są centralnie stanowione. W państwie federalnym występuje pionowy podział władzy ustawodawczej i wykonawczej – zgodny z podziałem suwerenności między federacją i jej częściami składowymi – krajami związkowymi. Władza jest zatem rozdzielona między parlament i rząd federalny oraz parlamenty i rządy państw. Podział władzy zakłada, że tylko pewne obszary polityki są zastrzeżone dla organów federalnych. Większość spraw związanych z polityką wewnętrzną pozostaje w gestii państw członkowskich, które dysponują w tym zakresie autonomią polityczną.

Podział zadań i kompetencji państwowych, którego skutkiem ma być utrwalenie wolności, nie może być osiągnięty w sposób optymalny, jeżeli funkcje wykonawcza i ustawodawcza zostaną podzielone wyłącznie pomiędzy odrębne organy państwowe, jak ma to miejsce w art. 20 ust. 2 zdanie drugie niemieckiej ustawy zasadniczej (tzw. poziomy podział władzy – horizontale Gewaltenteilung). Cel ten może być osiągnięty dopiero wówczas, gdy poniżej państwa zostaną dopuszczone również inne podmioty zdolne do podjęcia decyzji, które będą wykonywały określone zadania na własną odpowiedzialność tzw. pionowy podział władzy. Samorząd nie oznacza zatem wolności do państwa, czyli wolności od związania prawem. Stanowi on wolność od państwa, która polega na twórczej działalności na własną odpowiedzialność z poszanowaniem prawa<sup>86</sup>.

Uczestnictwo części składowych w kształtowaniu woli federacji stanowi kolejne kryterium odróżnienia państwa unitarnego od federalnego. Jeśli jednostki lokalne mają konstytucyjnie zagwarantowane prawo wpływu na centrum, wówczas mamy do czynienia z federacją<sup>87</sup>. Jest to uprawnienie do samodzielnej działalności prawotwórczej i administracyjnej przyznane przez państwo zorganizowane.

---

<sup>85</sup> H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, wyd. 6, Warszawa 2009, s. 20.

<sup>86</sup> F. E. Schnapp, *Die Ersatzvornahme in der Kommunalaufsicht*, Bochum 1969, s. 7.

<sup>87</sup> C. B. Blankart, *Föderalismus in Deutschland und in Europa*, Baden-Baden 2007, s. 24.

wanej zbiorowości społecznej, która pozostaje w granicach państwa i podlega jego zwierzchności. Normy prawne i decyzje jednostki autonomicznej muszą mieścić się w ramach obowiązującego prawa państwowego<sup>88</sup>. Natomiast jeśli dysponują szeroką samodzielnością, ale tego uprawnienia im brakuje, to państwo należy traktować jako jednolite.

Wpływ ustroju państwa na system administracji publicznej można rozpatrywać analizując: po pierwsze, poziom scentralizowania, który dotyczy szerokości podejmowanych decyzji oraz ich zasięgu; po drugie, istotę i podział administracji w celu wykonywania zadań państwa, a po trzecie, wpływ podziału terytorialnego na system administracji.

W Niemczech występuje jednakowe rozumienie administracji jako zarządu lub zarządzania. Jest to pojęcie używane w dwojakim znaczeniu: albo jako jedna z podstawowych dziedzin działalności państwa polegająca na zarządzaniu, albo jako ogół organów państwowych zajmujących się administrowaniem. Administracja polega zatem na organizowaniu bezpośredniej i praktycznej realizacji jego zadań. Jako działalność wykonawczo-zarządzająca jest prowadzona przez administrację kraju związkowego (administrację bezpośrednią) i jego administrację samorządową (administrację pośrednią). W niemieckiej literaturze przedmiotu mowa jest o tym, że: „podział terytorialny przeprowadza się przy uwzględnieniu więzi społecznych i kulturowych wspólnoty terytorialnej oraz wymagań związanych z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym”<sup>89</sup>.

Pomiędzy podziałem terytorialnym (gminami, powiatami) a funkcjonującą na ich terenie administracją istnieje szereg zależności:

- 1) zmiany zasad ustrojowych powodują zwykle potrzebę przekształceń w podziale terytorialnym. Skutkiem przyjętych regulacji odnoszących się do podziału terytorialnego jest struktura organów właściwych dla tworzenia prawa miejscowego i przepisów lokalnych oraz właściwość miejscowa do stanowienia prawa;

---

<sup>88</sup> A. Stelmach, S. Zyborowicz, *Model autonomii lokalnej w procesie integracji europejskiej*, w: *Polski samorząd terytorialny...*, s. 46; M. Bankowicz, *Słownik polityki*, Warszawa 1996, s. 24.

<sup>89</sup> H. Albert, *Die Föderalismusdiskussion im Zuge der deutschen Einigung*, w: *Föderalismus. Demokratische Struktur für Deutschland und Europa*, red. K. Bohr, München 1992, s. 16.

- 2) podział terytorialny określa zakres miejscowy funkcjonowania organów administracji bezpośredniej i pośredniej oraz wymusza określony podział zadań publicznych;
- 3) decyduje o tym, czy sprawy obywateli będą sprawnie i szybko realizowane. Pośrednio odnosi się także do czasu przeprowadzenia samego procesu decyzyjnego poprzedzającego znalezienie rozwiązania w danej sprawie;
- 4) wielkość obszaru terytorialnego wpływa bezpośrednio na zlecone zadania oraz na środki finansowe, które zostały przyznane na ich wykonanie.

Sprawne funkcjonowanie państwa jako organizacji społecznej jest uzależnione od prawidłowego zarządzania sprawami publicznymi. Warunkiem efektywnego zarządzania jest nie tylko decentralizacja władzy, ale również takie dysponowanie kompetencjami, które umożliwiają podejmowanie bieżących czynności zarządczych zarówno przez organy centralne, jak i terenowe w sposób bardziej odpowiedzialny. Podział organów administracji publicznej można przeprowadzić, biorąc pod uwagę powierzchnię kraju, położenie geograficzne, uwarunkowania historyczne i gospodarcze. Ze względu na realizowaną w ustroju demokracji obywatelskiej zasadę decentralizacji oraz specyfikę państwa federalnego wprowadza się inny aparat pojęciowy, który zakłada podział na administrację pośrednią i bezpośrednią. Administracja pośrednia (*mittelbare Verwaltung*) obejmuje: federację, kraje związkowe oraz gminy. Natomiast administracja bezpośrednia składa się z jednostek organizacyjnych, które nie są samodzielnymi podmiotami wyposażonymi w odrębną osobowość prawną. Zalicza się do nich przykładowo ministerstwa, którym przyznano w ustawach władztwo administracyjne<sup>90</sup>.

Regulacje prawne dotyczące funkcjonowania administracji na szczeblu kraju związkowego zostały przyjęte tylko przez Badenię-Wirtembergię, Brandenburgię, Meklemburgię-Pomorze Przednie, Nadrenię Północną-Westfalię, Kraj Saary, Saksonię i Saksonię-Anhalt. Mimo że brakuje regulacji w tym zakresie w pozostałych krajach związkowych, w każdym z nich administracja rządowa składa się

---

<sup>90</sup> W. Wolff, *Allgemeines Verwaltungsrecht. Verwaltungsverfahrenrecht. Verwaltungsprozessrecht*, wyd. 4, Baden-Baden 2004, s. 38.

z wyższych stopni: rządu kraju związkowego, Prezydenta (Ministerpräsident) oraz ministrów z podległymi ministerstwami. Na stopniu pośrednim (Mittelstufe) znajdują się urzędy administracji szczególnej (Sonderverwaltungsbehörde) i ogólnej. Na ich czele stoi Regierungspräsident (zwany także w innych krajach związkowych Bezirksregierung, Regierungspräsidium, Regierung lub Landverwaltungsamt w Turynii). Należy dodać, że w Brandenburgii, Meklemburgii-Pomorzu Przednim, Dolnej Saksonii, Saarze i Szlezwiku-Holsztynie zrezygnowano z funkcji Regierungspräsident<sup>91</sup>. Podział, w oparciu o kryterium wykonywania zadań administracji rządowej kraju związkowego, stał się inspiracją do przeprowadzenia w latach 90. XX wieku reformy administracyjnej tzw. reformy funkcjonalnej. W jej wyniku gminy w Niemczech nie dzielą się ze względu na kryterium wielkości, lecz efektywności realizowanych zadań<sup>92</sup>.

W latach 90. XX wieku w Niemczech miała miejsce reforma terytorialna. Ustanowiła nowy porządek, który odpowiadał zmianom, jakie powstały po 1990 roku<sup>93</sup>. Reforma terytorialna z 1993 r. nie wprowadziła jednostek podziału terytorialnego, tylko zmieniła ustrój i wielkość krajów związkowych<sup>94</sup>. Wymusiła tym samym zmiany w zakresie regulacji prawnych gmin<sup>95</sup>. Wśród przyczyn reformy terytorialnej w Niemczech można wyróżnić: nowe problemy, które powstały po zjednoczeniu Niemiec, przeobrażenia na arenie międzynarodowej, potrzebę zmiany paradygmatu organizacji prywatnego sektora

---

<sup>91</sup> H. Thömer, *Schwerpunkte der niedersächsischen Staatsmodernisierung*, „Niedersächsische Verwaltungsblätter“ 2000, nr 8, s. 187; por. M. Burgi, *Verwaltungsorganisation und Verwaltungsmodernisierung in Nordrhein-Westfalen*, „Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter“ 2001, nr 15, z. 1, s. 1; R. Höppner, *Verwaltungsreform in Sachsen-Anhalt*, „Landes- und Kommunalverwaltung“ 2001, z. 1, s. 2–5.

<sup>92</sup> M. Miller, *Die Funktionalreform in den neuen Bundesländer*, „Landes- und Kommunalverwaltung“ 1998, z. 6; C. Büchner, *Kommunale Selbstverwaltung: Beiträge zur Debatte*, Berlin 1999, s. 216.

<sup>93</sup> W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Assmann, *Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts*, Baden-Baden 1993, s. 7; G. Püttner, W. Bernet, *Verwaltungsaufbau und Verwaltungsreform in den neuen Ländern*, Tübingen 1991, s. 14.

<sup>94</sup> G. Glogowski, *Verwaltungsreform als Aufgabe von Staat und Kommunen*, w: *Verwaltungsreform – Herausforderung für Staat und Kommunen*, red. J. Ipsen, Baden-Baden 1995, s. 11.

<sup>95</sup> H. Albert, *Die Föderalismusdiskussion im Zuge...*, s. 15.

oraz wpływ przekształceń, jakie dokonały się w państwach sąsiadujących z RFN<sup>96</sup>. Podstawą wyodrębnienia granic pięciu nowych krajów związkowych: Brandenburgii, Meklemburgii-Pomorza Przedniego, Saksonii, Saksonii-Anhalt oraz Turyngii były dwa kryteria: po pierwsze, wielkość oraz po drugie, zdolność do wykonywania zadań przekazanych przez państwo<sup>97</sup>. W przygotowaniu reformy samorządowej brały udział różne ośrodki władzy politycznej, specjalnie w tym celu powołane organy państwa oraz zespoły badawcze.

Reforma terytorialna w Niemczech przebiegała według określonej wizji, tego co stanie się później z nowymi organami administracji samorządowej po jej wprowadzeniu. Wydano na ten temat wiele publikacji tzw. „Handbücher zur Verwaltungsreform” („Podręczniki do reformy administracji”), które wskazywały na nową formę zarządzania administracją opartą z jednej strony, na anglosaskim modelu New Public Management, a z drugiej zaś, na skandynawskim modelu partycypacji członków społeczności lokalnej w rządzeniu<sup>98</sup>.

Reforma wprowadziła i utrwaliła trójstopniowy podział terytorialny, który został uregulowany w ustawie zasadniczej oraz w konstytucjach krajów związkowych. Według ustawy zasadniczej obejmuje on: federację, kraj związkowy oraz gminę. Ponadto, w każdym z krajów związkowych występuje powiat, który jest jednostką ich podziału terytorialnego. Należy przypomnieć, że kraje związkowe dzielą się także na okręgi regencyjne (Regierungbezirke) z wyjątkiem Kraju Saary, Szlezwiku-Holsztyna oraz miast tych krajów. Stopień ten należy do administracji rządowej. Wyjątkiem w tym względzie jest okręg (Bezirk), który w Bawarii jest trzecim szczeblem samorządu terytorialnego obok gmin i powiatów<sup>99</sup>.

---

<sup>96</sup> F. Nachold, J. Bogumil, *Modernisierung des Staates. New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive*, Opladen 2000, s. 80.

<sup>97</sup> H. Albert, *Die Föderalismusdiskussion im Zuge...*, s. 27.

<sup>98</sup> M. Röber, *Wandel der Verwaltung zwischen Erneuerungsplan und Reformmüdigkeit*, w: *Handbuch zu dem Verwaltungsrecht*, red. B. Blanke, S. von Bamberger, F. Nullmeier, G. Wewer, Opladen 2001, wyd. 2, s. 49.

<sup>99</sup> J. Itrich-Drabarek, *Encyclopedia of Public Administration*, Warszawa 2019, s. 68; K. Kociubiński, *Samorząd terytorialny w Niemczech. Przegląd modeli ustrojowych współczesnych niemieckich gmin*, w: *Samorząd terytorialny w Europie i w Polsce. Wybrane aspekty*, red. K. Kociubiński, Toruń 2008, s. 154; J. Jagoda, *Organizacja samorządu terytorialnego w Niemczech*, w: *Prawnoadministracyjne*

#### 1.4. Samorząd terytorialny jako forma zdecentralizowanej administracji publicznej

Specyfika kształtowania się ustroju prawnego samorządu terytorialnego zależy od miejsca w strukturze administracji publicznej. Wyjaśniając na czym polega samorząd jako zdecentralizowana forma administracji publicznej, należy rozpocząć od wyjaśnienia istoty decentralizacji.

Decentralizacja stanowi zaprzeczenie centralizacji rozumianej jako proces ograniczania przez władze centralne samodzielności podmiotów terytorialnych i innych podmiotów korzystających z samorządności oraz jako rezultat tego procesu, polegający na braku w systemie władz i instytucji publicznych podmiotów, które nie podlegałyby osobowo lub służbowo władzom centralnym<sup>100</sup>. Zatem centralizacja to pełne podporządkowanie instytucjom centralnym, jak również rezultat tego procesu. W celu przeciwdziałania jej skutkom przekazuje się organom zdecentralizowanej administracji publicznej kompetencje, w które do tej pory były wyposażone organy władzy centralnej<sup>101</sup>. Wskutek tego ograniczenie podporządkowania może nastąpić tylko jako ustawowe, trwałe, prawnie chronione przekazanie zadań i środków do ich wykonania<sup>102</sup>. Należy dodać, że centralizacja i decentralizacja są dwiema podstawowymi koncepcjami budowy struktury organizacyjnej aparatu administracyjnego. W doktrynie nauki o administracji podkreśla się, że koncepcje te się nie wykluczają, mimo przeciwnych założeń. W ramach konkretnego aparatu administracyjnego danego państwa dochodzi do uzupełnienia się struktur zbudowanych w oparciu o koncepcje

---

*regulacje samorządności i zarządzania państwem w Unii Europejskiej*, red. J. Ryszka, C. Woźniak, Opole 2006, s. 208; K. J. Helnarska, *Ewolucja samorządu terytorialnego w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Toruń 2012, s. 135.

<sup>100</sup> J. Sobczak, *Decentralizacja administracji publicznej a zadania samorządu terytorialnego*, w: *Ustrój terytorialny państw a decentralizacja systemu władzy publicznej*, red. A. Lutrzykowski, Toruń 2012, s. 33.

<sup>101</sup> H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, wyd. 2, Warszawa 2011, s. 29.

<sup>102</sup> Wyposażenie w osobowość publicznoprawną i cywilnoprawną. Osobowość cywilnoprawna jest niezbędna do dysponowania środkami materialnymi potrzebnymi do wykonywania zadań i kompetencji – środkami należącymi wcześniej do państwa lub też nabytymi w toku działalności podmiotów zdecentralizowanych; za: H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy...*, op. cit., wyd. 1, s. 21.

centralizacji i decentralizacji. Jest to możliwe, ponieważ oba procesy przebiegają w różnych obszarach tego aparatu, w zależności od zadań, jakimi poszczególne struktury się zajmują<sup>103</sup>.

W Niemczech samorząd jako struktura organizacyjna administracji jest wyrazem decentralizacji. Oznacza ona, że występuje więcej podmiotów, które są wyposażone we władztwo administracyjne (Verwaltungsträger). Jest przeciwieństwem dekoncentracji, czyli podziału zadań administracyjnych w ramach administracji rządowej. Decentralizacja służy jej odciążeniu. Ma na celu usprawnienie organizacji administracyjnej poprzez rozwiązywanie problemów mieszkańców w bezpośrednim kontakcie z nimi. Natomiast dekoncentracja charakteryzuje się większym formalizmem w zakresie wykonywania zadań i pionowym podziałem władzy. Do wad decentralizacji zalicza się problemy związane z relacją między zdecentralizowanymi formami administracji a państwem. Tego problemu nie posiada system administracji oparty na dekoncentracji, ponieważ państwo nie dzieli się zadaniami z innymi organami. Kolejną słabością zarówno decentralizacji, jak i dekoncentracji mogą być: niska efektywność wykonywanych zadań, obniżenie skuteczności działania państwa i spójności społecznej, obawa związana ze znikomym poborem podatków oraz ich utratą, jak również problem z brakiem kontroli nad tym, co dzieje się w gminach<sup>104</sup>. Kwestia kontroli nad gminami i powiatami wiąże się z jednej strony ze sposobem wykonywania zadań, a z drugiej strony z budową struktury organizacyjnej jednostki samorządu terytorialnego, która może zwiększać dystans między członkami wspólnoty a organami lokalnymi. Należy dodać, że pomimo tych wad, decentralizacja jest korzystna dla gmin i powiatów. W jej wyniku następuje rozszerzenie ośrodka decyzyjnego poza centralistyczną administrację oraz podzielenie się władzą z obywatelami<sup>105</sup>.

W celu uwydatnienia decentralizacji jako zasady ustrojowej w RFN należy wskazać na podstawy prawne. W art. 28 ust. 2 ustawy

---

<sup>103</sup> P. Rączka, *Działalność prawotwórcza samorządów zawodowych w Polsce*, Toruń 2013, s. 27.

<sup>104</sup> Por. A. Touraine, *Critique de la modernite*, Fayard, Paris 1992; szerzej: K. Szczerski, *Procesy decentralizacyjne w krajach Europy zachodniej a procesy integracji europejskiej*, w: *Polski samorząd terytorialny w procesie integracji z Unią Europejską*, red. B. Nawrot, J. Pokładecki, Poznań 2003, s. 36.

<sup>105</sup> M. Burgi, *Kommunalrecht*, wyd. 4, München 2012, s. 13.

zasadniczej RFN zdanie pierwsze oraz w art. 91 ustawy o Związkowym Sądzie Konstytucyjnym<sup>106</sup> występuje tylko ogólna gwarancja istnienia samorządu. Gwarancja ta nie jest prawem poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, a tym bardziej podstawowym prawem obywateli.

Zjawisko decentralizacji w niemieckiej literaturze przedmiotu rozpatruje się z różnych perspektyw – państwa, krajów związkowych, administracji publicznej i samorządu. Definiując decentralizację, należy zatem wziąć pod uwagę następujące zagadnienia:

- proces przekazywania i wykonywania zadań;
- strukturę organizacyjną organów, które są uprawnione do przyjęcia zdecentralizowanych zadań i do określonego sposobu ich wykonania;
- rolę, jaką odgrywają jednostki samorządu terytorialnego w systemie zdecentralizowanej administracji publicznej;
- zakres odpowiedzialności gminy za wykonanie przekazanych zadań;
- granice samodzielności i autonomii gminy w zakresie wykonywania zadań publicznych;
- formy zarządzania tymi zadaniami.

Definicję decentralizacji, która w centrum stawia proces przekazywania i wykonywania zadań, stworzył Jonas Balthuis, który zauważył, że uprawnienie do podejmowania decyzji jest przekazywane przez organ administracyjny (transferujący) do innego organu przyjmującego. Organ transferujący ma szerszy zakres kompetencji niż organ przyjmujący. Organ transferujący nie może autoryzować późniejszych decyzji lub ich treści oraz zmienić podjętej decyzji organu przyjmującego. Ponadto nie może on również zastąpić organu przyjmującego innym organem<sup>107</sup>. Na tej podstawie można wyciągnąć wniosek, że decentralizację w pierwszej kolejności należy rozumieć jako proces przekazywania zadań publicznych organom administracji publicznej, których skład wybierany jest w wyborach powszechnych. Wybór organów spośród wspólnoty samorządowej, do ich wykonania, stanowi ce-

---

<sup>106</sup> Das Gesetz vom 12 März 1951 über das Bundesverfassungsgericht, BGBl. I S. 243.

<sup>107</sup> Por. J. Balthuis, *Samenwerking van gemeenten* (Cooperation between municipalities), Aphen aan der Rijn 1957, za: J. Raadschelders, *Centralizacja i decentralizacja: dychoomia i kontinuum*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 6, s. 4.

chę wyróżniającą samorząd od organów administracji rządowej, czyli federalnej i krajowej w Niemczech.

Decentralizacja może być również rozpatrywana z perspektywy struktury organizacyjnej organów oraz relacji między nimi. Punktem wyjścia w tym ujęciu należy uczynić koncepcję zaproponowaną przez Andreasa van Braama i Marie Louise Bemelmans, którzy decentralizację nazwali przekazaniem organowi niższego szczebla uprawnień do podejmowania wiążących decyzji<sup>108</sup>. Wymaga to odpowiedniej organizacji tych organów, aby mogły one wypełniać nałożone na nie zadania. Przekładając teorię na praktykę ustrojową, istotne są w tym względzie relacje między organami, które kształtowane są, z jednej strony, na podstawie środków prawnych, w które wyposażyła je ustawa, z drugiej zaś strony, na konstytucyjnej zasadzie subsydiarności<sup>109</sup>.

Wraz z samodzielnością wykonywanych zadań pojawia się problem związany z tym, co zrobić, gdy gmina nie jest w stanie samodzielnie któregoś z nich wykonać. Zgodnie z zasadą subsydiarności, czyli pomocniczości, istnieje możliwość podziału zadań publicznych między różne szczeble samorządu terytorialnego oraz aparat państwowy, w sytuacji niemożliwości ich realizacji. Stanowi ona podstawę do dokonania i do określenia podstawowych kierunków wykonywania zadań publicznych. Zasada subsydiarności nie jest bezpośrednio wyrażona w ustawach. Z tego powodu brakuje procedury przekazywania niewykonanych zadań innym jednostkom w strukturze administracji samorządowej. Zasada ta niewątpliwie rodzi potrzebę rozdziału kompetencji decyzyjnych między różne podmioty oraz uregulowanie odpowiedzialności łącznej (*Gesamterantwortung*) jednostek samorządu terytorialnego.

---

<sup>108</sup> Por. A. van Braam, M. K. Bemelmans-Vidéc, *Leerboek Bestuurskunde (Handbook of administration)*, Muiderberg 1986, za: J. Raadschelders, *Centralizacja i decentralizacja: dychotomia...*, s. 4.

<sup>109</sup> W niemieckiej literaturze socjologii polityki można spotkać rozumienie decentralizacji przeprowadzone na podstawie kryterium władzy na: decentralizację polityczną i administracyjną. Kryterium władzy wynika bezpośrednio z teorii politycznej i teorii państwowej tłumaczących pojęcie samorządu. Decentralizacja polityczna polega na przesunięciu władzy i odpowiedzialności za realizację zadań na niższe szczeble administracji (zgodnie z teorią państwową samorządu). Natomiast decentralizacja administracyjna zakłada przekazanie zadań urzędnikom innej instytucji administracji samorządowej, którzy zadecydują o sposobie ich realizacji; por. R. Mayntz, *Soziologie der öffentliche Verwaltung*, Heidelberg–Karlsruhe 1978.

Na realizację zasady subsydiarności ma wpływ ustrój państwa. Jej podmiotem w Niemczech jest zawsze wspólnota, czyli *Gemeinschaft*. Reinhard Hendler wskazuje, że zasadę subsydiarności realizuje się przez podmiot, który w poziomym lub pionowym podziale władzy dysponuje kompetencjami do realizacji zadań, których jednostka terytorialna nie byłaby w stanie wykonać<sup>110</sup>. Zasada ta określa tylko ramy i kierunek postępowania na wypadek wyczerpania możliwości realizacyjnych gminy lub powiatu. Na gruncie niemieckim zasada subsydiarności odnosi się tylko do zadań własnych. Nasuwa się w związku z tym pytanie o to, kiedy wiadomo, że gmina (wspólnota) osiągnęła już granicę swoich zdolności w zakresie wykonywania zadań? W ramach tej zasady nie jest również wskazane, kto i kiedy miałby rozstrzygnąć o realizacji zadania, opierając się na zasadzie subsydiarności.

Kolejnym aspektem decentralizacji jest zakres odpowiedzialności gminy, który na gruncie niemieckiej nauki o samorządzie przybiera postać zasady *Eigenverantwortlichkeitsprinzip*. Decentralizacja w RFN polega na tym, że jednostki samorządu terytorialnego, realizując zadania własne, mają prawo do podjęcia decyzji o sposobie ich wykonania.

Nieodłącznie z odpowiedzialnością jednostek samorządu terytorialnego związana jest różnica między samodzielnością a autonomią wykonywania zadań publicznych<sup>111</sup>. Niezależność i samodzielność samorządu wiążą się z pojęciem decentralizacji. Samodzielność należy rozpatrywać tylko w odniesieniu do zadań, które wykonują i do sposobu ich realizacji. Natomiast nie należy rozumieć samodzielności jednostek samorządu terytorialnego jako autonomii, ponieważ są to formy administracji publicznej. Błąd związany z przypisywaniem autonomii wynika z wpływu teorii naturalistycznej na ich miejsce w systemie politycznym. W systemie tym jednostki samorządu terytorialnego przeciwstawia się państwu na podstawie ich zadań własnych, które mają prawo same realizować według ich pomysłu oraz z własnych środków

---

<sup>110</sup> W. Kluth, *Funktionale Selbstverwaltung*, Tübingen 1997, s. 228.

<sup>111</sup> Koncepcja autonomii jednostek samorządu terytorialnego ma swoją genezę w średniowieczu i początkowo występowała w miastach północnej Europy. Rozwój samorządu był tam możliwy z powodu osłabienia więzi religijnych i wspólnoty osadniczej. Wskutek tego powstała potrzeba połączenia się jednostek w autonomiczną organizację, która była w stanie zrealizować szereg zadań publicznych; K. Wächter, *Kommunalrecht*, Köln–Berlin–Bonn–München 1995, s. 26.

finansowych. Wynika z tego, że zadania własne i sposób ich wykonania mają decydować o autonomii jednostek samorządu terytorialnego. W celu podważenia tej argumentacji należy zadać następujące pytania: w jakim porządku prawnym funkcjonują jednostki samorządu terytorialnego i kto tworzy prawo, które muszą one przestrzegać? Funkcjonując na podstawie prawa tworzonego przez państwo, jednostka samorządu terytorialnego nie może tworzyć konkurencyjnych wobec niego regulacji. Wskutek tego działa w ramach jednego porządku prawnego i w jego granicach.

Istotnym elementem definicyjnym decentralizacji jest wyznaczenie granic samodzielności jednostek samorządu terytorialnego jako zdecentralizowanych form administracji publicznej. Należy w tym względzie podkreślić dwa aspekty – ograniczenie samodzielności w państwie federalnym oraz sprawowanie nadzoru.

Samorząd terytorialny wykonuje zadania na zasadzie decentralizacji w przeciwieństwie do organów administracji federalnej i krajowej, które pozostają w scentralizowanym aparacie państwowym. Wykonywanie zadań na zasadzie decentralizacji zakłada samodzielne wykonywanie zadań przez wspólnoty samorządowe, co nie oznacza samodzielności nieograniczonej. Skoro wspólnoty samorządowe wykonują zadania państwa, to ich zadania pozostają pod jego nadzorem. W rezultacie samodzielności samorządu należy upatrywać nie w fakcie całkowitego jego uniezależnienia się od państwa, ale jasnego, precyzyjnego określenia przypadków, kiedy państwo może wkraczać w sferę działalności samorządu. Organy nadzoru mogą ingerować w działalność komunalną tylko w przypadkach określonych ustawami i tylko z punktu widzenia legalności. W rezultacie nadzór staje się gwarantem samodzielności samorządu i jej zakresu. Ustrój terytorialny nie jest konstrukcją ani wartością samoistną, lecz terytorialną strukturą mającą służyć i zapewnić decentralizację mechanizmu władzy w państwie federalnym.

Z samodzielnością związana jest również kwestia autonomii. Decentralizacja to samodzielność w zakresie wykonywania prawa. Autonomia natomiast to samodzielność w zakresie stanowienia prawa na szczeblu niższym. Autonomia oznacza także niezawisłość, czyli wolność od ingerencji organów wyższych w szerszym zakresie niż dopuszczają to ustawy. Jest to więc taki układ relacji, który charakte-

ryzuje się ustanowieniem przez siebie swoich własnych praw. Autonomia w federacji może występować w formie pozornej lub rzeczywistej. Podstawą jej wyróżnienia jest aspekt funkcjonalny. Kiedy występuje zgodność w sferze funkcjonalnej i strukturalnej – istnieje wtedy autonomia rzeczywista. Odwrotnie jest w przypadku autonomii pozornej. Kształtowanie się w Niemczech jednostek autonomicznych w postaci krajów związkowych, a później gmin, odbywało się w procesie decentralizacji przez rezygnację centrum ze swoich uprawnień<sup>112</sup>.

Autonomia jest ważnym czynnikiem decentralizacji. W tym sensie jest także istotnym elementem procesu demokratyzacyjnego. Tam, gdzie wprowadzono nowy ustrój polityczny, społeczny i gospodarczy, a zabrakło silnej władzy, tam decentralizacja będzie podlegała długookresowej zależności od hierarchicznej administracji federalnej i krajowej. W wyniku zmian dokonanych w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku proces decentralizacji przebiegał w Niemczech na poziomie regionalnym. Podstawą funkcjonowania samorządu terytorialnego stało się ustawodawstwo krajów związkowych, które w granicach swojej niezależności przekazuje gminom i powiatom środki na realizację zadań. Skutkuje to lepszą współpracą między samorządem a rządem krajowym.

Decentralizacja to także forma zarządzania sprawami publicznymi, których podmiotem jest wspólnota lokalna. Miarą decentralizacji jest zakres wykonywanych zadań. Im szerszy zakres zadań, tym decentralizacja jest głębsza i pełniejsza, a wspólnota lokalna jest bardziej upodmiotowiona i ma większy wpływ na swoje sprawy. Sposób wykonywania zadań legitymizuje również funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego.

Rozpatrując samorząd terytorialny jako zdecentralizowaną formę administracji publicznej w Niemczech, warto poddać głębszej analizie cztery elementy: realizację celów państwa, zakres władztwa administracyjnego, mechanizm przekazywania zadań (decentralizację terytorialną) oraz samodzielność ich wykonania (decentralizację rzeczową).

Odnosząc się do pierwszego elementu samorządu jako zdecentralizowanej formy administracji, został on powołany w celu realizacji

---

<sup>112</sup> A. Stelamch, S. Zyborowicz, *Model autonomii lokalnej w procesie integracji europejskiej...*, op. cit., s. 45.

określonych interesów wspólnoty jednostek, czyli państwa<sup>113</sup>. Zakres wykonywanych zadań przez samorząd wynika z jego osobowości prawnej. Należy podkreślić, że nadania jednostce samorządu terytorialnego osobowości prawnej oznaczało przekazanie jej, jako organowi państwa, pewnego zakresu działań w stosunku do innych organów władzy publicznej. Kompetencja ta, chroniona przez ustawy państwowe, sprawia, że niemożliwe jest nielegalne wkraczanie w sferę praw zastrzeżonych dla samorządu<sup>114</sup>. Wskutek tego samorząd zaczął rozporządzać przymusową władzą państwową, która została mu przyznana przez ustawy.

Drugim elementem konstytuującym organizacyjną formę zdecentralizowanej administracji jest władztwo, które stanowi o istocie samorządu. Nie ulega wątpliwości, że stosowanie władztwa określa jego podmiotowość publicznoprawną<sup>115</sup>. Zakres działalności samorządu jest ściśle określony przez prawo. Zatem może się odbywać tylko na gruncie i w granicach prawa. Z tego też względu podlega on ochronie sądowej. Samorząd, funkcjonując w granicach władzy państwowej, wykonuje zatem zadania, które zostały mu przekazane w drodze niepełnej delegacji ustawowej. W Niemczech samorząd terytorialny dysponuje: władztwem autonomii terytorialnej i administracyjnej, która przejawia się w możliwościach sprawowania władzy na danym obszarze; władztwem organizacyjnym, czyli swobodą w organizowaniu struktury wewnętrznej; prawem stanowienia przepisów prawa miejscowego, w szczególności statutów gminnych, budżetów, podatków lokalnych; autonomią z zakresu stosunków pracy z pracownikami samorządowymi zgodnie z prawem kraju związkowego; autonomią finansową (prawem do własnego budżetu, dochodów, wydatków oraz opłat lokalnych); autonomią w dziedzinie planowania przestrzennego oraz rozwoju gospodarczego<sup>116</sup>.

---

<sup>113</sup> J. Itrich-Drabarek, *Transformacja administracji publicznej*, „Studia Politologiczne” 2009, vol. 15, s. 81; J. Itrich-Drabarek, *Partnerstwo trójsektorowe na poziomie lokalnym*, „Studia Politologiczne” 2011, vol. 20, s. 74.

<sup>114</sup> R. Kmiecik, *Samorząd gospodarczy w Polsce...*, op. cit., s. 24.

<sup>115</sup> F. L. Knemeyer, *Bayerisches Kommunalrecht*, wyd. 7, Stuttgart–München–Hannover–Berlin 1991, s. 29.

<sup>116</sup> A. Lipska Sondecka, *Samorząd terytorialny Republiki Federalnej Niemiec, Szwecji i Hiszpanii* Koszalin 2005, s. 40, za: F. Mensing, H. Nagelschmitz, *Samorządność komunalna w Republice Federalnej Niemiec*, Basic – Info 1994, nr 7, s. 5.

Trzeci element łączy się z wyróżnioną w doktrynie prawa administracyjnego decentralizacją terytorialną<sup>117</sup>. Podstawową jej formą jest samorząd. Powodem wprowadzenia decentralizacji terytorialnej była potrzeba regulacji zakresu kompetencji i odpowiedzialności za ich wykonanie. Dzielenie się władzą przez państwo z innymi podmiotami wynika z wielości funkcji wykonywanych przez administrację publiczną. Im więcej podmiotów uzyskało kompetencje w zakresie zawiadywania własnymi sprawami, tym lepsza jest ich realizacja. Państwo, przekazując zadania samodzielnym ośrodkom, stworzyło procedurę postępowania, która polegała na przeniesieniu na szczeble lokalne zadań należących dotąd do kompetencji rządu centralnego.

Czwarty element wiąże się z decentralizacją rzeczową. Polega ona, w świetle niemieckich konstytucji krajów związkowych, na powierzeniu samodzielnym organom lub organizacjom zarządzania określonymi sprawami<sup>118</sup>. Jego istota jest powiązana, po pierwsze, z przeniesieniem kompetencji w drodze aktu normatywnego o randze ustawy na organ administracji samorządowej w celu wykonania określonych zadań. Po drugie, ustawa musi zapewnić samodzielność w zakresie ich realizacji. Decentralizacja administracji wyraża się w przekazaniu odpowiedzialności za realizację określonych obowiązków publicznych na samodzielne podmioty nienależące do scentralizowanej administracji rządowej.

Podsumowując, rozważania teoretyczne dotyczące decentralizacji prowadzą do podjęcia próby analizy samorządu terytorialnego jako zdecentralizowanej formy administracji publicznej. Wspólne cechy samorządu gminnego i powiatowego w Niemczech obejmują, po pierwsze, wykonywanie zadań administracji w taki sposób, jakby realizowało je państwo, a nie osoba prywatna. Po drugie, samorząd został wyposażony we władztwo publicznoprawne. Po trzecie, konieczne jest w przypadku załatwiania spraw lokalnych i ponadlokalnych współdziałanie z innymi osobami prawnymi. Trzeba przy tym rozgraniczyć istotę tego, kiedy sprawy faktycznie dotyczą osób zamieszkujących

---

<sup>117</sup> M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Decentralizacja i centralizacja administracji*, w: *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2009, s. 91.

<sup>118</sup> F. Mayer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Stuttgart–München–Hannover 1972, s. 55.

dany teren, a kiedy nie. Z jednej strony można traktować w ten sposób wszystkie sprawy, które występują na danym terenie, z drugiej strony wynika to z samej istoty spraw administracji, które dotyczą bardziej mieszkańców niż terenu. Należy dodać, że samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w zakresie podejmowania decyzji o wyborze środków do realizacji powierzonych zadań publicznych jest możliwa tylko w granicach ustaw, które przekazały im zadanie. Zgodnie z teorią państwową nie ma dowolności w zakresie wyboru środków, które doprowadzą do realizacji celu zawartego w przepisach prawa.

### **1.5. Konkluzje**

Wpływ doktryny merkantylizmu i fizjokratyzmu był widoczny w definicji samorządu, ujętej przez Georga Jellinka, której podstawą było prawo własności. Początkowa gmina w Niemczech była formą organizacji gospodarowania mieniem. Z autarkicznej wspólnoty zaczęła się przekształcać we wspólnotę, która nie jest w stanie przetrwać bez orientacji na zewnętrzne uwarunkowania swojego funkcjonowania. Dopiero wraz ze stworzeniem silnej społeczności lokalnej zdolnej do samodzielnej działalności zaczęto tworzyć relacje handlowe z innymi wspólnotami lokalnymi, które stały się następnie podstawą do ich uregulowania przez władzę lokalną. Za sprawą fizjokratyzmu gminom niemieckim udało się wyjść poza perspektywę spełnienia potrzeb mieszkańców w oparciu o własne zasoby na rzecz większego otwarcia na inne społeczności lokalne, z którymi prowadzona wymiana dóbr mogła wprowadzić wspólnotę na wyższy poziom rozwoju.

Pierwotny charakter małych gmin w Niemczech przetrwał do dzisiaj. Ich ograniczone zasoby utrudniają zaspokajanie potrzeb lokalnych na odpowiednim poziomie. Niewielki obszar gmin ułatwił przetrwanie definicji socjologicznej w Niemczech, dając tym samym solidne podstawy do wprowadzenia teorii naturalistycznej, która następnie została zastąpiona przez teorię polityczną. Jak pokazuje historia Niemiec, teoria polityczna została odrzucona z powodu utożsamiania jej ze zbiurokratyzowaną strukturą urzędniczą, dając tym samym miejsce na powrót teorii naturalistycznej, głęboko zakorzenionej w instynkcie wspólnoty samorządowej do samostanowienia.

Każdy z trzech modeli ustrojowych samorządu w Niemczech w okresie międzywojennym (magistracki, burmistrzowski oraz z dominującą pozycją rady miejskiej) jest odzwierciedleniem na jego terenie występującej definicji socjologicznej lub prawnej. Natomiast jego struktura organizacyjna jest uwarunkowana jedną z trzech teorii samorządu: naturalistyczną, polityczną i państwową. W ustroju magistrackim, w którym pozycja magistratu była równorzędna z radą miejską, silny wpływ miała teoria polityczna samorządu. Niepołączalność stanowisk w radzie i w magistracie oraz zgoda na przyjęcie uchwały, wyrażona przez magistrat, podkreślały doniosłą rolę urzędników w sprawowaniu władzy lokalnej. Model burmistrzowski wraz z dominującą pozycją rady miejskiej stanowi przejaw zakorzenionej na tym obszarze teorii państwowej, podkreślającej wpływ organów władzy lokalnej, działającej na podstawie mandatu społecznego wyrażonego w wyborach. W prowadzonym dyskursie na temat samodzielności samorządu w modelach ustrojowych można zaobserwować następującą tendencję polegającą na tym, że rozwiązania prawne tłumaczono rozwiązaniami socjologicznymi i na odwrót – podstawę rozwiązań socjologicznych rozszerzano podejściem prawnym. Wzajemne przeplatanie się definicji jest szczególnie widoczne w obecnych modelach samorządu.

Ustrój samorządu terytorialnego w Niemczech był wzorowany na rozwiązaniach francuskich, w szczególności w zakresie podziału na władzę wykonawczą i uchwałodawczą, które wobec siebie były niezależne. Początkowo najważniejszą rolę odgrywali urzędnicy, którzy powoli zaczęli ustępować miejsca wyborom władzy lokalnej przez uprawnionych obywateli. Szczególną rolę odegrała wydłużająca się kwestia uwłaszczenia chłopów. Stopniowo rozszerzając zakres osób uprawnionych do głosowania, można zaobserwować zwiększanie silnej pozycji magistratu. Wyraźny kierunek w stronę podporządkowania się obywateli w zakresie władzy sprawowanej przez urzędników wynikał z nurtu centralistycznego. Społeczeństwo niemieckie nie było gotowe na samodzielne decydowanie o swoich sprawach. Powierzając ich wykonanie urzędnikom ufali, że będą one lepiej zrealizowane niż przez organy władzy lokalnej pochodzące z wyborów. Sytuacja ta była wynikiem niskiego upodmiotowienia członków społeczności lokalnej w zakresie stanowienia o ich sprawach, co spowodowało wydłużenie

się okresu wprowadzania samorządu w kraju jako rzeczywistej reprezentacji interesów członków społeczności lokalnej.

Przed drugą wojną światową model ustrojowy samorządu zależał od tego, czy na danym obszarze występował nurt centralistyczny, czy też nurt partycypacyjny. Nurt centralistyczny wskazywał na model magistracki, nurt partycypacyjny natomiast na model z dominującą pozycją rady miejskiej lub model burmistrzowski.

## Rozdział 2

### Struktura organizacyjna samorządu gminnego w Niemczech

#### 2.1. Podstawy prawne samorządu gminnego

Podstawowe kwestie związane z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego zostały zawarte w ustawie zasadniczej RFN (Grundgesetz – GG) w art. 28 ust. 2 zdanie pierwsze oraz w art. 91 ustawy o Związkowym Sądzie Konstytucyjnym, w których występuje tylko ogólna gwarancja istnienia samorządu<sup>119</sup>. Zgodnie z art. 28 ust. 2 GG, gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego obejmuje swoim zasięgiem ściśle określony obszar. Natomiast jej zadania nie są wyłącznie przypisane do danego terenu i mogą poza niego wykraczać. Oparcie na zasadzie decentralizacji wyznacza zatem funkcje, jakie pełnią jednostki samorządu terytorialnego. Funkcje te można dwojako rozpatrywać w ujęciu szerszym i węższym.

W szerszym ujęciu decentralizacja wiąże się z funkcjami samorządu, które obrazują dwie zasady Betroffenenmitwirkung oraz Eigenverantwortlichkeitsprinzip. Pierwsza z nich koncentruje się na zmobilizowaniu osób, które pod względem miejsca, potrzeb oraz zaangażowania będą najbardziej użyteczne w celu wykonania danego zadania. W ten sposób dochodzi do powiązania wspólnoty lokalnej z państwem i do polepszenia wzajemnej współpracy<sup>120</sup>. Odpowiedzialność gminy na gruncie niemieckiej nauki o samorządzie przy-

---

<sup>119</sup> Das Gesetz vom 12 März 1951 über das Bundesverfassungsgericht, BGBl. I S. 243.

<sup>120</sup> W. Frotscher, *Selbstverwaltung und Demokratie*, w: *Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft: Festgabe zum 70. Geburtstag vom Georg Christoph Unruh*, Heidelberg 1983, s. 127; W. Kahl, *Staataufsicht*, Tübingen 2000, s. 443.

biera z kolei postać zasady Eigenverantwortlichkeitsprinzip, która oznacza odpowiedzialność za wykonane zadania publiczne. Zasada ta polega na tym, że jednostki samorządu terytorialnego mają prawo do podjęcia decyzji o sposobie ich wykonania, o ile przepisy prawa nie stanowią inaczej<sup>121</sup>.

W węższym ujęciu decentralizacja jest związana z realizacją zasady demokratycznego państwa prawa (Demokratieprinzip), która zawarta w art. 20 ust. 2 GG stwierdza, że gmina jest urzeczywistnieniem pionowego podziału władzy, przez co wyraża zasadę budowy demokracji od dołu „Aufbau der Demokratie von unten” (art. 11 ust. 4 Konstytucji Bawarii – Bayerische Verfassung)<sup>122</sup>. Dzięki temu możliwe jest utrzymanie jedności i legitymizacji funkcjonowania państwa przez wspólnoty lokalne. W zakresie poziomego podziału władzy jednostki samorządu terytorialnego odpowiadają pod względem swojej działalności organom władzy wykonawczej. Wówczas zmienia się rola rad gminnych czy rad powiatów, które podejmując uchwały, stają się tylko formą podejmowania decyzji w ramach struktur wykonawczych. Należy podkreślić, że gminy i powiaty nie są podmiotami z odrębną osobowością prawną (Grundrechtsträger), nie są przeciwstawiane państwu, lecz są powiązane z jego działaniami właśnie prawem przezeń stanowiącym<sup>123</sup>.

W przypadku RFN, jak już podkreślano, zgodnie z art. 28 ust. 1 GG wszystkie kraje związkowe otrzymały prawo do kształtowania istoty samorządu gminnego zgodnie ze specyfiką swojego obszaru. Stąd też podstawy prawne zostały najpierw uregulowane w: konstytucjach krajów związkowych, ustawach o samorządzie gminnym (Gemeindeordnung) oraz w ustawach o podatkach komunalnych (Kommunalabga-

---

<sup>121</sup> Podział na zadania własne i zlecone w Niemczech jest wyrazem teorii naturalistycznej, a nie państwowej. Wynika to z tradycji historycznych krajów związkowych, które do końca XIX wieku funkcjonowały jako suwerenne państwa z własnymi organami i zadaniami.

<sup>122</sup> Verfassung des Freistaates Bayern v. 15 Dezember 1998, GVBl 1998, S. 991. Demokratyczne państwo prawa nie oznacza, w sensie ustrojowym, demokracji obywatelskiej. W ramach demokratycznego państwa prawa administracja może być oparta o decentralizację lub dekoncentrację. Tylko administracja oparta o decentralizację stanowi, że samorząd jest wyrazem demokracji obywatelskiej.

<sup>123</sup> H. J. Wolff, O. Bachoff, R. Stober, *Verwaltungsrecht*, München 2004, s. 94; H.-U. Erichsen, D. Ehers, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Berlin 2002, s. 79.

bengesetz). Artykuł 28 ust. 1 GG stanowi również podstawę ordynacji wyborczej do rad gminnych<sup>124</sup>.

Ogólne podstawy prawne legitymizujące funkcjonowanie samorządu w 16 krajach związkowych znajdują się w:

- 1) Konstytucji Badenii-Wirtembergii z dnia 11 listopada 1953 r. (art. 25 ust. 3, art. 69 oraz art. 70–71)<sup>125</sup>;
- 2) Konstytucji Bawarii z dnia 15 grudnia 1998 r. (art. 10, art. 11 oraz art. 83)<sup>126</sup>;
- 3) Konstytucji Brandenburgii z dnia 20 sierpnia 1992 r. (art. 97–100)<sup>127</sup>;
- 4) Konstytucji Hesji z dnia 1 grudnia 1946 r. (art. 137)<sup>128</sup>;
- 5) Konstytucji Meklemburgii-Pomorza Przedniego z dnia 23 maja 1993 r. (art. 2, art. 69, art. 72)<sup>129</sup>;
- 6) Konstytucji Dolnej Saksonii z dnia 19 maja 1993 r. (art. 57)<sup>130</sup>;
- 7) Konstytucji Nadrenii Północnej-Westfalii z dnia 28 czerwca 1950 r. (art. 78)<sup>131</sup>;
- 8) Konstytucji Nadrenii-Palatynatu z dnia 18 maja 1947 r. (art. 49)<sup>132</sup>;
- 9) Konstytucji Kraju Saary z dnia 15 grudnia 1947 r. (art. 117 oraz art. 118)<sup>133</sup>;
- 10) Konstytucji Saksonii z dnia 27 maja 1992 r. (art. 82 oraz art. 84)<sup>134</sup>;

---

<sup>124</sup> M. Burgi, *Kommunalrecht*, wyd. 1, München 2006, s. 7.

<sup>125</sup> Verfassung des Landes Baden-Württemberg vom 11. November 1953, GBl. S. 173.

<sup>126</sup> Verfassung des Freistaates Bayern in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Dezember 1998, GVBl. S. 991, 992.

<sup>127</sup> Verfassung des Landes Brandenburg vom 20. August 1992, GVBl.I/92, S. 298.

<sup>128</sup> Verfassung des Landes Hessen vom 1. Dezember 1946, GVBl. S. 229 geändert durch Gesetz vom 18. Oktober 2002; GVBl. S. 626–628.

<sup>129</sup> Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 23. Mai 1993, GVOBl. M-V 1993, S. 372.

<sup>130</sup> Niedersächsische Verfassung vom 19. Mai 1993, Nds. GVBl. 1993, 107.

<sup>131</sup> Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 28. Juni 1950, GV.NW.S.127/GS. NW. S3.

<sup>132</sup> Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 18. Mai 1947, VOBl. 1947, 209.

<sup>133</sup> Verfassung des Saarlandes vom 15. Dezember 1947, Amtsblatt 1947, S. 1077.

<sup>134</sup> Verfassung des Freistaates Sachsen vom 27. Mai 1992, SächsGVBl. S. 243 geändert durch Gesetz vom 11. Juli 2013; SächsGVBl. S. 502.

11. Konstytucji Saksonii-Anhaltu z dnia 16 lipca 1992 r. (art. 2 oraz art. 87)<sup>135</sup>;
12. Konstytucji Szlezwiku-Holsztyna z dnia 2 grudnia 2014 (art. 46 oraz art. 54)<sup>136</sup>;
13. Konstytucji Turyngii z dnia 25 października 1993 r. (art. 91–95)<sup>137</sup>;
14. Konstytucji Berlina z dnia 1 września 1950 r. (art. 3, art. 50, art. 56)<sup>138</sup>;
15. Konstytucji Bremy z dnia 27 października 1947 r. (11a, art. 14, art. 143)<sup>139</sup>;
16. Konstytucji Hamburga z dnia 7 czerwca 1952 r. (art. 4)<sup>140</sup>.

Ustrój prawny jednostek samorządu gminnego został uregulowany w odrębnych ustawach w 13 krajach związkowych. Trzy miasta o statusie krajów związkowych, mianowicie Berlin, Brema i Hamburg nie posiadają ustaw, które regulowałyby oddzielnie funkcjonowanie samorządu. Przepisy dotyczące funkcjonowania i struktury organizacyjnej samorządu gminnego są zawarte tylko w ich konstytucjach.

W 13 krajach związkowych następujące ustawy regulują funkcjonowanie samorządu gminnego:

- 1) Ustawa z dnia 24 lipca 2000 r. o samorządzie gminnym w Badenii-Wirtembergii<sup>141</sup>;
- 2) Ustawa z dnia 22 sierpnia 1998 r. o samorządzie gminnym w Bawarii<sup>142</sup>.

---

<sup>135</sup> Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt vom 16. Juli 1992, GVBl. LSA 1992, 600.

<sup>136</sup> Verfassung des Landes Schleswig-Holstein vom 2. Dezember 2014; GVBl. 2014, 344.

<sup>137</sup> Verfassung des Freistaats Thüringen vom 25. Oktober 1993, GVBl. 1993, 625.

<sup>138</sup> Verfassung von Berlin vom 1. September 1950, geändert durch Gesetz vom 8. Juni 1995; GVBl. S. 329, 339.

<sup>139</sup> Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen vom 21. Oktober 1947 geändert durch Gesetz vom 8. April 2003, GB1. S. 167.

<sup>140</sup> Landesverfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 6. Juni 1952; HmbBL I 100-a geändert durch Gesetz vom 3. Juli 2012 HmbGVBl. S. 253.

<sup>141</sup> Gemeindeordnung Baden-Württemberg v. 24. Juli 2000; Gb1. 582, ber. 698, ze zm. G. v. 28. Juli 2005; GB1 579.

<sup>142</sup> Gemeindeordnung Bayern v. 22. August 1998; GVBl. 796; ze zm. G. v. 26. Juli 2004, GVOB1 272.

- 3) Ustawa z dnia 10 października 2001 r. o samorządzie gminnym w Brandenburgii<sup>143</sup>;
- 4) Ustawa z dnia 7 marca 2005 r. o samorządzie gminnym w Hesji<sup>144</sup>;
- 5) Ustawa z dnia 8 czerwca 2004 r. o samorządzie gminnym w Meklemburgii-Pomorzu Przednim<sup>145</sup>;
- 6) Ustawa z dnia 22 sierpnia 1996 r. o samorządzie gminnym w Dolnej Saksonii<sup>146</sup>;
- 7) Ustawa z dnia 14 lipca 1994 r. o samorządzie gminnym w Nadrenii Północnej-Westfalii<sup>147</sup>;
- 8) Ustawa z dnia 31 stycznia 1994 r. o samorządzie gminnym w Nadrenii-Palatynacie<sup>148</sup>;
- 9) Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o samorządzie gminnym w Kraju Saary<sup>149</sup>;
- 10) Ustawa z dnia 18 marca 2003 r. o samorządzie gminnym w Saksonii<sup>150</sup>;
- 11) Ustawa z dnia 17 czerwca 2014 r. o samorządzie terytorialnym w Saksonii-Anhalt<sup>151</sup>;
- 12) Ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. o samorządzie gminnym w Szlezwiku-Holsztynie<sup>152</sup>;

---

<sup>143</sup> Gemeindeordnung Brandenburg v. 10. Oktober 2001, GVB1, I, 154; ze zm. G. v. 22. Juni 2005 GVB1, I, 210.

<sup>144</sup> Gemeindeordnung Hessen v. 7. März 2005, GVOB1. I, 142; ze zm. G. v. 26. Juli 2004 GVOB1, 272.

<sup>145</sup> Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern v. 8. Juni 2004, GVOB1. M-V, 205.

<sup>146</sup> Gemeindeordnung Niedersachsen v. 22. August 1996 GVB1. 382; ze zm. G. v. 13. Oktober 2005 GVB1. 316.

<sup>147</sup> Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen v. 14. Juli 1994 GV 666, ze zm. G. v. 16. November 2004 GV 646.

<sup>148</sup> Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz v. 31. Januar 1994, GVB1.153, ze zm. G. v. 6. Mai 2005 GVB1. 98.

<sup>149</sup> Gemeindeordnung Saarland v. 27. Juni 1997, Amtsbl. 682, ze zm. G. v. 8. Oktober 2003, Amtsbl. 2004, 594.

<sup>150</sup> Gemeindeordnung Sachsen v. 18. März 2003 GVB1.55, 159, ze zm. G. v. 11. Mai 2005, GVB1. 155.

<sup>151</sup> Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt v. 17. Juni 2014, GVBI. LSA S. 288 ze zm.

<sup>152</sup> Gemeindeordnung Schleswig – Holstein v. 28. Februar 2003, GVOB1. 57, ze zm. G. v. 1. Februar 2005, GVOB1. 58, 66.

13) Ustawa z dnia 28 stycznia 2003 r. o samorządzie gminnym i samorządzie powiatowym w Turynгии<sup>153</sup>.

Podobnie jak przypadku ustaw o samorządzie gminnym w Berlinie, Hamburgu i Bremie nie ma ordynacji wyborczych do jednostek samorządu terytorialnego. W przypadku Berlina do wyborów samorządowych ma zastosowanie ta sama ustawa co do wyborów władz kraju związkowego<sup>154</sup>.

Wybory do organów władzy lokalnej na szczeblu gminy zostały uregulowane w:

- 1) Ordynacji wyborczej do jednostek samorządu terytorialnego w Badenii-Wirtembergii z dnia 2 września 1983 r.<sup>155</sup>;
- 2) Ordynacji wyborczej do samorządu gminnego i samorządu powiatowego w Bawarii z dnia 7 listopada 2006 r.<sup>156</sup>;
- 3) Ordynacji wyborczej do jednostek samorządu terytorialnego w Brandenburgii z dnia 9 lipca 2009 r.<sup>157</sup>;
- 4) Ordynacji wyborczej do jednostek samorządu terytorialnego w Bremie z dnia 3 maja 1955 r.<sup>158</sup>;
- 5) Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatu, na urząd burmistrza i starosty w Meklemburgii-Pomorzu Przednim z dnia 28 stycznia 2009 r.<sup>159</sup>;
- 6) Ordynacji wyborczej do jednostek samorządu terytorialnego w Dolnej Saksonii z dnia 5 lipca 2006 r.<sup>160</sup>;

---

<sup>153</sup> Gemeindeordnung und Kreisordnung Thüringen v. 28. Januar 2003, GVBl. 41, ze zm. G. v. 25. November 2004, GBV1 857.

<sup>154</sup> Wahlordnung für die Wahlen zum Abgeordnetenhaus und zu den Bezirksverordnetenversammlungen v. 9. März 2006, GVBl. 2006, 224 oraz Gesetz über die Wahlen zum Abgeordnetenhaus und zu den Bezirksverordnetenversammlungen v. 25. September 1987, GVBl. 1987, 2370

<sup>155</sup> Kommunalwahlordnung v. 2. September 1983, GBl. 1983, 459.

<sup>156</sup> Wahlordnung für die Gemeinde- und die Landkreiswahlen v. 7. November 2006 (GVBl. S. 852).

<sup>157</sup> Gesetz über die Kommunalwahlen im Land Brandenburg v. 9 Juli 2009, GVBl.I/09, S. 326.

<sup>158</sup> Bremisches Wahlgesetz v. 3. Mai 1955, Brem.GBl. 1990, 321.

<sup>159</sup> Verordnung über die Wahlen der Gemeindevertretungen, Kreistage, Bürgermeister und Landräte im Land Mecklenburg-Vorpommern v. 28. Januar 2009, (GVOBl. M-V S. 86).

<sup>160</sup> Niedersächsische Kommunalwahlordnung v. 5. Juli 2006, Nds. GVBl. 2006, 280, 431.

- 7) Ordynacji wyborczej do jednostek samorządu terytorialnego w Nadrenii Północnej-Westfalii z dnia 5 sierpnia 1993 r.<sup>161</sup>;
- 8) Ordynacji wyborczej do organów przedstawicielskich w Nadrenii-Palatynacie z dnia 31 stycznia 2004 r.<sup>162</sup>;
- 9) Ordynacji wyborczej do jednostek samorządu terytorialnego w Kraju Saary z dnia 22 stycznia 2019 r.<sup>163</sup>;
- 10) Ordynacji wyborczej do jednostek samorządu terytorialnego w Saksonii z dnia 16 maja 2018 r.<sup>164</sup>;
- 11) Ordynacji wyborczej do jednostek samorządu terytorialnego w Saksonii-Anhalt z dnia 24 lutego 1994 r.<sup>165</sup>;
- 12) Ordynacji wyborczej do jednostek samorządu terytorialnego w Szlezwiku-Holsztynie z dnia 19 marca 1997 r.<sup>166</sup>;
- 13) Ordynacji wyborczej do samorządu terytorialnego w Turyngii z dnia 2 marca 2009 r.<sup>167</sup>

Uzupełniając podstawy prawne działalności jednostek samorządu gminnego w krajach związkowych należy również wymienić ustawy regulujące ich gospodarkę finansową:

- 1) Ustawę z dnia 17 marca 2005 r. o podatkach komunalnych w Badenii-Wirtembergii<sup>168</sup>;
- 2) Ustawę z dnia 4 kwietnia 1993 r. o podatkach komunalnych w Bawarii<sup>169</sup>;
- 3) Ustawę z dnia 22 maja 1957 r. o opłatach i składkach w Berlinie<sup>170</sup>;

<sup>161</sup> Kommunalwahlordnung Nordrhein-Westfalen v. 5. August 1993, GV. NW. S. 521.

<sup>162</sup> Landesgesetz über die Wahlen zu den kommunalen Vertretungsorganen v. 31. Januar 2004, GVBl. 1994, 137.

<sup>163</sup> Kommunalwahlgesetz v. 22. Januar 2019, Amtsbl. I S. 127.

<sup>164</sup> Kommunalwahlordnung v. 16. Mai 2018, SächsGVBl. S. 313.

<sup>165</sup> Kommunalwahlordnung für das Land Sachsen-Anhalt v. 24. Februar 1994, GVBl. LSA 1994, 338, 435.

<sup>166</sup> Gesetz über die Wahlen in den Gemeinden und Kreisen in Schleswig-Holstein v. 19. März 1997, GVOBl. 1997, 151.

Landesverordnung über die Wahlen in den Gemeinden und Kreisen in Schleswig-Holstein v. 9. Dezember 2019, GVOBl. 2019 643.

<sup>167</sup> Kommunalwahlordnung v. 2. März 2009, GVBl. 2009, 65.

<sup>168</sup> Kommunalabgabengesetz v. 17. März 2005, GB1. S. 206 ze zm.

<sup>169</sup> Kommunalabgabengesetz v. 4. April 1993, GVBl. S. 264 ze zm.

<sup>170</sup> Gesetz über Gebühren und Beiträge v. 22. Mai 1957, GVBl. 1957, S. 516 ze zm.

- 4) Ustawę z dnia 31 marca 2004 r. o podatkach komunalnych w Brandenburgii<sup>171</sup>;
- 5) Ustawę z dnia 23 maja 1962 r. o podatkach komunalnych w Bremie<sup>172</sup>;
- 6) Ustawę z dnia 5 marca 1986 r. o opłatach w Hamburgu<sup>173</sup>;
- 7) Ustawę z dnia 12 kwietnia 2005 r. o podatkach komunalnych w Meklemburgii-Pomorzu Przednim<sup>174</sup>;
- 8) Ustawę z dnia 23 stycznia 2007 r. o podatkach komunalnych w Dolnej Saksonii<sup>175</sup>;
- 9) Ustawę z dnia 21 października 1969 r. o podatkach komunalnych w Nadrenii Północnej-Westfalii<sup>176</sup>;
- 10) Ustawę z dnia 20 czerwca 1995 r. o podatkach komunalnych w Nadrenii-Palatynacie<sup>177</sup>;
- 11) Ustawę z dnia 26 kwietnia 1978 r. o podatkach komunalnych w Kraju Saary<sup>178</sup>;
- 12) Ustawę z dnia 26 sierpnia 2004 r. o podatkach komunalnych w Saksonii<sup>179</sup>;
- 13) Ustawę z dnia 13 grudnia 1996 r. o podatkach komunalnych w Saksonii-Anhalt<sup>180</sup>;
- 14) Ustawę z dnia 10 stycznia 2005 r. o podatkach komunalnych w Szlezwiku-Holsztynie<sup>181</sup>;

---

<sup>171</sup> Kommunalabgabengesetz für das Land Brandenburg v. 31. März 2004, GVBI. 1/04, Nr 08, S. 174 ze zm.

<sup>172</sup> Bremisches Abgabengesetz vom 23. Mai 1962, Brem. GBI. 1962, S. 139 ze zm.

<sup>173</sup> Gebührengesetz v. 5. März 1986, HmGVBI. 1986, S. 37 ze zm.

<sup>174</sup> Kommunalabgabengesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern v. 12. April 2005, GVOBI. M-V 2005, S. 146 ze zm.

<sup>175</sup> Niedersächsisches Kommunalabgabengesetz v. 23. Januar 2007, Nds. GVBI, Nr 3/2007, S. 41 ze zm.

<sup>176</sup> Kommunalabgabengesetz des Landes Nordrhein-Westfalen v. 21 Oktober 1969, GV. NW, S. 712 ze zm.

<sup>177</sup> Kommunalabgabengesetz v. 20. Juni 1995, GVBI. 1995, S. 175.

<sup>178</sup> Kommunalabgabengesetz v. 26. April 1978, Amtsbl. 1998, S. 691.

<sup>179</sup> Sächsisches Komunnalabgabengesetz v. 26. August 2004, SächsGVBI. 2004, S. 418.

<sup>180</sup> Kommunalabgabengesetz v. 13 Dezember 1996, GVBI LSA 1996, S. 405.

<sup>181</sup> Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein v. 10. Januar 2005 (GVOBI. 2005, S. 27) ze zm.

15) Ustawę z dnia 19 września 2000 r. o podatkach komunalnych w Turynii<sup>182</sup>.

Wśród źródeł prawa w zakresie samorządu terytorialnego szczególne miejsce zajmuje także Europejska Karta Samorządu Lokalnego z 15 października 1985 roku<sup>183</sup>, którą RFN ratyfikowała 17 maja 1988 r. Treść karty ma charakter bardziej dyrektywy programowej dla ustawodawcy, niż nadaje się do bezpośredniego stosowania przez administrację. Nakłada ona na państwa obowiązek uregulowania w ustawie ustroju terytorialnego, zapewnienia trwałych i samodzielnych źródeł dochodów adekwatnych do zadań, jasnych kryteriów i trybu nadzoru ograniczonego do badania legalności, czyli zgodności z prawem. Zobowiązuje ona również do zapewnienia samodzielności i niezależności samorządu.

W celu analizy miejsca gminy w systemie administracji publicznej RFN należy postawić następujące pytania: jakie miejsce zajmuje gmina w podziale terytorialnym RFN? Jakie zależności występują między strukturą organizacyjną gmin a podziałem terytorialnym państwa?

Podstawową jednostką samorządu terytorialnego w Niemczech jest gmina, która jest korporacją prawa publicznego. Martin Burgi definiuje gminę jako „korporację prawa publicznego powołaną przez ustawę, która niezależnie od zmiany składu członkowskiego i określonego celu wykonuje zadania publiczne przy użyciu narzędzi, w jakie została wyposażona i służy państwu, będąc pod jego nadzorem”<sup>184</sup>.

Zgodnie z niemieckim ustawodawstwem mieszkańcy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową na określonym obszarze (art. 28 ust. 2 ustawy zasadniczej)<sup>185</sup>. Gmina jako wspólnota samorządowa wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. W tym celu została wyposażona w osobowość prawną<sup>186</sup>. Jak wynika ze specyfiki kraju federalnego, gwarancja sa-

---

<sup>182</sup> Thüringen Kommunalabgabegesetz in der Fassung der Bekanntmachung v. 19. September 2000 (GVBl. 2000, S. 301) ze zm.

<sup>183</sup> Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung v. 15. Oktober 1995.

<sup>184</sup> M. Burgi, *Kommunalrecht...*, wyd. 1, s. 12.

<sup>185</sup> Grundgesetz vom 23. Mai 1949, BGBl. S. 1.

<sup>186</sup> I. Gebhardt, *Das kommunale Selbstverwaltungsrecht. Verfassungsrechtliche Maßstäbe und verfassungsgerichtliche Maßstabsbildung für kommunale Gebietsre-*

morządności gmin (oraz związków gminnych) jest również zawarta w konstytucjach np.: Bawarii (art. 83 ust. 6), Hesji (art. 137), Nadrenii Północnej-Westfalii (art. 78), Nadrenii-Palatynatu (art. 49), Kraju Saary (art. 118), Szlezwiku-Holsztyna (art. 46 ust. 2), Brandenburgii (art. 97 ust. 1), Saksonii-Anhalt (art. 87 ust. 1), Turyngii (art. 91 ust. 2), Dolnej Saksonii (art. 57 ust. 1), Badenii-Wirtembergii (art. 71), Meklemburgii-Pomorza Przedniego (art. 72 ust. 1) oraz w Saksonii (art. 82 ust. 2)<sup>187</sup>.

Interesujące w tym względzie jest odwrócenie prawidłowości stanowienia regulacji działalności samorządu. W federacji kolejność tworzenia prawa idzie zazwyczaj z góry na dół, czyli najpierw bardzo ogólne ustalenia są podejmowane na szczeblu federalnym, później następuje przekazanie kompetencji w tym zakresie krajom związkowym, a na końcu specyficzne regulacje krajów związkowych są dystrybuowane do gmin.

Każdy kraj związkowy reguluje odrębnie tworzenie, znoszenie, łączenie oraz podział gmin. Na podstawie analizy ich aktów prawnych można wyróżnić dwa sposoby zmiany granic gminy: po pierwsze, na podstawie umowy (Vertrag) zawartej pomiędzy gminami za zgodą kraju związkowego<sup>188</sup>. Po drugie, w oparciu o ustawę lub rozporządzenie kraju związkowego w zakresie tworzenia, znoszenia, łączenia i podziału gmin<sup>189</sup>. Wynika z tego, że zmiana granic gmin może być przeprowadzona oddolnie z inicjatywy zainteresowanych podmiotów oraz odgórnie na podstawie kierunków polityki zagospodarowania przestrzennego kraju związkowego.

Modele gminy wynikają z ustroju politycznego kraju. W państwie federalnym występują specyficzne rozwiązania, które ukształtowały się w toku rozwoju historycznego w poszczególnych krajach związko-

---

*formen, staatliche Aufgabenverlagerungen und Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs*, Baden-Baden 2007, s. 21.

<sup>187</sup> A. Gern, *Deutsches Kommunalrecht*, wyd. 3, Baden-Baden 2003, s. 91.

<sup>188</sup> Przykładowo regulacje te występują w: Badenii-Wirtembergii (art. 70), w Brandenburgii (§ 9 ust. 2); w Meklemburgii-Pomorzu Przednim (§ 11 ust. 2 i § 12); w Kraju Saary (§ 15); w Saksonii (§ 8 ust. 2) oraz w Saksonii-Anhalt (§ 17 ust. 2).

<sup>189</sup> Porządek ten ma miejsce w: Bawarii (art. 12 ust. 1); Dolnej Saksonii (§ 18 ust. 1); Nadrenii Północnej-Westfalii (§19); w Hesji (§ 17 ust. 2); w Nadrenii-Palatynacie (§ 11 ust. 1); w Turyngii – w rozporządzeniu (§ 9 ust.2); w Szlezwiku-Holsztynie (§ 15) oraz w Berlinie (art. 4).

wych. W Niemczech każdy kraj związkowy posiada własną regulację w tym zakresie.

Podział gmin w Niemczech przeszedł ewolucję. Można wskazać na dwa okresy w historii niemieckiej administracji, które w odrębny sposób rozróżniały gminy. Do 1968 r. podział gmin niemieckich był oparty na ich wielkości oraz kryterium urbanistycznym. Ze względu na wielkość wyróżniono gminy (*Gemeinde*) i związki gminne (*Gemeindeverbände*). Natomiast w oparciu o kryterium urbanistyczne gminy dzielono na gminy miejskie lub wiejskie. Po 1968 r. powyższe dwa kryteria straciły swoje znaczenie. W celu wyjaśnienia dlaczego nie odgrywają one już tak istotnej roli, trzeba cofnąć się do reformy terytorialnej z lat 1968–1978. Rozważania te prowadzą do następujących pytań: dlaczego wielkość nie stała się najważniejszym kryterium przy tworzeniu gmin oraz jakiego faktycznie kryterium niemieccy administratywiści używają do ich rozróżnienia?

Głównym celem reformy terytorialnej w Niemczech w latach 1968–1978 było przekształcenie gmin w podmioty, które brałyby czynny udział w obrocie gospodarczym<sup>190</sup>. Natomiast pod względem politycznym przyczyną jej przeprowadzenia było dążenie do poprawienia jakości usług wykonywanych w interesie mieszkańców<sup>191</sup>. Istota tej reformy polegała zatem na uproszczeniu i zracjonalizowaniu działalności gospodarczej gmin. Realizację celów reformy upatrywano w ich połączeniu i stworzeniu silnych ośrodków władzy lokalnej, zdolnych do efektywniejszego zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej. Wskutek podjętej reformy ograniczono ilość gmin z 24 078 do 8506. Proces ten przebiegał w każdym kraju związkowym inaczej. Największa redukcja nastąpiła jednak w Nadrenii Północnej-Westfalii (z 2334 do 396) oraz w Kraju Saary (z 345 do 52).

Od lat 70. w Niemczech dążono do likwidacji małych obszarowo i słabo zaludnionych gmin, podkreślając, że tylko gminy wystarczająco duże są w stanie samodzielnie funkcjonować. Należy dodać, że we współczesnej niemieckiej literaturze przedmiotu nie ma zgody co do kryterium wielkości gmin jako podstawy przeprowadzenia reformy.

<sup>190</sup> A. Gern, *Deutsches Kommunalrecht...*, wyd. 3, s. 150.

<sup>191</sup> B. Steuer, B. Landgraf, *Gebietsreform in den neuen Bundesländer-Bilanz und Ausblick*, „Landes- und Kommunalverwaltung“ 1998, z. 6, s. 209.

M. Burgi uważa, że kryterium wyróżnienia gmin nie powinna być ich wielkość, lecz zadania.

Warto skonfrontować ten pogląd z rzeczywistością. Tabele poniżej przedstawiają zestawienie gmin w zależności od ilości mieszkańców we wszystkich krajach związkowych. W tabeli 1 wskazano kolorem szarym gminy, które mają największą liczbę mieszkańców. Natomiast w tabeli 2, obrazującej wyniki z 2018 r., zaznaczono wzrost lub spadek liczby gmin w porównaniu do roku 2017.

Tabela 1

**Zestawienie liczby gmin z liczbą mieszkańców w krajach związkowych w 2017 r.**

Kraje związkowe	Ponżej 100 mieszkańców	100–200 mieszkańców	200–500 mieszkańców	500–1000 mieszkańców	1000–2000 mieszkańców	2000–3000 mieszkańców	3000–5000 mieszkańców	5000–10000 mieszkańców	10000–20000 mieszkańców	20000–50000 mieszkańców
Badenia-Wirtembergia	–	1	4	26	41	107	163	234	267	155
Bawaria	–	–	4	142	595	332	419	340	155	57
Brandenburgia	–	–	28	121	74	28	43	55	41	23
Berlin	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Brema	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Hamburg	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Hesja	–	–	–	2	10	33	75	137	110	47
Meklemburgia-Pomorze Przednie	–	36	239	240	109	36	41	31	12	4
Dolna Saksonia	–	–	31	180	225	96	75	135	111	72
Nadrenia Palatynat	139	260	663	556	351	128	80	82	24	12
Kraj Saary	–	–	–	–	–	–	–	14	28	9
Szlezwik-Holsztyn	47	95	288	297	176	68	45	45	34	16
Saksonia-Anhalt	–	–	–	21	60	19	14	49	31	21
Turyngia	20	82	258	197	94	64	59	42	14	15
Nadrenia Północna-Westfalia	–	–	–	–	–	–	3	52	132	133
Saksonia	–	–	1	15	75	71	100	92	42	20

**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie: Statistisches Bundesamt, *Gemeinden nach Bundesländern und Einwohnergrößenklassen am 31.12.2017*, Wiesbaden 2018.

Tabela 2

**Zestawienie liczby gmin z liczbą mieszkańców w krajach związkowych  
w 2018 r.**

Kraje związkowe	Poniżej 100 mieszkańców	100–200 mieszkańców	200–500 mieszkańców	500–1000 mieszkańców	1000–2000 mieszkańców	2000–3000 mieszkańców	3000–5000 mieszkańców	5000–10000 mieszkańców	10000–20000 mieszkańców	20000–50000 mieszkańców
Badenia-Wirtembergia	–	5 ↑	25 ↑	42 ↑	107 ↑	164 ↑	233 ↑	266 ↑	156 ↓	79 ↓
Bawaria	–	–	4	139 ↓	593 ↓	330 ↓	420 ↑	341 ↑	154 ↓	58 ↑
Brandenburgia	–	–	29 ↑	124 ↑	70 ↓	28	42 ↓	56 ↑	41	23
Berlin	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Brema	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Hamburg	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Hesja	–	–	–	1 ↓	9 ↓	34 ↑	73 ↑	136 ↓	111 ↑	47
Meklemburgia-Pomorze Przednie	–	37 ↑	235 ↓	242 ↑	108 ↓	34 ↓	42 ↑	31	12	4
Dolna Saksonia	–	–	30 ↓	180	226 ↑	96	75	134 ↓	113 ↑	71 ↓
Nadrenia Palatynat	138 ↓	262 ↑	668 ↓	553 ↓	345 ↓	126 ↓	85 ↓	80 ↓	25 ↑	12
Kraj Saary	–	–	–	–	–	–	–	14	28	9
Szlezwik-Holsztyn	47	94 ↓	285 ↓	292 ↓	176	68	46 ↑	44 ↑	32 ↓	17 ↑
Saksonia -Anhalt	–	–	–	21	60	19	14	49	31	21
Turyngia	20	80 ↓	255 ↓	191 ↓	90 ↓	56 ↓	51 ↓	44 ↓	14	16 ↑
Nadrenia Północna-Westfalia	–	–	–	–	–	–	4 ↑	50 ↓	133 ↓	133
Saksonia	–	–	1	16 ↑	74 ↓	71	99 ↓	92 ↓	43 ↓	19 ↑

**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie: Statistisches Bundesamt, *Gemeinden nach Bundesländern und Einwohnergrößenklassen am 31.12.2018*, Wiesbaden 2019.

Z wyników przedstawionych w tabelach wynikają następujące wnioski, w żadnym z krajów związkowych wielkość obszaru nie jest podstawą do wyznaczenia granic gminy. W Nadrenii Palatynacie, Szlezwiku-Holsztynie oraz w Turyngii liczba mieszkańców nie jest podstawą do delimitacji granic gminy. W Nadrenii Palatynacie aż w 137 gminach poniżej 100 mieszkańców wykonywane są zadania publiczne w sferze władztwa administracyjnego. W Szlezwiku-Holsztynie 47 gmin, a w Turyngii 20 gmin obejmuje obszar słabo

zaludniony. W Meklemburgii-Pomorzu Przednim, Nadrenii Palatynacie, Szlezwiku-Holsztynie oraz Turyngii utworzono najczęściej gmin na obszarze zamieszkiwanym od 200 do 1000 mieszkańców. Z kolei na terenie: Hesji, Kraju Saary, Saksoni-Anhalt, Saksonii podstawą do wyodrębnienia granic gminy uczyniono liczbę od 5000–20 000 tysięcy mieszkańców. Tylko dwa kraje związkowe: Badenia-Wirtembergia oraz Nadrenia Północna-Westfalia ustanowiły granice dla terenu zamieszkałego powyżej 10 000–50 000 mieszkańców. Z przytoczonej analizy wynika, że wielkość obszaru przestała odgrywać istotną rolę na rzecz liczby mieszkańców. Mniej ważne jest obecnie również kryterium urbanistyczne, obejmujące infrastrukturę techniczną i społeczną na danym terenie. Pogląd, że większe gminy (powyżej 10 000 mieszkańców) lepiej zaspokajają potrzeby obywateli, jak pokazują dane statystyczne, niekoniecznie musi być do końca prawdziwy. We wszystkich krajach związkowych występują 8447 gminy od 100 do 10 000 mieszkańców. Analizując strukturę gmin w Niemczech, można wskazać na fakt, że aż 2567 gmin zamieszkuje ponad 10 000 mieszkańców.

Z powyższych danych, zawartych w tabelach, można stwierdzić, że słabo zaludnione gminy do 10 000 mieszkańców muszą tworzyć różne formy współdziałania i współpracy w celu wykonania zadań publicznych lub też prowadzić działalność gospodarczą, pozwalającą na sfinansowanie własnymi zasobami wydatków na cele publiczne. Zgodnie z danymi z tabeli, Niemcy są krajem bardzo rozdrobnionym terytorialnie, co skłania do podejmowania przez władze lokalne lub władze kraju związkowego decyzji o połączeniu gmin, w celu sprawniejszego administrowania danym terenem.

Z roku na rok liczba gmin spada. W 2017 r. obszar Niemiec był podzielony na 11 054 jednostek samorządu gminnego. W 2018 r. nastąpił spadek do 11 014. Największą redukcję przeprowadziły następujące kraje związkowe: Turyngia (w 2017 r. 849 gmin a w 2018 r. 821 gmin), Szlezwik-Holsztyn (w 2017 r. 1110 a w 2018 r. 1106), Hesja (w 2017 r. 426 gmin, a w 2018 r. 423 gminy), Meklemburgia-Pomorze Przednie (w 2017 r. 753 gminy, a w 2018 r. 750 gmin) oraz Saksonia (w 2017 r. 422 gmin, a w 2018 r. 421 gmin). Tylko w Nadrenii-Palatynacie liczba gmin w porównaniu do roku 2017 wzrosła z 2304 do 2305 w 2018 r. W pozostałych krajach, czyli w:

Badenii-Wirtembergii, Bawarii, Brandenburgii, Berlinie, Hamburgu, Bremie, Dolnej Saksonii, Kraju Saary, Saksonii-Anhalt oraz w Nadrenii Północnej-Westfalii nie wprowadzono żadnych zmian w liczbie gmin. Porównując dane statystyczne z lat 2017 i 2018 można wskazać na ogólny kierunek zmian w zakresie podziału terytorialnego kraju, jakim jest stopniowe zmniejszanie liczby gmin, w których mieszka do 10 000 mieszkańców. Tylko w dwóch przypadkach doszło do nieznacznego wzrostu ich liczby spowodowanego połączeniem się gmin poniżej 100 mieszkańców oraz gmin od 2000 do 3000 mieszkańców. Wśród przyczyn zmniejszania liczby gmin można wymienić:

- 1) przekazanie zadań publicznych do wykonania podmiotom prywatnym, odciążając budżet samorządu gminnego;
- 2) wzrost skuteczności przeprowadzonego nadzoru nad wykonywaniem zadań publicznych oraz gospodarowaniem finansami publicznymi;
- 3) wzrost potrzeb mieszkańców, które są niemożliwe do zrealizowania przez jedną jednostkę samorządu terytorialnego;
- 4) wysoki stopień skomplikowania usług publicznych, których obsługa techniczno-administracyjna jest zbyt kosztowna dla jednej jednostki samorządu terytorialnego;
- 5) niski stopień partycypacji mieszkańców danej gminy w wykonywaniu zadań publicznych;
- 6) niewystarczające formy współpracy międzysektorowej, obejmujące połączenie potencjału publicznego z organizacjami pozarządowymi w wykonywaniu zadań publicznych;
- 7) brak tradycji wykonywania określonych zadań publicznych przez formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego;
- 8) występowanie modelu ustrojowego samorządu terytorialnego, który determinuje sposób wykonania zadań publicznych.

Tabela 3

**Zestawienie gmin według liczby mieszkańców w latach 2017 i 2018**

Wyszczególnienie	2017	2018
1	2	3
Gminy poniżej 100 mieszkańców	207	205 ↓
Gminy zamieszkałe od 100–200 mieszkańców	477	478

1	2	3
Gminy zamieszkałe od 200–500 mieszkańców	1538	1532 ↓
Gminy zamieszkałe od 500–1000 mieszkańców	1806	1801 ↓
Gminy zamieszkałe od 1000–2000 mieszkańców	1876	1858 ↓
Gminy zamieszkałe od 2000–3000 mieszkańców	1038	1026 ↓
Gmine zamieszkałe od 3000–5000 mieszkańców	1183	1184
Gmine zamieszkałe od 5000–10 000 mieszkańców	1341	1337 ↓

**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie: Statistisches Bundesamt, *Gemeinden nach Bundesländern und Einwohnergrößenklassen am 31.12.2018*, Wiesbaden 2019; Statistisches Bundesamt, *Gemeinden nach Bundesländern und Einwohnergrößenklassen am 31.12.2017*, Wiesbaden 2018.

Obecnie podstawą przeprowadzenia podziału gmin jest odpowiedzialność, jaką ponoszą przy wykonywaniu zadań publicznych oraz sprawowany nad nimi nadzór. Na tej podstawie wyróżnia się:

- gminy należące do powiatu (kreisnagehörige Gemeinden) – które wykonują zadania powiatu;
- gminy nienależące do powiatu (kreisfreie Gemeinden);
- miasta powiatowe (Stadtkreis);
- miasta na prawach powiatu (Kreisstadt)<sup>192</sup>.

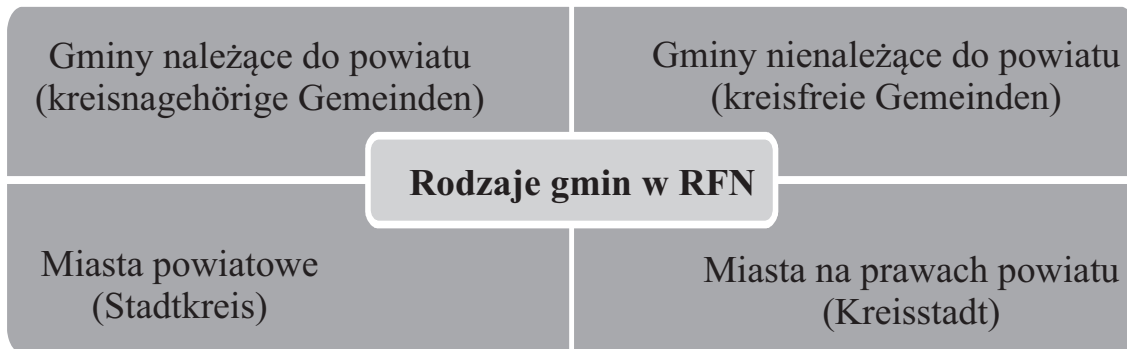
Wyjątek w tym zakresie stanowią miasta Hamburg, Brema oraz Berlin, które są wyłącznie miastami na prawach kraju związkowego. W przypadku Hamburga organy gminy są takie same jak w przypadku miasta Berlina. Natomiast Brema stanowi oddzielną strukturę organizacyjną, która dzieli się na dwie gminy: Bremę i port Bremy (Bremerhaven). Gminy te razem tworzą związek gminny. O ile Brema posiada takie same organy, jak władza kraju związkowego, o tyle organy Bremerhaven są identyczne z tymi, które ma gmina<sup>193</sup>.

Z tabeli wynika, że w niemieckim systemie administracyjnym najniższego szczebla występuje podział na gminy i miasta. Między nimi nie ma żadnych różnic pod względem ustrojowym. Z wyjątkiem gmin nienależących do powiatu, wszystkie pozostałe rodzaje samo-

<sup>192</sup> H. P. Bull, *Recht der Verwaltungsorganisation und des Verwaltungshandels*, w: *Hamburgischen Staates- und Verwaltungsrecht*, red. W. Hoffmann-Riem, H.-J. Koch, Baden-Baden 2006, s. 253.

<sup>193</sup> Verfassung von Hamburg vom 6. Juni 1952, HmbBL I 100-a, geändert durch Gesetz vom 3. Juli 2012.

### Schemat 1. Podział administracyjny gmin w RFN



**Źródło:** Opracowanie własne.

rządu gminnego obejmują wydzielony obszar powiatu, ponieważ nie są w stanie samodzielnie wykonywać wszystkich zadań lokalnych. Tylko w trzech krajach związkowych wprowadzono kryterium ilości mieszkańców jako podstawę do utworzenia gmin, czyniąc przy tym wstępne założenie, że dla tej liczby osób gmina jest w stanie skutecznie realizować ich interesy. Najmniejsza liczba mieszkańców potrzebna do utworzenia nowej gminy występuje w Szlezwiku-Holsztynie i wynosi 2000 osób. Z kolei w Badenii-Wirtembergii postawiono warunek – 10 000 mieszkańców. Interesujące rozwiązania w tym zakresie wprowadził również Kraj Saary – gdzie, aby utworzyć gminę, potrzeba 20 000 osób, natomiast dla miast aż 30 000 mieszkańców. W tabelach 1 i 2 zawarto informacje na temat ilości gmin ze względu na liczbę mieszkańców. Zgodnie z danymi statystycznymi, mimo wprowadzenia kryterium liczby mieszkańców do utworzenia nowej gminy w Szlezwiku-Holsztynie, Kraju Saary czy w Badenii-Wirtembergii, nie ma podstaw prawnych do jego zastosowania ani do gmin już istniejących, ani w zakresie łączenia gmin w większe jednostki samorządu terytorialnego. Warto również dodać, że kryterium liczby mieszkańców nie jest także brane pod uwagę w tych krajach związkowych, jeżeli chodzi o utworzenie związku gmin w celu poprawy jakości wykonywanych zadań publicznych.

W pozostałych krajach związkowych gmina staje się miastem po spełnieniu wymogów przewidzianych przez ustawy krajowe lub też w sytuacji, gdy będzie posiadała określoną liczbę mieszkańców, infrastrukturę techniczną i formy zagospodarowania przestrzennego charakterystyczne dla miasta. Uzyskanie statusu miasta następuje w uchwa-

le rady gminy lub na prośbę gminy w drodze uchwały rady powiatu. Z kolei miasta powiatowe (kreisangehörige Städte) wyróżnia się na podstawie liczby mieszkańców (duże miasta powiatowe zamieszkuje ponad 300 000 osób, a średnie miasta powiatowe od 100 000 do 300 000 osób). Zostały one wyposażone w dodatkowe kompetencje, które polegają na realizacji zadań zleconych przekazanych w ustawach lub w rozporządzeniu<sup>194</sup>.

Inną formą organizacji publicznoprawnej jest miasto na prawach powiatu (Kreisstadt). To polityczne, gospodarcze i kulturowe centrum powiatu, w którym żyje większość jego mieszkańców. Jest siedzibą rady powiatu (Kreistag) oraz administracji powiatu. Miasto na prawach powiatu wykonuje zadania zarówno gminy, jak i powiatu. Finansowo miasta te są bardziej niezależne i samodzielne, ponieważ nie płacą opłat do powiatu<sup>195</sup>.

Tabela 4

#### Rodzaje gmin w krajach związkowych RFN

Kraje związkowe	Gminy należące do powiatu (kreisangehörige Gemeinden)	Gminy nie-należące do powiatu (kreisfreie Gemeinden)	Miasta powiatowe (Stadtkreis)	Miasta na prawach powiatu (Kreisstadt)
1	2	3	4	5
Badenia-Wirtembergia				
Brandenburgia				
Hesja				
Meklemburgia-Pomorze Przednie				
Dolna Saksonia				
Nadrenia Palatynat				
Kraj Saary				
Szlezwik-Holsztyn				
Saksonia -Anhalt				
Turyngia				
Bawaria				

<sup>194</sup> K. Vogelgesang, U. Lübking, I.-M. Ulbrich, *Kommunale Selbstverwaltung. Rechtsgrundlagen – Organisation – Aufgaben – Neue Steuerungsmodelle*, Berlin 2005, s. 90.

<sup>195</sup> Ibidem, s. 92.

1	2	3	4	5
Nadrenia Północna- -Westfalia				
Saksonia				
Hamburg	–	–	–	–
Brema	–	–	–	–
Berlin	–	–	–	–

**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie: M. Burgi, *Kommunalrecht*, wyd. 4, München 2012, s. 40.

Przedstawione wyżej rodzaje gmin nie obowiązują we wszystkich krajach związkowych. Każdy z nich posiada samodzielność w ich wyborze. Różnice, które występują w krajach związkowych, dotyczą głównie nazw jednostek najniższego szczebla.

W tabeli 4 podjęto próbę uporządkowania terminologicznego rodzajów gmin według przyjętego wcześniej wzorca. W Badeni-Wirtembergii występują duże miasta na prawach powiatu (Kreisstadt), miasta powiatowe (Stadtkreis) oraz gminy przynależące do powiatów (§ 3 ustawy z dnia 24 lipca 2007 r. o samorządzie gminnym Badenii-Wirtembergii). W Brandenburgii natomiast funkcjonują miasta na prawach powiatu, miasta i gminy należące do powiatów (§ 2 ustawy z dnia 10 października 2001 r. o samorządzie Brandenburgii). Tymczasem w Hesji są miasta bez powiatów, miasta należące do powiatów ze specjalnym statusem oraz pozostałe miasta przynależące do powiatów (§ 4a, 146a ustawy z dnia 7 marca 2005 r. o samorządzie gminnym). W Meklemburgii-Pomorzu Przednim wyróżniono z kolei tylko miasta na prawach powiatu i miasta oraz gminy należące do powiatów (§ 7 ustawy z dnia 8 czerwca 2004 r. o samorządzie gminnym w Meklemburgii-Pomorzu Przednim). W Dolnej Saksonii wyodrębniono również miasta na prawach powiatu, gminy przynależące do powiatów, które dzielą się na duże samodzielne miasta, samodzielne gminy i pozostałe gminy (§ 10 ustawy z dnia 28 sierpnia 1996 r. o samorządzie gminnym Dolnej Saksonii). W Nadrenii-Palatynacie są tymczasem miasta na prawach powiatu, duże miasta należące do powiatów oraz pozostałe gminy (§ 6f, ustawy z dnia 31 stycznia 1994 r. o samorządzie gminnym w Nadrenii-Palatynacie). W Kraju Saary można wyłonić miasta na prawach powiatu, miasta średniej wielkości, gminy przynależące do związków miast oraz gminy należące do powiatów, w których władze

powiatu mają swoją siedzibę (§ 4 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o samorządzie gminnym w Kraju Saary). W Szlezwiku-Holsztynie wyróżnia się miasta na prawach powiatu i miasta należące do powiatów (§ 61 ust. 2); natomiast na szczeblu lokalnym są gminy z urzędami i bez urzędów (amtsfreie Gemeinde) (§ 48 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. o samorządzie gminnym Szlezwiku-Holsztyna)<sup>196</sup>. W Saksonii natomiast występują duże miasta na prawach powiatu (Kreisstadt) oraz gminy nienależące do powiatu (§ 2 ustawy z dnia 18 marca 2003 r. o samorządzie gminnym w Saksonii). W Saksonii-Anhalt są miasta na prawach powiatu, duże miasta powiatowe oraz gminy należące do powiatów (§ 14 ustawy z dnia 17 czerwca 2014 r. o samorządzie terytorialnym w Saksonii-Anhalt). W Turyngii z kolei są gminy nienależące do powiatów i miasta na prawach powiatu oraz należące do powiatów gminy i duże miasta powiatowe (§ 6 ustawy z dnia 28 stycznia 2003 r. o samorządzie gminnym w Turyngii). W Bawarii występują nienależące do powiatów gminy (kreisfreie Gemeinden), duże miasta powiatowe (grosse Kreisstädte) oraz gminy należące do powiatów (kreisangehörige Gemeinden)<sup>197</sup>. Z kolei w Nadrenii Północnej-Westfalii podział terytorialny obejmuje: miasta na prawach powiatu, które są miastami okręgu – czyli Stadtbezirke. Natomiast gminy przynależące do powiatów nazwano dzielnicami (Ortschaften).

Wewnątrz gmin występuje fakultatywny lub obligatoryjny podział na okręgi lub dzielnice (Bezirk lub Ortschaften). Ich budowa zależy od przynależności gminy do powiatu np. w Nadrenii Północnej-Westfalii, miasta na prawach powiatu podzielone są na miasta okręgowe (Stadtbezirke), natomiast gminy należące do powiatu dzielą się na okręgi lub dzielnice (Gemeindebezirke lub Ortschaften). Wspólne dla wszystkich regulacji krajów związkowych jest traktowanie okręgu lub dzielnicy jako jednostki administracyjnej niższego rzędu, która występuje w gminach. Nie posiada ona osobowości prawnej, ponieważ działa jako jednostka pomocnicza. Jej struktura organizacyjna zależy od gminy. Okręgi mogą wykonywać powierzone im zadania przez

---

<sup>196</sup> Ponadto występuje także podział na gminy bez siedziby władzy (amtsfreie Gemeinde); – z siedzibą władz gminy (amtsangehörige Gemeinde); por. M. Burgi, *Kommunalrecht...*, wyd. 4, s. 40.

<sup>197</sup> F. L. Knemeyer, *Bayerisches Kommunalrecht*, Stuttgart–München–Hannover–Berlin–Weimar–Dresden 2007, s. 32.

własne organy w postaci komisji lub rad. Przykładowo w Bawarii jest miasto okręgu z organami okręgu (Stadtbezirk) oraz komisją okręgu (Bezirkausschuss). Występują też dzielnice (Ortschaften) z Ortsversammlung – czyli ze zgromadzeniem oraz przewodniczącym (Ortsprecher)<sup>198</sup>. Przykładowo w Badenii-Wirtembergii jest Gemeindebezirk (gmina okręgu) wraz z osobnym organem – radą okręgu (Bezirksbeirat) i przewodniczącym okręgu (Bezirkvorsteher) (§ 63 ustawy z dnia 24 lipca 2000 r. o samorządzie gminnym Badenii-Wirtembergii). Z kolei w Brandenburgii funkcję tę pełnią dzielnice (Ortsteile), których organami są burmistrz (Ortsbürgermeister) i rada dzielnicowa (Ortsbeirat) (§ 54 ustawy z dnia 10 października 2001 o samorządzie gminnym w Brandenburgii).

Natomiast w ramach miast takich jak Brema i Hamburg występuje podział na okręgi (Bezirke). Okręg wykazuje wiele podobieństw do wewnętrznej organizacji gminy. Z tą różnicą, że miasta nie posiadają tak jak gminy osobnej ustawy regulującej kompetencje organów mimo, że wykonują zadania publiczne. W przypadku przeniesienia określonego stanowiska z urzędu gminy do okręgu ma miejsce dekoncentracja. W Berlinie występuje podział na dzielnice, które nie posiadają osobowości prawnej<sup>199</sup>.

## 2.2. Modele ustrojowe samorządu gminnego

W celu zrozumienia w jaki sposób kształtował się podział kompetencji pomiędzy organami gminy należy sięgnąć do ich genezy i przeprowadzić analizę czterech modeli ustrojowych: magistrackiego (Magistratsverfassung), burmistrzowskiego (Bürgermeisterverfassung), południowoniemieckiego oraz północnoniemieckiego. Przyczyny ich powstania wyróżnia się na podstawie następujących kryteriów: geograficznego, historycznego oraz relacji między radą gminy a burmistrzem.

---

<sup>198</sup> Art. 60 BayGo; H.-J., Pabst, *Die Kompetenzverteilung zwischen Rat und Bezirksvertretung in kreisfreie Städten*, „Nordrhein-Westfälischen Verwaltungsblätter” 1998, z. 12, s. 223.

<sup>199</sup> A. Mirska, *Berlin. Ustrój i rola w systemie politycznym RFN po 1989 r.*, Warszawa 2007, s. 67.

W oparciu o kryterium geograficzne można podzielić Niemcy na dwie części: północną z tradycją pruską i południową. Znaczenie tego podziału przekłada się następnie na rolę organów samorządu gminy i ich wzajemne stosunki. Na północy kraju przeważał organ przedstawicielski w systemie władz lokalnych. Pełnił on nadrzędną rolę wobec burmistrza, którego powoływała rada gminy ze swojego składu. Zależność burmistrza od rady przyczyniła się do jego wyposażenia w ograniczone kompetencje i faktycznie podporządkowała radzie. Słaba pozycja burmistrza względem organu uchwałodawczego doprowadziła do jego marginalizacji w procesie wykonywania zadań publicznych. W opozycji do rozwiązań z północnych Niemiec funkcjonowała koncepcja południowa, która charakteryzowała się silną władzą wykonawczą skoncentrowaną w osobie burmistrza. Ważność organu wykonawczego została dodatkowo podkreślona wprowadzeniem jego wyboru w wyborach powszechnych i bezpośrednich<sup>200</sup>. Wpływ tradycji pruskiej na rozwój modeli ustrojowych samorządowych widać bezpośrednio w modelu burmistrzowskim i magistrackim. Można wyciągnąć następujące wnioski: na północy głęboko zakorzeniona była tradycja pruska, która wpłynęła na ukształtowanie się silnej władzy wykonawczej w gminie w modelu burmistrzowskim i magistrackim. Mimo że samorząd wykształcił się jako przeciwwaga wobec rządów centralnych, to szerokie kompetencje władcze burmistrza spowodowały, że koncentracja zadań w jego rękach oraz podporządkowanie organu uchwałodawczego pod jego zwierzchnictwo utrwaliły centralistyczną tradycję pruską w strukturze organów władzy lokalnej. Istotną rolę odegrała w tej mierze teoria państwowa samorządu w przypadku modelu burmistrzowskiego oraz teoria polityczna samorządu w odniesieniu do modelu magistrackiego. Natomiast doświadczenia teorii naturalistycznej na północy doprowadziły do budowania modeli ustrojowych, opartych na szerokim przymierzu obywateli, którzy tworząc organy władzy lokalnej dążyli do ograniczenia roli burmistrza w strukturze samorządu gminnego. Logika, jaka przyświecała tej sytuacji, polegała na tym, że obywatele obawiali się przeniesienia

---

<sup>200</sup> Na kształt ustroju komunalnego miały również wpływ zadania organów gminy, ich wzajemne relacje. Wyrazem tego podejścia jest art. 28 ust. 2 ustawy zasadniczej, który odnosił się do rozróżnienia dwóch organów przedstawicielskich *Gemeindeversammlung* i *Gemeindevertretung*; R. Stober, *Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart–Berlin–Köln 1992, s. 27.

wzorców rządzenia ze szczebla krajowego na samorządowy. Negatywne wzorce oparte na przewadze władzy wykonawczej nad władzą uchwałodawczą rodziły ryzyko pominięcia interesów lokalnych oraz pokusę podporządkowania potrzeb ogółu potrzebom jednostki. Z kolei model południowoniemiecki wykształcił się w opozycji do północnoniemieckiego. W modelu południowoniemieckim silna władza wykonawcza była wynikiem sytuacji, jaka miała miejsce na szczeblu krajowym. Bezpośredni wpływ odegrały w tym zakresie XIX-wieczne modele magistracki i burmistrzowski wskazujące na silną władzę wykonawczą. W modelu południowoniemieckim przeważała teoria państwowa, która zakładała uregulowanie zadań i kompetencji organów administracji rządowej i samorządowej w aktach ustawodawczych. Wskutek jej dominacji wykształciła się potrzeba wykonywania przepisów zawartych w aktach prawnych. Stąd też doszło do wzmocnienia roli burmistrza, którego głównymi zadaniami było przygotowanie i realizowanie uchwał oraz reprezentowanie gminy na zewnątrz.

Drugim z kryteriów wyodrębnienia czterech modeli ustrojowych samorządu jest podejście historyczne, które odnosi się do zakresu oddziaływania polityki trzech mocarstw okupacyjnych po drugiej wojnie światowej: Francji, Wielkiej Brytanii oraz Stanów Zjednoczonych. Wpływ podziału Niemiec na Wschodnie i Zachodnie znalazł odzwierciedlenie w przyjętych regulacjach prawnych odnośnie statusu gmin. Brytyjskie władze okupacyjne, w przebudowie podziału terytorialnego i administracyjnego, dążyły do centralizacji, w przeciwieństwie do władz amerykańskich i francuskich, które zmierzały do wprowadzenia i utrzymania w Niemczech systemu rozbudowanej federacji, opartej na szerokiej decentralizacji i samodzielności władz gminnych. Wynika z tego, że modele ustrojowe okupantów determinowały reformy administracyjne w Niemczech. Władze brytyjskie, amerykańskie, i francuskie dążyły do stworzenia dla siebie warunków do funkcjonowania, podobnych do ich własnych. Ich celem było rozszerzanie sfery wpływów na przegrane państwo niemieckie. Pominięto w tym zakresie dostosowanie do warunków niemieckich rozwiązań państw okupacyjnych. Narzucenie modeli ustrojowych bez uwzględniania specyfiki społeczno-gospodarczej oraz kulturowej doprowadziło do szybkiego odrzucenia rozwiązań sprzecznych z tradycją niemiecką.

Trzecie kryterium oparte było na liczbie organów sprawujących władzę. Na podstawie badań Rolfa Stobera wskazano, że zanim doszło do wyodrębnienia się wspomnianych wyżej czterech modeli, funkcjonował monistyczny, dualistyczny lub trialistyczny podział władzy lokalnej. Analiza modeli ustrojowych została przeprowadzona na podstawie wzajemnych relacji, jakie występowały pomiędzy radą gminy a burmistrzem. Model monistyczny zakładał, że stanowienie prawa skupione było w rękach rady. Na czele rady gminy stał dyrektor gminy lub dyrektor miasta. Burmistrz pełnił w tym typie gmin jedynie funkcję reprezentacyjną. Model monistyczny przetrwał do zjednoczenia Niemiec w gminach Nadrenii Północnej-Westfalii (ustrój północnoniemiecki) i Dolnej Saksonii (ustrój północnoniemiecki).

Z kolei w drugim modelu (dualistycznym) koncentrowano się na wykonaniu procesu prawotwórczego w dwóch alternatywnych wersjach: albo przez radę i burmistrza, albo radę i magistrat. Trzeci natomiast poświęcony był współpracy trzech organów: burmistrza, rady oraz magistratu. W modelu monistycznym rada gminy jako organ uchwałodawczy stanowiła prawo obowiązujące na danym obszarze. Rola burmistrza była wówczas ograniczona tylko do ich wykonania. Przygotowanie projektów uchwał spoczywało wówczas na radzie. W modelu dualistycznym podział polegał na przygotowaniu i wykonywaniu uchwał przez burmistrza oraz na ich przyjmowaniu przez radę. Inicjatywę uchwałodawczą posiadali zarówno członkowie rady, jak i burmistrz. Ten typ gmin występuje w Badenii-Wirtembergii (ustrój południowoniemiecki), w Bawarii (ustrój południowoniemiecki), w Hesji w gminach do 1500 mieszkańców (ustrój burmistrzowski), w Dolnej Saksonii w gminach do 2000 mieszkańców bez wydziału administracyjnego, w Nadrenii Północnej-Westfalii, z reguły w Nadrenii-Palatynacie (ustrój burmistrzowski), w Kraju Saary (ustrój burmistrzowski) i w gminach wiejskich Szlezwiку-Holsztyna (ustrój burmistrzowski).

Natomiast model trialistyczny różnił się od modelu dualistycznego tym, że zadania dzielono pomiędzy organ przedstawicielski, zwierzchnika gminy oraz zarząd gminy. Zarząd był odpowiedzialny za bieżące wykonywanie spraw gminy w imieniu zwierzchnika. Model ten występuje w Bremerhaven (nieprawdziwy ustrój magistracki), w Dolnej Saksonii w gminach powyżej 2000 mieszkańców (zmodyfikowany

ustrój północnoniemiecki) oraz w miastach Szlezwku-Holsztyna (nieprawdziwy ustrój magistracki)<sup>201</sup>.

Na podstawie powyższych kryteriów można wyróżnić następujące modele:

- 1) model burmistrzowski;
- 2) model magistracki;
- 2) model północnoniemiecki;
- 3) model południowoniemiecki.

Wymienione modele ustroju gmin niemieckich mają obecnie walor głównie poznawczy i wskazują na genezę rozwiązań prawnych przyjętych w poszczególnych krajach związkowych<sup>202</sup>. Jak wynika z wcześniejszych rozważań, ich rozwiązania prawne wzajemnie na siebie wpływają oraz łączą się w modelach w ramach określonej specyfiki sprawowania władzy lokalnej. Analiza obecnych czterech modeli będzie koncentrować się wokół następujących różnic:

- czasu trwania kadencji burmistrza;
- jednoczesnych lub oddzielnych wyborów do rady gminy i na urząd burmistrza;
- możliwości odwołania burmistrza przez radę gminy;
- podziału obowiązków między radę gminy a burmistrza;
- funkcjonowaniu urzędu w gminie;
- roli radnych jako koordynatorów współpracy między burmistrzem a radą gminy;
- prawa głosu burmistrza w radzie gminy.

Tabela 5

**Zestawienie modeli ustrojowych samorządu gminnego  
w krajach związkowych RFN**

Kraj związkowy	Ustrój burmistrzowski	Ustrój magistracki (wersja zmodyfikowana)	Ustrój północnoniemiecki	Ustrój południowoniemiecki
1	2	3	4	5
Badenia-Wirtembergia				
Brandenburgia				
Hesja				

<sup>201</sup> H. J. Wolff, P. Bachof, R. Stober, *Verwaltungsrecht, II: Besonderes Organisations- und Dienstrecht*, München 1987, s. 104–105.

<sup>202</sup> M.-E. Geis, *Kommunalrecht*, München 2008, s. 20.

1	2	3	4	5
Meklemburgia-Pomorze Przednie				
Dolna Saksonia				
Nadrenia Palatynat				
Kraj Saary				
Szlezwik-Holsztyn				
Saksonia				
Saksonia-Anhalt				
Turyngia				
Bawaria				
Nadrenia Północna-Westfalia				
Berlin				
Brema	–	–	–	–
Hamburg	–	–	–	–

**Źródło:** Opracowanie własne.

Tabela 6

### Miejsce i rola burmistrza w krajach związkowych RFN

Monokratyczny organ wykonawczy						Kolegialny organ wykonawczy	
kraj związkowy	organ wykonawczy	burmistrz	burmistrz zawodowy	burmistrz honorowy	burmistrz jako przewodniczący rady gminy	za-rząd	komi-sja
1	2	3	4	5	6	7	
Badenia-Wirtembergia							
Brandenburgia							
Hesja							
Meklemburgia-Pomorze Przednie							
Dolna Saksonia							
Nadrenia-Palatynat							
Kraj Saary							
Szlezwik-Holsztyn							
Saksonia							
Saksonia-Anhalt							
Turyngia							
Bawaria							
Nadrenia Północna-Westfalia							

1	2	3	4	5	6	7
Berlin	–	–	–	–	–	–
Brema	–	–	–	–	–	–
Hamburg	–	–	–	–	–	–

**Źródło:** Opracowanie własne.

Analizując tabelę 6, można wyciągnąć następujące wnioski: organ wykonawczy występuje jako organ monokratyczny lub ciało kolegialne w postaci zarządu lub komisji. W przeważającej liczbie krajów związkowych burmistrz jest samodzielnym organem, który sprawuje swój urząd, będąc zatrudnionym w administracji samorządowej kraju związkowego. Pełni on dodatkowo funkcję przewodniczącego rady. Dzięki temu jego pozycja jest silniejsza niż organu uchwałodawczego.

### **2.2.1. Model ustroju burmistrzowskiego**

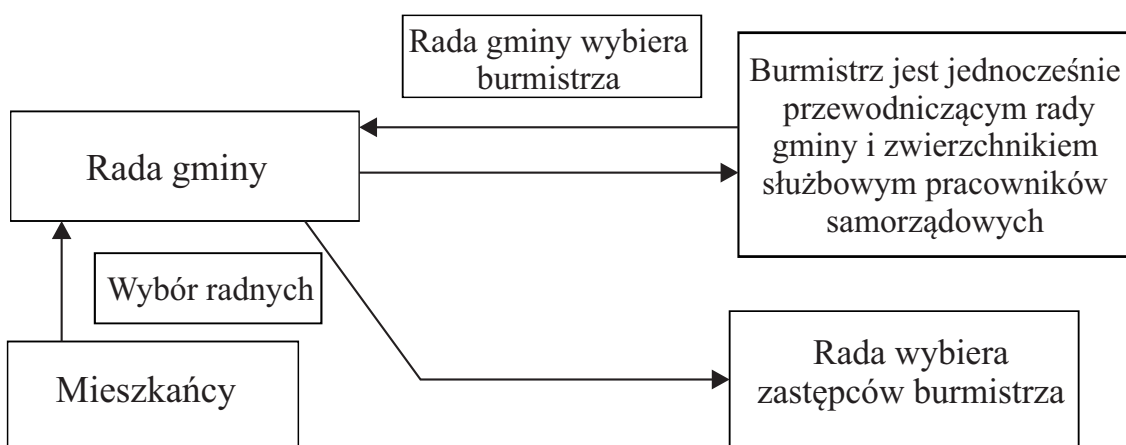
Najstarszym modelem gminy jest ustrój burmistrzowski (zwany także reńskim). Swoją genezą sięga czasów napoleońskich. W Niemczech znalazł ponownie zastosowanie we francuskiej strefie okupacyjnej po drugiej wojnie światowej. Po 1945 r. stał się obowiązującym modelem organizacji wewnętrznej samorządu gminnego w Nadrenii-Palatynacie, Kraju Saary, Hesji oraz w małych gminach w Szlezwiku-Holsztynie. Najważniejszym organem w tym modelu była rada gminy, która wybierała w wyborach pośrednich burmistrza na pięcioletnią kadencję. Członkowie rady posiadali prawo zgłaszania kandydatów na urząd burmistrza z rady oraz spoza rady. Kadencja burmistrza trwała tak długo jak kadencja rady. Mimo wyboru przez radę, pozycja burmistrza była bardzo silna. Burmistrz posiadał wiele niezależnych kompetencji, do których zaliczała się: funkcja przewodniczącego rady oraz dysponowanie prawem głosu podczas sesji rady gminy<sup>203</sup>. W krajach związkowych, w których występowała zmodyfikowana forma tego modelu (nieprawdziwy ustrój burmistrzowski lub zmodyfikowany ustrój burmistrzowski), burmistrz miał jedynie bierne prawo do kandydowania na przewodniczącego rady bez prawa głosu. Do kompetencji

<sup>203</sup> R. Stober, *Kommunalrecht in der Bundesrepublik...*, s. 31.

burmistrza należało: przygotowanie i realizacja uchwał, reprezentowanie gminy na zewnątrz, zaciąganie zobowiązań finansowych oraz gospodarowanie mieniem komunalnym. Na czele rady gminy stał przewodniczący rady wybierany spośród radnych rady gminy na pierwszej sesji. W Kraju Saary wybierano od 27 do 63 radnych.

Po zjednoczeniu Niemiec z rozwiązań tego ustroju korzystała Meklemburgia-Pomorze Przednie oraz Saksonia-Anhalt<sup>204</sup>. Model ten istniał do 1993 r. w gminach Nadrenii-Palatynatu oraz w małych miastach w Kraju Saary do 1994 r. W Szlezwiku-Holsztynie funkcjonował natomiast do 1998 r. we wszystkich gminach nieposiadających statusu miasta (nichtstädtischen Gemeinden). Ustrój ten w wersji zmodyfikowanej obowiązuje od 1 kwietnia 1998 r., w małych gminach (do 2000 mieszkańców), które są zarządzane przez honorowych burmistrzów<sup>205</sup>. Modyfikacja ustroju burmistrzowskiego polega na tym, że został on zbliżony do modelu południowoniemieckiego. W wyniku tego wprowadzono powszechne wybory na burmistrza oraz rozdzielono funkcję przewodniczącego rady od urzędu burmistrza. Oddzielenie od jego osoby funkcji przewodniczącego rady doprowadziło do równoważenia się władzy wykonawczej z władzą uchwałodawczą. Od 1998 r. przewodniczącym gminnego organu kolegialnego jest jeden z radnych.

### Schemat 2. Model burmistrzowski do czasu zjednoczenia Niemiec

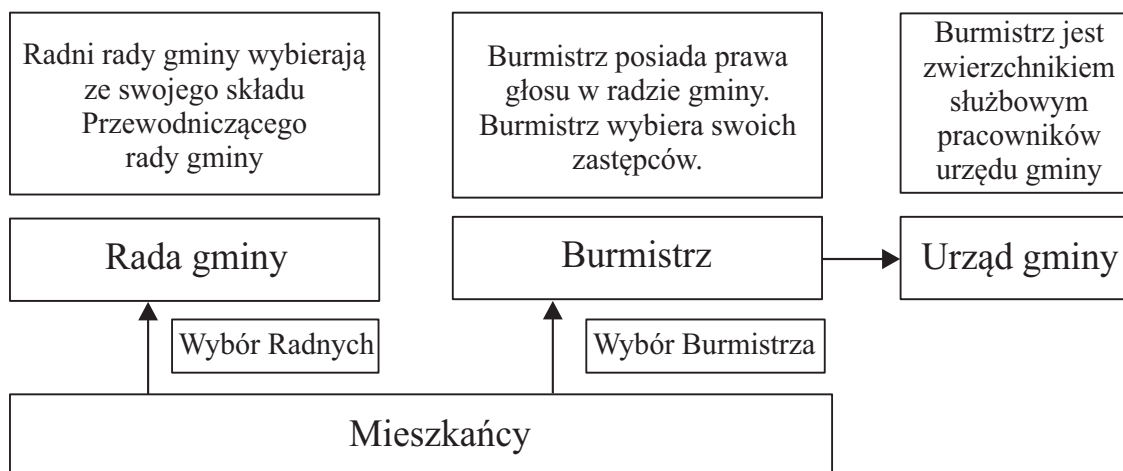


**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie: R. Stober, *Kommunalrecht in der Bundesrepublik...*, s. 31.

<sup>204</sup> Ibidem, s. 28.

<sup>205</sup> G. Böttcher, *Kommunalrecht. Schleswig-Holsteinisches Landesrecht*, Baden-Baden 1999, s. 61.

### Schemat 3. Zmodyfikowany model burmistrzowski po zjednoczeniu Niemiec



#### 2.2.2. Model ustroju magistrackiego

Drugim z modeli jest ustrój magistracki, który wywodził się z tradycji Ordynacji miejskiej Karola von Steina z 1808 r. i został utworzony w dwóch wersjach: dualistycznej lub trialistycznej. W modelu dualistycznym funkcjonowały dwa równorzędne organy: magistrat i rada gminy z przewagą tego pierwszego. Radnych miejskich (senatorów) wybierano w wyborach powszechnych i bezpośrednich na kadencję czteroletnią. Na czele rady stał przewodniczący, który zwoływał posiedzenia komisji rady, przewodniczył obradom rady oraz pełnił funkcje porządkowe w trakcie sesji.

Natomiast o składzie magistratu decydowała rada gminy, która ze swojego grona wybierała osoby do egzekutywy. W skład magistratu wchodził zarówno urzędnicy zawodowi, jak i honorowo pełniący swoje funkcje. Do ich zadań należało: przygotowanie i wykonywanie zadań administracyjnych, prowadzenie bieżących spraw administracji oraz przyjmowanie skarg na jej działalność, jak również reprezentowanie gminy na zewnątrz. Na czele urzędu stał kierownik, który pełnił funkcję zwierzchnika służbowego pracowników.

Z kolei w wersji trialistycznej występowały trzy organy: burmistrz, magistrat i rada gminy. Władza wykonawcza odznaczała się dualizmem kompetencji swoich organów. Wybór burmistrza następował w wyborach pośrednich lub bezpośrednich ze zdecydowaną przewagą pierwszego rozwiązania. W przypadku pośredniej elekcji, rada wybierała

burmistrza, ze swojego składu. Z kolei w wyborach bezpośrednich burmistrza wyłaniano spośród odpowiedniej grupy społecznej po uprzednim zgłoszeniu kandydatów przez umocowany do tego komitet. Wybory bezpośrednie nie cieszyły się dużą popularnością z powodu niemożności odwołania burmistrza przed upływem kadencji. Tylko burmistrz wyłaniany w toku wyborów pośrednich mógł być odwołany w każdej chwili na wniosek stosownej liczby radnych w głosowaniu tajnym bezwzględną większością głosów przy obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady. Kadencja burmistrza trwała tyle samo co rady. Wyjątkiem jest Hesja, w której zawodowy burmistrz był wybierany na kadencję sześcioletnią, a w przypadku ponownych wyborów na dwanaście lat. W modelu dualistycznym dysponował prawem weta wobec uchwał rady. W przypadku wersji trialistycznej burmistrz był wykonawcą polityki lokalnej zawartej w przyjętych, przez organ stanowiący, aktach prawnych. Miał prawo uczestniczyć w pracach rady. Brał czynny udział w sesjach rady oraz w posiedzeniach komisji. Nie dysponował prawem weta wobec uchwał rady. Do funkcji burmistrza należało kierowanie magistratem. Urząd gminy stanowił jednostkę pomocniczą wobec rady i burmistrza, która funkcjonowała w oparciu o regulamin nadany w formie zarządzenia. Na czele rady stał tymczasem pełniący swoją funkcję honorowo przewodniczący lub prezydent<sup>206</sup>. Przewodniczący/prezydent wyłaniany był spośród członków rady. Wobec tego kandydata istniały specjalne warunki, jakie musiał spełnić, a mianowicie dysponować odpowiednim majątkiem, który pozwalał mu pełnić funkcje polityczne w sposób bezstronny i niezawisły kierując się dobrem ogółu.

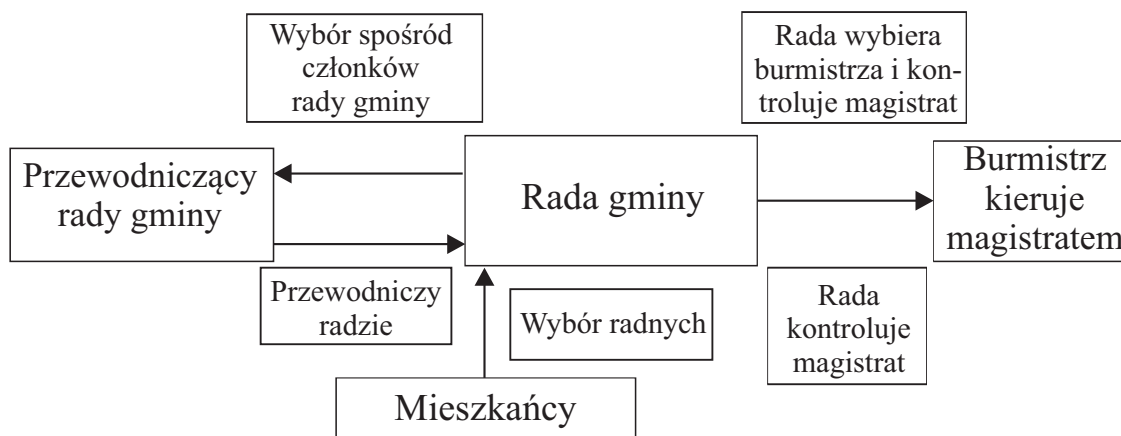
Model ten przetrwał z powodzeniem w Prusach, a po 1945 r. został wprowadzony w Hesji i Szlezwiku-Holsztynie. Ustrój ten charakteryzował się również specyficznym mechanizmem równoważenia się władzy uchwałodawczej z wykonawczą, który najlepiej odzwierciedla obowiązek zatwierdzania uchwał rady przez magistrat. W 1993 r. podjęto próbę dostosowania tego modelu do wymagań praktyki funkcjonowania gmin. Od tamtej pory mowa jest w literaturze o zmodyfikowanym modelu magistrackim. W celu dostosowania go do wymagań rzeczywistości wprowadzono dwie nowelizacje: po pierwsze, wybór burmistrza następował tylko w powszechnych i bezpośrednich wyborach; po drugie, zrezygno-

---

<sup>206</sup> R. Stober, *Kommunalrecht in der Bundesrepublik...*, s. 30.

wano z zatwierdzania uchwał rady gminy przez magistrat. Do 1993 r. wersja zmodyfikowana, czyli niepełny ustrój magistracki występował: w Bremerhaven, Hesji, Dolnej Saksonii, częściowo w Saksonii-Anhalcie<sup>207</sup>; w miastach Szlezwiku-Holsztynie do 1998 r., a w miastach na prawach powiatów do 1997 r. Ustrój ten zarówno w wersji pierwotnej, jak i zmodyfikowanej obecnie nie występuje w RFN<sup>208</sup>.

**Schemat 4. Ustrój magistracki w RFN**



**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie: R. Stober, *Kommunalrecht in der Bundesrepublik...*, s. 30.

### 2.2.3. Model ustroju północnoniemieckiego

Model północnoniemiecki powstał w 1945 r. jako skutek prawnych regulacji obowiązujących na terenie okupowanym przez Wielką Brytanię. W swojej początkowej fazie był zbliżony do modelu monistycznego. 1 kwietnia 1946 r. wprowadzono go w pierwszej kolejności na terenie Nadrenii Północnej-Westfalii, Dolnej Saksonii i w gminach wiejskich Szlezwiku-Holsztyna<sup>209</sup>. Główny ciężar wykonywania zadań opierał się

<sup>207</sup> G. Böttcher, *Kommunalrecht...*, op. cit., s. 62.

<sup>208</sup> Por. A. Mirska, *Modernizacja samorządu lokalnego we wschodnich krajach związkowych RFN*, w: *Europejskie modele samorządu terytorialnego*, red. J. Wojnicki, Warszawa 2014, s. 181.

<sup>209</sup> W początkowych założeniach Brytyjczycy mieli zamiar wprowadzić samorząd oparty na historycznych rozwiązaniach samorządowych z danego obszaru, jednak po zmianie rządu odeszli od tego pomysłu. Nowy rząd powołał specjalną sekcję administracji lokalnej oraz konsultował kwestie samorządu terytorialnego ze znawcą prawa administracyjnego Williamem A. Robsonem. Badacz ten wątpił

na radzie gminy<sup>210</sup>. Kadencja rady gminy wynosiła od 4 lat (w Dolnej Saksonii) do 5 lat (w Nadrenii Północnej-Westfalii). Liczba radnych w Dolnej Saksonii w latach 1955–1974 wynosiła od 5 do 55 osób, a od 1974 r. od 5 do 69 – w zależności od liczby mieszkańców. Z kolei w Nadrenii Północnej-Westfalii wybierano od 7 do 67 radnych. Rada była odpowiedzialna za podejmowanie spraw we wszystkich kwestiach dotyczących gminy, przy czym mogła przekazać swoje kompetencje do wykonania dyrektorowi gminy. Rada gminy decydowała o zatrudnieniu, przeniesieniu i zwolnieniu pracowników urzędu gminy. Była zatem głównym zwierzchnikiem służbowym wszystkich pracowników samorządowych.

Burmistrza wybierała rada spośród swoich członków. Pełnił on funkcję przewodniczącego oraz reprezentował na zewnątrz jednostkę samorządową. Burmistrz mógł być odwołany przez radę gminy na wniosek 2/3 radnych (Dolna Saksonia oraz Nadrenia Północna-Westfalia).

Oprócz burmistrza funkcjonował również dyrektor (inna nazwa tego organu to Stadtdirektor lub Oberdirektor – naddyrektor), który kierował urzędem gminy oraz przygotowywał i wykonywał uchwały rady gminy. Jako pracownik samorządowy pełnił tę funkcję tylko na okres zatrudnienia. Dyrektora gminy wybierała rada gminy na okres od 6 lat w Dolnej Saksonii do 8 lat w Nadrenii Północnej-Westfalii z możliwością jednej reelekcji. W Dolnej Saksonii w przypadku ponownego wyboru kadencja dyrektora trwała 12 lat. Dyrektor gminy mógł być odwołany przez radę gminy na wniosek 2/3 radnych (Dolna Saksonia oraz Nadrenia Północna-Westfalia).

W latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku pojawiły się postulaty przeprowadzenia reformy tego ustroju w kierunku uproszczenia

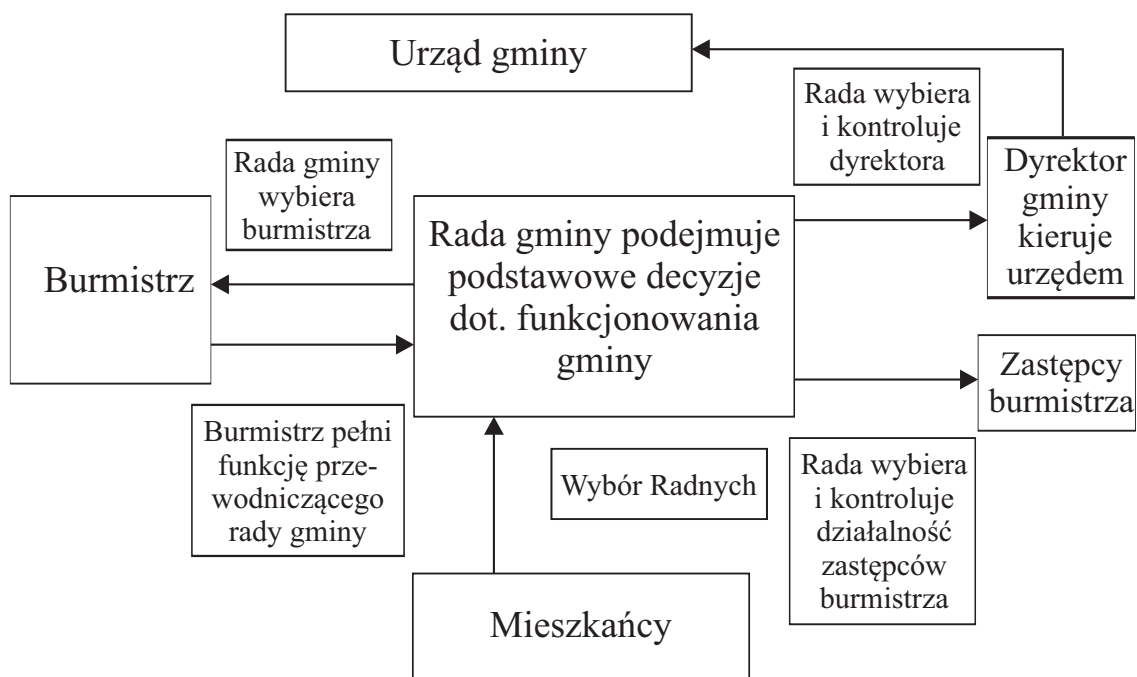
---

w demokratyczny charakter niemieckich tradycji samorządowych, postrzegając je jako autorytarne i zbiurokratyzowane; C. Angeli, W. Haus, *Quellen zum modernen Gemeindeverfassungsrecht in Deutschland*, Königstein 1979, s. 732; za: B. Głogowska, *Republika Federalna Niemiec*, w: *Samorząd terytorialny w państwach europejskich*, red. S. Wróbel, Katowice 2012, s. 121; W. Odenbreit, *Die deutsche Gemeindeordnung in der britischen Kontrollgebiet geltenden Fassung nebst Amtsordnung und Kreisordnung*, Münster 1947, s. 1–3.

<sup>210</sup> W tym zakresie model północnoniemiecki podobny był do ustroju prawnego gmin na obszarze strefy okupacyjnej Związku Radzieckiego. Na podstawie ordynacji gminnej: *Die demokratische Gemeindeordnung für die sowjetische Besatzungszone Deutschlands v. 14 September 1946*, Gesetz- und Verordnungsblatt der Landesregierung Brandenburg, Jg. 3 (1947), s. 307–310.

struktur władzy lokalnej. Praktyka okazała się jednak inna. Zamiast systemu monistycznego wykształcił się model dualistyczny, a nawet w niektórych krajach związkowych trialistyczny. W modelu dualistycznym występował dyrektor gminy lub dyrektor miasta jako organ wykonawczy oraz rada gminy jako organ uchwałodawczy, stanowiący i kontrolny. Główną podstawą przeprowadzanych zmian była kwestia podziału kompetencji pomiędzy dyrektora gminy a członków rady albo dyrektora gminy a zastępców burmistrza, którzy stali na czele poszczególnych komisji rady<sup>211</sup>. Oprócz wcześniejszych kompetencji dyrektor gminy został wyposażony w prawo weta wobec niezgodnych z prawem uchwał rady gminy. Model ten obowiązywał do 1994 r. w Nadrenii Północnej-Westfalii. Z kolei przykładem wprowadzenia modelu trialistycznego była Dolna Saksonia, gdzie do 1996 r. obok rady gminy i dyrektora gminy funkcjonował wydział administracyjny, na czele którego stał burmistrz. Wydział administracyjny składał się z 12 radnych, dyrektora gminy oraz przewodniczącego, którym był burmistrz. Do jego kompetencji należały sprawy niezastrzeżone dla rady gminy.

**Schemat 5. Północnoniemiecki ustrój rady w RFN**



**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie: R. Stober, *Kommunalrecht in der Bundesrepublik...*, s. 28.

<sup>211</sup> R. Stober, *Kommunalrecht in der Bundesrepublik...*, s. 28–29.

Od 1996 r. z powodu przejmowania większej ilości zadań przez gminy wykształcił się dualny system władzy w gminie. W Hesji, gdzie obecnie można zaobserwować pozostałości modelu północnoniemieckiego, występują dwa organy kolegialne: przedstawicielstwo gminne (Gemeindevertretung) oraz zarząd gminy (Gemeindevorstand), który składa się z burmistrza jako przewodniczącego oraz jego zastępców. Nie jest to jednak termin używany powszechnie w tym kraju związkowym, ponieważ w niektórych miastach używa się takich nazw jak przedstawicielstwo miejskie (Stadtvertretung) lub zgromadzenie radnych miejskich (Stadtverordnetenversammlung). Kadencja rady trwa pięć lat<sup>212</sup>.

#### ***2.2.4. Model ustroju południowoniemieckiego***

W latach 90. XX wieku w Niemczech przeprowadzono reformę terytorialną, która miała na celu zwiększenie udziału mieszkańców w rządzeniu gminą oraz wzmocnienie funkcji burmistrza i jego legitymizacji do pełnionej funkcji przez wybór w powszechnych, bezpośrednich, równych i tajnych wyborach. Reforma ta doprowadziła do tego, że wszystkie samorządy gminne wprowadziły powszechne wybory burmistrza, wskutek tego bezpodstawny stał się podział na cztery ustroje gminy<sup>213</sup>.

Analizując przyjmowane w krajach związkowych rozwiązania prawne dotyczące samorządu terytorialnego, można ocenić jako przejaw konwergencji, czyli zacierania się różnic pomiędzy modelami ustrojowymi niemieckiego samorządu. Obecnie ustrój gmin ewoluje w kierunku jego ujednoczenia na obszarze federacji. Kierunek ten można zaobserwować od czasu reformy w 1993 r. w Nadrenii-Palatinacie, w 1994 r. w Kraju Saary i w Nadrenii Północnej-Westfalii, w 1996 r. w Dolnej Saksonii, oraz w 1998 r. Szlezwiku-Holsztynie. We wszystkich tych krajach związkowych wprowadzono wybór burmistrza i członków rady gminy w powszechnych wyborach. Dzięki temu prawie w całych Niemczech ustrój gmin zbliżył się do modelu

---

<sup>212</sup> F. von Zezschwitz, *Landesrecht Hessen*, wyd. 23, Baden-Baden 2013, s. 535.

<sup>213</sup> F. Behrens, *Kommunalverwaltung in der Reform*, w: *Kommunalverwaltung in der Reform. Wissenschaftliche Tagung des Freiherr-vom-Stein-Instituts am 2. Juli 2004 in Münster*, red. J. Oebbecke, D. Ehlers, A. Schink, D. Diemert, Stuttgart 2004, s. 17.

południowoniemieckiego, z określonymi zmianami wynikającymi ze specyfiki terytorialnej krajów związkowych<sup>214</sup>.

Tendencje upodabniania się rozwiązań ustrojowych wyrażają się nie tylko w przyjęciu zasady bezpośredniego wyboru organu wykonawczego w gminie, ale także we wprowadzeniu we wszystkich krajach związkowych możliwości przeprowadzenia referendum lokalnego. Na żądanie obywateli rada gminy musi przeprowadzić referendum. Z inicjatywy radnych rady gminy może sama również zainicjować referendum. Przedmiot referendum jest ściśle ograniczony i przykładowo dotyczy w Badenii-Wirtembergii: budżetu, planów gospodarczych, prac budowlanych i lokalnych przepisów budowlanych. Referendum jest ważne w Badenii-Wirtembergii, jeżeli weźmie w nim udział minimum 1/3 uprawnionych do głosowania. Rozstrzygnięcia są podejmowane zwykłą większością ważnie oddanych głosów. W Bawarii o ważności głosowania decyduje próg udziału uprawnionych do głosowania (10% w dużych miastach, 15% w miastach od 50 tys. do 100 tys. mieszkańców i 20% w gminach do 50 tys. mieszkańców).

Tabela 7

**Zestawienie rozwiązań z modelu południowoniemieckiego wprowadzonych w krajach związkowych po 1990 r.**

Kraj związkowy	Wybór burmistrza oraz radnych do rady gminy w powszechnych wyborach w odrębnych terminach	Możliwość przeprowadzenia referendum lokalnego	Burmistrz jako organ wykonawczy i jednocześnie przewodniczący rady gminy	Burmistrz jako organ wykonawczy i jednocześnie przewodniczący zarządu lub komisji	Możliwość odwołania burmistrza przed upływem kadencji przez radę gminy	Burmistrz ma prawo weta wobec uchwał rady gminy	Burmistrz ma prawo wydawania decyzji w trybie pilnym w sytuacji, kiedy rada gminy nie obraduje
1	2	3	4	5	6	7	8
Badenia-Wirtembergia							
Brandenburgia							
Hesja	–	–	–	–	–	–	–

<sup>214</sup> R. Stober, W. Kluth, M. Müller, A. Peilert, *Verwaltungsrecht II*, München 2010, s. 687.

1	2	3	4	5	6	7	8
Meklemburgia-Pomorze Przednie							
Dolna Saksonia							
Nadrenia Palatynat							
Kraj Saary							
Szlezwik-Holsztyn							
Saksonia							
Saksonia-Anhalt							
Turyngia							
Bawaria							
Nadrenia Północna-Westfalia							
Berlin	–	–	–	–	–	–	–
Brema	–	–	–	–	–	–	–
Hamburg	–	–	–	–	–	–	–

**Źródło:** Opracowanie własne.

W wyniku reformy terytorialnej, która miała miejsce w latach 90. ubiegłego wieku, ustrój południowoniemiecki został zaadaptowany do rozwiązań prawnych w Bawarii i Badenii-Wirtembergii. W 1993 r. wprowadzono go do regulacji prawnych Saksonii. Od czasu reformy gminnej w 1995 r. obowiązuje również w Kraju Saary, Turyngii, Brandenburgii z modyfikacjami w Saksonii-Anhalt, Nadrenii-Palatynacie, w Szlezwiku-Holsztynie w gminach, w których występuje zawodowy burmistrz (czyli osoba zatrudniona na umowę o pracę) oraz od 1 stycznia 1997 roku również w miastach bez powiatów<sup>215</sup>. Z kolei od 1999 r. został przyjęty na terenie Meklemburgii-Pomorza Przedniego, od 1996 r. w Dolnej Saksonii, a od 1 kwietnia 1999 r. na obszarze Nadrenii Północnej-Westfalii. Obecnie występuje w 12 krajach związkowych z wyjątkiem Hesji oraz Berlina, Bremy i Hamburga. O popularności tego modelu oraz jego efektywności świadczy fakt, że aż 8 krajów związkowych wprowadziło po zjednoczeniu Niemiec model południowoniemiecki: Bawaria, Brandenburgia, Meklemburgia-Pomorze Przednie, Badenia-Wirtembergia, Saksonia, Saksonia-Anhalt, Turyngia, Nadrenia Północna-Westfalia<sup>216</sup>.

<sup>215</sup> G. Böttcher, *Kommunalrecht...*, op. cit., s. 61.

<sup>216</sup> R. Stober, W. Kluth, M. Müller, A. Peilert, *Verwaltungsrecht...*, s. 687.

Model ten ma charakter dualistyczny, w którym władza została rozłożona pomiędzy radę gminy a burmistrza. Analizując ustawy samorządu gminnego w poszczególnych krajach związkowych, w których występuje model południowoniemiecki, można wskazać na następujące różnice: pierwszą różnicą jest pojęcie rady, które nie jest jednolicie traktowane w krajach związkowych. Przykładowo pojęcie „Rat” używane jest w Dolnej Saksonii oraz Nadrenii Północnej-Westfalii. „Stadtrat” (rada miejska) występuje w Bawarii i Badenii-Wirtembergii, Saksonii i Turyngii. Natomiast „Gemeindevertretung” (przedstawicielstwo gminne) zostało zapisane w ustawach: Brandenburgii, Meklemburgii-Pomorza Przedniego oraz Szlezwicku-Holsztynie. Z kolei „Stadtverordnetenversammlung” (zgromadzenie radnych miejskich) lub „Stadtvertretung” (przedstawicielstwo miejskie) występuje w niektórych miastach Brandenburgii.

Interesujące w tym względzie jest zanalizowanie miejsca i roli burmistrza w poszczególnych krajach związkowych. W Badenii-Wirtembergii występuje rada gminy (Gemeinderat) i burmistrz (Bürgermeister), który pełni jednocześnie funkcję przewodniczącego rady. W Bawarii głównym organem jest z kolei rada gminy (Gemeinderat) oraz pierwszy burmistrz (der erste Bürgermeister), który jednocześnie przewodniczy pracom rady. W Brandenburgii występuje przedstawicielstwo gminne (Gemeindevertretung) oraz zawodowy burmistrz. W pozostałych gminach Brandenburgii (amtsfreie Gemeinde) urząd burmistrza jest sprawowany honorowo. W Meklemburgii-Pomorzu Przednim można wyróżnić organy władzy lokalnej w postaci przedstawicielstwa gminnego (Gemeindevertretung) oraz burmistrza. W Dolnej Saksonii występuje rada gminy (Rat) i burmistrz. Pomiędzy nimi pośredniczy komisja administracyjna (Verwaltungsausschuss), na czele której stoi burmistrz. Jej skład obejmuje jego zastępców oraz radnych. W Nadrenii Północnej-Westfalii od 1994 r. burmistrz jest wybierany w wyborach powszechnych i bezpośrednich oraz kieruje pracami rady jako jej przewodniczący. Podobny system organów lokalnych występuje również w Nadrenii-Palatynacie, Kraju Saary, w Saksonii (z tą różnicą, że burmistrz pełni swoją funkcję zawodowo), w Saksonii-Anhalt oraz w Turyngii<sup>217</sup>.

---

<sup>217</sup> F. L. Knemeyer, *Bayarisches Kommunalrecht...*, s. 182; por. D. Birkenfeld-Pfeiffer, A. Gern, *Kommunalrecht Hessen*, Baden-Baden 2001; por. E. Weißhaar, H.-J. Ihnen, *Kommunalrecht Niedersachsen*, Hamburg 1998.

W Badenii-Wirtembergii, Bawarii, Nadrenii Północnej-Westfalii, Kraju Saary, Saksonii, Saksonii-Anhalt oraz Turynгии występuje rada gminy i burmistrz, który pełni równocześnie funkcję przewodniczącego rady<sup>218</sup>. W celu pomocy burmistrzowi są powoływani przez radę gminy posłowie, którzy wchodzi w skład parlamentu kraju związkowego. W niektórych krajach związkowych powołuje się gremia kierownicze, w skład których wchodzi jako przewodniczący burmistrz oraz radni i posłowie. Przykładowo w Nadrenii Północnej-Westfalii występuje kolegialny zarząd (Verwaltungsvorstand)<sup>219</sup>.

Podobnie jak w wyżej wskazanych krajach, w Nadrenii-Palatynacie występuje burmistrz obok rady. Z tym wyjątkiem, że w miastach, w których jest dwóch lub więcej posłów (deputowanych) do parlamentu krajowego funkcjonuje kolegialny organ kierowniczy – zarząd miejski (Stadtvorstand)<sup>220</sup>. W jego skład wchodzi: burmistrz i posłowie kraju związkowego. W Brandenburgii i Meklemburgii-Pomorzu Przednim występuje rada gminy i burmistrz, który nie pełni jednocześnie funkcji przewodniczącego. Burmistrz wyłaniany jest tam w wyborach powszechnych<sup>221</sup>. Do pomocy burmistrzowi została utworzona w Brandenburgii komisja główna (Hauptausschuss), której członków wybiera rada gmina. Komisja główna jest ciałem doradczym i opiniodawczym pełniącym funkcję pomocniczą.

Rada gminy (przedstawicielstwo gminne) jest organem kolegialnym, przedstawicielskim, uchwałodawczym, stanowiącym i kontrolnym. Podobnie jak burmistrz, członkowie rady (przedstawicielstwa) posiadają inicjatywę uchwałodawczą. Rada gminy pracuje w trybie sesyjnym. Prace radnych odbywają się w komisjach. Kadencja rady gminy w modelu południowoniemieckim wynosi od pięciu do sześciu lat. Pięcioletnia kadencja występuje w: Badenii-Wirtembergii, Brandenburgii, Dolnej Saksonii, Nadrenii Północnej-Westfalii, Saksonii, Saksonii-Anhalt, Nadrenii-Palatynacie, Turynгии, Meklemburgii-Pomorzu Przednim, Kraju Saary, Szlezwiku-Holsztynie. Natomiast sześcioletnia kadencja została wprowadzona tylko w Bawarii. Cechą wspólną wszystkich krajów związkowych jest kryterium wielkości gminy, które determinuje liczbę radnych. Przy-

---

<sup>218</sup> § 24 GO BW; art. 30 BayGO; § 62 GO NRW; § 32 KSVG; § 27 SächsGO; § 58 GO LSA; § 28 ThürKO.

<sup>219</sup> § 70 GO NRW.

<sup>220</sup> § 57 GO Rh.-Pf.

<sup>221</sup> § 61 BbgGO, § 22 KV MV.

kładowo w Nadrenii Północnej-Westfalii w gminie do 5000 mieszkańców wybiera się 20 radnych, a w gminie powyżej 700 000 wybiera się 90 przedstawicieli. Natomiast w Badenii-Wirtembergii od 6 do 60 radnych, w Bawarii od 8 do 80 radnych. Radni są wybierani w wyborach proporcjonalnych. Prawo wyborcze w Badenii-Wirtembergii i Bawarii dopuszcza kumulację (do trzech głosów) i zmianę list. W Niemczech wybory do organu wykonawczego i stanowiącego odbywają się w odrębnych terminach. W Turyngii i Nadrenii Północnej-Westfalii rada gminy została dodatkowo wyposażona w prawo odwołania burmistrza przed upływem kadencji. Mimo że wybór radnych do rady gminy odbywa się w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i tajnych, jej pozycja jest znacząco ograniczona. Nawet wprowadzenie w Turyngii i Nadrenii Północnej-Westfalii możliwości odwołania burmistrza przed upływem kadencji przez radę gminy nie doprowadziło do wzmocnienia jej pozycji<sup>222</sup>.

Do wyłącznej kompetencji rady gminy należy zmiana granic jednostki samorządu terytorialnego oraz wybór posłów do parlamentu kraju związkowego, co bezpośrednio wynika z federalnej struktury państwa. W Badenii-Wirtembergii na wniosek ¼ radnych burmistrz ma przedstawić radzie informacje ze swojej działalności oraz udostępnić wgląd do akt. Rada gminy ma także możliwość informowania mieszkańców przez burmistrza o istotnych sprawach dla społeczności lokalnej.

Burmistrz jest organem monokratycznym i wykonawczym wybranym w wyborach większościowych. Jest zwierzchnikiem służbowym wszystkim pracowników zatrudnionych w urzędzie gminy. Ma prawo do odwołania pracownika samorządowego. W sprawach niecierpiących zwłoki może podejmować decyzje regulujące ustrój gminy. W małych gminach do 2000 mieszkańców burmistrz pełni swoją funkcję honorowo. Natomiast w gminach powyżej 2000 mieszkańców jest burmistrzem zawodowym. W małych gminach rada gminy wybiera spośród swojego składu zastępcę burmistrza. W gminach powyżej 10 tys. mieszkańców i w miastach rada wybiera od jednego do kilku urzędników jako zastępców burmistrza. Kadencja zastępców trwa tyle samo co burmistrza.

---

<sup>222</sup> Można w tym względzie zaobserwować zależność, która polega na tym, że wraz ze wzrostem terytorium gminy zwiększają się kompetencje jej organów lokalnych np. burmistrza, który staje się nadburmistrzem, czyli Oberbürgermeister, a w przypadku rady gminy możliwość odwołania organu wykonawczego; § 33 i 37, 35, 39 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen v. 14. Juli 1994 r., GV. NW. S. 269.

Wybory do rad gmin w Nadrenii Północnej-Westfalii odbywają się według ordynacji łączącej elementy systemu większościowego z proporcjonalnym. W kraju Saary i w Turyngii obowiązuje w wyborach trzyprocentowy próg wyborczy, natomiast w pozostałych krajach związkowych pięcioprocentowy próg wyborczy. Ponadto w Badenii-Wirtembergii, Bawarii, Nadrenii-Palatynacie, Saksonii i Turyngii wyborcy mogą jednemu kandydatowi przekazać więcej głosów (tzw. kumulacja głosów) i dokonać wyboru kandydatów z więcej niż jednej listy wyborców (tzw. przetasowanie głosów)<sup>223</sup>.

Analizując relacje pomiędzy burmistrzem a radą w południowoniemieckim ustroju gminy, wskazuje się na silną pozycję organu wykonawczego wybieranego w wyborach powszechnych przez społeczność lokalną. Jego kadencja trwa od pięciu do ośmiu lat. Jest wybierany w Badenii-Wirtembergii na okres 8 lat a w Bawarii na 6 lat. W przypadku reelekcji w Badenii-Wirtembergii jego kadencja jest wydłużona do 12 lat. W mniejszych jednostkach terytorialnych burmistrz pełni honorowo swój urząd lub jest zatrudniony na stanowisko burmistrza. W Szlezwiku-Holsztynie występuje burmistrz honorowy oraz etatowy, czyli wykonujący funkcję burmistrza na umowę o pracę tak jak pozostali urzędnicy w gminie<sup>224</sup>. Interesujące rozwiązanie wprowadzono w Niemczech odnośnie dodatkowych ograniczeń, które dotyczą granicy wieku biernego prawa wyborczego na urząd burmistrza. Obecnie wiek ten wynosi w zależności od kraju związkowego 70 lub 72 lata.

W modelu południowoniemieckim burmistrz pełni jednocześnie funkcję przewodniczącego rady gminy. Jako przewodniczący rady jest odpowiedzialny za: przygotowanie programu sesji, wyznaczanie terminów sesji oraz kierunków działalności organu uchwałodawczego. Kierując radą, czuwa nad przebiegiem jej prac, nad aktami prawnymi, które jednocześnie wykonuje. Stąd też dochodzi do zespolenia osobowego i rzeczowego w osobie burmistrza.

---

<sup>223</sup> N. Honka, *Przemiany samorządu terytorialnego w Niemczech (1945–2017)*, Opole 2018, s. 402.

<sup>224</sup> G. Böttcher, *Kommunalrecht...*, op. cit., s. 26. W Szlezwiku-Holsztynie można wyróżnić gminy do 2000 mieszkańców, w których aparatem urzędniczym rządzi burmistrz honorowy. Natomiast w gminach powyżej 2000 mieszkańców lub tam gdzie nie ma urzędu jako aparatu pomocniczego działa zawodowy burmistrz.

Oprócz pełnienia funkcji przewodniczącego rady, burmistrz jest także kierownikiem urzędu gminy. Kierując pracownikami samorządowymi, jest ich zwierzchnikiem służbowym decydującym o zatrudnieniu i o wynagrodzeniach. O silnej pozycji burmistrza decydują jeszcze dwa elementy: prawo weta wobec uchwał rady oraz kompetencja do wydawania decyzji w trybie pilnym. Możliwość wyrażenia sprzeciwu wobec uchwał rady wskazuje, że w praktyce rada gminy realizuje wolę burmistrza. Z drugiej strony istnieje możliwość prowadzenia działalności prawotwórczej przez burmistrza wtedy, gdy rada gminy nie obraduje lub z przyczyn od niej niezależnych nie może się zebrać. Wydawanie decyzji zastępuje uchwały podejmowane przez radę. Warte wspomnienia jest to, że decyzje nie muszą być zatwierdzane na najbliższej sesji rady<sup>225</sup>.

W większości krajów związkowych burmistrz (lub pierwszy burmistrz) jako organ monokratyczny jednoosobowo ponosi odpowiedzialność za zarządzanie gminą. Zadania burmistrza można podzielić na trzy kategorie: kompetencje własne, kompetencje domniemane oraz kompetencje zlecone w innych ustawach<sup>226</sup>.

Do kompetencji własnych burmistrza zalicza się:

- przygotowanie projektów uchwał rady gminy;
- określenie sposobu wykonywania uchwał rady gminy;
- zarządzanie środkami finansowymi gminy;
- wykonywanie budżetu gminy;
- zatrudnianie i kierowanie pracownikami samorządowych jednostek organizacyjnych;
- reprezentowanie gminy na zewnątrz.

Natomiast kompetencje domniemane obejmują te kompetencje, które nie zostały zastrzeżone dla innych organów. Przybierają one wówczas charakter techniczno-administracyjny. Z kolei do kompetencji zleconych w ustawach zalicza się wszelkie zadania mające charakter zewnętrzny. Podkreślają one doniosłą rolę burmistrza jako strażnika ładu społeczno-gospodarczego w gminie.

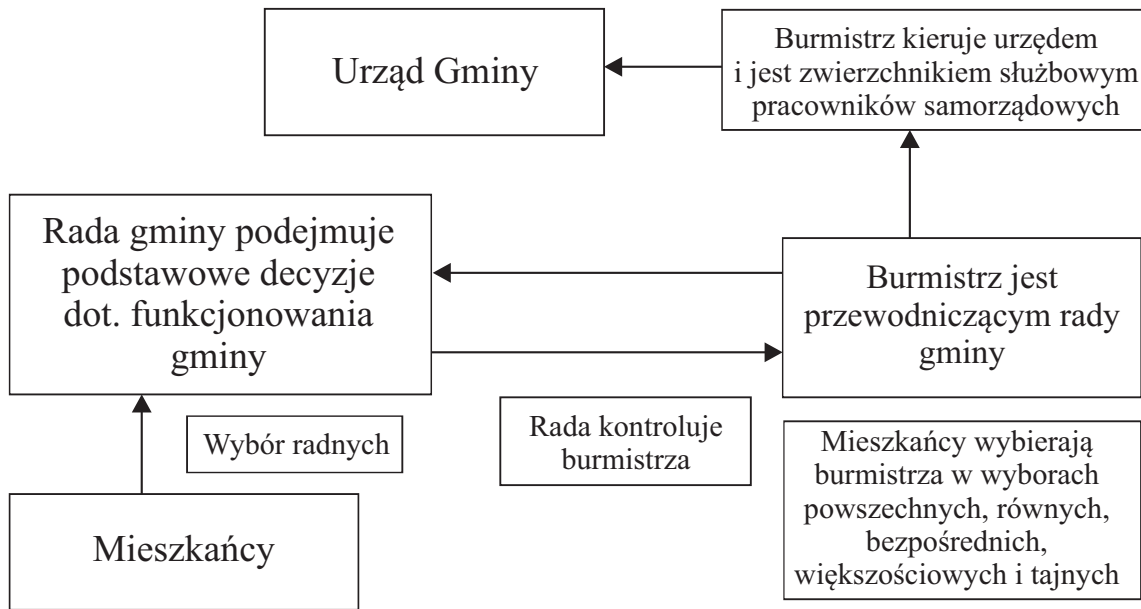
Jak wynika z analizy relacji pomiędzy organem uchwałodawczym a wykonawczym w modelu południowoniemieckim, rola rady gminy została właściwie ograniczona do kontroli burmistrza.

---

<sup>225</sup> F. L. Knemeyer, *Die duale Rat-Bürgermeister-Verfassung als Leitverfassung nach den Kommunalverfassungs-reformen*, „Juristische Schulung” 1998, nr 38, s. 193.

<sup>226</sup> M. Burgi, *Kommunalrecht...*, wyd. 4, s. 156.

### Schemat 6. Południowoniemiecki ustrój rady w RFN



**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie R. Stober, *Kommunalrecht in der Bundesrepublik...*, s. 29.

### 2.3. Zadania samorządu gminnego

Jak wiadomo, podział terytorialny decyduje o zakresie funkcjonowania administracji. Szczególne miejsce w podziale terytorialnym państwa zajmuje gmina. Tworzeniu gminy powinien przyświecać postulat powołania jednostki zdolnej do podejmowania samodzielnych, odpowiedzialnych decyzji w żywotnych dla danej społeczności sprawach. Z ową samodzielnością wiąże się organizacyjna zdolność do realizacji zleconych zadań publicznych oraz samowystarczalność finansowa.

W Niemczech podział zadań stał się podstawą do wyodrębnienia dwóch modeli przekazywania zadań zleconych: monistycznego i dualistycznego. Monizm zadaniowy polega na tym, że gminom przekazuje się kompetencje do wykonania zapisane w ustawie kraju związkowego i tylko takie zadania gmina ma obowiązek wykonać<sup>227</sup>. Drugi

<sup>227</sup> Model monistyczny występuje w Badenii-Wirtembergii (art. 75 ust. 2 Verfassung Baden-Württemberg, 2 ust. 1–3 GO BW) i art. 8 BayGO), Brandenburgii (§ 3 ust. 4 Bbg GO), w Hesji (§ 4–4a HessGo), Meklemburgii-Pomorzu Przednim (§ 3 ust. 1 KV MV), Nadrenii Północnej-Westfalii (art. 78 ust. 2 Verfassung oraz § 3 GO NRW), Saksonii (§ 2 ust. 3 SachsGO) i Szlezwiku-Holsztynie (§ 3 GP SH).

model odwołuje się do podziału na zadania naturalnie przynależące do gminy i zadania zlecone przez państwo<sup>228</sup>. Pierwszy model występuje w: Badenii-Wirtembergii, Hesji, Nadrenii Północnej-Westfalii oraz Szlezwiku-Holsztynie<sup>229</sup>. W pozostałych krajach związkowych dominuje koncepcja dualistycznego podziału zadań<sup>230</sup>.

Schemat modelu monistycznego wywodzi się z tzw. „Projektu Wienheimskiego” i zakłada, że zamiast podziału spraw na zadania państwowe i gminne wszystkie te zadania zalicza się do jednej kategorii zadań publicznych. Wykonywanie ich powinno należeć do gminy, która realizuje je samodzielnie i na własną odpowiedzialność. Problemem w tym względzie jest kwestia oddziaływania państwa. W modelu monistycznym występuje wewnętrzny podział na: zadania dobrowolne, zadania obowiązkowe i zadania podlegające wytycznym. Model ten stanowi przejaw wpływu teorii naturalistycznej. Z kolei model dualistyczny zakłada tradycyjny podział na zadania własne i zadania zlecone.

W modelu dualistycznym wyodrębnia się zadania własne obligatoryjne i fakultatywne oraz zadania zlecone obligatoryjne i dobrowolne. Z realizacji zadań własnych obowiązkowych gmina nie może zrezygnować, musi zapewnić w budżecie środki na ich cel. Z kolei zadania własne fakultatywne zależą do tego, jakie są lokalne potrzeby i ile jest środków w budżecie. Ponadto w Niemczech wyróżnia się także zadania, które wykraczają poza obszar jednej gminy i dotyczą kilku z nich. Jeszcze inaczej przedstawia się trzecia kategoria zadań, która zgodnie z procedurą przewidzianą w ustawach krajowych lub federalnych, dotyczy działalności gmin tylko w Niemczech. Z analizy ustaw gminnych krajów związkowych w Niemczech wynika, że można wskazać

---

<sup>228</sup> Model dualistyczny występuje w Bawarii (art. 6 i art. 8 BayGO), w Dolnej Saksonii (§ 5 ust. 1 NDSGO), Nadrenii Palatynacie (§ 2 ust. 2 Go Ph.-Pf.), Kraju Saary (§ 6 KSVG), Saksonii-Anhalt (§ 5 ust. 1 GO LSA) oraz w Turynii (§ 3 ThurKO).

<sup>229</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 267.

<sup>230</sup> Przykładowo w Bawarii na podstawie art. 11 BayGo przysługuje gminom prawo do samodzielnego zarządzania i wykonywania swoich spraw. Uzupełnieniem tego jest art. 83 BayGo, który wskazuje na otwartą listę wypunktowanych zadań. Regulacja bawarska stanowi modelowy i najobszerniejszy zbiór zadań samorządu gminnego w RFN. Z tego też względu służy jako wzór na gruncie regulacji niemieckich do przedstawienia podziału kompetencji gmin.

zadania, które są wykonywane przez wszystkie jednostki samorządu gminnego. Zakres tych zadań obejmuje:

- prowadzenie administracji samorządowej, jej organizację, zarządzanie pracownikami samorządowymi, przygotowanie i wykonanie budżetu oraz finanse publiczne;
- bezpieczeństwo i porządek: podstawą w tym zakresie jest wykonanie zadań zleconych we współpracy z policją, mieszkańcami oraz innymi służbami bezpieczeństwa w zakresie utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego;
- planowanie i zagospodarowanie przestrzenne na podstawie kodeksu budowlanego (Baugesetzbuch);
- ochronę zabytków;
- utworzenie i prowadzenie instytucji infrastruktury technicznej w takich dziedzinach jak: zaopatrywanie mieszkańców w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz i wodę; usuwanie i oczyszczanie ścieków komunalnych, utylizacja odpadów komunalnych;
- utrzymanie wodociągów, kanalizacji, wysypisk śmieci oraz czystości urządzeń sanitarnych;
- telekomunikację;
- pomoc społeczną;
- budowę i utrzymanie publicznych przedszkoli, żłobków, domów spokojnej starości;
- walkę z bezrobociem i tworzenie nowych miejsc pracy<sup>231</sup>;
- budowanie i utrzymanie gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizację ruchu drogowego;
- utrzymanie ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej;
- ochronę zdrowia, w tym utrzymanie szpitali;
- gminne budownictwo mieszkaniowe;
- pomoc społeczną w tym opiekę nad małoletnimi (prowadzenie ośrodków i zakładów opiekuńczych) oraz opiekę prawną nad kobietami w ciąży;
- prowadzenie bibliotek i placówek upowszechniających kulturę lokalną, kulturę fizyczną i turystykę, w tym utrzymanie obiektów rekreacyjnych i urządzeń sportowych;

---

<sup>231</sup> W. Brohm, *Die Selbstverwaltung der Gemeinden im Verwaltungssystem der Bundesrepublik*, „Deutsches Verwaltungsblatt” 1984, nr 1, s. 293.

- porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli oraz ochronę przeciwpożarową i przeciwpowodziową;
- utrzymanie oraz sprawowanie zarządu nad gminnymi obiektami i urządzeniami użyteczności publicznej;
- utrzymanie historycznych pomników i budowli, które znajdują się na terenie gminy;
- utrzymanie cmentarzy komunalnych<sup>232</sup>.

Zgodnie z art. 28 ust. 2 niemieckiej ustawy zasadniczej gminom musi być zagwarantowane prawo do regulowania na własną odpowiedzialność wszystkich spraw lokalnych określonych w ustawach. Sprawy, które nie dotyczą terenu działalności gminy, są zadaniami państwa. Zgodnie z podziałem pionowym w konstytucjach krajów związkowych zawarta jest również gwarancja funkcjonowania samorządu oraz przekazanie mu odpowiednich środków finansowych od państwa federalnego w celu wykonania określonych zadań. Zadania gmin zależą od ustawodawstwa kraju związkowego. W każdym kraju związkowym można wyodrębnić ogólny podział na zadania własne oraz zlecone. Jednakże analiza wszystkich ustaw samorządowych skłania do wyodrębnienia różnych typów tych zadań. Mowa w tym względzie o:

- zadaniach własnych dobrowolnych (freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben);
- zadaniach własnych obowiązkowych (Pflichtaufgaben);
- zadaniach własnych obowiązkowych podlegających wytycznym (Aufgaben nach Weisung);
- zadaniach własnych obowiązkowych niepodlegających wytycznym (Pflichtaufgaben ohne Weisung);
- zadaniach zleconych (Auftragsangelegenheiten);
- zadaniach wspólnych – czyli opartych na współdziałaniu federacji z krajami związkowymi i gminami;

---

<sup>232</sup> Przykładowo samorząd gminy w Bawarii zajmuje się następującymi zadaniami: bezpieczeństwem żywnościowym; szkolnictwem podstawowym i zawodowym oraz kształceniem dla dorosłych; zapewnieniem pracy dla małżeństw i samotnych matek; utworzeniem i prowadzeniem żłobków i publicznych pływalni; utrzymaniem higieny w szkołach i instytucjach infrastruktury społecznej w celu poprawy kondycji fizycznej młodzieży oraz organizacją pogrzebów; art. 11 ust. 2 BayGO; E. Hien, *Die gerichtliche Interpretation der kommunale Selbstverwaltung*, „Bayerische Verwaltungsblätter” 1993, nr 1, s. 30.

- zadaniach istotnych dla dobra wspólnego (Gemeinschaftsaufgaben – art. 91a GG).

W zakresie wykonywania własnych zadań instytucje samorządowe różnią się zasadniczo od instytucji hierarchicznie podporządkowanych urzędów państw związkowych, ponieważ są samodzielnymi i niezależnymi podmiotami prawnymi. Innymi słowy, realizacja zadań własnych przez samorząd nie jest rodzajem przedsięwzięcia „wewnętrznej władzy państwowej”, ale jest przykładem „wewnętrznego kształtowania woli państwa”. Jedynie z punktu widzenia obywateli może wydawać się, że jest inaczej, ponieważ w ich oczach administracja publiczna stanowi poniekąd jedność. Ważne w tym względzie jest to, w jakim stosunku pozostaje samorząd wobec państwa<sup>233</sup>.

Konsekwencją przyznania organom administracji samorządowej osobowości prawnej jest możliwość wykonywania zadań własnych, do załatwienia których nie są zobowiązane (freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben), a jeżeli je wykonują, to niezależnie od jakichkolwiek poleceń administracji państwowej. Wynika stąd, że odpowiedź na pytanie „czy” oraz „jak” wypełniać przyznane zadania zależy wyłącznie od danej instytucji samorządowej. Wykonywanie zadań przez gminy może być ograniczone przez tzw. kompetencje związku terytorialnego, które na podstawie art. 28 ust. 2 GG wskazują, że gmina może zajmować się tylko zadaniami wynikającymi z jej obszaru.

W państwie federalnym do zakresu zadań własnych dobrowolnych zalicza się wszystkie sprawy wspólnoty lokalnej, które w drodze ustawy nie zostały powierzone innym podmiotom. Zakres ten może być jedynie zmieniany w drodze ustawy. W państwie federalnym gmina samodzielnie decyduje o sposobie ich realizacji. Należy zaznaczyć, że nie ma takich ustaw w Niemczech, które nakazywałyby gminom obowiązkową realizację tych zadań. Nie wyklucza to jednak obowiązku przestrzegania powszechnie obowiązujących przepisów podczas ich wykonywania<sup>234</sup>.

Należy zaznaczyć, że niemiecka ustawa zasadnicza milczy na temat zakresu zadań własnych dobrowolnych. Przykłady tych kompe-

---

<sup>233</sup> F. E. Schnapp, *Samorząd jako element...*, op. cit., s. 4.

<sup>234</sup> Ibidem.

tencji można wyodrębnić z praktyki działalności gmin, do których zalicza się:

- tworzenie i prowadzenie teatrów, muzeów, szkół muzycznych, ogrodów botanicznych, bibliotek, szpitali;
- budowę i utrzymanie infrastruktury sportowej, ośrodków sportu i rekreacji, pływalni;
- działalność wydawniczą;
- wspieranie fundacji i stowarzyszeń;
- pomoc społeczną np. prowadzenie domów spokojnej starości, placówek dla młodzieży;
- gospodarkę odpadami;
- promocję kultury<sup>235</sup>.

Zadania własne obowiązkowe (Pflichtaufgaben) to zadania, które gmina musi realizować od chwili jej powstania. Są to obowiązki przekazane jednostce samorządu terytorialnego w ustawach. Zadania własne obligatoryjne obejmują przykładowo:

- zaopatrzenie w wodę, gaz, energię elektryczną i ciepłą;
- utrzymanie czystości i porządku w gminach;
- pomoc społeczną;
- prowadzenie działalności kulturowej;
- prowadzenie przedszkoli i szkół podstawowych;
- utrzymanie, budowę, remonty dróg gminnych;
- utrzymywanie komunalnych zasobów lokalowych;
- zapewnienie transportu publicznego;
- kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy;
- utrzymanie zieleni komunalnej;
- prowadzenie spraw z zakresu zarządzania kryzysowego, w szczególności ochrony przeciwpowodziowej i przeciwpożarowej;
- utrzymanie cmentarzy;
- przygotowanie planów budowlanych, terenów budowlanych czy też budowę szkół.

Z kolei zadania własne obowiązkowe podlegające wytycznym (Pflichtaufgaben nach Weisung) to zadania państwa związkowego, które w drodze ustawy są przekazane gminom. Nadzór nad ich wyko-

---

<sup>235</sup> M.-E. Geis, *Kommunalrecht*, München 2014, wyd. 3, s. 58.

naniem sprawuje starosta (Landrat). Sposób ich wykonania jest ściśle określony w ustawie. Do zadań tych zalicza się:

- prowadzenie ewidencji ludności;
- procedurę zameldowania;
- wykonywanie prawa budowlanego, w szczególności udzielanie warunków zabudowy oraz pozwoleń na budowę;
- wydawanie przepisów porządkowych.

Kolejną grupą zadań samorządu gminnego w Niemczech są zadania zlecone (Auftragsangelegenheiten). To zadania, które są najbardziej charakterystyczne dla ustroju federalnego Niemiec. Są to kompetencje zlecane przez państwo federalne krajom związkowym, które następnie przekazują je gminom do wykonania. Organy administracji samorządowej przejmują wówczas zadania publiczne częściowo albo całkowicie jako organy najniżej zlokalizowane w strukturze administracyjnej. Zastosowanie ma w tym względzie art. 28 ust. 2 ustawy zasadniczej, na mocy którego ma miejsce decentralizacja, która polega na przeniesieniu na niższe szczeble administracji zadań administracji rządowej. Nadzór w tym zakresie najpierw sprawują organy nadzoru na szczeblu kraju związkowego, które bezpośrednio podlegają nadzorowi federacji<sup>236</sup>. Jak wiadomo, w wyniku reformy federacji z dnia 7 listopada 2005 r., doszło do istotnych zmian w tym zakresie. Zmiany te polegały na wprowadzeniu zakazu delegowania zadań gminom w ustawach federalnych. Od 2005 r. prawo do przekazywania zadań mają tylko kraje związkowe<sup>237</sup>.

Z kolei zadania wspólne dla dobra publicznego (Gemeinschaftsaufgaben) są to grupy zadań, które zostały przekazane w drodze ustaw gminie, ale ich spełnienie przenika się z działalnością innych organów administracji publicznej. Są to zadania, które mają szerszy niż lokalny wymiar np. w zakresie poczty, komunikacji, planowania przestrzennego, nadzoru gospodarczego, finansów, podatków państwowych. Wtedy istnieją dwie możliwości ich praktycznej realizacji: po pierwsze, wykonanie tych zadań może być powierzone samorządowi gminnemu – czyli państwowym jednostkom organizacyjnym utworzonym w tym celu na szczeblu lokalnym; po drugie,

---

<sup>236</sup> G. Böttcher, *Kommunalrecht...*, op. cit., s. 29.

<sup>237</sup> M. Burgi, *Kommunalrecht...*, wyd. 4, s. 3.

mogą je wykonać również organy kraju związkowego. Kompetencje w tym zakresie posiada rada gminy, która może podejmować uchwały z zakresu administracji rządowej lub z zakresu właściwości powiatu. Uchwała taka jest wówczas złożeniem oświadczenia woli w imieniu gminy w ramach porozumienia zawartego z organami administracji rządowej lub organami powiatu.

Wykonywanie zadań przez gminy w Niemczech można podzielić na dwa obszary: wewnętrzny i zewnętrzny. Mówiąc o zewnętrznym, podkreśla się prawa i obowiązki instytucji samorządowych wobec tych podmiotów, które wchodzą z nimi w samodzielne stosunki prawne, np. jednostka samorządu gminnego a obywatele, czy też organizacje pozarządowe, przedsiębiorcy oraz inne organizacje i instytucje funkcjonujące w jego otoczeniu. Ponadto występuje także wewnętrzny obszar działalności samorządu, który obejmuje, np. jego wewnętrzny układ organizacyjny, zagadnienia finansowe lub osobowe (personalne).

Nieodłącznym elementem analizy organizacyjnych zdolności gmin do realizacji zleconych zadań publicznych jest zagadnienie samowystarczalności finansowej. Wiąże się z nią problem granic samodzielności w wyborze sposobu realizacji powierzonych kompetencji oraz współdziałania z innymi podmiotami, które na zasadzie subsydiarności komplementarnie uczestniczą w ich wykonaniu.

Przykładowo w krajach związkowych występują zadania, takie jak utrzymanie porządku publicznego i bezpieczeństwa w gminach. W niektórych z nich jest to zadanie przenoszone na gminy jako zadanie zlecone (§ 96 ust. 1 pkt 2 Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung v. 19 Januar 2005, Nds. GVBI 2/2005, S. 9), w innych natomiast jest to zadanie własne obowiązkowe (§ 3 ust. 1; Gesetz über Aufbau und Befugnisse der Ordnungsbehörden v. 13 Mai 1980, GV NW S. 528). Do zadań gmin w sferze utrzymania porządku publicznego i bezpieczeństwa należy: stanowienie przepisów porządkowych; współpraca z policją w zakresie przywrócenia stanu zgodnego z porządkiem publicznym; żądanie od policji podjęcia działań w celu zapobiegania naruszeniom prawa lub usunięcia zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego; opiniowanie kandydata na komendanta komendy policji, której zasięg terytorialny odpowiada obszarowi gminy oraz przyjmowanie

od komendanta policji sprawozdań i informacji o stanie porządku i bezpieczeństwa publicznego.

## 2.4. Gospodarka finansowa samorządu gminnego

Analiza mienia jednostek samorządu gminnego występuje głównie na gruncie nauk prawnych i ekonomicznych. W pierwszym przypadku zakres zagadnień koncentruje się na przepisach prawa i ich stosowaniu. Pomija natomiast kwestię w jaki sposób są one wykonywane. W drugim ujęciu następuje wyjaśnienie gospodarki samorządu terytorialnego z punktu widzenia nauki o zarządzaniu. Natomiast w politologii, w ramach nauki o samorządzie, ujęcie mienia jest przedmiotem władzy publicznej i powinno koncentrować się na stawianiu pytań i proponowaniu nowych rozwiązań, wynikających z oceny zarówno obecnych aktów prawnych, jak i sytuacji gospodarczej.

Rozpatrując problem mienia jako podstawy realizacji zadań samorządu gminnego, należy zadać następujące pytania: jakie są kryteria jego podziału? Z czego się składa? Jaka jest jego istota? Kto ponosi odpowiedzialność za gospodarowanie mieniem? Czym różni się mienie od majątku? W celu wyjaśnienia roli, jaką mienie pełni w wykonywaniu zadań publicznych, należy w pierwszej kolejności umiejscowić je w nauce o samorządzie.

Mienie to pojęcie z zakresu prawa cywilnego, wykorzystywane w sferze publicznej. O ile w ujęciu cywilnoprawnym jest odrębną instytucją prawa, o tyle w sferze publicznoprawnej zawsze traktowane jest instrumentalnie i służy wykonaniu powierzonych przez ustawy zadań. W literaturze niemieckiej podział mienia, zawartego w teorii prawa administracyjnego, różni się od ujęcia, które funkcjonuje w nauce o samorządzie. W ramach teorii prawa administracyjnego można wyodrębnić podział ze względu na cel i miejsce. Pierwszy wyprowadza się z bezpośredniego lub pośredniego sposobu wykonywania zadań publicznych. Odpowiada on podziałowi na mienie administracyjne i finansowe<sup>238</sup>. Mienie administracyjne (*Verwaltungsvermögen*)

<sup>238</sup> Por. K. Faiss, *Vermögen und Rücklagen*, w: *Kommunales Wirtschaftsrecht in Baden-Württemberg. Systemische Darstellung zur Finanzwirtschaft der Kommunen*, red. K. Faiss, M. Lang, K. Notheis, Stuttgart 2002.

służy bezpośredniemu wykonywaniu zadań publicznych wskazanych w ustawie. Natomiast mienie finansowe (Finanzvermögen) obejmuje te składniki mienia, które są pośrednio wykorzystywane do realizacji zadań publicznych. Innymi słowy, nie są one przypisane do zadań wskazanych w ustawach. Mienie finansowe wykorzystuje się w szczególności w zakresie: nieruchomości, praw na nieruchomości gruntowej oraz udziału w przedsiębiorstwach. Obejmuje ono także mienie pieniężne. W jego ramach (Geldvermögen) wyróżnia się środki pieniężne (Kassenbestand) oraz rezerwy celowe i rezerwę ogólną<sup>239</sup>. Należy dodać, że podział ten mimo występowania w doktrynie nie doczekał się ujęcia w przepisach prawa. Obecnie przestał również odgrywać znaczącą rolę w teorii prawa administracyjnego. Powodem tego jest trudność z jego precyzyjnym rozróżnieniem, która wynika z prowadzenia działalności gospodarczej przez jednostki samorządu terytorialnego. Z kolei w ramach drugiej koncepcji, podział mienia dotyczy środków zgromadzonych w budżecie jednostek samorządu terytorialnego. Na tej podstawie wyróżnia się podejście szersze i węższe. W ujęciu węższym mieniem jest to, co zostało zapisane w budżecie, a w szerszym obejmuje wszystkie składniki zawarte poza nim.

Natomiast w ramach nauki o samorządzie występuje podejście atrybutywne. Podstawą jest wyróżnienie składników mienia przeznaczonych w zakresie wykonywania zadań publicznych. Analizując niemieckie ustawy o samorządzie gminnym, wyróżnia się:

- środki trwałe (Anlagenvermögen);
- mienie finansowe (Finanzvermögen);
- mienie specjalne (Sondernvermögen);
- mienie powiernicze (Treuhandvermögen).

Pierwsze z nich służą ciągłemu wykonywaniu zadań publicznych. Do środków trwałych zalicza się: środki trwałe rzeczowe (nieruchomości i ruchomości) i finansowe (udziały w spółkach, papiery wartościowe, wierzytelności z pożyczek, które gminy zaciągnęły w celu wykonania swoich zadań oraz wkład finansowy w związki celowe lub inne formy współdziałania). Z kolei finansowe mienie służy tylko i wyłącznie realizacji celów publicznych. Należą do niego oszczędności, które pochodzą z rocznego wykonania budżetu. Można je podzie-

---

<sup>239</sup> D. Richter, *Kommunales Vermögen und seine Verwaltung...*, op. cit., s. 744.

lic na: ogólne i szczególne. Do pierwszej grupy zalicza się usługi oraz zaspokojenie deficytu wydatków w kolejnym roku rozliczeniowym. Tymczasem szczególne oszczędności mogą być wydatkowane na inne cele niż publiczne. Trzecim rodzajem mienia jest mienie specjalne, na podstawie którego fundacje, zakłady budżetowe wykonują zadania gminy. Ostatnim rodzajem jest mienie powiernicze, które obejmuje mienie fundacji, które mają osobowość prawną<sup>240</sup>. Mienie specjalne można odróżnić od mienia powierniczego na podstawie prawa do rozporządzania nim przez gminę. O ile gmina jest właścicielem mienia specjalnego, o tyle nie może nim zarządzać. W przeciwieństwie do tego gmina nie jest właścicielem mienia powierniczego, ale może je użytkować<sup>241</sup>. Z omówionych kryteriów mienia wynika, że podział został przeprowadzony według ujęcia przedmiotowego, które polega na realizacji zadań publicznych.

Przeprowadzona analiza świadczy, że termin mienia powinien być używany jako zbiorowa nazwa dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego (gmin i powiatów). Na mienie składają się wyłącznie prawa majątkowe, których wartość może być wyrażona w pieniądzu. Nie mieszczą się w tym pojęciu prawa niemajątkowe zarówno dla dóbr materialnych, jak i niematerialnych. Definiując pojęcie mienia, należy w pierwszej kolejności wskazać podstawy prawne. Punktem wyjścia do wyodrębnienia mienia samorządowego jest art. 14 ustawy zasadniczej RFN, na mocy którego gminy wyposażono w osobowość prawną, czyli uzyskały one zdolność do nabycia praw i obowiązków. Wskutek tego przysługuje im prawo własności i inne prawa majątkowe. Ponadto została wyposażona w dodatkową samodzielność, jaką jest prawo do dziedziczenia (*Erbfähigkeit*)<sup>242</sup>.

Definicja mienia obejmuje własność i inne prawa majątkowe. Jak wskazuje definicja, nie mieszczą się w nich prawa niemajątkowe. Definicja ta znajduje odzwierciedlenie w przepisach ustaw samorządowych. Ustawy te przedstawiają je w ujęciu przedmiotowym (atrybu-

---

<sup>240</sup> A. Gern, *Deutsches Kommunalrecht...*, wyd. 2, s. 434.

<sup>241</sup> D. Richter, *Kommunales Vermögen und seine Verwaltung...*, op. cit., s. 745.

<sup>242</sup> T. I. Schmidt, *Kommunalrecht...*, s. 171; M. Burgi, *Kommunalrecht...*, wyd. 4, s. 242–243; rozpatrując art. 14 GG A. Gern wskazuje, że gminna własność nie podlega pod taką samą ochronę jak własność prywatna; A. Gern, *Deutsches Kommunalrecht...*, wyd. 2, s. 435.

tywnym), czyli wyliczają składniki, które decydują o jego istnieniu. Zalicza się do nich własność i inne prawa majątkowe, które należą do poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, ich związków oraz innych samorządowych osób prawnych gminnych, powiatowych.

W skład mienia wchodzi nieruchomości i ruchomości, własność komunalnych zakładów budżetowych i niesamodzielnych fundacji. Nie wlicza się natomiast mienia jednoosobowych spółek prawa handlowego i samodzielnych fundacji oraz spółdzielni leśnych<sup>243</sup>. O tym, czy mienie spółek prawa handlowego należy do jednostki samorządu terytorialnego, nie decyduje forma organizacyjno-prawna, lecz cel prowadzonej działalności. Jeżeli spółki wykonują zadania publiczne, to ich majątek zalicza się do mienia jednostek samorządu terytorialnego.

Poza prawem własności w skład mienia samorządowego wchodzi także inne prawa majątkowe (czyli prawa pochodne od własności, stanowiące ograniczone w stosunku do niej formy władania rzeczami), takie jak:

- użytkowanie wieczyste (emfiteuza);
- ograniczone prawa rzeczowe, czyli prawa na rzeczy cudzej (prawo użytkowania, służebności gruntowe, zastaw, hipoteka);
- prawa majątkowe względne nieskutkujące wobec osób trzecich (wierzytelności, uprawnienia wynikające z najmu, użyczenia);
- udziały w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością i akcje należące do gminy;
- środki finansowe pochodzące ze źródeł publicznoprawnych (podatki, dotacje celowe), jak i prywatnoprawnych (darowizny, spadki, odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych, dywidendy ze spółek).

Analizując istotę mienia, należy ją rozpatrywać z perspektywy istoty samorządu terytorialnego, która wynika z roli, jaką pełni w systemie zdecentralizowanej administracji publicznej. Zatem jego istota wynika z prawnej pozycji gmin i powiatów. Skoro sens ich działania, jako

---

<sup>243</sup> Jednostki samorządu terytorialnego mogą działać w obrocie gospodarczym z innymi podmiotami prywatnymi, ale w oparciu o przepisy prawa gospodarczego publicznego (Verwaltungsprivatrecht). Mienie organów administracji samorządowej może również regulować publiczne prawo rzeczowe (öffentliches Sachrecht); D. Richter, *Kommunales Vermögen und seine Verwaltung...*, op. cit., s. 740.

organów państwa, polega na wykonywaniu zadań publicznych niezastreżonych przez ustawy na rzecz innych władz publicznych, to mienie służy w całości ich realizacji. Pomędzy samorządem terytorialnym a mieniem zachodzi szereg zależności. Po pierwsze, mienie stanowi o samodzielności i odpowiedzialności samorządu terytorialnego. Po drugie, samodzielność i odpowiedzialność instytucji samorządu terytorialnego jest konsekwencją funkcji, jaką pełni mienie jako środek do wykonywania zadań. Po trzecie, mienie zależy od sposobu zarządzania jednostką samorządu terytorialnego, a jednostka samorządu terytorialnego od zarządzania mieniem.

Gospodarowaniem mieniem zajmują się: organ wykonawczy (burmistrz), organ stanowiący (rada gminy) oraz gminne osoby prawne i jednostki organizacyjne. Jako regułę do gospodarowania mieniem, przyjęto domniemanie kompetencji organów wykonawczych burmistrza w gminie, z wyraźnym zastrzeżeniem kompetencji organu uchwałodawczego. Ich działalność podporządkowana jest dwóm zasadom: samodzielności i szczególnej staranności. Pierwsza polega na tym, że gminne podmioty prawne samodzielnie decydują o przeznaczeniu i sposobie wykorzystania składników majątkowych, przy zachowaniu wymogów zawartych w odrębnych ustawach. Oznacza to, że ograniczenia może wprowadzić jedynie ustawodawca. Rozdzielenie odpowiedzialności podmiotów komunalnych, posiadających osobowość prawną, zależy od tego, który z nich zajmuje się jego użytkowaniem. Gmina nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania innych gminnych osób prawnych, a te nie ponoszą odpowiedzialności za zobowiązania gminy. W przypadku połączenia lub podziału gminy, odpowiedzialność za jej zobowiązania ponoszą wtedy solidarnie gminy, które przejęły jej zadania.

W Niemczech odpowiedzialność zarówno za działalność w sferze prywatnej, jak i publicznej ponosi burmistrz. Wynika to z jego ustawowej kompetencji do zarządzania mieniem. Na podstawie oświadczenia woli, które składa w imieniu gminy, burmistrz ponosi jednoosobową odpowiedzialność za używanie mienia. Ustawy dopuszczają możliwość upoważnienia przez burmistrza jego zastępcy, który samodzielnie lub z inną upoważnioną osobą ponosi odpowiedzialność w tym zakresie. Może on także upoważnić do działania kierowników jednostek organizacyjnych gminy nieposiadających osobowości prawnej.

Jednostka pomocnicza, aby samodzielnie zarządzać mieniem komunalnym, musi uzyskać upoważnienie od burmistrza. Zakres jej działalności zawarty jest w jej statucie.

Rada gminy pełni funkcję kontrolną w zakresie gospodarowania mieniem przez organ wykonawczy. Na wniosek ¼ jej składu burmistrz ma obowiązek wyjaśnić sprawy związane z gospodarowaniem mieniem.

Mimo, że wykonywanie prawa własności i innych praw majątkowych podlega sądowej ochronie, jednostki samorządu terytorialnego muszą liczyć się z tym, że każda decyzja gospodarcza niesie ze sobą określone ryzyko majątkowe. Samodzielność jednostek samorządu gminnego w Niemczech w zakresie gospodarowania mieniem została ściśle ograniczona do dwóch czynności prawnych: nabycia i zbycia.

Nabycie mienia wykonywane jest tylko wtedy, gdy jest ono potrzebne do wykonania zadań publicznych<sup>244</sup>. Przez nabycie rozumie się wszystkie czynności prawne, które prowadzą do zdobycia mienia. We wszystkich ustawach samorządowych w Niemczech wprowadzono dwa ograniczenia w tym zakresie. Pierwsze z nich polega na powiązaniu mienia tylko z zadaniami wskazanymi w ustawie, w celu uniknięcia ryzyka gromadzenia środków. Drugie z kolei zakłada, że nabycie nie może prowadzić do uzyskania przez jednostkę samorządu terytorialnego własnych korzyści. Rozróżnia się nabycie ustawowe oraz nabycie na podstawie innych czynności prawnych<sup>245</sup>.

W celu wykonania prawidłowo powierzonych w ustawach zadań, gmina potrzebuje odpowiednich form organizacyjno-prawnych. Formy te nie są jej potrzebne do nabycia mienia<sup>246</sup>. Oznacza to, że najpierw może ona pozyskać składniki mienia, a później dopiero powołać odpowiednią formę organizacyjno-prawną.

---

<sup>244</sup> Regulacja ta występuje przykładowo w ustawach o samorządzie gminnym: Badenii Wirtembergii (§ 91 ust. 1), Hesji (§ 108 ust. 1), Brandenburgii (§ 89 ust. 1), Saksonii (§ 89 ust. 2), Saksonii-Anhalcie (§ 104 ust. 1), Bawarii (§ 74 ust. 1), Nadrenii Północnej-Westfalii (§ 90 ust. 1), Nadrenii-Palatynacie (§ 78 ust. 1) oraz Szlezwiku-Holsztyna (§ 89 ust. 1). Dodatkowo w ustawie o samorządzie gminnym w Szlezwiku-Holsztynie wskazano, że nabycie mienia możliwe jest także w celu ochrony naturalnych warunków życia.

<sup>245</sup> R. Weiss, *Erwerb, Veräußerung und Verwaltung von Vermögensgegenständen durch die Gemeinden*, Köln 1991, s. 71.

<sup>246</sup> D. Richter, *Kommunales Vermögen und seine Verwaltung...*, op. cit., s. 754.

Kolejną czynnością w zakresie rozporządzania mieniem jest jego zbycie. W niemieckiej literaturze przedmiotu przez zbycie rozumie się wszelkie czynności prawne związane z rozporządzaniem mieniem, które prowadzą do przeniesienia własności lub cesji jego składników. Zbycie mienia podlega kilku ograniczeniom. Po pierwsze, musi służyć zdecentralizowanym formom administracji państwowej w realizacji ich zadań. Po drugie, przedmiotem sprzedaży mogą być tylko te składniki, które nie są potrzebne do wykonania zadań jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto nie można zbyć przedsiębiorstwa lub udziałów w spółkach prawa handlowego, jeżeli narusza to realizację obowiązków wynikających z ustaw samorządowych. Oprócz tego istnieje również zakaz zabezpieczania na swoim mieniu kredytów osób trzecich. W Niemczech nadzór nad mieniem wykonywany jest tylko w odniesieniu do jego zbycia lub nabycia, w oparciu o kryteria oszczędności i gospodarności<sup>247</sup>.

Mając na uwadze sposoby nabycia mienia, należy zadać pytanie o to, gdzie są granice gospodarowania nim? Jak wynika z niemieckich rozwiązań, najważniejszym składnikiem jest prawo własności. Na gruncie § 903 BGB właściciel ma prawo korzystać z rzeczy w granicach określonych przez ustawy i prawa osób trzecich oraz rozporządzać nimi z wyłączeniem innych osób<sup>248</sup>.

Prawo własności oznacza, że jednostki samorządu terytorialnego i samorządowe osoby prawne mogą, w granicach określonych przez ustawy, korzystać z rzeczy (ruchomości i nieruchomości), w szczególności pobierać korzyści i inne dochody i w tych samych granicach rozporządzać rzeczą.

Istota mienia polega także na samodzielności w zakresie jego zarządzania. Zarządzanie mieniem zależy od tego, w jaki sposób jest wykonywane. W Niemczech nie ma rozróżnienia na administrowanie oraz gospodarowanie mieniem, czyli na administrację władczą i administrację świadczącą. Administrowanie mieniem jest rozumiane jako władczy, a więc jednostronny, kształtujący na zasadzie nadrzędności, stosunek pomiędzy podmiotem prawa publicznego a podmiotem prywatnym. Natomiast gospodarowanie mieniem zakłada równorzędność w relacji z podmiotem prywatnym.

---

<sup>247</sup> Ibidem, s. 751.

<sup>248</sup> Bürgerliches Gesetzbuch v. 02. Februar 2002, BGBI I S. 42 ze zm.

W Niemczech zarządzanie mieniem jest przedstawiane w literaturze przedmiotu jako różnica między kameralistycznym modelem, opartym na administrowaniu, a nowym zarządzaniem publicznym (New Public Management), które skupia się na dążeniu samorządu do osiągnięcia zysku<sup>249</sup>. W New Public Management samorząd prowadzi działalność gospodarczą po to, aby chronić swoje mienie<sup>250</sup>. Wykorzystuje się w tym celu rozwiązania z zakresu prawa cywilnego. Model ten oparty jest na administracji świadczącej, której organy jako aktywni aktorzy sfery lokalnej zarządzają mieniem, dostosowując rozwiązania rynkowe do administracji publicznej<sup>251</sup>. Wiąże się z tym kwestia przekroczenia granic, które jest rozumiane jako gromadzenie mienia w większej ilości niż potrzeba do realizacji zadań. Z drugiej strony należy je akumulować po to, aby w czasach kryzysu wystarczyło na ciągle i nieprzerywane zaspokojenie wszystkich potrzeb członków wspólnoty lokalnej<sup>252</sup>.

<sup>249</sup> D. Richter, *Kommunales Vermögen und seine Verwaltung...*, op. cit., s. 740.

<sup>250</sup> O. Lepsius, *Geld als Schutzgut der Eigentumsgarantie*, „Juristen Zeitung” 2002, nr 757, s. 313.

<sup>251</sup> Por. J. Itrich-Drabarek, *Reforma administracji publicznej w wybranych państwach demokratycznych na przełomie XX i XXI wieku: rewolucja menedżerów w sektorze publicznym*, „Świat i Polityka” 2002, nr 3/4, s. 159–170; J. Itrich-Drabarek, *Standaryzacja usług publicznych jako klucz do dobrego rządzenia*, w: *Nowe idee zarządzania publicznego. Wyzwania i dylematy*, red. E. M. Marciniak, J. Szczupaczyński, Warszawa 2017, s. 99–120.

<sup>252</sup> Poglądy te zainspirował kryzys finansowy gmin w latach 80. XX w. Wśród jego powodów wyróżniono: niewystarczające środki przekazane na realizację zadań przez gminy; za wysokie raty spłaty zadłużenia; spadające zyski z inwestycji; wzrastające wydatki na personel administracyjny; zbyt dużą ilość przekazanych zadań; brak umiejętnej polityki generowania zysków z inwestycji; decyzje państwa federalnego i krajów związkowych o podatkach; ograniczenie publicznego zadłużenia w związku z kryteriami z Maastricht (kryteria wejścia do unii gospodarczej i walutowej) oraz koszty zjednoczenia Niemiec; A. von Mutius, H.-G. Henneke, *Kommunale Finanzausstattung und Verfassungsrecht – dargestellt am Beispiel der nordrhein-westfälischen Gemeindefinanzierungsgesetze 1983 und 1984*, Siegburg 1985, s. 3. Należy dodać, że od lat 90. XX wieku na gruncie niemieckiej literatury pojawiła się krytyka przenoszenia rozwiązań z sektora prywatnego do publicznego; S. Kuhlmann, J. Bogumil, S. Grohs, *Evaluating Administrative Modernization In German Local Governments: Success of Failure of the „New Steering Model?”*, „Public Administration Review” 2008, nr 5, s. 854; por. S. Kuhlmann, J. Bogumil, S. Grohs, A. Ohm, *Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell: eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung*, Berlin 2007.

New Public Management w Niemczech nie przekształciło się w nowe zarządzanie lokalne (New Local Governance), tak jak miało to miejsce w krajach anglosaskich, lecz w nowy model sterowania (NSM – Neues Steuerungsmodell). Model ten stanowił oddolną inicjatywę gmin, które bez wsparcia ze strony administracji rządowej podjęły próbę zmiany sposobu swojego działania<sup>253</sup>. NSM został opracowany przez stowarzyszenie na rzecz zarządzania w administracji (Die kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement). Model ten obejmuje pięć postulatów:

- jasne rozdzielenie polityk lokalnych i regionalnych od polityki administracji krajów związkowych;
- oddzielenie sfery tworzenia polityk publicznych od bieżącej polityki federalnej;
- wprowadzenie kontraktów na zarządzanie między menedżerami wyższego szczebla a podległymi im jednostkami organizacyjnymi;
- decentralizację zarządzania zasobami finansowymi administracji;
- powołanie specjalnych jednostek sterujących i monitorujących działania administracji;
- wprowadzenie modelu administracji samorządowej zorientowanej na rezultaty<sup>254</sup>.

Granice zarządzania mieniem wynikają z zakresu samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, które określa przyznana im osobowość prawna. W ramach tej osobowości mogą posiadać własny majątek, samodzielnie nim zarządzać i zaciągać zobowiązania. Rodzi się w związku z tym pytanie: jak dalece sięga samodzielność zarządzania mieniem komunalnym?

Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego określa ustrój społecznej gospodarki rynkowej. Ustrój ten, oparty na wolnej działalności i własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych, stanowi ramy funkcjonowania podmiotów publicznych i prywatnych w obrocie rynkowym. Rola samorządu terytorialnego w społecznej gospodarce rynkowej polega zatem na zapew-

---

<sup>253</sup> D. Sześciło, *Niemiecki Steuerungsmodell. Nowe zarządzanie publiczne w samorządzie lokalnym*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 1–2, s. 50.

<sup>254</sup> Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement, *Das Neue Steuerungsmodell. Begründung. Konturen. Umsetzung*, „Komunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement Bericht” 1993, nr 3, s. 3.

nieniu korzystania przez członków wspólnoty lokalnej z przysługującej im wolności działalności gospodarczej.

Rozpatrując granice zarządzania mieniem, należy także zadać pytanie o zakres jego udziału w działalności gospodarczej jednostki samorządu terytorialnego. Próba jego znalezienia prowadzi do różnic między mieniem a majątkiem. W teorii niemieckiego prawa administracyjnego mienie jest rozumiane jako prawa, czyli aktywa. Natomiast terminu majątek (*Reinvermögen*) używa się w dwojakim znaczeniu: po pierwsze, jako synonimu mienia; po drugie, jako ogół praw i obowiązków – czyli aktywów i pasywów<sup>255</sup>. Ponadto majątek może odnosić się także do masy majątkowej, czyli wyodrębnionych uprawnień i obowiązków o określonym statusie (np. majątek zakładu celowego). W ramach innej definicji majątkiem nazywa się wszystko to, co jednostka samorządu terytorialnego nabędzie w toku własnej działalności. Oznacza to, że samorząd w RFN zarządza mieniem w celu wykonania swoich zadań. Dopiero po ich spełnieniu może przeznaczyć jego część na przedmiot działalności gospodarczej, a to co powstanie w jej wyniku, będzie stanowiło majątek do swobodnego gospodarowania w granicach prawa.

Na majątek samorządu składają się: nieruchomości, tereny, budynki mieszkalne i lokale stanowiące komunalne zasoby mieszkaniowe, obiekty infrastrukturalne i inżynieryjne, majątek spółek komunalnych oraz udziały w innych podmiotach gospodarczych. Można do nich także zaliczyć: grunty przeznaczone na cele publiczne o charakterze lokalnym (tj. pod budownictwo komunalne, tereny zieleni miejskiej), lasy, dochody budżetu gminy (ale nie źródła tych dochodów); wartości niematerialne i prawa.

W RFN w rozdziale X ustawy zasadniczej zawarto zasady gospodarki finansowej. Podmiotami, które prowadzą publiczną gospodarkę finansową są: federacja, kraje związkowe oraz gminy. Federacja posiada budżet federalny, publiczny majątek oraz przedsiębiorstwa publiczne. Natomiast kraje związkowe dysponują budżetami krajowymi, publicznym majątkiem i przedsiębiorstwami publicznymi, które zajmują się takimi dziedzinami jak: rolnictwo, transport czy systemy kredyto-

---

<sup>255</sup> Interesującą kwestią jest konstrukcja prawna majątku w RFN („*Reinvermögen*”). Polega ona na tym, że aktywa muszą przewyższać pasywa. Warunku tego nie ma w polskiej literaturze przedmiotu; za: D. Richter, *Kommunales Vermögen und seine Verwaltung...*, op. cit., s. 740.

we. Z kolei gminy posiadają budżety gminne, przedsiębiorstwa prowadzące działalność gospodarczą i związki samorządowe do realizacji określonych celów.

W Niemczech samorządowy system finansowy został uregulowany w oparciu o dwie zasady: zasadę symetrycznych korzyści (*Verteilungssymmetrie*) i zasadę koneksji (*Konnexitätsprinzip*). Pierwsza z nich służy jako podstawa do podziału finansów między federację, kraje związkowe oraz gminy. Natomiast zasada koneksji wymaga od władz federalnych i krajów związkowych przekazania gminom wystarczających środków na realizację powierzonych zadań<sup>256</sup>. W literaturze niemieckiej podział zadań, wydatków i dochodów pomiędzy poszczególne terytorialne związki publicznoprawne nazywany jest systemem wyrównań finansowych (*Finanzausgleich*)<sup>257</sup>.

Szczegółowe przepisy dotyczące samorządowego systemu finansowego zawarte są w statutach gmin. Podział zadań i środków na ich realizację odbywa się zgodnie z zasadą subsydiarności i polega na powierzeniu wspólnocie najniższego szczebla tylko takich obowiązków, które jest w stanie wykonać skutecznie i efektywnie. Zadanie powinno być przekazane jednostce wyższego szczebla, jeżeli może wykazać, że lepiej wykona je pod względem ekonomicznym i politycznym. Zasada subsydiarności oznacza także, że podstawą finansowania działalności są w pierwszej kolejności podatki (*Steuern*). Natomiast w sytuacji, kiedy potrzeby gminy przewyższają ich wpływy, należy skorzystać z opłat (*Beiträge, Gebühren*). Natomiast gdy suma obu źródeł dochodów jest za mała na pokrycie wydatków jednostki samorządu terytorialnego, należy podnieść wysokość podatków na jej obszarze. Ostatnią możliwością finansowania działalności gmin jest kredyt<sup>258</sup>.

Wśród źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego można wyodrębnić 3 grupy:

---

<sup>256</sup> D. Richter, *Kommunales Vermögen und seine Verwaltung*, w: *Das Recht der Kommunal Finanzen. Abgaben – Haushalt-Finanzausgleich*, red. H.-G. Henneke, München 2006, s. 745.

<sup>257</sup> A. Katz, *Der kommunale Finanzausgleich*, w: *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Kommunale Finanzen*, red. P. Güttner, M. Borchmann, t. 6, Berlin 1985, s. 304; H. Elsner, *Das Gemeindefinanzsystem-Geschichte, Ideen, Grundlagen*, Stuttgart 1979, s. 154.

<sup>258</sup> F-L., Knemeyer, *Bayerisches Kommunalrecht...*, s. 262.

- 1) dotacje i subwencje;
- 2) wpływy z podatków;
- 3) wpływy z opłat<sup>259</sup>.

Pierwszą grupę stanowią dotacje. W Niemczech występują one w trzech typach: dotacje na zadania zlecone (Schlüsselzuweisungen), dotacje na pokrycie kosztów związanych z użytkowaniem infrastruktury publicznej (Bedarfuweisungen) oraz dotacje celowe (Zweckzuweisungen). Oprócz finansowania zadań przekazanych w ustawach służą także pokryciu wydatków zawartych w specjalnych planach inwestycyjnych. Ponadto instytucje administracji samorządowej korzystają także z subwencji.

Odrębną grupę stanowią wpływy z podatków. Wyróżnia się w tym względnie podatki, o których pobieraniu gmina decyduje sama oraz podatki, które pobierają organy administracji rządowej, a wpływy z nich są przekazywane do budżetu gminy. Do pierwszego typu zalicza się tylko te podatki, które zostaną uchwalone w specjalnym statucie gminnym. Mowa w tym zakresie o:

- podatku od napoi alkoholowych i niealkoholowych (Getränksteuer);
- podatku od polowań (Jagdsteuer).

Należy podkreślić, że samodzielność gminy w tym względzie zależy od władz kraju związkowego, które w specjalnej ustawie wyznaczają obszar finansowania zadań gminy. W przepisach ustawy określa się, czy może ona sama zdecydować o nałożeniu wyżej wskazanych podatków czy też nie (Steuerfindungsrecht). Z kolei do drugiej grupy zalicza się:

- udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz z podatku dochodowego od osób prawnych (art. 105 ust. 5 GG);
- udziały we wpływach z podatku od towarów i usług;
- wpływy z podatku od nieruchomości (Grundsteuer);
- wpływy z podatku od działalności gospodarczej (Gewerbesteuer);
- wpływy z podatku akcyzowego (Verbrauchsteuer);
- wpływy z podatku inwestycyjnego (Aufwandsteuer) – czyli od modernizacji budynku pod warunkiem, że przeprowadzono ją w ciągu 3 lat od zakupu;
- wpływy z podatku od działalności gospodarczej.

---

<sup>259</sup> Kommunalabgabengesetz vom 4. April 1993, GVBl 1993, S. 264.

Trzecią grupę dochodów gminy stanowią opłaty publiczne (Komunalabgaben), które obejmują dwa typy Gebühren oraz Beiträge. Pierwsze z nich są świadczeniami wzajemnymi, co oznacza, że mieszkańcy po zapłaceniu stosowanej opłaty mają prawo korzystać z publicznych instytucji np. przedszkoli, pływalni czy boisk sportowych. Stąd też w języku niemieckim określa się je jako Benutzungsgebühren – czyli „opłaty za korzystanie”. Aby je wyodrębnić, muszą być spełnione dwie zasady: pokrycia kosztów (Kostendeckungsprinzip) oraz ekwiwalentności (Aquivalenzprinzip).

Pierwsza zasada zakłada, że wysokość opłaty powinna wystarczyć tylko na pokrycie kosztów. Uzupełnieniem tego jest druga zasada, która wskazuje, że wysokość opłaty ma wynosić tyle, co rzeczywista wartość świadczenia. Opłaty występują również jako opłaty urzędowe (Verwaltungsgebühren), które są uiszczane na rzecz administrowania wspomnianymi instytucjami. Z kolei opłaty drugiego typu (Beiträge) są pobierane również za użytkowanie urządzeń infrastruktury technicznej gminy, ale tylko od osób, które regularnie z nich korzystają. Mowa w tym względzie o dzierżawcach lub użytkownikach wieczystych, korzystających z nieruchomości komunalnych<sup>260</sup>.

Opłaty należy rozumieć za M. Burgim nie tylko jako zysk, lecz także świadczenie wzajemne. Do tej grupy zalicza się:

- opłaty adiacenckie (Erschliessungsbeiträge);
- opłaty turystyczne (Fremdenverkehrbeiträge);
- opłatę uzdrowiskową (Kurbeitrag).

Ponadto gmina może pobierać opłaty w celu modernizacji budynków miejskich. Z podatku tego można również finansować zakup nieruchomości oraz budowę infrastruktury technicznej na swoim obszarze.

Do innych źródeł dochodów gmin można także zaliczyć:

- odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych gminy;
- wpływy z użytkowania zasobów komunalnych;
- wpływy z opłat uiszczanych za podłączenie mediów do nieruchomości;
- wpływy z podatku od imprez masowych (Vergnügungssteuer);

---

<sup>260</sup> Powiaty również mogą pobierać podatek akcyzowy i inwestycyjny pod warunkiem, że należąca do tego powiatu gmina ich nie pobiera.

- wpływy z podatku od posiadania psów (Hundsteuer);
- zysk z wykonanych umów;
- wpływy z umów o partnerstwie publiczno-prywatnym;
- spadki i darowizny.

Podsumowując, warto podkreślić, że zakres odpowiedzialności gminy jest przejawem jej samodzielności. Wynika z tego, że im większa odpowiedzialność, tym większa samodzielność. Relacja ta nie musi zachodzić w sytuacji odwrotnej – im większa samodzielność (czyli więcej przekazanych zadań jednostkom samorządu terytorialnego), tym większa odpowiedzialność. Brak odpowiednich funduszy na ich wykonanie może spowodować, że nie będą w stanie sprostać przekazanej odpowiedzialności. Po drugie, w celu wykonania zadań publicznych jednostki samorządu terytorialnego dysponują własnością komunalną, własną administracją oraz odrębnymi finansami lokalnymi. Gwarantuje to, że stają się podmiotami w sferze gospodarowania i zarządzania gospodarką lokalną. Mienie nigdy nie zapewni samorządowi terytorialnemu pełnej samodzielności, a korzyści płynące z niego nie zaspokajają wszystkich potrzeb członków wspólnoty lokalnej. Stąd też aby zapewnić samodzielność gospodarczą gminie, muszą istnieć obok niego inne źródła dochodów takie jak: podatki, opłaty czy subwencje z budżetu kraju związkowego lub federalnego. Dopiero w wyniku połączenia osobowości prawnej, mienia i dochodów jednostka samorządu terytorialnego staje się faktycznym gospodarzem na swoim terenie. Zarządzaniu mieniem powinien zawsze przyświecać cel, jakim jest pobudzenie działalności gospodarczej podmiotów prywatnych. Dążąc do jego realizacji, władze lokalne powinny podejmować inwestycje oraz zakładać nowe jednostki gospodarcze, które miałyby służyć pomnażaniu składników mienia. Z powodu wyzwań, jakie niesie za sobą polityka unijna, należy dążyć do wypracowania nowych procedur administracyjnych, które umożliwiłyby większą współpracę jednostek samorządu terytorialnego z ich otoczeniem, czyli mieszkańcami, organizacjami pozarządowymi i przedsiębiorcami.

## **2.5. Konkluzje**

Z przytoczonej analizy danych statystycznych, dotyczących gmin wyróżnionych na podstawie kryterium liczby ludności, przedstawio-

nych w tabelach 1 i 2, można wyciągnąć wniosek, że brakuje w Niemczech metodologii w zakresie zmian w podziale administracyjnym kraju. Kryterium liczby mieszkańców, występujące w Badenii Wirtembergii, Szlezwiku-Holsztynie oraz Kraju Saary, dotyczy jedynie powstania nowych gmin. Nie występuje w zakresie ich łączenia czy dzielenia. Brakuje również kryteriów, które umożliwiłyby utworzenie związku gmin. Na podstawie zebranych informacji o przyczynach zmniejszania liczby gmin w Niemczech, można zaproponować następujące kryteria łączenia lub dzielenia gmin:

- 1) kryterium skuteczności wykonywanych zadań obejmujące analizę kosztów wykonania usług publicznych przypadających na jednego mieszkańca w gminie w porównaniu do kosztów tego samego zadania występujących w gminach sąsiadujących;
- 2) kryterium wpływów do budżetu gminy, które w zależności od liczby mieszkańców oraz zarejestrowanych firm na jego obszarze stanowiłyby o wielkości przychodów z podatków od osób fizycznych i od osób prawnych w gminie w porównaniu do gmin sąsiadujących;
- 3) kryterium efektywności wykonywania zadań publicznych przez formy współpracy gminy w porównaniu do gmin sąsiadujących;
- 4) analizę efektywności wykonywania zadań publicznych przez formy współpracy jednostek samorządu terytorialnego.

Warto również dodać, że sposób wykonania zadań publicznych zależy od modelu ustrojowego. Z pozycji ustrojowej burmistrza oraz rady gminy w lokalnej strukturze administracji samorządowej wynikają konsekwencje dla kierunków wykonania zadań publicznych, wyboru form organizacyjno-prawnych ich realizacji czy też zakresu partycypacji obywateli w zarządzaniu sprawami publicznymi. Pomijanym faktem w literaturze przedmiotu jest problem wypracowania rozwiązań metodologicznych, w jaki sposób i na jakich zasadach następuje wybór modelu ustrojowego samorządu w nowopowstałych gminach, czy też w sytuacji ich połączenia czy dzielenia. Jak pokazuje praktyka, wybiera się ten model, który występuje najczęściej w danym kraju związkowym. Podstawa tego wyboru wynika z takiej samej pozycji ustrojowej, tego samego zakresu kompetencji oraz możliwości porównywania rozwiązań w obszarze zarządzania, co sprzyja lepszemu komunikowaniu się pomiędzy organami lokal-

nymi. Rozwiązania dominujące w większości gmin w danym kraju związkowym powinny być jednym z kryteriów rozpatrywanych w przyjmowaniu modelu ustrojowego w nowych gminach, lecz nie jedynym. Wśród dodatkowych kryteriów można wymienić: ilość mieszkańców, poziom partycypacji obywateli w życiu publicznym, występujące więzi społeczne i gospodarcze na danym terenie oraz wcześniejszą tradycję, która występowała przed drugą wojną światową w zakresie wyboru jednego z 3 modeli ustrojowych: magistrackiego, burmistrzowskiego czy modelu z dominującą pozycją rady miejskiej.

Przykładem współdziałania przedstawicieli władzy lokalnej i władzy rządowej kraju związkowego jest komisja, będąca kolegiальnym organem wykonawczym. Bezpośrednimi korzyściami funkcjonowania tego organu są: efektywniejsze wykonywanie zadań publicznych, spowodowane koncentracją władz lokalnych i rządowych na realizacji potrzeb społeczności lokalnej, sprawniejsza komunikacja pomiędzy szczeblem samorządowym a rządem kraju związkowego; efektywniejsze pozyskiwanie środków finansowych z budżetu kraju związkowego dla gminy; pełniejsza reprezentacja interesów lokalnych na poziomie kraju związkowego; większy udział polityki lokalnej w politykach sektorowych kraju związkowego; zmniejszenie dystansu pomiędzy polityką lokalną a politykami sektorowymi; lepsza znajomość wyzwań lokalnych przez władze kraju związkowego. Z kolei do negatywnych stron można zaliczyć: podporządkowanie polityk lokalnych politykom sektorowym kraju związkowego; realizację wizji ugrupowania politycznego, którego reprezentantami są posłowie w organie wykonawczym; zdominowanie problemów lokalnych problemami federalnymi lub regionalnymi (krajowymi); wykonywanie przez posłów ich programu wyborczego w przestrzeni lokalnej kosztem rzeczywistych potrzeb społeczności lokalnej; nieefektywne wykonywanie zadań publicznych z powodu konfliktu interesów pomiędzy lokalnymi a rządowymi członkami kolegiального organu wykonawczego; ryzyko zwalczania przedstawicieli lokalnych przez posłów parlamentu kraju związkowego z przyczyn ideologicznych, powodujące ograniczenia na szczeblu kraju związkowego w zakresie wykonywania potrzeb członków wspólnoty samorządowej, a także trudności z pozyskaniem środków finansowych na wykonanie powierzonych zadań publicznych.

Analiza korzyści i negatywnych stron łączenia w ramach jednego organu wykonawczego, perspektywy współdziałania władzy lokalnej z przedstawicielami władzy rządowej, wymaga budowania strategii współpracy przez reprezentantów gminy z posłami do parlamentu kraju związkowego, aby nie dopuścić do przewagi interesów regionalnych (krajowych) nad lokalnymi. Tylko przyjęcie optyki obu stron pozwala na wykorzystanie ich potencjału w imię wyższego celu, jakim jest cel publiczny społeczności lokalnej.

Jak wynika z przeprowadzonej analizy modeli ustrojowych, mimo znaczącej redukcji gmin oraz ujednoczenia rozwiązań prawnych w krajach związkowych, nie doszło do wytworzenia jednolitego prawa komunalnego. Oznacza to, że znając rozwiązania z czterech modeli ustroju samorządu w Niemczech: północnoniemieckiego, południowoniemieckiego, burmistrzowskiego czy magistrackiego, należy rozpatrywać każdy ustrój prawny w samorządzie gminnym jako odrębny system.

## **Rozdział 3**

### **Struktura organizacyjna samorządu powiatowego w Niemczech**

#### **3.1. Uwarunkowanie prawne samorządu powiatowego w Niemczech**

Analiza powiatu w RFN jako jednostki samorządu terytorialnego zostanie skoncentrowana na jego strukturze organizacyjnej oraz wykonywanych zadaniach. Porównanie niemieckich modeli ustrojowych ma na celu przedstawienie ewolucji kompetencji organów uchwałodawczych i wykonawczych. Wnioski z tej komparatystyki mają posłużyć do tego, aby wskazać na kierunki ewolucji samorządu powiatowego. Powiaty w Niemczech dzielą się na: powiaty ziemskie (będące związkami gmin) oraz powiaty miejskie (czyli miasta na prawach powiatu wykonujące zarówno zadania samorządu gminnego, jaki i samorządu powiatowego) liczące ponad 100 tysięcy mieszkańców.

Obszar powiatu obejmuje terytorium gmin znajdujących się w jego granicach. Pomiędzy gminami a powiatami nie występuje stosunek nadrzędności ani podporządkowania. Można stwierdzić, że powiat stanowi wobec gminy równoległą jednostkę samorządu terytorialnego, której istotą jest wykonanie zadań publicznych wykraczających poza obszar jednej gminy. Powiaty nie mogą ingerować w sprawy gmin.

Samorząd powiatowy pozostaje w większości krajów związkowych ściśle związany z administracją krajową. Zazwyczaj posiada ona trójstopniową strukturę i składa się: z powiatów wraz ze starostami, rejencji z prezydentami oraz administracji kraju związkowego z ministrem spraw wewnętrznych, tworząc tzw. władze administracji ogólnej. W powiecie zachodzi zatem zespolenie organu administracji samorządowej w osobie starosty z władzami administracji rządowej

kraju związkowego w zakresie jego miejsca w systemie politycznym oraz wykonywanych zadań publicznych.

Podstawy prawne funkcjonowania samorządu powiatowego regulują następujące akty normatywne:

- 1) Ustawa z dnia 19 czerwca 1987 r. o samorządzie powiatowym w Badenii-Wirtembergii<sup>261</sup>;
- 2) Ustawa z dnia 22 sierpnia 1998 r. o samorządzie powiatowym w Bawarii<sup>262</sup>;
- 3) Ustawa z dnia 15 października 1993 r. o samorządzie powiatowym w Brandenburgii<sup>263</sup>;
- 4) Ustawa z dnia 22 sierpnia 1998 r. o okręgach Wolnego Kraju Bawarii<sup>264</sup>;
- 5) Ustawa z dnia 7 marca 2005 r. o samorządzie powiatowym w Hesji<sup>265</sup>;
- 6) Ustawa z dnia 13 stycznia 1998 r. o samorządzie powiatowym w Meklemburgii-Pomorzu Przednim<sup>266</sup>;
- 7) Ustawa z dnia 22 sierpnia 1996 r. o samorządzie powiatowym w Dolnej Saksonii<sup>267</sup>;
- 8) Ustawa z dnia 14 lipca 1994 r. o samorządzie powiatowym w Nadrenii Północnej-Westfalii<sup>268</sup>;
- 9) Ustawa z dnia 31 stycznia 1994 r. o samorządzie powiatowym w Nadrenii-Palatynacie<sup>269</sup>;

---

<sup>261</sup> Kreisordnung Baden-Württemberg v. 19. Juni 1987, GB1. 289; ze zm. G. v. 28. Juli 2005, GB1. 579.

<sup>262</sup> Kreisordnung Bayern v. 22. August 1998; GVB1. 797; ze zm. G. v. 26. Juli 2004 GVB1 272.

<sup>263</sup> Kreisordnung Brandenburg v. 15. Oktober 1993, GVB1, I, 433; ze zm. G. v. 22. Juni 2005 GVB1, I, 210.

<sup>264</sup> Bezirksordnung für den Freistaat Bayern v. 22. August 1998 r., GVB1 1998, S. 850.

<sup>265</sup> Kreisordnung Hessen v. 7. März 2005, GVOB1. I, 183; ze zm. G. v. 17. Oktober 2005 GVOB1. I. 686.

<sup>266</sup> Kreisordnung Mecklenburg-Vorpommern v. 13. Januar 1998, GVOB1. 29, ber. 890; ze zm. G. v. 26. Februar 2004 GVOB1. I. 61.

<sup>267</sup> Kreisordnung Niedersachsen v. 22. August 1996 GVB1. 365; ze zm. G. v. 22. April 2005 GVB1. 113.

<sup>268</sup> Kreisordnung Nordrhein-Westfalen v. 14. Juli 1994 GV 646, ze zm. G v. 16. November 2004 GV 643.

<sup>269</sup> Kreisordnung Rheinland-Pfalz v. 31. Januar 1994, GVB1.188, ze zm. G. v. 5. April 2005 GVB1. 98.

- 10) Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o samorządzie powiatowym w Kraju Saary<sup>270</sup>;
- 11) Ustawa z dnia 19 lipca 1993 r. o samorządzie powiatowym w Saksonii<sup>271</sup>;
- 12) Ustawa z dnia 17 czerwca 2014 r. o samorządzie terytorialnym w Saksonii-Anhalt<sup>272</sup>;
- 13) Ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. o samorządzie powiatowym w Szlezwiku-Holsztynie<sup>273</sup>;
- 14) Ustawa z dnia 28 stycznia 2003 r. o samorządzie gminnym i powiatowym w Turynгии<sup>274</sup>.

Uzupełniając podstawy prawne działalności jednostek samorządu powiatowego w krajach związkowych należy również wymienić ustawy regulujące ich gospodarkę finansową:

- 1) Ustawa z dnia 17 marca 2005 r. o podatkach komunalnych w Badenii-Wirtembergii<sup>275</sup>;
- 2) Ustawa z dnia 4 kwietnia 1993 r. o podatkach komunalnych w Bawarii<sup>276</sup>;
- 3) Ustawa z dnia 22 maja 1957 r. o opłatach i składkach w Berlinie<sup>277</sup>;
- 4) Ustawa z dnia 31 marca 2004 r. o podatkach komunalnych w Brandenburgii<sup>278</sup>;
- 5) Ustawa z dnia 23 maja 1962 r. o podatkach komunalnych w Bremie<sup>279</sup>;
- 6) Ustawa z dnia 5 marca 1986 r. o opłatach w Hamburgu<sup>280</sup>;

---

<sup>270</sup> Kreisordnung Saarland v. 27. Juni 1997, Amtsbl. 682, ze zm. G. v. 8. Oktober 2003, Amtsbl. 2874.

<sup>271</sup> Kreisordnung Sachsen v. 19. Juli 1993, GVBI S. 577.

<sup>272</sup> Kommunalverfassung v. 17 Juni 2014, GVBI. ISA S. 288 ze zm.

<sup>273</sup> Kreisordnung Schleswig – Holstein v. 28. Februar 2003, GVOB1. 94, ze zm. G. v. 1. Februar 2005, GVOB1. 61, 67.

<sup>274</sup> Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung v. 28 Januar 2003 GBBI. 2003, 41 ze zm.

<sup>275</sup> Kommunalabgabengesetz v. 17. März 2005, GBI. S. 206 ze zm.

<sup>276</sup> Kommunalabgabengesetz v. 4. April 1993, GVBI. S. 264 ze zm.

<sup>277</sup> Gesetz über Gebühren und Beiträge v. 22. Mai 1957, GVBI. 1957, S. 516 ze zm.

<sup>278</sup> Kommunalabgabengesetz für das Land Brandenburg v. 31. März 2004, GVBI. 1/04, Nr 08, S. 174 ze zm.

<sup>279</sup> Bremisches Abgabengesetz vom 23. Mai 1962, Brem. GBI. 1962, S. 139 ze zm.

<sup>280</sup> Gebuhrengesetz v. 5. März 1986, HmGVBI. 1986, S. 37 ze zm.

- 7) Ustawa z dnia 12 kwietnia 2005 r. o podatkach komunalnych w Meklemburgii-Pomorzu Przednim<sup>281</sup>;
- 8) Ustawa z dnia 23 stycznia 2007 r. o podatkach komunalnych w Dolnej Saksonii<sup>282</sup>;
- 9) Ustawa z dnia 21 października 1969 r. o podatkach komunalnych w Nadrenii Północnej-Westfalii<sup>283</sup>;
- 10) Ustawa z dnia 20 czerwca 1995 r. o podatkach komunalnych w Nadrenii-Palatynacie<sup>284</sup>;
- 11) Ustawa z dnia 26 kwietnia 1978 r. o podatkach komunalnych w Kraju Saary<sup>285</sup>;
- 12) Ustawa z dnia 26 sierpnia 2004 r. o podatkach komunalnych w Saksonii<sup>286</sup>;
- 13) Ustawa z dnia 13 grudnia 1996 r. o podatkach komunalnych w Saksonii-Anhalt<sup>287</sup>;
- 14) Ustawa z dnia 10 stycznia 2005 r. o podatkach komunalnych w Szlezwiku-Holsztynie<sup>288</sup>;
- 15) Ustawa z dnia 19 września 2000 r. o podatkach komunalnych w Turyngii<sup>289</sup>.

Art. 28 GG gwarantuje istnienie w powiecie organu stanowiącego wybieranego w powszechnych, równych oraz bezpośrednich wyborach. W myśl art. 28 ust. 2 GG zapisana jest gwarancja samorządności powiatów, które jako związki gmin mają prawo do regulowania wszystkich spraw społeczności ponadlokalnej na własną odpowiedzialność w ramach przepisów ustaw.

<sup>281</sup> Kommunalabgabengesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern v. 12. April 2005, GVOBI. M-V 2005, S. 146 ze zm.

<sup>282</sup> Nidersächsisches Kommunalabgabengesetz v. 23. Januar 2007, Nds. GVBI, Nr 3/2007, S. 41 ze zm.

<sup>283</sup> Kommunalabgabengesetz des Landes Nordrhein-Westfalen v. 21 Oktober 1969, GV. NW, S. 712 ze zm.

<sup>284</sup> Kommunalabgabengesetz v. 20. Juni 1995, GVBI. 1995, S. 175.

<sup>285</sup> Kommunalabgabengesetz v. 26. April 1978, Amtsbl. 1998, S. 691.

<sup>286</sup> Sächsisches Komunnalabgabengesetz v. 26. August 2004 (SächsGVBI. 2004, S. 418)

<sup>287</sup> Kommunalabgabengesetz v. 13. Dezember 1996 (GVBI LSA 1996, S. 405).

<sup>288</sup> Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein v. 10. Januar 2005 (GVOBI. 2005, S. 27) ze zm.

<sup>289</sup> Thüringen Komunnalabgabegegesetz in der Fassung der Bekanntmachung v. 19. September 2000 (GVBI. 2000, S. 301) ze zm.

W większości krajów związkowych występuje taka sama procedura wyborcza do organów samorządu powiatowego, jak w przypadku samorządu gminnego. Ordynacje wyborcze do organów samorządu powiatowego zostały uregulowane w tych samych regulacjach prawnych, które obejmują:

- 1) Ordynację wyborczą do jednostek samorządu terytorialnego w Badenii-Wirtembergii z dnia 2 września 1983 r.<sup>290</sup>;
- 2) Ordynację wyborczą do samorządu gminnego i samorządu powiatowego w Bawarii z dnia 7 listopada 2006 r.<sup>291</sup>
- 3) Ordynację wyborczą do jednostek samorządu terytorialnego w Brandenburgii z dnia 9 lipca 2009 r.<sup>292</sup>
- 4) Ordynację wyborczą do jednostek samorządu terytorialnego w Bremie z dnia 3 maja 1955 r.<sup>293</sup>
- 5) Ordynację wyborczą do rad gmin, rad powiatu, na urząd burmistrza i starosty w Meklemburgii-Pomorzu Przednim z dnia 28 stycznia 2009 r.<sup>294</sup>;
- 6) Ordynację wyborczą do jednostek samorządu terytorialnego w Dolnej Saksonii z dnia 5 lipca 2006 r.<sup>295</sup>;
- 7) Ordynację wyborczą do jednostek samorządu terytorialnego w Nadrenii Północnej-Westfalii z dnia 5 sierpnia 1993 r.<sup>296</sup>;
- 8) Ordynację wyborczą do organów przedstawicielskich w Nadrenii-Palatynacie z dnia 31 stycznia 2004 r.<sup>297</sup>;
- 9) Ordynację wyborczą do jednostek samorządu terytorialnego w Kraju Saary z dnia 22 stycznia 2019 r.<sup>298</sup>;

---

<sup>290</sup> Kommunalwahlordnung v. 2. September 1983, GBl. 1983, 459.

<sup>291</sup> Wahlordnung für die Gemeinde- und die Landkreiswahlen v. 7. November 2006 (GVBl. S. 852).

<sup>292</sup> Gesetz über die Kommunalwahlen im Land Brandenburg v. 9 Juli 2009, GVBl.I/09, S. 326.

<sup>293</sup> Bremisches Wahlgesetz v. 3. Mai 1955, Brem.GBl. 1990, 321.

<sup>294</sup> Verordnung über die Wahlen der Gemeindevertretungen, Kreistage, Bürgermeister und Landräte im Land Mecklenburg-Vorpommern v. 28. Januar 2009, (GVOBl. M-V S. 86).

<sup>295</sup> Niedersächsische Kommunalwahlordnung v. 5. Juli 2006, Nds. GVBl. 2006, 280, 431.

<sup>296</sup> Kommunalwahlordnung Nordrhein-Westfalen v. 5. August 1993, GV. NW. S. 521.

<sup>297</sup> Landesgesetz über die Wahlen zu den kommunalen Vertretungsorganen v. 31. Januar 2004, GVBl. 1994, 137.

<sup>298</sup> Kommunalwahlgesetz v. 22. Januar 2019, Amtsbl. I S. 127.

- 10) Ordynację wyborczą do jednostek samorządu terytorialnego w Saksonii z dnia 16 maja 2018 r.<sup>299</sup>;
- 11) Ordynację wyborczą do jednostek samorządu terytorialnego w Saksonii-Anhalt z dnia 24 lutego 1994 r.<sup>300</sup>;
- 12) Ordynację wyborczą do jednostek samorządu terytorialnego w Szlezwiku-Holsztynie z dnia 19 marca 1997 r.<sup>301</sup>;
- 13) Ordynację wyborczą do samorządu terytorialnego w Turynгии z dnia 2 marca 2009 r.<sup>302</sup>

Należy podkreślić, że powiat, jako szczebel samorządu terytorialnego oraz jednostka podziału administracyjnego, nie występuje w Berlinie, Hamburgu oraz Bremie. Hamburg jest jednocześnie gminą i krajem związkowym. Brema z kolei składa się z dwóch gmin, które są jednocześnie powiatami.

Powiat (Kreis lub Landkreis) w Niemczech jest korporacją publiczno-prawną. W ustawach powiat, mimo że dysponuje określonym władztwem administracyjnym (Gebietskörperschaften), nie jest podstawową jednostką podziału terytorialnego federacji. Został utworzony dla realizacji zadań administracyjnych danego obszaru<sup>303</sup>. Powiat funkcjonuje zatem jako jednostka podziału administracyjnego kraju związkowego oraz organ zdecentralizowanej administracji publicznej<sup>304</sup>. Jego pozycja ustrojowa została uregulowana na wzór gminy. Powiat składa się z osób zamieszkujących teren gmin znajdujących się w jego granicach. Z tego też względu powiat ma prawo uchwalić swój statut, utworzyć instytucje publiczne i nimi zarządzać oraz prowadzić działalność gospodarczą<sup>305</sup>.

<sup>299</sup> Kommunalwahlordnung v. 16. Mai 2018, SächsGVBl. S. 313.

<sup>300</sup> Kommunalwahlordnung für das Land Sachsen-Anhalt v. 24. Februar 1994, GVBl. LSA 1994, 338 ze zm.

<sup>301</sup> Gesetz über die Wahlen in den Gemeinden und Kreisen in Schleswig-Holstein v. 19. März 1997, GVOBl. 1997, 151.

Landesverordnung über die Wahlen in den Gemeinden und Kreisen in Schleswig-Holstein v. 9. Dezember 2019, GVOBl. 2019 643.

<sup>302</sup> Kommunalwahlordnung v. 2. März 2009, GVBl. 2009, 65.

<sup>303</sup> M. Burgi, *Kommunalrecht...*, wyd. 4, s. 39.

<sup>304</sup> Por. H.-G., Henneke, *Optimale Aufgabenerfüllung im Kreisgebiet?*, Professorengespräch 1998 des Deutschen Landkreistages am 19. und 20. März 1998 im Landkreis Oberhavel, Osnabrück 1999.

<sup>305</sup> Por. H.-G. Maurer, H. Schoch, *Die Kreise im Bundestaat*, Baden-Baden 1998.

Jako osoba prawna o charakterze korporacyjnym, została wyposażona w prawo do regulowania zadań o charakterze ponadgminnym, których zakres nie wykracza poza obszar powiatu.

Powiat jest podmiotem samodzielnym pod względem organizacyjnym i prawnym. Jest osobą prawa publicznego, czyli wykonując zadania publiczne, ma możliwość stosowania władztwa administracyjnego i nawiązywania stosunków prawnych z innymi organami państwa. Powiat posiada zatem zdolność prawną w zakresie prawa cywilnego oraz podmiotowość publicznoprawną, wskutek tego jego organy są organami osoby prawnej oraz administracji publicznej. Osobowość prawna powiatu oznacza zdolność do występowania we własnym imieniu zarówno w stosunkach cywilnoprawnych, jak i wykonywania zadań publicznych. Jego działalność jest zatem regulowana zarówno przez prawo prywatne oraz prawo publiczne. Wyposażony w podmiotowość cywilnoprawną jest podmiotem mienia, którym samodzielnie zarządza, mogąc występować jako uczestnik obrotu gospodarczego.

W Niemczech występuje obecnie 427 powiatów. Najwięcej powiatów jest w: Bawarii (71), w Dolnej Saksonii (37), Badenii-Wirtembergii (35), Nadrenii Północnej-Westfalii (31), Nadrenii-Palatynacie (24), Hesji (21), Turyngii (17), Brandenburgii (14), w Saksonii-Anhalcie (11), Szlezwigu Holsztynie (11), Saksonii (10), Meklemburgii Pomorza-Przednim (6) oraz Kraju Saary (6)<sup>306</sup>.

W 227 powiatach liczba mieszkańców od 12 lat permanentnie wzrasta, czyli w sumie w 57% wszystkich powiatów nastąpił wzrost demograficzny. Największy przyrost naturalny występuje w powiatach sąsiadujących z Monachium oraz Erding. Najwięcej powiatów jest w Bawarii, bo aż 96. W Nadrenii Północnej-Westfalii występują 53 powiaty, a w Dolnej Saksonii 46.

---

<sup>306</sup> Do 1966 r. na terenie RFN występowało 425 powiatów. Ich liczba w poszczególnych krajach związkowych była różna. W Badenii-Wirtembergii – 63 powiaty, w Bawarii 143 powiaty, w Dolnej Saksonii – 60 powiatów, w Hesji 39 powiatów, w Kraju Saary 7 powiatów, w Nadrenii-Palatynacie – 39 powiatów, w Nadrenii Północnej-Westfalii – 57 powiatów oraz w Szlezwiku-Holsztynie – 17 powiatów; G. Seele, *Die Kreise in der Bundesrepublik Deutschland. Verfassung, Organisation und Aufgabenstellung einer Institution*, Bonn 1990, s. 30–45.

Do organów samorządu powiatowego zalicza się: radę powiatu (Kreistag) i komisję powiatową jako kolegialny organ wykonawczy (Kreisausschuss) ze starostą na czele (Landrat). Najważniejszym organem powiatu w RFN jest rada powiatu. Jej kadencja wynosi pięć lat. Do jej wyłącznych kompetencji należy: uchwalanie budżetu, stanowienie miejscowego prawa, decydowanie o tworzeniu, przekształceniu bądź likwidacji przedsiębiorstw komunalnych. Rada powiatu we wszystkich krajach związkowych składa się z przedstawicieli gmin, które znajdują się na obszarze powiatu. Prawie we wszystkich krajach związkowych radni są wybierani w wyborach powszechnych. Główną przyczyną wprowadzenia wyborów powszechnych wynika z potrzeby odpolitycznienia organu oraz realizowania zasady Betroffenentwirkung, czyli wyboru do rady osób, których bezpośrednio dotyczą określone sprawy<sup>307</sup>. Wyjątek w tym zakresie stanowi ordynacja Badenii-Wirtembergii oraz Brandenburgii, gdzie członkowie rady powiatu wybierani są pośrednio. Organami wykonawczymi na szczeblu powiatu są komisja (Kreisausschuss) i starosta (Landrat), który pełni jednocześnie funkcję przewodniczącego komisji. Oddzielenie kompetencji władzy wykonawczej skupionej w rękach komisji powiatu i starosty zawarte jest w krajowych ustawach o samorządzie powiatowym. Do kompetencji komisji należy doradzanie radzie powiatu w zakresie spraw bieżących oraz wykonywanie stanowionych uchwał<sup>308</sup>. Starosta posiada silniejszą pozycję niż komisja, ponieważ łączy obowiązki zarządcze na obszarze powiatu z reprezentowaniem interesów administracji kraju związkowego. Styczność władzy samorządowej z władzą rządową (kraju związkowego) w osobie starosty wskazuje na jego doniosłą rolę w zakresie wykonywania zadań istotnych dla powiatu z uwzględnieniem interesów kraju związkowego.

Punktem wyjścia do analizy podziału zadań między komisją a starostą jest wyróżnienie czterech modeli ustrojowych powiatu:

- ustroju południowoniemieckiego rady powiatu (Süddeutsche Kreistagsverfassung);

---

<sup>307</sup> Por. H.-G. Henneke, *Aufgabenzuständigkeit im kreisangehörigen Raum. Zur Frage Wahrnehmungsbefugnis von Ausgleichs- und Ergänzungsaufgaben durch die Kreise nach dem Rastede Beschluss*, Heidelberg 1992.

<sup>308</sup> E. Schmidt-Assman, *Perspektiven der Selbstverwaltung der Landkreise*, „Deutsches Verwaltungsblatt” 1996, nr 111, s. 533.

- ustroju komisji powiatowej (Kreisausschussverfassung);
- ustroju z dominującą pozycją starosty (Landratverfassung);
- ustroju dyrektorskiego (Direktorialverfassung).

Należy podkreślić, że powyższe modele mają charakter umowny. Każdy kraj związkowy dostosował je do własnej specyfiki.

### **3.2. Modele ustrojowe samorządu powiatowego**

Wyjaśniając ewolucję ustroju samorządu powiatowego, należy zastanowić się nad podziałem kompetencji organów powiatu. W tym celu należy podjąć analizę czterech modeli ustrojowych: dyrektorskiego (Direktorialverfassung), z dominującą pozycją starosty (Landratsverfassung), ustroju południowoniemieckiego rady powiatu oraz ustroju komisji powiatowej. Przyczyny ich powstania wyróżnia się na podstawie następujących kryteriów: geograficznego, historycznego oraz relacji między radą powiatu a organem wykonawczym.

W oparciu o kryterium geograficzne, podobnie jak w przypadku modeli ustrojowych samorządu gminnego, można podzielić Niemcy na dwie części: północną z tradycją pruską i południową. Znaczenie tego podziału przekłada się następnie na rolę organów samorządu powiatowego i ich wzajemne stosunki. Na północy kraju przeważał organ wykonawczy w systemie władz powiatowych. Pełnił on nadrzędną rolę wobec rady powiatu. Ważność organu wykonawczego została dodatkowo podkreślona wprowadzeniem jego wyboru w wyborach powszechnych i bezpośrednich. Brak zależności starosty od rady przyczynił się do jego wyposażenia w szersze kompetencje, co faktycznie doprowadziło do zrównania z pozycją rady oraz ułatwiło wykonywanie zadań publicznych. Dodatkowym wzmocnieniem pozycji organu wykonawczego było wprowadzenie obok starosty komisji będącej kolegialnym organem samorządowej egzekutywy. W opozycji do rozwiązań północnych Niemiec, w których dominowała silna pozycja organu wykonawczego, funkcjonowała koncepcja południowa, która charakteryzowała się silną władzą uchwałodawczą skoncentrowaną w radzie powiatu. Wybór organu wykonawczego w wyborach pośrednich spośród członków rady spo-

wodował jego podporządkowanie oraz zależność od sił politycznych w radzie. Słaba pozycja starosty względem organu uchwałodawczego doprowadziła do jego marginalizacji w procesie wykonywania zadań publicznych.

Stosując kryterium geograficzne, można wyciągnąć następujące wnioski: na północy głęboko zakorzeniona była tradycja pruska z silną władzą wykonawczą. Powiat, jako szczebel samorządu terytorialnego oraz jednostka zasadniczego podziału kraju związkowego, był bezpośrednio powołany z inicjatywy władz kraju związkowego. O ile samorząd gminny wykształcił się jako przeciwwaga wobec rządów krajowych, o tyle samorząd powiatowy miał stanowić formę łączącą rządową administrację z administracją samorządową urzeczywistnioną w samorządzie gminnym. Należy przypomnieć, że na północy duży wpływ odegrała teoria państwowa w budowaniu modelu dyrektor-skiego samorządu powiatowego. Jak wiadomo, teoria zakładała uregulowanie zadań i kompetencji organów administracji samorządowej szczebla powiatowego w odrębnych aktach ustawodawczych, czego przejawem są obowiązujące ustawy o samorządzie powiatowym. Na południu z kolei występowała odwrotna tendencja, która polegała na ujednoczeniu ustroju samorządu gminnego z samorządem powiatowym poprzez wprowadzenie do ustaw o samorządzie gminnym rozwiązań charakterystycznych dla samorządu powiatowego. Z istoty teorii państwowej wykształciła się potrzeba wykonywania przepisów zawartych w aktach prawnych. Stąd też doszło do wzmocnienia roli organu wykonawczego, którego głównymi zadaniami było przygotowanie i realizowanie uchwał oraz reprezentowanie gminy na zewnątrz. Kult silnego zarządcy znalazł odzwierciedlenie w strukturze samorządu powiatowego w osobie starosty. Argumentem przemawiającym za wzmocnieniem roli organu wykonawczego w samorządzie powiatowym był fakt, że do jego organizacji starano się przenieść wzorce rządzenia ze szczebla krajowego. Istotną rolę odegrała w tym zakresie zasada solidarności, zgodnie z którą zadania, które nie była w stanie wykonać gmina, były przekazywane do jednostki wyższego szczebla, czyli samorządu powiatowego. W oparciu o nią silna władza wykonawcza miała stanowić gwarancję zrealizowania spraw o charakterze ponadlokalnym przewyższających możliwości gmin. Zasada solidarności miała w tym względzie pomóc w zaspokojeniu potrzeb człon-

ków społeczności lokalnej bez ryzyka pominięcia ich interesów oraz podporządkowania potrzebom ogółu. W opozycji do modelu dyrektorskiego wykształcił się ustrój południowoniemiecki rady powiatu. Rada powiatu pełniła nadrzędną rolę. Wybór organu wykonawczego spośród radnych spowodował całkowite jego podporządkowanie. Zależność władzy wykonawczej od rady przyczyniła się do jego wyposażenia w ograniczone kompetencje w zakresie wykonywania zadań publicznych. Interesującym elementem porównania tradycji kształtowania się modelu południowoniemieckiego rady powiatu jest fakt, że istotny wpływ na jego powstanie miała teoria naturalistyczna, w przeciwieństwie do do modelu południowoniemieckiego samorządu gminnego, gdzie na tym obszarze dominowała teoria państwowa. Podkreślenie w modelu południowoniemieckim rady powiatu zwiększenia roli organu stanowiącego przy jednoczesnym ograniczeniu znaczenia organu wykonawczego wynikało z faktu, że na tym obszarze ukonstytuował się samorząd gminny, który był oparty na silnej władzy wykonawczej. W celu przeciwdziałania ambicjom burmistrzów wprowadzono mechanizm ograniczenia ich działalności przez zwiększenie, na drugim szczeblu samorządu terytorialnego, roli rady powiatu czuwającej nad zaspokojeniem potrzeb ogółu członków wspólnoty samorządowej. Stanowiło to wprowadzenie zasady wzajemnej kontroli i równowagi w procesie konstytuowania modeli ustrojowych samorządu powiatowego i samorządu gminnego.

Drugim z kryteriów wyodrębnienia czterech modeli ustrojowych samorządu jest podejście historyczne, które odnosiło się do zakresu oddziaływania polityki głównie trzech mocarstw okupacyjnych po drugiej wojnie światowej: Francji, Wielkiej Brytanii oraz Stanów Zjednoczonych. Regulacje prawne przyjęte w strefach okupacyjnych: francuskiej, brytyjskiej oraz amerykańskiej znalazły odzwierciedlenie w rozstrzygnięciach dotyczących nie tylko statusu gmin, ale także powiatów. Tworzenie nowego podziału zasadniczego kraju zakończyło się ostatecznie w 1947 r. Najszybciej nowy porządek terytorialny zaczął funkcjonować w 1945 r. w strefie amerykańskiej. Na obszarze stref zachodnich powstało dwanaście krajów, w tym dwa miasta-kraje: Brema i Hamburg. W każdej ze stref utworzono po cztery kraje. W strefie amerykańskiej znalazły się: Bawaria, Hesja, Badenia-Wirtembergia oraz Brema. Strefa brytyjska obejmowała: Nadrenię Północ-

ną-Westfalię, Dolną Saksonię, Szlezwik-Holsztyn i Hamburg. Z kolei w strefie francuskiej były: Nadrenia-Palatynat, Południowa Badenia, Wirtembergia-Hohenzollern oraz Saara, która w 1948 r. została przyłączona do Francji, a z dniem 1 stycznia 1957 r. stała się ponownie częścią RFN<sup>309</sup>.

Jako wiadomo, brytyjskie władze okupacyjne w przebudowie podziału terytorialnego i administracyjnego dążyły do centralizacji, w przeciwieństwie do władz amerykańskich i francuskich, które zmierzały do wprowadzenia i utrzymania w Niemczech systemu rozbudowanej federacji opartej na szerokiej decentralizacji. Na terenach okupowanych przez władze brytyjskie wystąpił podatny grunt na powstanie modeli ustrojowych, podkreślających silną pozycję organu wykonawczego: ustrój komisji powiatowej, ustrój z dominującą pozycją starosty oraz ustrój dyrektorski. Natomiast reformy administracyjne francuskich i amerykańskich okupantów, próbujące wprowadzić warunki działalności na wzór ich rodzimych rozwiązań, przyczyniły się do powstania południowoniemieckiego ustroju rady powiatu. Ustrój ten zyskał podatny grunt w nowych krajach związkowych po zjednoczeniu Niemiec. Wpływ rozwiązań administracyjnych, stosowanych w strefach okupacyjnych, można odtworzyć dopiero na podstawie aktów prawnych regulujących funkcjonowanie samorządu powiatowego wprowadzonych w latach 90. ubiegłego wieku.

Tabela 8

**Zestawienie wpływu stref okupacyjnych na ewolucję modeli ustrojowych samorządu powiatowego do zjednoczenia Niemiec w 1990 r.**

Kraj związkowy	Strefa okupacyjna	Ustrój dyrektorski	Ustrój z dominującą pozycją starosty	Ustrój komisji powiatowej	Ustrój południowoniemiecki rady powiatu
1	2	3	4	5	6
Badenia-Wirtembergia	strefa francuska strefa amerykańska				
Brandenburgia	strefa radziecka				
Hesja	strefa amerykańska				

<sup>309</sup> M. Domagała, *Rozwój strefowych i ponadstrefowych organów niemieckich w zachodnich strefach okupacyjnych*, „Studia Iuridica Lublinensia 2014, nr 22, s. 659.

1	2	3	4	5	6
Meklemburgia-Pomorze Przednie	strefa radziecka				
Dolna Saksonia	strefa brytyjska				
Nadrenia Palatynat	strefa francuska				
Kraj Saary	strefa francuska				
Szlezwik-Holsztyn	strefa brytyjska				
Saksonia	strefa radziecka				
Saksonia-Anhalt	strefa radziecka				
Turyngia	strefa radziecka				
Bawaria	strefa amerykańska				
Nadrenia Północna-Westfalia	strefa brytyjska				
Południowa Badenia	strefa francuska				
Wirtembergia-Hohenzollern	strefa francuska				
Brema	strefa amerykańska				
Hamburg	strefa brytyjska				

**Źródło:** Opracowanie własne.

Trzecie kryterium oparte na stosunku rady powiatu do organu wykonawczego zostało zanalizowane na podstawie koncepcji podziału władzy ponadlokalnej: monistycznego, dualistycznego i trialistycznego. Pierwszy z nich zakładał, że stanowienie prawa skupione było w rękach rady (południowoniemiecki ustrój rady powiatu). Z kolei w drugim modelu koncentrowano się na wykonaniu procesu prawotwórczego w trzech alternatywnych wersjach: albo przez radę powiatu i zarząd powiatu (ustrój komisji powiatowej), albo radę i starostę (ustrój z dominującą pozycją starosty) albo radę i magistrat (ustrój dyrektorski). Trzeci natomiast poświęcony był współpracy trzech organów: zarządu powiatu, rady powiatu oraz magistratu. W modelu monistycznym rada powiatu, jako organ uchwałodawczy, stanowiła prawo obowiązujące na danym obszarze. Rola zarządu powiatu była wówczas ograniczona tylko do ich wykonania. Za przygotowanie projektów uchwał odpowiedzialna była wówczas rada. W modelu dualistycznym podział polegał na przygotowaniu i wykonywaniu uchwał przez zarząd oraz na ich przyjmowaniu przez radę. Inicjatywę uchwałodawczą posiadali zarówno członkowie rady, jak i członkowie zarządu. Natomiast

model trialistyczny różnił się od modelu dualistycznego tym, że wprowadzono magistrat, czyli aparat pomocniczy wobec rady i zarządu, na czele z dyrektorem. Zadaniem dyrektora była pomoc w przygotowaniu uchwał oraz ich wykonaniu. Wynika z tego, że głównym kryterium pozwalającym odróżnić model monistyczny, dualistyczny od trialistycznego jest kompetencja do stanowienia aktów prawa miejscowego oraz ich wykonywania na danym obszarze.

Cztery modele ustroju samorządu powiatowego mają obecnie walor głównie poznawczy i wskazują na genezę rozwiązań prawnych przyjętych w poszczególnych krajach związkowych<sup>310</sup>. Analiza modeli będzie koncentrować się wokół następujących różnic:

- czasu trwania kadencji organu wykonawczego;
- jednoczesnych lub oddzielnych wyborów do rady powiatu i do organu wykonawczego;
- możliwości odwołania organu wykonawczego przez radę powiatu przed upływem kadencji;
- podziału obowiązków między radą powiatu a organem wykonawczym;
- w zakresie funkcjonowania aparatu pomocniczego w powiecie;
- roli radnych jako koordynatorów współpracy między organem wykonawczym a uchwałodawczym.

Tabela 9

**Zestawienie modeli ustrojowych samorządu powiatowego w krajach związkowych RFN do zjednoczenia Niemiec w 1990 r.**

Kraj związkowy	Ustrój dyrektor-ski	Ustrój z dominującą pozycją starosty	Ustrój komisji powiatowej	Ustrój ludniowo-niemiecki rady powiatu
1	2	3	4	5
Badenia-Wirtembergia				
Brandenburgia				
Hesja				
Meklemburgia-Pomorze Przednie				
Dolna Saksonia				
Nadrenia Palatynat				

<sup>310</sup> M.-E. Geis, *Kommunalrecht...*, op. cit., 2008, s. 20.

1	2	3	4	5
Kraj Saary				
Szlezwik-Holsztyn				
Saksonia				
Saksonia-Anhalt				
Turyngia				
Bawaria				
Nadrenia Północna-Westfalia				
Południowa Badenia				
Wirtembergia-Hohenzollern				
Berlin	–	–	–	–
Brema	–	–	–	–
Hamburg	–	–	–	–

**Źródło:** Opracowanie własne.

Jak wynika z danych tabeli, najczęściej występującym modelem ustrojowym samorządu powiatowego, do czasu zjednoczenia Niemiec w 1990 r., był ustrój południowoniemiecki rady powiatu, występujący w ośmiu krajach związkowych: Badenii-Wirtembergii, Dolnej Saksonii, Nadrenii Palatynacie, Kraju Saary, Saksonii, Saksonii-Anhalt, Turyngii oraz Bawarii. Swoją silną pozycję zawdzięcza dominującej roli organu uchwałodawczego w strukturze administracji samorządowej szczebla powiatowego. Ustrój komisji powiatu został wprowadzony w czterech krajach związkowych: Brandenburgii, Hesji, Meklemburgii-Pomorzu Przednim oraz w Szlezwiku-Holsztynie. Ustrój z dominującą pozycją starosty został równocześnie wprowadzony w Nadrenii Palatynacie i Kraju Saary. Natomiast ustrój dyrektorski występował w: Nadrenii Północnej-Westfalii, Południowej Badenii oraz Wirtembergii-Hohenzollern. Analizując przyczyny wprowadzenia przedstawionych modeli ustrojowych, należy zbadać zależność, jaka występuje pomiędzy liczbą ludności a wielkością obszaru. Przeciętnie powiat liczył średnio, w zależności od liczby mieszkańców, od 996 do 166 tys. km<sup>2</sup> i zamieszkiwało go ok. 175 tys. mieszkańców. W zależności od kraju związkowego inaczej wyznaczono granice powiatów. Przykładowo w Badenii-Wirtembergii średnia wielkość powiatu wynosiła 986 km<sup>2</sup> przy średnim zaludnieniu wynoszącym 210 tys. mieszkańców, w Bawarii 964 km<sup>2</sup> i 104 tys. mieszkańców. W najliczniejszych krajach związkowych wykształcił się ustrój południowoniemiecki oparty na dualizmie władzy sprawowanej przez starostę oraz radę powiatu.

Analizując ewolucję samorządu powiatu, warto zastanowić się nad tym, jaki wpływ na przyjęte rozwiązania prawne miały modele ustrojowe samorządu gminnego. Przeprowadzając analizę, można postawić następujące pytania: czy istnieje zależność między modelami ustrojowymi przyjętymi dla samorządu gminnego i samorządu powiatowego w tym samym kraju związkowym? Od czego zależało wprowadzenie podobnych rozwiązań ustrojowych dla samorządu gminnego i samorządu powiatowego? Czy można wskazać na tendencje w zakresie kierunków kształtowania się samorządu gminnego i samorządu powiatowego w krajach związkowych?

Tabela 10

**Zestawienie modeli ustrojowych samorządu powiatowego z modelami samorządu gminnego w 12 krajach związkowych występujących w czterech strefach okupacyjnych do zjednoczenia Niemiec w 1990 r.**

Kraj związkowy	Modele ustrojowe samorządu powiatowego do 1990 r.				Modele ustrojowe samorządu gminnego do 1990 r.			
	ustrój dyrektorski	ustrój z domi- nującą pozy- cją starosty	ustrój komisji powiatowej	ustrój połud- niowoniemie- cki rady powiatu	ustrój połud- niowoniemie- cki	ustrój północ- noniemiecki	ustrój magistracki	ustrój burmi- strzowski
Badenia-Wirtembergia								
Hesja								
Dolna Saksonia								
Nadrenia Palatynat								
Kraj Saary								
Szlezwik-Holsztyn								
Bawaria								
Północna Nadrenia-Westfalia								
Południowa Badenia								
Wirtembergia-Hohenzollern								
Brema	–	–	–	–	–	–	–	–
Hamburg	–	–	–	–	–	–	–	–

Źródło: Opracowanie własne.

Zależność pomiędzy podobnymi rozwiązaniami ustrojowymi występującymi w samorządzie gminnym i w samorządzie powiatowym zależy od aktu prawnego, w którym uregulowano zagadnienia prawnoustrojowe. W każdym kraju związkowym w pierwszej kolejności utworzono jednostki samorządu gminnego. Dopiero po ich ukonstytuowaniu wprowadzono jednostki samorządu powiatowego. Z powyższej tabeli można wyciągnąć wnioski, że jednolity model ustrojowy samorządu gminnego i samorządu powiatowego, do 1990 r. został wprowadzony w 7 krajach związkowych: Badenii-Wirtembergii, Dolnej Saksonii, Nadrenii-Palatynacie, Kraju Saary, Bawarii, Południowej Badenii oraz Badenii Wirtembergii. Oparcie regulacji prawnych, funkcjonowania organów administracji samorządowej szczebla gminnego i powiatowego, na ustroju południowoniemieckim pokazuje wyraźną tendencję do zwiększania roli organu stanowiącego kosztem organu wykonawczego w jednostkach samorządu terytorialnego. Wśród przyczyn ujednoczenia rozwiązań ustrojowych można wskazać na: uproszczenie praktyki funkcjonowania organów administracji samorządowej dla mieszkańców, łatwiejszą komunikację pomiędzy władzami ponadlokalnymi, skuteczniejszą współpracę pomiędzy organami samorządu gminnego a organami samorządu powiatowego. Druga tendencja w rozwiązaniach ustrojowych, która występowała do 1990 r., polegała na wzmocnieniu roli organu wykonawczego w strukturze organizacyjnej samorządu powiatowego. Ustrój z dominującą pozycją starosty oraz ustrój komisji powiatowej występowały w czterech krajach związkowych: Hesji, Nadrenii-Palatynacie, Kraju Saary oraz w Szlezwiku-Holsztynie. Z tabeli wynika, że w Niemczech do lat dziewięćdziesiątych przeważały dwa kierunki kształtowania się modeli ustrojowych – pierwszy oparty na silnej władzy uchwałodawczej (ustrój południowoniemiecki rady powiatu) oraz drugi oparty na silnej władzy wykonawczej (ustrój z dominującą pozycją starosty oraz ustrój komisji powiatowej).

Z tabeli 11 wynika, że organ wykonawczy do lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku występował w przeważającej liczbie krajów związkowych jako organ monokratyczny. W Hesji, Dolnej Saksonii, Nadrenii Palatynacie, Kraju Saary, Szlezwiku-Holsztynie, Bawarii oraz w Nadrenii Północnej-Westfalii starosta był wybierany w wyborach powszechnych, bezpośrednich, równych i tajnych. Mimo że był samodzielnym organem administracji samorządowej był jednocześnie zatrudniony w administracji kraju związkowego. Pełnił dodatkowo

funkcję przewodniczącego rady. Dzięki temu jego pozycja była silniejsza niż organu uchwałodawczego. Z danych przedstawionych w tabeli można zauważyć tendencję do zmniejszania roli kolegialnego organu wykonawczego na rzecz jednoosobowej egzekutywy wybieranej na wzór burmistrza w samorządzie gminnym.

Tabela 11

**Miejsce i rola organu wykonawczego samorządu powiatowego w 12 krajach związkowych występujących w czterech strefach okupacyjnych do zjednoczenia Niemiec w 1990 r.**

Kraj związkowy	Monokratyczny organ wykonawczy samorządu powiatowego		Kolegialny organ wykonawczy powiatu
	starosta wybierany w wyborach powszechnych i bezpośrednich	starosta wybierany spośród członków rady powiatu	komisja powiatu
Badenia-Wirtembergia			
Hesja			
Dolna Saksonia			
Nadrenia Palatynat			
Kraj Saary			
Szlezwik-Holsztyn			
Bawaria			
Nadrenia Północna-Westfalia			
Południowa Badenia			
Wirtembergia-Hohenzollern			
Brema	–	–	–
Hamburg	–	–	–

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 12

**Zestawienie modeli ustrojowych samorządu powiatowego w krajach związkowych RFN po zjednoczeniu Niemiec w 1990 r.**

Kraj związkowy	Ustrój dyrektorski	Ustrój z dominującą pozycją starosty	Ustrój komisji powiatowej	Ustrój południowoniemiecki rady powiatu
1	2	3	4	5
Badenia-Wirtembergia				
Brandenburgia				
Hesja				

1	2	3	4	5
Meklemburgia-Pomorze Przednie				
Dolna Saksonia	do 1996 r.			
Nadrenia Palatynat		do 1990 r.		
Kraj Saary				
Szlezwik-Holsztyn				
Saksonia				
Saksonia-Anhalt				
Turyngia				
Bawaria				
Nadrenia Północna-Westfalia				
Berlin	–	–	–	–
Brema	–	–	–	–
Hamburg	–	–	–	–

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 13

**Zestawienie modeli ustrojowych samorządu powiatowego z modelami samorządu gminnego w krajach związkowych RFN po zjednoczeniu Niemiec w 1990 r.**

Kraj związkowy	Modele ustrojowe samorządu powiatowego po 1990 r.				Modele ustrojowe samorządu gminnego po 1990 r.			
	ustrój dyrektorski	ustrój z dominiującą pozycją starosty	ustrój komisji powiatowej	ustrój poludniowonemiecki rady powiatu	ustrój poludniowonemiecki	ustrój północnoniemiecki	zmodyfikowany ustrój magistracki	ustrój burmiistrzowski
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Badenia-Wirtembergia								
Brandenburgia								
Hesja							do 1993 r.	
Meklemburgia-Pomorze Przednie								do 1993 r.
Dolna Saksonia							do 1993 r.	
Nadrenia Palatynat								do 1993 r.

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Kraj Saary								do 1993 r.
Szlezwik- -Holsztyn							do 1993 r.	
Saksonia								
Saksonia-An- halt							do 1993 r.	do 1993 r.
Turyngia								
Bawaria								
Nadrenia Północna- -Westfalia								
Berlin	–	–	–	–	–	–	–	
Brema	–	–	–	–	–	–	do 1993 r.	
Hamburg	–	–	–	–	–	–	–	

**Źródło:** Opracowanie własne.

Z porównania przedstawionego w tabeli wynika, że po 1990 r. w przeważającej liczbie krajów związkowych został wprowadzony model południowoniemiecki dostosowany do ich specyfiki. Tylko w Hesji zachowała się zmodyfikowana koncepcja modelu północno-niemieckiego. Z danych wynika silna tendencja do ewolucji modelu południowoniemieckiego, który może stać się podstawą do budowania w przyszłości jednolitego modelu samorządu gminnego.

Analizując kierunki ewolucji samorządu powiatowego do 1990 r. (zawarte w tabeli 10) oraz po 1990 r., można stwierdzić, że tendencja polegająca na upodabnianiu się modeli ustrojowych samorządu gminnego oraz samorządu powiatowego występuje na niezmiennym poziomie. Aż w 10 krajach związkowych występuje zarówno ustrój południowoniemiecki samorządu gminnego, jak i ustrój południowoniemiecki rady powiatu. Świadczy o tym postępujący proces komunalizacji w ewolucji miejsca i roli organów uchwałodawczych i wykonawczych. Podobnie jak w zestawieniu modeli ustrojowych do roku 1990 r., jest widoczne wzmocnienie roli starosty w samorządzie powiatowym. Ustrój dyrektorski oraz ustrój komisji powiatowej występują w: Hesji, Meklemburgii-Pomorzu Przednim, Dolnej Saksonii, Szlezwiku-Holsztynie oraz w Nadrenii Północnej-Westfalii.

Z tabeli wynika, że w Niemczech po 1990 r. przeważały dwa kierunki kształtowania się modeli ustrojowych – pierwszy oparty na silnej władzy uchwałodawczej (ustrój południowoniemiecki) oraz drugi oparty na silnej władzy wykonawczej (ustrój komisji powiatowej).

Tabela 14

**Miejsce i rola organu wykonawczego samorządu powiatowego w krajach związkowych RFN po zjednoczeniu Niemiec w 1990 r.**

Kraj związkowy	Monokratyczny organ wykonawczy samorządu powiatowego		Kolegialny organ wykonawczy powiatu
	starosta wybierany w wyborach powszechnych i bezpośrednich	starosta wybierany przez radę powiatu	komisja powiatu
Badenia-Wirtembergia			
Brandenburgia			
Hesja			
Meklemburgia-Pomorze Przednie			do 1996 r.
Dolna Saksonia			
Nadrenia Palatynat			
Kraj Saary			
Szlezwik-Holsztyn			
Saksonia			
Saksonia-Anhalt			
Turyngia			
Bawaria			
Nadrenia Północna-Westfalia			
Berlin	–	–	–
Brema	–	–	–
Hamburg	–	–	–

**Źródło:** Opracowanie własne.

Z danych w tabeli 14 wynika, że sposób powołania starosty decyduje o jego silnej pozycji w strukturze organizacyjnej samorządu powiatowego. W 10 krajach związkowych organ wykonawczy jest wybierany w wyborach powszechnych, bezpośrednich, równych i tajnych, według ordynacji większościowej.

### 3.2.1. Model ustroju południowoniemieckiego rady powiatu

Model południowoniemiecki rady powiatu występuje obecnie w: Bawarii, Badenii-Wirtembergii, Brandenburgii, Meklemburgii-Pomorzu Przednim, Szlezwiku-Holsztynie, Saksonii, Saksonii-Anhalcie, Turyngii oraz Kraju Saary. Kluczowe miejsce w strukturze administracji samorządowej zajmuje rada powiatu. W Bawarii kadencja radnych trwa sześć lat. W skład organu stanowiącego wchodzi od 50 do 70 radnych powiatu. Rada powiatu powołuje komisje stałe i komisje doraźne. W przypadku komisji stałych może nastąpić delegowanie uprawnień rady powiatu.

Dla tego modelu charakterystyczna jest zróżnicowana pozycja organu wykonawczego. Ustrój ten można zatem wyróżnić w pierwszej kolejności w oparciu o sposób wyboru starosty. W Bawarii, Kraju Saary, Saksonii, Saksonii-Anhalt, Turyngii, Nadrenii-Palatynacie, Meklemburgii-Pomorzu Przednim wybierany jest w wyborach powszechnych i bezpośrednich. Z kolei w Badenii-Wirtembergii oraz od 2009 r. Szlezwiku-Holsztynie wyłoniony jest w wyborach pośrednich przez członków rady powiatu. Ponadto ustrój ten różni się także długością kadencji starosty. Najdłużej bowiem, bo na osiem lat jest wybierany w Badenii-Wirtembergii, Nadrenii-Palatynacie oraz Kraju Saary, natomiast w Saksonii i w Saksonii-Anhalcie jego kadencja trwa siedem lat. Z kolei sześcioletnią kadencję wprowadzono w Bawarii, Turyngii. Natomiast w Meklemburgii-Pomorzu Przednim kadencja zależy od powiatu i wynosi od siedmiu do dziewięciu lat. Podobnie jest w Szlezwiku-Holsztynie, gdzie starosta jest wybierany na okres od sześciu do ośmiu lat. W przypadku ponownego wyboru w Badenii-Wirtembergii jego kadencja trwa dwanaście lat. Starosta jest kierownikiem aparatu pomocniczego, jakim jest urząd powiatu, w którym zatrudnieni są zarówno pracownicy samorządowi, jak i kraju związkowego<sup>311</sup>.

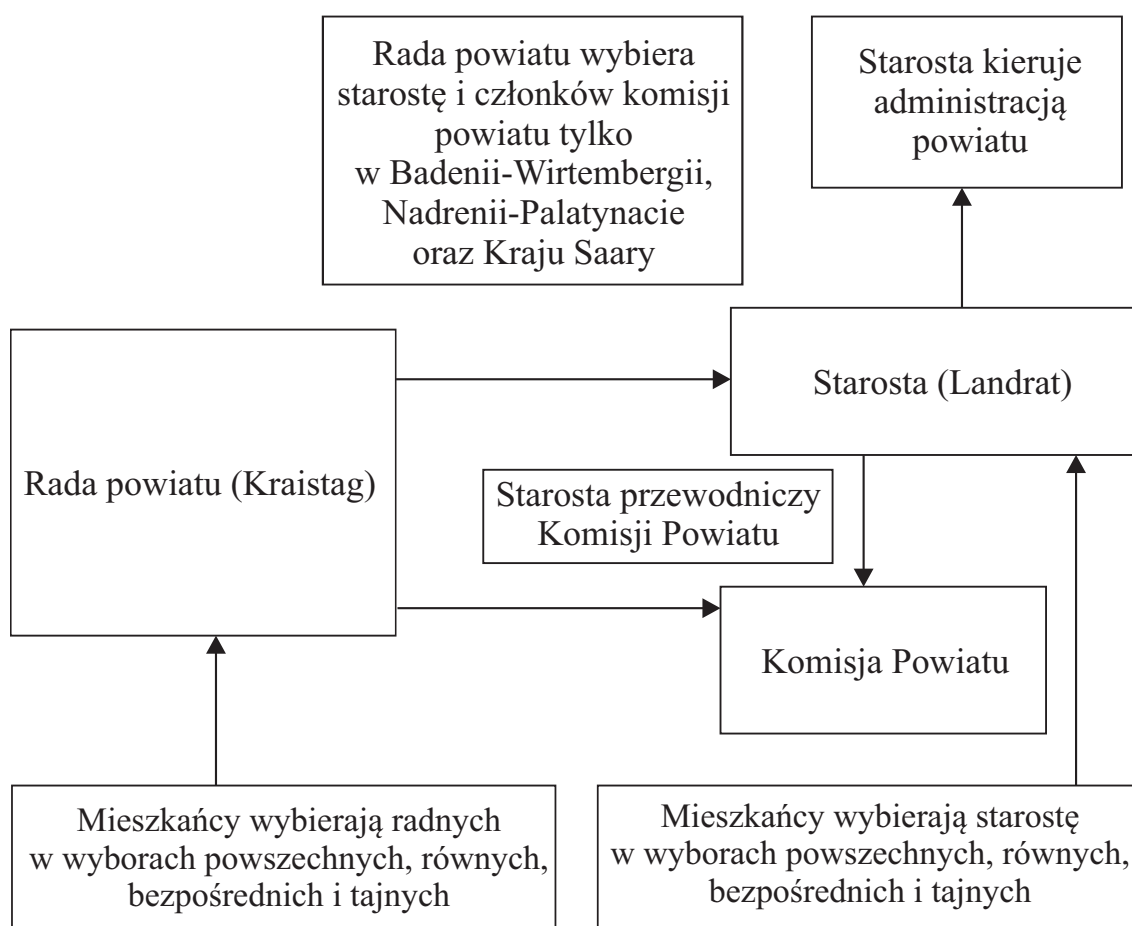
Kolejnym elementem wyróżniającym pozycję starosty jest jego pozycja w radzie powiatu, która odmiennie została uregulowana w krajach związkowych<sup>312</sup>. W Bawarii, Saksonii i w Saksonii-Anhal-

<sup>311</sup> Landkreisordnung für Baden-Württemberg vom 10. Oktober 1955, GBl. BW 1955, s. 207; Niedersächsisches Landkreisordnung vom 31. März. 1958, Nds. GVBl 1974, s. 26.

<sup>312</sup> E. Schmidt-Jortzig, *Kommunalrecht*, Stuttgart-Köln-Mainz 1982, s. 325.

cie starosta jest pełnoprawnym członkiem rady i komisji powiatowej, przewodnicząc tym organom, reprezentuje powiat na zewnątrz i kieruje jednoosobowo bieżącymi sprawami administracji powiatowej<sup>313</sup>. Jako członek rady powiatu, starosta ma również prawo udziału w głosowaniu. Ponadto rozróżnienia można dokonać także na podstawie roli, jaką pełni w komisji powiatu. W Bawarii został w tym względzie ustawowo wyposażony w funkcję kierowania pracami komisji. Wyjątkiem w tym zakresie jest ustrój w Badenii-Wirtembergii, w którym w ogóle zrezygnowano z jej powołania.

**Schemat 7. Ustrój południowoniemiecki rady powiatu**



**Źródło:** Opracowanie własne.

O znaczącej pozycji starosty w komisji powiatu w Bawarii świadczą również kompetencje decyzyjne, w które może go wyposażać rada powiatu. Starosta posiada dodatkowo prawo weta wobec uchwał

<sup>313</sup> Ibidem, s. 323.

rady powiatu, które skutkuje zablokowaniem przyjęcia aktów prawa miejscowego. Pełniąc funkcję kontrolną wobec rady powiatu, czuwa nad działaniem zgodnie z przepisami prawa. W przypadku uchwalenia zakwestionowanej uchwały przez starostę, organem nadzoru kompetentnym do rozstrzygania spraw ze względu na kryterium legalności jest minister właściwy do spraw wewnętrznych kraju związkowego. Starosta został dodatkowo wyposażony w kompetencje podejmowania decyzji regulujących sprawy powiatu niecierpiące zwłoki, w sytuacji kiedy rada powiatu nie może zebrać się na sesji w celu przyjęcia stosowanej uchwały. W pozostałych krajach związkowych: Badenii-Wirtembergii, Saksonii oraz Saksonii-Anhalcie zrezygnowano z wyposażenia organu stanowiącego w kompetencje delegowania uprawnień do komisji powiatu, kształtujących bieżącą sytuację w powiecie. Starosta wykonuje zadania zlecone przez organy administracji kraju związkowego.

### ***3.2.2. Model ustroju komisji powiatu***

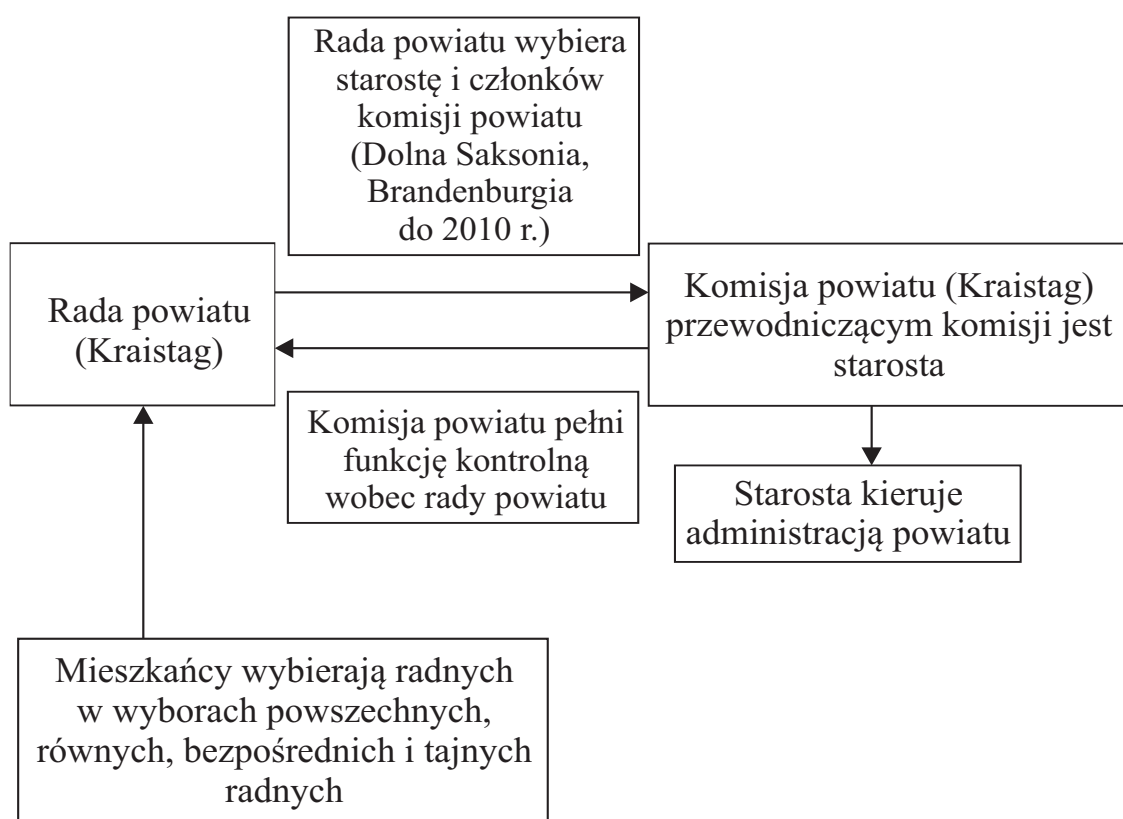
Drugim modelem jest ustrój komisji powiatowej, który występuje w zmodyfikowanej wersji w: Brandenburgii, Hesji, Meklemburgii-Pomorzu Przednim do 1996 r., Szlezwiku-Holsztynie oraz w Nadrenii Północnej-Westfalii od zakończenia kadencji dyrektorów. Najważniejszą rolę odgrywa w tym względzie kolegialny organ wykonawczy, jakim jest komisja powiatu.

Drugim organem jest rada powiatu. Jej kadencja trwa 4 lata w Hesji oraz w Szlezwiku-Holsztynie. W jej skład, w zależności od liczby mieszkańców, wchodzi od 51 do 93 posłów w Hesji. Istnieje domniemanie kompetencji rady powiatu w sprawach niezastrzeżonych dla innych organów władzy ponadlokalnej. Rada powiatu wybiera ze swojego grona przewodniczącego, do którego obowiązków należy: zwoływanie sesji, ustalanie porządku obrad, ich prowadzenie oraz utrzymanie porządku w ich trakcie.

Najistotniejszą jej kompetencją jest wybór ze składu rady kolegialnego organu wykonawczego, jakim jest komisja powiatu. Wyposażenie komisji powiatu w prawo weta wobec uchwał rady powiatu wzmocniło jej pozycję w strukturze władzy ponadlokalnej. Na jej czele stoi staro-

sta, który ma prawo uczestniczyć w pracach rady powiatu bez prawa głosu<sup>314</sup>. Starosta jako przewodniczący komisji powiatowej zajmuje się organizacją jej pracy, ustaleniem porządku posiedzeń, reprezentowaniem powiatu na zewnątrz, wykonywaniem zadań zleconych oraz przygotowaniem i wykonywaniem budżetu. Kadencja starosty wynosi sześć lat w Hesji oraz w Szlezwiku-Holsztynie. W przypadku ponownego wyboru jego kadencja trwa dwanaście lat. Starosta nie jest organem powiatu, lecz pracownikiem administracji samorządowej.

### Schemat 8. Model komisji powiatowej



**Źródło:** Opracowanie własne.

Komisja powiatu pełni rolę organu kontrolnego wobec działalności rady powiatu w zakresie wykonywanych przez nią bieżących spraw. Do kompetencji komisji powiatu należy: wykonywanie uchwał organów kolegialnych i prowadzenie spraw bieżących. Obraduje na posiedzeniach jawnych. W sytuacji, kiedy komisja nie może być zwołana, starosta ma prawo w jej imieniu podjąć decyzję, która nie wymaga zatwierdzenia na

<sup>314</sup> G. C. von Unruh, *Der Kreis*, Köln–Berlin 1964, s. 216.

jej najbliższym posiedzeniu. W Hesji w skład komisji wchodzi zarówno urzędnicy honorowi, jak i zawodowi, którzy nie mogą jednocześnie wykonywać mandatu radnego w radzie powiatu. Natomiast w Szlezwiku-Holsztynie do komisji są powoływani radni z rady powiatu.

W modelu tym pozycja starosty jest bardzo ograniczona. W Hesji np. nie ma prawa aktywnego udziału w pracach rady, a w Szlezwiku-Holsztynie może jedynie uczestniczyć z głosem doradczym w sesjach organu kolegialnego. Model komisji powiatu w swoich rozwiązaniach administracyjno-prawnych jest zbliżony do ustroju magistrackiego samorządu gminnego. O słabej pozycji starosty świadczy sposób jego wyboru. W Badenii-Wirtembergii (do 2010 r.), Dolnej Saksonii oraz w Nadrenii Północnej-Westfalii (od 2008 r.) starosta jest wybierany w wyborach powszechnych. Długość kadencji starosty zależy od regulacji przyjętych w danym kraju związkowym. W Brandenburgii wynosi 8 lat, w Hesji 6 lat, a w Nadrenii Północnej-Westfalii 5 lat.

### ***3.2.3. Model ustroju oparty na dominującej pozycji starosty***

Początkowo starosta był mianowany przez organy kraju związkowego. Jako monokratyczny organ wykonawczy, wykonujący zarówno zadania z zakresu administracji samorządowej, jak i administracji rządowej w powiecie, posiadał dominującą pozycję wobec rady powiatu<sup>315</sup>. Z jednej strony pełnił funkcję przewodniczącego rady powiatu (Kreistag), a z drugiej kierował pracami administracji powiatu w zakresie zatrudniania i odwołania pracowników samorządowych. Jako zwierzchnik służbowy wszystkich osób zatrudnionych w urzędzie powiatowym organizował ich pracę, nadzorował wykonywanie bieżących zadań, w szczególności terminowe i prawidłowe załatwianie spraw. Do jego uprawnień zaliczało się również przewodniczenie komisji powiatu, która została wyłoniona ze składu osobowego rady, pełniąc funkcję aparatu pomocniczego wobec starosty.

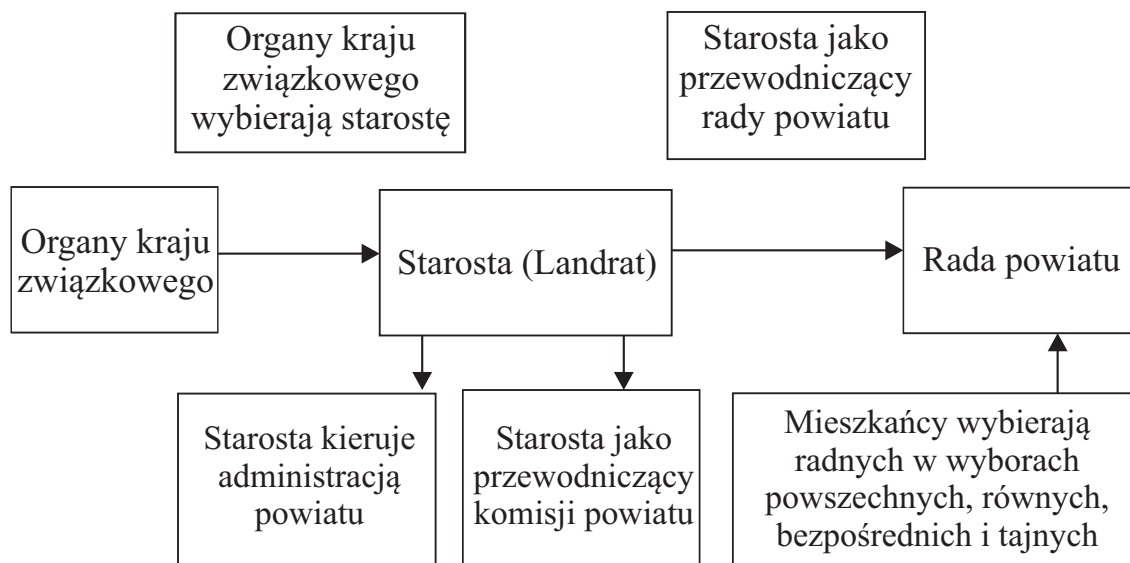
Komisja powiatu obradowała na posiedzeniach zamkniętych. W sytuacji, kiedy nie można było zwołać jej obrad, starosta podejmował

---

<sup>315</sup> W polskiej literaturze przedmiotu występuje także nazwa „model o ustroju o szczególnej roli starosty”; S. N. Honka, *Przemiany samorządu terytorialnego w Niemczech...*, op. cit., s. 260.

samodzielnie decyzję w danej sprawie. Do kompetencji starosty w zakresie zorganizowania pracy komisji powiatu należało: przygotowanie projektu porządku obrad komisji, określenie czasu i miejsca posiedzeń, przygotowanie materiałów dla członków komisji oraz zwoływanie posiedzeń komisji. Jako przewodniczący komisji, starosta koordynował jej prace w zakresie przygotowania uchwał i ich wykonania. Starosta dysponował także prawem weta wobec uchwał rady sprzecznych z prawem. Po wniesieniu sprzeciwu rada powiatu była zobowiązana do ponownego rozpatrzenia kwestionowanych przepisów prawnych. W sytuacji, kiedy rada powiatu nie uwzględniła weta starosty, na jego wniosek minister właściwy do spraw wewnętrznych, będący organem nadzoru, mógł uchylić uchwałę rady powiatu. W przypadku zadań niezatrzymanych w odrębnych przepisach na rzecz innych organów w Nadrenii-Palatynacie oraz Kraju Saary występowało domniemanie właściwości starosty w zakresie spraw samorządowych i lokalnych. Z tą różnicą, że w pierwszym kraju związkowym starosta posiadał prawo głosu w komisji i w radzie, a w drugim został tego prawa pozbawiony (Kraj Saary). Starostę w obu krajach związkowych wybierano w wyborach powszechnych na ośmioletnią kadencję<sup>316</sup>.

#### Schemat 9. Model oparty na dominującej pozycji starosty



**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie: E. Schmidt-Jorzig, *Kommunalrecht...*, op. cit., s. 323.

<sup>316</sup> A. von Mutius, *Stellung des Landrates/Oberkreisdirektors im geltenden Kommunalrecht der Bundesrepublik Deutschland*, „Landkreis” 1980, s. 440.

Drugim organem władzy ponadlokalnej w modelu opartym na dominującej pozycji starosty była rada powiatu, której radni w Kraju Saary oraz w Nadrenii-Palatynacie byli wybierani na pięcioletnią kadencję. Główną funkcją rady powiatu był wybór członków komisji powiatu oraz akceptacja nominowanego przez premiera Kraju Saary kandydata na urząd starosty (urzędnika administracji rządowej kraju związkowego). Skład rady powiatu zależał od liczby mieszkańców powiatu – w Kraju Saary od 27 do 45 radnych, natomiast w Nadrenii-Palatynacie od 34 do 50 członków. Model oparty na dominującej pozycji starosty obecnie nie obowiązuje w Niemczech.

#### ***3.2.4. Model ustroju dyrektorskiego***

Analizując ustrój dyrektorski, można wyodrębnić dwie jego wersje. Pierwsza wersja obowiązywała do lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku i polegała na funkcjonowaniu modelu władzy opartego na radzie powiatu oraz dyrektorze (naddyrektorze) i staroście. Natomiast druga wersja funkcjonuje po zjednoczeniu Niemiec i składa się z dwóch organów: starosty oraz rady powiatu. Różnice między dwoma wersjami dotyczą zakresu kompetencji, jakie wykonywał dyrektor (naddyrektor) i starosta. Ich zadania wskazywały na miejsce w strukturze organizacyjnej samorządu powiatowego.

Pierwsza wersja, obowiązująca do 1990 r., polegała na przejściu modelu organu wykonawczego z północnoniemieckiego ustroju rady wprowadzonego w 1946 r. w gminach Nadrenii Północnej-Westfalii oraz Dolnej Saksonii. Zgodnie z tym modelem najważniejszą rolę odgrywał dyrektor lub naddyrektor (Oberkreisdirektor). Dyrektor kierował pracami administracji powiatu i był zwierzchnikiem służbowym pracowników samorządowych. Do kompetencji rady powiatu należał wybór dyrektora lub naddyrektora oraz sprawowanie kontroli nad jego działalnością. Dyrektor ponosił odpowiedzialność za swoją działalność przed radnymi rady powiatu. Ponadto wykonywał uchwały rady, posiadał prawo głosu w radzie powiatu oraz mógł wnieść sprzeciw wobec uchwał rady. W przypadku zakwestionowania sprzeciwu, zgłoszonego przez dyrektora (naddyrektora), minister właściwy do spraw wewnętrznych kraju związkowego miał prawo uchylić akt niezgodny

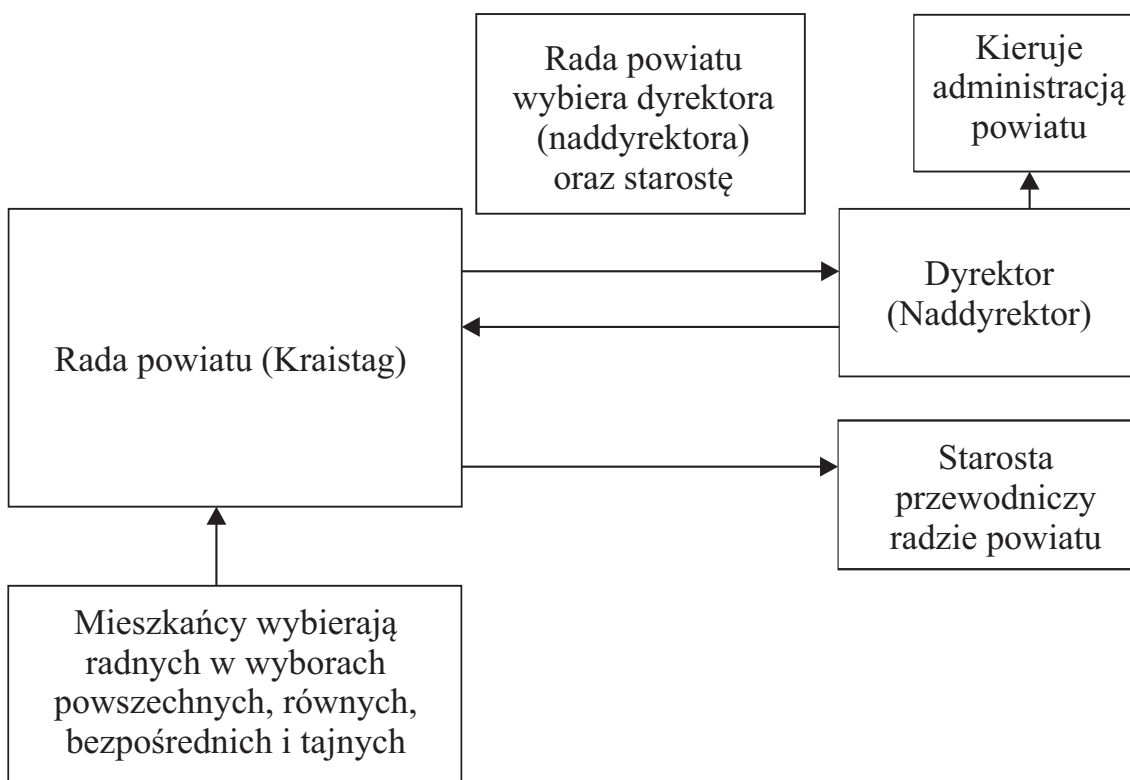
z prawem. Dyrektor (naddyrektor) był także zobowiązany do wyznaczania kierunków działania powiatu oraz do kontrolowania rady powiatu w zakresie prowadzonej działalności. Naddyrektor był wybierany przez radę powiatu w Nadrenii Północnej-Westfalii na okres 12 lat. Dyrektor był mianowany spośród urzędników zatrudnionych w urzędzie gminy na ośmioletnią kadencję. Wybór dyrektora wymagał zgody okręgu regencyjnego (Bezirkregierung). Pełnił on funkcję przedstawiciela rady powiatu w stosunkach zewnętrznych. Ustawa nakładała na niego wymóg kwalifikacji sędziowskich lub uprawnień do zajmowania stanowiska w wyższej służbie administracyjnej. Ponadto niezbędnym elementem wyłonienia dyrektora powiatu było także posiadanie wieloletniego doświadczenia w pracy administracyjnej. Obok dyrektora powiatu funkcjonował również starosta, którego rola ograniczała się do kierowania pracami rady i pełnienia funkcji jej przewodniczącego. Do jego kompetencji należało: zwoływanie posiedzeń, ustalanie porządku obrad, prowadzenie obrad i dbałość o porządek w trakcie obrad.

Organem uchwałodawczym w modelu dyrektorskim była rada powiatu, której członkowie byli wybierani na pięcioletnią kadencję. Jej skład zależał od liczby mieszkańców powiatu – w Nadrenii Północnej-Westfalii od 33 do 55 radnych. Od lat 80. ubiegłego wieku skład rady powiatu uległ zwiększeniu i obejmował od 49 do 73 radnych. Rada powiatu, jako organ stanowiący miała prawo na podstawie ustawowych upoważnień podejmować wiążące prawnie uchwały. Adresatami uchwał mogły być organy powiatu (starosta, dyrektor) oraz wszyscy mieszkańcy i podmioty działające na obszarze powiatu. Wśród zadań rady powiatu można wymienić: stanowienia aktów prawa miejscowego, wybór i odwołanie dyrektora (naddyrektora), powołanie księgowego powiatu na wniosek dyrektora, uchwalenie budżetu, podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat oraz podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych powiatu. Ustrój ten, podobnie jak północnoniemiecki ustrój rady w samorządzie gminnym, nie obowiązuje od 1996 r. w Dolnej Saksonii.

Natomiast z powodzeniem funkcjonuje zmodyfikowana wersja ustroju dyrektorskiego w Nadrenii Północnej-Westfalii, oparta na dwóch organach – wykonawczym (staroście) i uchwałodawczym (radzie powiatu). Od czasów reformy samorządowej, która zlikwidowała dyrektora i naddyrektora jako organ władzy wykonawczej, ustrój

dyrektorski jest oparty na starości. Do 1999 r. w Nadrenii Północnej-Westfalii pełnili swój urząd dyrektorzy jako przedstawiciele egzekutywy w samorządzie powiatowym, natomiast w Dolnej Saksonii wykonywali swoje obowiązki do 31 października 2001 r. Mimo zmiany pozycji dyrektora (naddyrektora) w strukturze organów władzy samorządu powiatowej, jego stanowisko przetrwało w Nadrenii Północnej-Westfalii w postaci dyrektora powiatu (Kreisdirektor). Dyrektor jest mianowany przez starostę spośród urzędników zatrudnionych w urzędzie gminy na ośmioletnią kadencję.

**Schemat 10. Model ustroju dyrektorskiego do 1990 r.**



**Źródło:** Opracowanie własne.

Ustawa o samorządzie powiatowym w Nadrenii Północnej-Westfalii nakłada na kandydata na starostę odpowiednie wymagania, które wcześniej w tym modelu ustrojowym musiała spełnić osoba aplikująca na urząd dyrektora (naddyrektora), a mianowicie posiadać kwalifikacje sędziowskie lub uprawnienia do zajmowania stanowiska w wyższej służbie administracyjnej. Silna pozycja starosty przejawia się nie tylko w pełnieniu funkcji organu wykonawczego, ale także w kierowaniu



wiat dysponuje zatem samodzielnością w zakresie: zadań, finansów, ustroju prawnego oraz zarządzania mieniem.

Realizowane przez samorząd powiatowy zadania mają charakter ponadgminny. Żadna z ustaw, regulująca ustrój prawny samorządu powiatowego, nie zawiera wyczerpującego wyliczenia zadań powiatu. Wyliczenie ma charakter przedmiotowy, ponieważ konkretne kompetencje organów administracji powiatu wynikają z przepisów administracyjnego prawa materialnego. Zakres zadań i ich funkcje mają charakter wyrównawczy i uzupełniający wobec zadań realizowanych przez samorządy gminne.

Samorząd powiatowy nie posiada żadnych uprawnień kierowniczych lub nadzorczych w stosunku do gminy. Są to dwa niezależnie działające od siebie szczeble samorządu terytorialnego. Ta zasada ustrojowa wynika bezpośrednio z art. 28 ustawy zasadniczej RFN, wskazując, że zadania samorządu powiatu nie mogą naruszać zadań wykonywanych przez samorząd gminny. Zgodnie z zasadą subsydiarności istnieje możliwość przejmowania przez powiat zadań samorządu gminnego.

Jako podmiot prawa publicznego, którego terytorium tworzy okręg niższej państwowej administracji, wykonuje zadania zarówno z zakresu administracji samorządowej, jak i administracji rządowej kraju związkowego. Działania powiatu jako podmiotu władzy publicznej podejmowane są w drodze aktów administracyjnoprawnych, statutów i zarządzeń.

Powiat, podobnie jak gmina, został wyposażony w niezależność administracyjną, statutową, organizacyjną, personalną i finansową. Samodzielność powiatu należy analizować z perspektywy zadań, które ma do wykonania. Z powodu właściwości gminy we wszystkich sprawach o znaczeniu lokalnym samodzielność powiatu obejmuje zadania przypisane mu wprost w ustawach. Domniemanie właściwości powiatu występuje wyłącznie w sferze zadań o charakterze ponadgminnym, realizowanych na terytorium wspólnoty lokalnej<sup>318</sup>. W zakresie samorządności powiaty mają prawo realizować zadania własne samodzielnie, nie podlegając wytycznym

---

<sup>318</sup> T. Moll, *Model organu wykonawczego powiatu na tle porównawczym*, Warszawa 2017, s. 32.

i ponosząc w pełni odpowiedzialność (prawną, polityczną oraz finansową). Zasada samorządności stanowi zatem konstytucyjną gwarancję do regulowania na własną odpowiedzialność wszystkich spraw społeczności ponadlokalnej w ramach przepisów ustawy. W przypadku naruszenia gwarancji samorządności, powiaty są uprawnione po wyczerpaniu przysługujących im środków prawnych do wniesienia skargi konstytucyjnej na podstawie art. 93 ust. 4b GG do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, pod warunkiem że naruszenie dotyczy zasady samorządności zawartej w art. 28 ust. 2 GG.

Zgodnie z zasadą subsydiarności następuje podział zadań publicznych pomiędzy gminy a powiaty. Powiaty wykonują zadania na własną odpowiedzialność, które przekraczają możliwości gmin (überörtliche Aufgaben). Mogą być one przekazywane również innym podmiotom prawa publicznego do wykonania. W ramach ponadgminnych zadań powiatu można wyodrębnić następujące kategorie:

- zadania źródłowe, których istotą są sprawy związane z pozycją prawną oraz funkcjonowaniem powiatu;
- zadania uzupełniające, stanowiące uzupełnienie zakresu tych zadań gmin, których realizacja przekracza ich możliwości;
- zadania wyrównawcze, pełniące funkcję wspierającą wobec spraw należących do gmin i minimalizujących różnice ekonomiczne między gminami<sup>319</sup>.

Powiat realizuje zadania zarówno o charakterze obligatoryjnym, jak i fakultatywnym.

Do zadań samorządu powiatu, które zostały wskazane w ustawach krajów związkowych regulujących ustrój prawny samorządu powiatowego zalicza się:

- gospodarkę odpadami;
- prowadzenie wysypisk i spalarni śmieci;
- prowadzenie pieczy zastępczej;
- opiekę nad osobami starszymi;
- prowadzenie domów spokojnej starości i domów opieki;
- zapewnienie opieki i pomocy cudzoziemcom oraz uchodźcom;
- wydawanie pozwoleń na pracę dla osób spoza Unii Europejskiej;

---

<sup>319</sup> M.-E. Geis, *Kommunalrecht...*, s. 221–222.

- wydawanie pozwoleń na pobyt stały i tymczasowy osobom spoza Unii Europejskiej;
- prowadzenie archiwum powiatu;
- prowadzenie szkolnictwa zawodowego;
- prowadzenie szkół muzycznych;
- budowanie i utrzymanie dróg powiatowych;
- prowadzenie szpitali powiatowych;
- prowadzenie służby ratowniczej;
- walkę z bezrobociem;
- utrzymanie muzeów;
- prowadzenie kas oszczędnościowych;
- utrzymanie parków krajobrazowych;
- prowadzenie transportu miejskiego;
- wykonywanie spraw z zakresu zarządzania kryzysowego;
- rozwijanie idei samorządności pośród członków wspólnoty samorządowej.

Powiat realizuje zadania o charakterze obligatoryjnym, jak i fakultatywnym. Do obligatoryjnych zadań należą: konstrukcja i utrzymanie dróg, sprawy młodzieży i pomoc społeczna oraz gospodarka odpadami. Natomiast zadania fakultatywne obejmują: kulturę, promocję turystyki, aktywizację gospodarczą, budowanie i utrzymanie bibliotek oraz zarządzanie uniwersytetami.

Zadania powiatu można również sklasyfikować z uwagi na ich źródło. Na podstawie tego kryterium można wyróżnić zadania własne, należące do samorządowego zakresu zadań (*Selbstverwaltungsaufgaben*) oraz zadania zlecone (*Staatliche Aufgaben*). W ramach zadań własnych występują zadania dobrowolne (*freiwilligen Aufgaben*) i obowiązkowe (*Pflichtaufgaben*)<sup>320</sup>. Wszystkie zadania własne powiatu są dobrowolne, dlatego władze powiatu samodzielnie decydują o ich zakresie. Jeżeli jakieś zadania zostały ustawowo powierzone do wykonania, stają się zadaniami obowiązkowymi.

Różnica pomiędzy zadaniami własnymi a zleconymi sprowadza się do kwestii nadzoru. Zadania własne podlegają nadzorowi prawnemu (*Rechtsaufsicht*), natomiast zadania zlecone nadzorowi fachowemu

---

<sup>320</sup> A. Pautsh, *Kommunalrecht Niedersachsen. Lehrbuch mit Fallstudien*, Dresden 2014, s. 38–41.

(Fachaufsicht). Zadania własne powiatu są zatem wolne od wytycznych (weisungsfreien Aufgaben), w przeciwieństwie do zadań zleconych, w przypadku których powiaty podlegają wytycznym nadzoru kraju związkowego (Weisungsangelegenheiten)<sup>321</sup>.

Warto wskazać na rozwiązanie prawne w zakresie sposobu wykonania zadań zleconych. Przykładowo w Dolnej Saksonii i Turynii, jeżeli na mocy ustawy lub rozporządzenia mają być uregulowane sprawy dotyczące gmin należących do określonego powiatu, to władze kraju związkowego są zobowiązane do zorganizowania konsultacji dla władz lokalnych i ponadlokalnych w zakresie sposobu wykonania zadania publicznego. Dzięki temu rozwiązaniu przedstawiciele gmin i powiatów mają realny wpływ na decydowanie o zakresie i narzędziach realizacji nowych obowiązków zleconych przez organy kraju związkowego. Z drugiej strony władze kraju związkowego mogą realnie zaplanować roczny budżet, zmniejszając ryzyko związane z niedofinansowaniem zadań przekazanych do wykonania powiatom<sup>322</sup>.

### 3.4. Gospodarka finansowa samorządu powiatowego

Podstawą do wyodrębnienia mienia powiatu jest art. 14 ustawy zasadniczej RFN, na mocy którego powiaty wyposażono w osobowość prawną, czyli uzyskały one zdolność do nabycia praw i obowiązków. Wskutek tego przysługuje im prawo własności i inne prawa majątkowe. Ponadto zostały wyposażone w dodatkową samodzielność, jaką jest prawo do dziedziczenia (Erbfähigkeit)<sup>323</sup>.

Definicja mienia obejmuje własność i inne prawa majątkowe. Jak wskazuje definicja nie mieszczą się w nich prawa niemajątkowe. Definicja ta znajduje odzwierciedlenie w przepisach ustaw o samorządzie

---

<sup>321</sup> T. Moll, *Model organu wykonawczego powiatu...*, op. cit., s. 36.

<sup>322</sup> Verfassung des Freistaates Sachsen vom 27. Mai 1992, SächsGVBl. 1992, s. 234; Verfassung des Freistaates Thüringen vom 25. Oktober 1993, GVBl. Thür. 1993, s. 625.

<sup>323</sup> T. I. Schmidt, *Kommunalrecht...*, s. 171; M. Burgi, *Kommunalrecht...*, wyd. 4, s. 242–243; rozpatrując art. 14 GG A. Gern wskazuje, że gminna własność nie podlega pod taką samą ochronę jak własność prywatna; A. Gern, *Deutsches Kommunalrecht...*, wyd. 2, s. 435.

powiatowym. Ustawy te przedstawiają je w ujęciu przedmiotowym (atrybutywnym), czyli wyliczają składniki, które decydują o jego istnieniu. Zalicza się do nich własność i inne prawa majątkowe, które należą do poszczególnych jednostek samorządu powiatowego, ich związków oraz powiatowych osób prawnych.

W skład mienia wchodzi nieruchomości i ruchomości. O tym czy mienie spółek prawa handlowego należy do jednostki samorządu terytorialnego decyduje cel prowadzonej działalności. Jeżeli spółki wykonują zadania publiczne, to ich majątek zalicza się do mienia samorządu powiatowego.

Poza prawem własności w skład mienia powiatu wchodzi także inne prawa majątkowe (czyli prawa pochodne od własności stanowiące ograniczone w stosunku do niej formy władania rzeczami) takie jak:

- użytkowanie wieczyste (emfiteuza);
- ograniczone prawa rzeczowe, czyli prawa na rzeczy cudzej (prawo użytkowania, służebności gruntowe, zastaw, hipoteka);
- prawa majątkowe względne nieskutkujące wobec osób trzecich (wierzytelności, uprawnienia wynikające z najmu, użyczenia);
- udziały w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością i akcje należące do gminy;
- środki finansowe pochodzące ze źródeł publicznoprawnych (podatki, dotacje celowe), jak i prywatnoprawnych (darowizny, spadki, odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych, dywidendy ze spółek).

Analizując istotę mienia, należy ją rozpatrywać z perspektywy istoty samorządu powiatowego, która wynika z roli, jaką pełni w systemie zdecentralizowanej administracji publicznej. Zatem jego istota wynika z prawnej pozycji powiatów. Skoro sens ich działania, jako organów państwa, polega na wykonywaniu zadań publicznych niezatrzeżonych przez ustawy na rzecz innych władz publicznych, to mienie służy w całości ich realizacji.

Gospodarowaniem mieniem zajmują się: organ wykonawczy (starosta lub komisja powiatu), organ stanowiący (rada powiatu) oraz powiatowe osoby prawne i jednostki organizacyjne. Jako regułę przyjęto domniemanie kompetencji organów wykonawczych starosty lub komisji powiatu do gospodarowania mieniem, z zastrzeżeniem wyraźnych kompetencji organu uchwałodawczego. Ich

działalność podporządkowana jest dwóm zasadom: samodzielności i szczególnej staranności. Pierwsza polega na tym, że powiatowe podmioty prawne samodzielnie decydują o przeznaczeniu i sposobie wykorzystania składników majątkowych, przy zachowaniu wymogów zawartych w odrębnych ustawach. Oznacza to, że ograniczenia może wprowadzić jedynie ustawodawca. Rozdzielenie odpowiedzialności podmiotów posiadających osobowość prawną zależy od tego, który z nich zajmuje się jego użytkowaniem. Powiat nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania innych powiatowych osób prawnych, a te nie ponoszą odpowiedzialności za zobowiązania powiatu. W przypadku połączenia lub podziału powiatu, odpowiedzialność za jego zobowiązania ponoszą wtedy solidarnie powiaty, które przejęły jego zadania.

W Niemczech odpowiedzialność zarówno za działalność w sferze prywatnej, jak i publicznej, ponosi starosta lub komisja powiatu. Wynika to z ustawowej kompetencji organu wykonawczego do zarządzania mieniem. Na podstawie oświadczenia woli, które składa w imieniu powiatu w sprawach majątkowych starosta lub w przypadku modelu samorządu powiatowego dwoje członków komisji powiatu lub jeden członek i osoba przez niego upoważniona następuje wskazanie zakresu odpowiedzialności za używanie mienia powiatu.

Ponadto starosta może także upoważnić pracowników starostwa powiatowego, kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży oraz jednostek organizacyjnych powiatu do składania oświadczeń woli związanych z prowadzeniem bieżącej działalności powiatu. Zakres tego upoważnienia jest zawarty w statucie. Dodatkowo w sytuacji, gdy z czynności starosty (członków komisji) będzie wynikało jakieś zobowiązanie pieniężne, wymagana jest kontrasygnata głównego księgowego budżetu lub osoby przez niego upoważnionej.

Rada powiatu pełni funkcję kontrolną w zakresie gospodarowania mieniem przez organ wykonawczy. Na wniosek  $\frac{1}{4}$  jej składu starosta (lub członkowie komisji powiatu) ma obowiązek wyjaśnić sprawy związane z gospodarowaniem mieniem.

Analogicznie jak w przypadku samorządu gminnego, samodzielność jednostek samorządu powiatowego w zakresie gospodarowania mieniem została ściśle ograniczona do dwóch czynności prawnych: nabycia i zbycia.

Nabycie mienia wykonywane jest tylko wtedy, gdy jest ono potrzebne do wykonania zadań publicznych. Przez nabycie rozumie się wszystkie czynności prawne, które prowadzą do zdobycia mienia. Kolejną czynnością w zakresie rozporządzania mieniem jest jego zbycie.

W niemieckiej literaturze przedmiotu przez zbycie rozumie się wszelkie czynności prawne związane z rozporządzaniem mieniem, które prowadzą do przeniesienia własności lub cesji jego składników. Zbycie mienia podlega kilku ograniczeniom. Po pierwsze, musi służyć zdecentralizowanym formom administracji państwowej w realizacji ich zadań. Po drugie, przedmiotem sprzedaży mogą być tylko te składniki, które nie są potrzebne do wykonania zadań powiatu. Ponadto nie można zbyć przedsiębiorstwa lub udziałów w spółkach prawa handlowego, jeżeli narusza to realizację obowiązków wynikających z ustaw samorządowych. Oprócz tego istnieje również zakaz zabezpieczania na mieniu powiatu kredytów osób trzecich. Nadzór w Niemczech nad mieniem wykonywany jest tylko w odniesieniu do jego zbycia lub nabycia w oparciu o kryteria oszczędności i gospodarności<sup>324</sup>.

Gospodarkę finansową powiatów zawarto w 16 ustawach o podatkach regulujących obszar gmin i powiatów. Szczegóły w tym zakresie regulują statuty samorządów powiatowych<sup>325</sup>. Wśród źródeł dochodów powiatu, podobnie jak w przypadku gmin, można wyodrębnić: dotacje i subwencje, wpływy z podatków oraz wpływy z opłat<sup>326</sup>. Powiaty zostały wyposażone w kompetencje do pobierania własnych podatków i innych opłat, które stanowią ich źródło dochodu.

Do pierwszej grupy należą: dotacje na zadania zlecone (Schlüsselzuweisungen), dotacje na pokrycie kosztów związanych z użytkowaniem infrastruktury publicznej (Bedarfuweisungen) oraz dotacje celowe (Zweckzuweisungen). Oprócz tego zadania publiczne finansowane są także z subwencji.

W ramach drugiej grupy wyróżnia się wpływy z podatków. Głównym źródłem dochodów są wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz z podatku dochodowego od osób prawnych (art. 105

---

<sup>324</sup> A. Gern, *Deutsches Kommunalrecht...*, wyd. 2, s. 751.

<sup>325</sup> Kommunalabgabengesetz für das Land Brandenburg v. 31. März 2004, GVBl.1/04, Nr 08 ze zm; Kommunalabgabengesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern v. 12. April 2005, GVOBl, M-V 2005.

<sup>326</sup> Kommunalabgabengesetz v. 4. April 1993, GVBl, S 264.

ust. 5 GG). Oprócz tego wyróżnia się podatki, o których pobieraniu powiat decyduje sam. Powiaty mogą pobierać podatek akcyzowy i inwestycyjny, pod warunkiem że należąca do tego powiatu gmina ich nie pobiera<sup>327</sup>. Drugim typem są podatki, które egzekwują organy administracji rządowej, a wpływy z nich są przekazywane do budżetu powiatu. Podatki i opłaty są podstawowym źródłem finansowania zadań publicznych. Natomiast w przypadku wykonywania zadań zleconych, otrzymują wyrównanie w postaci współudziału w dochodach kraju związkowego.

Zgodnie z zasadą subsydiarności, powiat jest ostatnim szczeblem samorządu terytorialnego uprawnionym do nałożenia podatku na mieszkańców wspólnoty samorządowej. Prawie we wszystkich krajach związkowych z wyłączeniem: Bawarii, Hamburga, Bremy i Berlina samorząd powiatowy ma prawo samoopodatkować osoby zamieszkujące jego obszar lub część obszaru, która obejmuje teren gminy. Podział zadań i środków na realizację zadań powiatu odbywa się zgodnie z zasadą subsydiarności, która oznacza, że podstawowym źródłem dochodów są zawsze wpływy z podatków. Dopiero w sytuacji, kiedy wpływy te są niewystarczające, można wprowadzić opłaty.

Trzecią grupę dochodów powiatu stanowią opłaty publiczne, które obejmują dwa typy Gebühren oraz Beiträge. Pierwsze z nich są świadczeniami wzajemnymi, co oznacza, że mieszkańcy po zapłaceniu stosowanej opłaty mają prawo korzystać z publicznych instytucji np. środków transportu. Z wpływów z tej opłaty można również finansować zakup nieruchomości oraz budowę infrastruktury technicznej na obszarze powiatu. Powiat ma prawo pobierać:

- opłaty za polowania (nie więcej niż 15% od obywateli Niemiec oraz do 60% od obywateli Unii Europejskiej)<sup>328</sup>;
- opłaty za odprowadzanie ścieków;

---

<sup>327</sup> Kommunalabgabengesetz v. 4. April 1993, GVBl. S 264 ze zm.

<sup>328</sup> Sächsisches Kommunalabgabengesetz v. 26. August 2004 (SächsGVBl. 2004, S. 418). Prawie we wszystkich krajach związkowych opłaty mogą być pobierane przez jednostki samorządu powiatowego, pod warunkiem, że samorządy gminne wcześniej tego nie realizowały. Wyjątkiem, w tym zakresie są regulacje w Szlezwiku-Holsztynie, gdzie podatek może być pobierany tylko przez powiat; Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein v. 10. Januar 2005 (GVBl. 2005, S. 27).

- opłaty za utrzymanie dróg i mostów;
- opłaty za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych<sup>329</sup>;
- opłaty na modernizację budynków miejskich.

Warto zauważyć, że prawie we wszystkich krajach związkowych samorządy powiatowe pobierają opłaty dopiero wtedy, gdy gminy ich nie wprowadziły na swoim terenie. Powiat może również zobowiązać gminy do pobierania w jego imieniu określonych opłat<sup>330</sup>. Z drugiej strony ma prawo je upoważnić do podnoszenia wysokości należności płaconych przez mieszkańców wspólnot samorządowych. Interesującym rozwiązaniem prawnym jest także obciążenie gmin opłatami za działalność powiatu w związkach celowych zajmujących się gospodarką wodną lub gospodarką odpadami<sup>331</sup>.

Do innych źródeł dochodów okręgów można także zaliczyć:

- odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych powiatu;
- wpływy z użytkowania mienia powiatu;
- zysk z wykonanych umów;
- spadki i darowizny na rzecz powiatu.

Do pokrycia kosztów zadań powiatu służą wpływy z podatku od nieruchomości oraz wpływy z podatków krajowych. Kraj związkowy jest zobowiązany do udostępnienia własnych źródeł podatków. Ponadto kraj związkowy zapewnia również płynność powiatom, które posiadają niewystarczające środki na wykonanie zadań zleconych. W takim przypadku wyrównuje różnice w zobowiązaniach finansowych wynikające z kosztów usług publicznych. W przypadku powierzenia zadań kraju związkowego do wykonania powiatom na mocy ustawy

---

<sup>329</sup> Przykładowo Stuttgart ma prawo nałożyć dodatkowe opłaty za korzystanie z infrastruktury technicznej znajdującej się na terenie określonych gmin, które nie są właścicielem odpowiedniej instalacji. Obowiązek pobierania opłat ponoszą wówczas gminy, na terenie których znajdują się instytucje świadczące usługi publiczne; Kommunalabgabengesetz v. 17 März 2005, April 1978, GBl. S. 206.

<sup>330</sup> Wyjątkiem w zakresie decydowania przez powiat o wysokości opłat na terenie gminy jest kwestia transportu odpadów. Tylko w tej sferze gminy są niezależne od polityki powiatu prowadzonej w ramach gospodarki odpadami. Bez względu na stanowisko, jakie zajmują władze samorządu powiatowego, gmina ma prawo podnieść ich wysokość; ibidem.

<sup>331</sup> Kommunalabgabengesetz des Landes Nordrhein-Westfalen v. 21. Oktober 1969, GV. NW. S. 712 ze zm.

lub w drodze rozporządzenia należy zagwarantować w przepisach prawnych sposób ich finansowania. W sytuacji nadmiernego obciążenia budżetu powiatu tymi zadaniami kraj związkowy obligatoryjnie musi dokonać wyrównania finansowego<sup>332</sup>. Należy dodać, że powiaty, wspierając finansowo gminy w realizacji ich zadań, nie mają prawa do wymagania od nich partycypacji finansowej w tym zakresie<sup>333</sup>.

Na podstawie ustawy kraj związkowy może określić przejęcie zobowiązań finansowych związanych z zadłużeniem lub rękojmią w przypadku zbywania majątku powiatu<sup>334</sup>.

Warto również wspomnieć, że odmiennie w krajach związkowych uregulowano kwestię finansowania form organizacyjno-prawnych służących do wykonania zadań publicznych. Tylko w Dolnej-Saksonii odpowiedzialność za rezerwację środków finansowych niezbędnych do funkcjonowania publicznoprawnych form organizacyjno-prawnych, utworzonych przez samorząd powiatu, przekazano organom kraju związkowego. Jest to przejaw zasady subsydiarności w zakresie wykonywania ponadlokalnych zadań publicznych. W regulacjach prawnych nie wskazano, jakiego typu zadań publicznych dotyczy finansowanie przez kraj związkowy. Można zatem założyć, że obejmuje zarówno zadania własne, jak i zlecone. W sytuacji zadłużenia budżetu powiatu spowodowanego wykonywaniem zadań przez formę publiczno-prawną kraj związkowy Dolnej Saksonii jest odpowiedzialny za wyrównanie różnicy w budżecie powiatu.

### 3.5. Konkluzje

Warto podkreślić, że w samorządzie powiatowym występuje silna pozycja kolegialnego organu wykonawczego. Jego skład jest wybierany spośród członków rady powiatu. Najpowszechniejszym modelem w tym zakresie jest niemiecki model komisji powiatu. Szczególną rolę pełni także starosta, który kieruje kolegialnym organem wyko-

---

<sup>332</sup> Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 23. Mai 1993, GVOBl. M-V 1993, s. 372.

<sup>333</sup> K. Lange, *Kommunalrecht*, Tübingen 2013, s. 1214.

<sup>334</sup> Verfassung des Freistaates Sachsen vom 27. Mai 1992, SächsGVBl. 1992, s. 234.

nawczym, wykonuje bieżące sprawy powiatu oraz reprezentuje go na zewnątrz. Starosta nie jest pełnoprawnym członkiem rady i nie uczestniczy w jej pracach. Różnice w zakresie starosty i kolegialnego organu wykonawczego dotyczą przede wszystkim wykonywanych zadań oraz kształtowania wzajemnych relacji między radą a komisją.

Analizując wpływ rozwiązań ustrojowym samorządu gminnego na regulacje prawne występujące w modelach samorządu powiatowego, można wskazać na wspólne uwarunkowania ich powstania. W obu przypadkach występowały silne tendencje historyczne oparte na podziale koncepcji prawnych samorządu powiatowego ze względu na strefy okupacyjne. Po drugie, podobnie jak w przypadku rozwiązań dotyczących samorządu gminnego, można zastosować kryterium geograficzne dla samorządu powiatowego, ukazując rozwiązania charakterystyczne dla południowych i północnych krajów związkowych. Po zjednoczeniu Niemiec nastąpiła intensyfikacja procesu komunalizacji, czyli adaptowania rozwiązań modelu południowoniemieckiego w nowych krajach związkowych. Kierunki rozwoju ustroju prawnego samorządu powiatowego są silnie zdeterminowane przez organ wykonawczy, jakim jest starosta, który do lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku był urzędnikiem administracji kraju związkowego, a po zjednoczeniu Niemiec jego pozycja ulega zmianie na rzecz organu wykonawczego w dualnym systemie władzy ponadlokalnej.

Od pierwszej dekady dwudziestego pierwszego wieku nastąpiło wzmocnienie pozycji starosty w strukturze organizacyjnej samorządu powiatowego. Za tą tezę przemawiają następujące argumenty: zdecydowana większość krajów związkowych wprowadziła powszechne, równe, bezpośrednie i tajne wybory na urząd starosty; od zakończenia kadencji dyrektorów (naddyrektorów) przekazano ich kompetencje starostom; starosta został kierownikiem administracji powiatu i zwierzchnikiem pracowników samorządowych; starosta przestał być urzędnikiem nominowanym przez władze kraju związkowego, a stał się organem wykonawczym wyłanianym w drodze wyborów oraz został zobowiązany do wykonania zadań zleconych samorządowi powiatowemu. Wyjątkiem jest Hesja, gdzie organem wykonawczym jest komisja powiatu, reprezentująca powiat na zewnątrz.

Model organu wykonawczego samorządu powiatowego jest różnicowany w krajach związkowych pod względem długości ka-

dencji, sposobu wyboru i odwołania. Mimo tych różnic, prawie we wszystkich powiatach starosta jest wybierany w wyborach wolnych, równych, bezpośrednich i tajnych. Wraz z postępującą komunalizacją, która polega na przekazywaniu zadań powiatu samorządowi gminnemu następuje ograniczenie zakresu jego działalności na rzecz silnych ośrodków gminnych.

## Zakończenie

W monografii zrealizowano postawiony we wstępie cel, jakim była analiza ustroju samorządu gminnego i samorządu powiatowego na podstawie aktualnych źródeł prawa. Prowadzony dyskurs był oparty na wskazaniu, z jednej strony, wspólnych cech jednostek samorządu terytorialnego, a z drugiej zaś, na scharakteryzowaniu specyficznych rozwiązań przyjętych przez każdy kraj związkowy.

Nie ulega wątpliwości, że samorząd terytorialny w Niemczech jest instytucją, która przeszła dynamiczną ewolucję od czasów drugiej wojny światowej do zjednoczenia Niemiec w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku. Istotne zmiany ustrojowe miały również miejsce po 1990 r. Znaczący wpływ na kształt modeli ustrojowych zarówno samorządu gminnego, jak i samorządu powiatowego wywarła polityka prowadzona, w szczególności w trzech strefach okupacyjnych: amerykańskiej, brytyjskiej i francuskiej. Ich oddziaływanie jest widoczne w zakresie wzmocnienia organu wykonawczego w samorządzie powiatowym, natomiast w przypadku gmin w rozszerzaniu kompetencji organów uchwałodawczych.

Utworzenie instytucji samorządu terytorialnego oraz analiza ich funkcji zarządczych wobec jednostek podziału terytorialnego została zaprezentowana zgodnie ze specyfiką procesu decentralizacji w krajach związkowych. W wyniku federalnej budowy państwa pojawiają się liczne wątpliwości dla polskich badaczy, co jest jednostką samorządu terytorialnego, a co nią nie jest. Jednostką samorządu terytorialnego jest gmina i powiat oraz okręg (Bezirk) w Bawarii. Związek gmin czy związek powiatów nie jest zdecentralizowaną formą administracji publicznej, lecz formą organizacyjno-prawną, która została powołana w celu sprawniejszego wykonywania zadań publicznych. Przyjmowanie kryteriów: własnej organizacji wewnętrznej, osobowości prawnej, źródeł dochodów oraz własnego majątku nie jest wystarczające do identyfikacji jednostki samorządu terytorialnego. Kluczowym elemen-

tem są wykonywane zadania publiczne, czyli zakres władztwa administracyjnego oraz podstawa prawna, na mocy której doszło do ich przekazania. Zatem brak odrębnych zadań wykonywanych przez związki gmin i związki powiatów oraz aktów prawnych, na podstawie których następuje ich przekazanie skłania do refleksji, że nie są one zdecentralizowanymi formami administracji publicznej.

Przeprowadzona analiza rozwiązań ustrojowych samorządu gminnego pozytywnie zweryfikowała sformułowaną hipotezę badawczą. W wyniku podjętych rozważań potwierdzono założenie, że proces komunalizacji modeli ustrojowych samorządu gminnego polega na dostosowaniu rozwiązań z ustroju południowoniemieckiego do specyfiki krajów związków, wtedy, gdy do analizy zostaną zastosowane takie kryteria jak: długość kadencji organu wykonawczego, wybory do organu uchwałodawczego i wykonawczego, możliwość odwołania burmistrza przez radę gminy, prawo głosu burmistrza w radzie gminy, podział kompetencji pomiędzy organami w gminie, ich odpowiedzialność za zadania zlecone oraz zdolność do pozyskiwania środków finansowych od organów kraju związkowego w celu wyrównania nadmiernego obciążenia zadaniami publicznymi. Podsumowując można stwierdzić, że głównym kierunkiem przeobrażeń samorządu gminnego w Niemczech od lat 60. i 70. XX wieku jest proces komunalizacji oparty na modyfikacjach modelu południowoniemieckiego, pod warunkiem, że zostaną zastosowane powyższe kryteria do jego analizy.

Można wymienić następujące zalety modelu południowoniemieckiego, które wpłynęły na jego przyjęcie w większości krajów związkowych po 1990 r.: większy wpływ mieszkańców na realizację spraw, które ich bezpośrednio dotyczą; bezpośredni wybór organów samorządu gminnego; możliwość odwołania organu wykonawczego przed upływem kadencji; rozwój form demokracji bezpośredniej; podkreślenie znaczenia partycypacyjnych form zarządzania publicznego w wykonywaniu zadań publicznych; większy udział form współpracy w wykonywaniu zadań publicznych oraz pogłębienie procesu decentralizacji, wynikające z szerszych kompetencji organu uchwałodawczego samorządu gminnego w porównaniu do rozwiązań występujących w innych modelach ustrojowych.

Po zbadaniu koncepcji ustrojowych samorządu powiatowego od 1949 r. do 1990 r. okazało się, że kryteria, zaproponowane w pierwszej

hipotezie pomocniczej, nie umożliwiają analizy komunalizacji samorządu powiatowego jako procesu wyjaśniającego ewolucję jego modeli ustrojowych. W niemieckiej literaturze naukowej zakłada się zatem błędnie, że samorząd powiatowy uległ stopniowej komunalizacji poprzez zastosowanie do analizy jego pozycji ustrojowej trzech kryteriów: aktu prawnego konstytuującego jego ustrój, sposobu regulacji wyboru organów samorządu powiatowego oraz wykonywania zadań publicznych przekazanych na zasadzie subsydiarności przez jednostki samorządu gminnego<sup>335</sup>. Analizując powyższe kryteria, można stwierdzić, że na podstawie aktu prawnego samorząd powiatowy w Niemczech nie uległ komunalizacji, ponieważ jego regulacje prawne zostały wprowadzone do ustawy o samorządzie gminnym w Turynгии<sup>336</sup> oraz w Saksonii-Anhalt<sup>337</sup>. Stąd też nie można przeprowadzić generalizacji w oparciu o przykład Turynгии i Saksonii-Anhalt wobec wszystkich krajów związkowych. Rozpatrując ordynacje wyborcze do jednostek samorządu terytorialnego, prawdą jest, że w trzynastu krajach związkowych wybory do organów samorządu gminnego i samorządu powiatowego zostały uregulowane w jednym akcie prawnym. Miejsce lokalizacji przepisów prawnych nie decyduje jednak o podobieństwie ustrojowym jednostek samorządu terytorialnego, lecz ich treść. Jak wynika z analizy procedur wyborczych, zachowano specyfikę odrębnych modeli ustrojowych występujących w krajach związkowych. W związku z tym kryterium aktu prawnego regulującego wybory do organów samorządu terytorialnego nie świadczy o komunalizacji powiatów. Natomiast kryterium wykonywania zadań publicznych, które

---

<sup>335</sup> M. Burgi, *Kommunalisierung staatlicher Aufgaben – Möglichkeiten, Grenzen und Folgefragen aus rechtlicher Sicht*, w: *Kommunale Aufgabenwahrnehmung...*, op. cit., s. 23–46; F. Ebinger, *Kommunalisierung in den Ländern – Legitim? Erfolgreich? Gescheitert?*, w: *Kommunale Aufgabenwahrnehmung...*, op. cit., s. 47–66; P. Richter, *Kommunalisierung der Schulaufsicht- Erfahrungen aus der baden-württembergischen Verwaltungsstrukturreform*, w: *Kommunale Aufgabenwahrnehmung...*, op. cit., s. 47–66, 67–88; por., s. por. J. Henkel, E. Schmidt-Assmann, F. Schoch, *Die Kommunalisierung von Staatsaufgaben: Eine Herausforderung für die kommunale Selbstverwaltung und ihre Dogmatik*, Stuttgart 2010, s. 25–32.

<sup>336</sup> Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung v. 28. Januar 2003, GVBl. 2003, 41 ze zm.

<sup>337</sup> Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt v. 17. Juni 2014, GVBl. LSA S. 288 ze zm.

na zasadzie subsydiarności zostały przekazane samorządowi powiatowemu przez gminy miałyby uzasadnienie wówczas, gdyby powiatom ograniczono ich zadania własne na rzecz wykonywania obowiązków gmin. Założenie, że podstawą komunalizacji jest realizacja zadań gmin przez powiaty przekazanych na zasadzie subsydiarności, wynika z rozwiązań przyjętych w ramach ich gospodarki finansowej, na podstawie których są zobligowane do wykonywania obowiązków tych gmin, które nie są w stanie ich zrealizować. Podobnie jest realizowana zasada subsydiarności pomiędzy jednostką samorządu powiatowego oraz krajem związkowym. Polega ona na wyrównaniu różnic w zobowiązaniach finansowych wynikających z kosztów usług publicznych.

W przypadku drugiej hipotezy pomocniczej udowodniono, że ewolucja samorządu powiatowego nie zmierza od lat 90. XX wieku do dekomunalizacji, gdy modele ustrojowe powiatu zostaną porównane na podstawie: kryterium historycznego, zakładającego analizę wpływu rozwiązań prawnych występujących w trzech strefach okupacyjnych, kryterium geograficznego, opartego na podziale Niemiec na części północną i południową, wyróżniające się specyfiką ustrojową oraz trzeciego kryterium polegającego na porównaniu relacji między organem uchwałodawczym i wykonawczym w krajach. Na podstawie komparatystyki modeli ustrojowych samorządu gminnego i samorządu powiatowego w dwóch okresach od 1949 r. do 1990 r. oraz od 1990 do 2019 r. okazuje się, że samorząd powiatowy ulega pod względem ustrojowym komunalizacji, czyli upodobnieniu do rozwiązań modelu południowoniemieckiego samorządu gminnego. Natomiast dekomunalizacja nie odbywa się na poziomie ewolucji modeli ustrojowych, lecz roli i miejsca organu wykonawczego w strukturze organizacyjnej samorządu powiatowego od 1990 r. Do analizy dekomunalizacji samorządu powiatowego zastosowano następujące kryteria: sposób wyboru i odwołania organu wykonawczego, podział kompetencji pomiędzy starostę a komisję powiatu, pełnienie władzy wykonawczej jednoosobowo przez starostę, zakres kompetencji starosty oraz organu uchwałodawczego powiatu.

Należy dodać, że proces komunalizacji jest szerzej omawiany w niemieckiej literaturze przedmiotu. Jego znaczenie jest większe, ponieważ wraz z reformami z lat 60. i 70. ubiegłego wieku podstawą rozważań było dostosowanie kompetencji organów władzy lokal-

nej w taki sposób, aby zwiększyć efektywność wykonywania zadań publicznych. Powodem słabszej pozycji dekomunalizacji był również fakt, że proces upodabniania się rozwiązań ustrojowych samorządów gminnych jest realizowany na znacznie większą skalę i obejmuje ponad 11 tys. gmin. Założenie, że powiaty jako związki gmin, współpracując z jednostkami samorządu szczebla podstawowego, mogłyby adaptować do swoich rozwiązań rozstrzygnięcia funkcjonujące w modelach samorządu gminnego, zostało potwierdzone na podstawie przeprowadzonej analizy.

Odnosząc się do postulatu likwidacji powiatów w Polsce na rzecz samodzielnych i niezależnych gmin opartych na wzorcu niemieckim jest niczym innym, jak powtórzeniem dylematów z lat 60. i 70. w Niemczech. Warto przypomnieć, że reforma z lat 60. i 70., której celem była redukcja kosztów zadań publicznych poprzez tworzenie jednostek samorządu terytorialnego wyróżniających się dużą liczbą ludności oraz wielkością obszaru została zweryfikowana w latach 80. i 90. ubiegłego wieku. Reforma samorządowa po 1990 r. wprowadziła założenie, że samorzady gminne powinny obejmować taką liczbę ludności i wielkość terytorium, aby skutecznie prowadzić działalność gospodarczą i wykonywać zadania. Zatem argumenty występujące w debacie politycznej w Polsce okazują się populistycznymi zabiegami służącymi do kształtowania opinii publicznej.

Rozważania podjęte w monografii doprowadziły do wniosku, że za pomocą komunalizacji można wytłumaczyć kierunki ewolucji dwuszczeblowego systemu samorządu terytorialnego w Niemczech. Za sprawą przyjętych kryteriów wyjaśniono komunalizację na dwóch poziomach systemu politycznego: federalnym (porównując rozwiązania ustrojowe we wszystkich krajach związkowych) oraz krajowym (przeprowadzając analizę zmian w strukturze organizacyjnej samorządu gminnego i samorządu powiatowego w poszczególnych krajach związkowych). W przypadku gmin komunalizacja występuje także na trzecim poziomie (lokalnym) w zakresie zmian w kompetencjach organu uchwałodawczego i wykonawczego, które kierują się w stronę przyjęcia rozwiązań modelu południowoniemieckiego. Z kolei w przypadku samorządu powiatowego proces komunalizacji odbywa się, tak jak w przypadku gmin, na szczeblu federalnym i krajowym. Natomiast w aspekcie zmian pozycji ustrojowych jego organów ma miejsce dekomunalizacja.

Podsumowując, punktem do dalszych rozważań nad ewolucją modeli ustrojowych samorządu gminnego i powiatowego powinno być nowe pole badawcze, które dotyczyłoby analizy świadczonych usług publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego. Należałoby każde zadania publiczne poddać odrębnej analizie i opracować kryteria do porównania sposobów ich realizacji w skali wszystkich krajów związkowych. Jednym z kryteriów można wówczas uczynić zmieniające się kompetencje organu uchwałodawczego oraz organu wykonawczego w ramach konkretnego zadania. Przyjęcie perspektywy przedmiotowej do analizy modeli ustrojowych samorządu gminnego i samorządu powiatowego mogłoby wzbogacić zarówno polską, jak i niemiecką myśl samorządową.

# Bibliografia

## Opracowania

- Albert H., *Die Föderalismusdiskussion im Zuge der deutschen Einigung*, w: *Föderalismus. Demokratische Struktur für Deutschland und Europa*, red. K. Bohr, München 1992.
- Angeli C., Haus W., *Quellen zum modernen Gemeindeverfassungsrecht in Deutschland*, Königstein 1979.
- Balcerek-Kosiarz M., *Neues Paradigma über lokale und regionale Entwicklung für Polen und Deutschland*, Poznań 2018.
- Balcerek-Kosiarz M., *Nowy paradygmat rozwoju lokalnego i regionalnego dla Polski i Niemiec*, Poznań 2018.
- Balcerek-Kosiarz, M., *Działalność gospodarcza samorządu gminnego w Polsce i Niemczech*, Warszawa 2018.
- Balcerek-Kosiarz M., *Rola samorządu w podnoszeniu konkurencyjności regionów w Polsce i Niemczech*, Warszawa 2017.
- Balthuis J., *Samenwerking van gemeenten* (Cooperation between municipalities), Apthhen aan der Rijn 1957.
- Banaszak B., *Konstytucja Niemiec*, Warszawa 2008.
- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, wyd. 5, Warszawa 2010.
- Bankowicz M., *Słownik polityki*, Warszawa 1996.
- Behrens F., *Kommunalverwaltung in der Reform*, w: *Kommunalverwaltung in der Reform. Wissenschaftliche Tagung des Freiherr-vom-Stein-Instituts am 2. Juli 2004 in Münster*, red. J. Oebbecke, D. Ehlers, A. Schink, D. Diemert, Stuttgart 2004.
- Birkenfeld-Pfeiffer D., Gern A., *Kommunalrecht Hessen*, Baden-Baden 2001.
- Blankart B. C., *Föderalismus in Deutschland und in Europa*, Baden-Baden 2007.
- Bleckmann A., *Staatsrecht*, Köln 1985.
- Bogumil J., Kuhlmann S., *Kommunalisierung, Regionalisierung, Kooperation – die „neue Welle“ subnationaler Verwaltungsreform*, w: *Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel*, red. J. Bogumil, S. Kuhlmann, Wiesbaden 2010.

- Borkowska-Bagińska E., *Historia prawa sądowego*, Warszawa 2010.
- Böttcher G., *Kommunalrecht. Schleswig-Holsteinisches Landesrecht*, Baden-Baden 1999.
- Braam A., Bemelamns-Videc K. M., *Leerboek Bestuurskunde (Handbook of administration)*, Muiderberg 1986.
- Bull H. P., *Recht der Verwaltungsorganisation und des Verwaltungshandels*, w: *Hamburgisches Staats- und Verwaltungsrecht*, red. W. Hoffmann-Riem, H.-J. Koch, Baden-Baden 2006.
- Burgi M., *Kommunalrecht*, wyd. 1, München 2006.
- Burgi M., *Kommunalrecht*, wyd. 4, München 2012.
- Burgi M., *Kommunalisierung staatlicher Aufgaben – Möglichkeiten, Grenzen und Folgefragen aus rechtlicher Sicht*, w: *Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel*, red. J. Bogumil, S. Kuhlmann, Wiesbaden 2010.
- Büchner C., *Kommunale Selbstverwaltung: Beiträge zur Debatte*, Berlin 1999.
- Chojnacka K., Olszewski H., *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Poznań 2004.
- Choraży K., *Zagadnienia ustroju lokalnego we Francji*, Lublin 1998.
- Czachór Z., *Samorząd terytorialny a supranarodowy rozwój integracji europejskiej*, w: *Polski samorząd terytorialny w procesie integracji z Unią Europejską*, red. B. Nawrot, J. Pokładecki, Poznań 2003.
- Czarny P., *Bundesrat między niemiecką tradycją a europejską przeszłością*, Warszawa 2000.
- de Tocqueville A., *O demokracji w Ameryce*, Warszawa 1976.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, wyd. 3, Kraków 2006.
- Domagała M., *Pozycja konstytucyjnoprawna kraju w systemie federalnym Republiki Federalnej Niemiec na przykładzie Hesji*, Łódź 1990.
- Domagała M., *System kanclerski i jego możliwości zastosowania w nowej konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, w: *Konstytucyjne systemy rządów: możliwości adaptacyjne do warunków polskich*, red. M. Domagała, Warszawa 1997.
- Dubel L., *Historia doktryn politycznych i prawnych do schyłku XX wieku*, Warszawa 2012.
- Ebinger F., *Kommunalisierung in den Ländern – Legitim? Erfolgreich? Gscheitert?*, w: *Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel*, red. J. Bogumil, S. Kuhlmann, Wiesbaden 2010.
- Elsner H., *Das Gemeindefinanzsystem-Geschichte, Ideen, Grundlagen*, Stuttgart 1979.
- Engeli C., Haus W., *Quellen zum modernen Gemeindeverfassungsrecht in Deutschland*, Stuttgart 1975.

- Erichsen H. U., *Kommunalrecht*, w: *Nordrhein-westfälisches Staats und Verwaltungsrecht*, red. D. Grimm, N. Achterberg, Frankfurt a. Main 1986.
- Erichsen H.-U., Ehers D., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Berlin 2002.
- Eschenberg T., *Staat und Gessellschaft*, München 1963.
- Faiss K., *Vermögen und Rücklagen*, w: *Kommunales Wirtschaftsrecht in Baden-Württemberg. Systemische Darstellung zur Finanzwirtschaft der Kommunen*, red. K. Faiss, M. Lang, K. Notheis, Stuttgart 2002.
- Fleiner F., *Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts*, Tübingen 1912.
- Frotscher W., *Selbstverwaltung und Demokratie*, w: *Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft: Festgabe zum 70. Geburtstag vom Georg Christoph Unruh*, Heidelberg 1983.
- Garlicki L., *Ustrój polityczny RFN*, Warszawa 1985.
- Gebhardt I., *Das kommunale Selbstverwaltungsrecht. Verfassungsrechtliche Maßstäbe und verfassungsgerichtliche Maßstabsbildung für kommunale Gebietsreformen, staatliche Aufgabenverlagerungen und Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs*, Baden-Baden 2007.
- Geis M.-E., *Kommunalrecht*, München 2008.
- Geis M.-E., *Kommunalrecht*, München 2014.
- Gern A., *Deutsches Kommunalrecht*, wyd. 2, Baden-Baden 1997.
- Gern A., *Deutsches Kommunalrecht*, wyd. 3, Baden-Baden 2003.
- Gierke O., *Das deutsche Genossenschaftsrecht*, tom 1, Berlin 1868.
- Glogowska B., *Republika Federalna Niemiec*, w: *Samorząd terytorialny w państwach europejskich*, red. S. Wróbel, Katowice 2012.
- Glogowski G., *Verwaltungsreform als Aufgabe von Staat und Kommunen*, w: *Verwaltungsreform – Herausforderung für Staat und Kommunen*, red. J. Ipsen, Baden-Baden 1995.
- Goduń T., Cygnarowski M., Dudek S., Iwaniszczuk P., *Mały leksykon systemów politycznych*, Warszawa 2001.
- Heffer H., *Die deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert*, Stuttgart 1950.
- Helnarska J. K., *Ewolucja samorządu terytorialnego w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Toruń 2012.
- Hendler R., *Selbstverwaltung als Ordnungsprinzip: zur politischen Willensbildung und Entscheidung im demokratischen Verfassungsstaat der Industriegesellschaft*, Köln 1984.
- Henkel J., Schmidt-Assmann E., Schoch F., *Die Kommunalisierung von Staatsaufgaben: Eine Herausforderung für die kommunale Selbstverwaltung und ihre Dogmatik*, Stuttgart 2010.

- Henneke H.-G., *Aufgabenzuständigkeit im kreisangehörigen Raum. Zur Frage Wahrnehmungsbefugnis von Ausgleichs- und Ergänzungsaufgaben durch die Kreise nach dem Rastede Beschluss*, Heidelberg 1992.
- Hensel A., *Kommunalrecht und Kommunalpolitik in Deutschland*, Breslau 1928.
- Herrnritt R. H., *Grundlehre des Verwaltungsrechts*, Tübingen 1921.
- Hofmann W., *Die Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung von 1848 bis 1918*, w: *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Grundlagen*, red. G. Püttner, M. Borchmann, t. 1, wyd. 3, Berlin–Heidelberg–New York 1981.
- Hoffmann-Riem W., Schmidt-Assmann E., *Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts*, Baden-Baden 1993.
- Honka N., *Przemiany samorządu terytorialnego w Niemczech (1945–2017)*, Opole 2018.
- Issensee J., Kirchhoff P., *Parlament Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 1995.
- Itrich-Drabarek J., *Encyclopedia of public administration*, Warszawa 2019.
- Itrich-Drabarek J., *Standaryzacja usług publicznych jako klucz do dobrego rządzenia*, w: *Nowe idee zarządzania publicznego. Wyzwania i dylematy*, red. E. M. Marciniak, J. Szczupaczyński, Warszawa 2017.
- Izdebski H., *Współczesne modele administracji w Europie Zachodniej*, Warszawa 1990.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, wyd. 6, Warszawa 2009.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, wyd. 2, Warszawa 2011.
- Izdebski H., *Doktryny polityczne i prawne*, Warszawa 2012.
- Jagoda J., *Organizacja samorządu terytorialnego w Niemczech*, w: *Prawnoadministracyjne regulacje samorządności i zarządzania państwem w Unii Europejskiej*, red. J. Ryszka, C. Woźniak, Opole 2006.
- Janicki L., *Ustrój państwowy RFN*, Poznań 1986.
- Jellinek G., *Allgemeine Staatslehre*, Berlin 1928.
- Jeżewski J., *We Francji*, w: *Gmina w wybranych państwach Europy Zachodniej*, red. J. Jeżewski, Wrocław 1995.
- Kahl W., *Staataufsicht*, Tübingen 2000.
- Karpiuk M., *Samorząd terytorialny a państwo. Prawne instrumenty nadzoru nad samorządem gminnym*, Lublin 2008.
- Katz A., *Der kommunale Finanzausgleich*, w: *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Kommunale Finanzen*, red. P. Güttner, M. Borchmann, t. 6, Berlin 1985.

- Kelsen H., *Allgemeine Staatslehre*, Tübingen 1925.
- Kelsen H., *Allgemeine Staatslehre*, Berlin 1925.
- Kluth W., *Funktionale Selbstverwaltung*, Tübingen 1997.
- Kmieciak R., *Samorząd gospodarczy w Polsce. Rozważania na temat modelu ustrojowego*, Poznań 2004.
- Knemeyer F. L., *Bayerisches Kommunalrecht*, wyd. 7, Stuttgart–München–Hannover–Berlin 1991.
- Knemeyer F. L., *Bayerisches Kommunalrecht*, Stuttgart–München–Hannover–Berlin–Weimar–Dresden 2007.
- Knemeyer F. L., *Die Stellung der bayerischen Gemeinden nach Grundgesetz, Bayerische Verfassung und Bayerischen Landesgesetz*, w: *Bayerische Gemeinden-Bayerische Gemeindetag: Festschrift 75 Jahre Bayerischer Gemeindetag*, red. F. L. Knemeyer, München 1987.
- Kociubiński K., *Samorząd terytorialny w Niemczech. Przegląd modeli ustrojowych współczesnych niemieckich gmin*, w: *Samorząd terytorialny w Europie i w Polsce. Wybrane aspekty*, red. K. Kociubiński, Toruń 2008.
- Kroński A., *Ustrój komunalny miast*, Warszawa 1917.
- Krzczkowski K., *Gmina jako podmiot polityki komunalnej*, Warszawa 1938.
- Kuhlmann S., Bogumil J., Grohs S., Ohm A., *Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell: eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung*, Berlin 2007.
- Lange K., *Kommunalrecht*, Tübingen 2013.
- Laufer H., *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn 1991.
- Lipska-Sondecka A., *Samorząd terytorialny Republiki Federalnej Niemiec, Szwecji i Hiszpanii*, Koszalin 2005.
- MacCorkle S. A., *Municipal Administration*, New York 1942.
- Maine H. S., *Ancient law. Its connection with the early history and society and its relation to modern ideas*, Buffalo 1983.
- Mann T., Püttner G., Rosin H., *ADR*, Freiburg 1883.
- Matzerath H., *Die Zeit des Nationalsozialismus*, w: *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Grundlagen*, red. G. Püttner, t. 1, wyd. 3, Berlin–Heidelberg–New York 1981.
- Mayer F., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Stuttgart–München–Hannover 1972.
- Mayntz R., *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*, Heidelberg–Karlsruhe 1978.
- Meyer G., Anschütz G., *Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts*, wyd. 17, München 1919.

- Mirska A., *Berlin. Ustrój i rola w systemie politycznym RFN po 1989 r.*, Warszawa 2007.
- Mirska A., *Modernizacja samorządu lokalnego we wschodnich krajach związkowych RFN*, w: *Europejskie modele samorządu terytorialnego*, red. J. Wojnicki, Warszawa 2014.
- Mirska A., Bokszczanin I., *Demokracja lokalna w państwach Europy*, Warszawa 2014.
- Moll T., *Model organu wykonawczego powiatu na tle porównawczym*, Warszawa 2017.
- v. Mutius A., Henneke H.-G., *Kommunale Finanzausstattung und Verfassungsrecht – dargestellt am Beispiel der nordrhein-westfälischen Gemeindefinanzierungsgesetze 1983 und 1984*, Siegburg 1985.
- v. Münch I., *Besonderes Verwaltungsrecht*, Bad Homburg, Berlin–Zürich 1969.
- Nachold F., Bogumil J., *Modernisierung des Staates. New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive*, Opladen 2000.
- Nowak K., *NRF. Zagadnienia polityczno-ustrojowe*, Warszawa 1967.
- Odenbreit W., *Die deutsche Gemeindeordnung in der britischen Kontrollgebiet geltenden Fassung nebst Amtsordnung und Kreisordnung*, Münster 1947.
- Panejko J., *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, wyd. 1, Paryż 1926.
- Panejko J., *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, wyd. 2, Wilno 1934.
- Panejko J., *Samorząd porównawczy*, Kraków 1928.
- Panejko J., *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, w: *Projekt konstytucji*, red. W. L. Jaworski, Kraków 1928.
- Pautsh A., *Kommunalrecht Niedersachsen. Lehrbuch mit Fallstudien*, Dresden 2014.
- Peters H., *Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen: ein Beitrag zur Lehre vom Verhältnis der Gemeinden zu Staat und Reich*, Berlin 1926.
- Peters H., *Zentralisation und Dezentralisation: zugleich ein Beitrag zur Kommunalpolitik in Rahmen der Staats- und Verwaltungslehre*, Berlin 1928.
- Piekara A., *Samorządność, samorząd, rozwój*, Warszawa 2000.
- Püttner G., Bernet W., *Verwaltungsaufbau und Verwaltungsreform in den neuen Ländern*, Tübingen 1991.
- Rączka P., *Działalność prawotwórcza samorządów zawodowych w Polsce*, Toruń 2013.
- Ramin E., *Die Geschichte der Selbstverwaltungsidee seit dem Freiherr v. Stein*, Münster 1972.

- Richter D., *Kommunales Vermögen und seine Verwaltung*, w: *Das Recht der Kommunalfinanzen. Abgaben – Haushalt-Finanzausgleich*, red. H.-G. Henneke, München 2006.
- Richter P., *Kommunalisierung der Schulaufsicht- Erfahrungen aus der baden-württembergischen Verwaltungsstrukturreform*, w: *Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel*, red. J. Bogumil, S. Kuhlmann, Wiesbaden 2010.
- Rosin H., *Das Recht der öffentlichen Genossenschaften*, Freiburg 1886.
- Röber M., *Wandel der Verwaltung zwischen Erneuerungsplan und Reformmüdigkeit*, w: *Handbuch zu dem Verwaltungsrecht*, red. B. Blanke, S. von Bandemer, F. Nullmeier, G. Wewer, wyd. 2, Opladen 2001.
- Scheuner U., *Grundbegriffe der Selbstverwaltung*, w: *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Grundlagen*, red. G. Püttner, t. 1, wyd. 2, Berlin–Heidelberg–New York 1981.
- Schlettwein J. A., *Grundfeste der Staaten oder der politischen Ökonomie*, Gießen 1779.
- Schmidt T. I., *Kommunalrecht*, München 2012.
- Schmidt-Jortzig E., *Kommunalrecht*, Stuttgart–Köln–Mainz 1982.
- Schnapp F. E., *Die Ersatzvornahme in der Kommunalaufsicht*, Bochum 1969.
- Schwab D., *Die Selbstverwaltungsidee des Freiherrn vom Stein und ihre geistigen Grundlagen*, Frankfurt a. Main 1971.
- Schwab D., *Die Selbstverwaltungsidee des Freiherrn vom Stein und ihre geistigen Grundlagen*, Frankfurt a. Main 1971.
- Seele G., *Die Kreise in der Bundesrepublik Deutschland. Verfassung, Organisation und Aufgabenstellung einer Institution*, Bonn 1990.
- Simmel G., *Soziologie*, Monachium 1920.
- Sobczak J., *Decentralizacja administracji publicznej a zadania samorządu terytorialnego*, w: *Ustrój terytorialny państw a decentralizacja systemu władzy publicznej*, red. A. Lutrzykowski, Toruń 2012.
- Sobolewska B., Sobolewski M., *Myśl polityczna XIX i XX wieku. Liberalizm*, Warszawa 1978.
- Sokull J., *Baurecht und kommunale Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert und ihr Einfluss auf die Stadterweiterung am Beispiel der Stadt Aachen*, Aachen 2010.
- Stasikowski R., *Gwarancje samorządności gminnej w systemie prawnym Polski i Republiki Federalnej Niemiec*, Bydgoszcz–Katowice 2005.
- Stelmach A., Zyborowicz S., *Model autonomii lokalnej w procesie integracji europejskiej*, w: *Polski samorząd terytorialny w procesie integracji z Unią Europejską*, red. B. Nawrot, J. Pokładecki, Poznań 2003.

- Stern K., *Das Staatsrecht der BRD*, wyd. 2, München 1984.
- Stober R., *Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart–Berlin–Köln 1992.
- Stober R., Kluth W., Müller M., Peilert A., *Verwaltungsrecht II*, München 2010.
- Stolleis M., *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*, München 2012.
- Sulowski S., Wojtaszczyk K. A., *System polityczny Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 2005.
- Szczerski K., *Procesy decentralizacyjne w krajach Europy zachodniej a procesy integracji europejskiej*, w: *Polski samorząd terytorialny w procesie integracji z Unią Europejską*, red. B. Nawrot, J. Pokładecki, Poznań 2003.
- Szczypliński M., *Organizacja, zadania i funkcjonowanie samorządu terytorialnego*, Toruń 2006.
- de Tocqueville A., *O demokracji w Ameryce*, Warszawa 1976.
- Touraine A., *Critique de la modernité*, Fayard, Paris 1992.
- von Unruh G. C., *Der Kreis*, Köln–Berlin 1964.
- von Unruh H.-C., *Gemeinderecht*, w: *Besonderes Verwaltungsrecht*, red. I. von Münch, wyd. 5, Berlin–New York 1979.
- Wächter K., *Kommunalrecht*, Köln–Berlin–Bonn–München 1995.
- Weiss E., *Metoda oceny ekonomicznej procesów przekształceń w gospodarce komunalnej Polsce*, Wrocław 2001.
- Weiss R., *Erwerb, Veräußerung und Verwaltung von Vermögensgegenständen durch die Gemeinden*, Köln 1991.
- Weißhaar E., Ihnen H.-J., *Kommunalrecht Niedersachsen*, Hamburg 1998.
- Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Decentralizacja i centralizacja administracji*, w: *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2009.
- Wojnicki J., *Samorząd terytorialny we Francji*, w: *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej*, red. L. Rajca, Warszawa 2010.
- Wojtaszczyk K. A., *Bundestag i Bundesrat w Republice Federalnej Niemiec*, Warszawa 1992.
- Wojtaszczyk K. A., *Współczesne systemy polityczne*, Warszawa 1992.
- Wolff H. J., Bachof P., Stober R., *Verwaltungsrecht, II: Besonderes Organisations – und Dienstrecht*, München 1987.
- Wolff J. H., Bachof O., Stober R., Kluth W., *Verwaltungsrecht*, München 2000.
- Wolff J. H., Bachoff O., Stober R., *Verwaltungsrecht*, München 2004.
- Wolff W., *Allgemeines Verwaltungsrecht. Verwaltungsverfahrenrecht. Verwaltungsprozessrecht*, wyd. 4, Baden-Baden 2004.
- Wójtowicz D., *Decentralizacja władzy publicznej we Francji w drugiej połowie XX wieku*, Toruń 2012.

Wróbel S., *Samorząd terytorialny w państwach europejskich*, Katowice 2012.

Wykrętowicz S., *Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej*, w: *Samorząd w Polsce. Istota, formy i zadania*, red. S. Wykrętowicz, wyd. 5, Poznań 2012.

von Zezschwitz F., *Landesrecht Hessen*, wyd. 23, Baden-Baden 2013.

Zieliński E., *Rząd Republiki Federalnej Niemiec*, w: *Rządy w państwach Europy*, red. E. Zieliński, I. Bokszczanin, Warszawa 2003.

### Periodyki

Borchmann M., *150 Jahre Bezirk in Bayern*, „Die Öffentliche Verwaltung” 1978, nr 47.

Borkowski J., *Recenzja „Geneza i podstawy samorządu europejskiego”*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 10.

Brohm W., *Die Selbstverwaltung der Gemeinden im Verwaltungssystem der Bundesrepublik*, „Deutsches Verwaltungsblatt” 1984, nr 1.

Burgi M., *Verwaltungsorganisation und Verwaltungsmodernisierung in Nordrhein-Westfalen*, „Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter” 2001, nr 15, z. 1.

Domagała M., *Rozwój strefowych i ponadstrefowych organów niemieckich w zachodnich strefach okupacyjnych*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 22.

Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement, *Das Neue Steuerungsmodell. Begründung. Konturen. Umsetzung*, „Komunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement Bericht” 1993, nr 3.

Hien E., *Die gerichtliche Interpretation der kommunale Selbstverwaltung*, „Bayerische Verwaltungsblätter” 1993, nr 1.

Höppner R., *Verwaltungsreform in Sachsen-Anhalt*, „Landes- und Kommunalverwaltung” 2001, z. 1.

Itrich-Drabarek J., *Partnerstwo trójsektorowe na poziomie lokalnym*, „Studia Politologiczne” 2011, vol. 20.

Itrich-Drabarek J., *Reforma administracji publicznej w wybranych państwach demokratycznych na przełomie XX i XXI wieku: rewolucja menedżerów w sektorze publicznym*, „Świat i Polityka” 2002, nr 3/4.

Itrich-Drabarek J., *Transformacja administracji publicznej*, „Studia Politologiczne” 2009, vol. 15.

- Knemeyer F. L., *Die duale Rat-Bürgermeister-Verfassung als Leitverfassung nach den Kommunalverfassungs-reformen*, „Juristische Schulung“ 1998, nr 38.
- Kraus H. C., *Selfgovernment-Die englische lokale Selbstverwaltung im 18. und 19. Jahrhundert und ihre deutsche Rezeption*, w: *Selbstverwaltung in der Geschichte Europas in Mittelalter und Neuzeit*, „Der Staat“ 2008, nr 19, s. 80.
- Kuhlmann S., Bogumil J., Grohs S., *Evaluating Administrative Modernization In German Local Governments: Success of Failure of the „New Steering Model?“*, „Public Administration Review“ 2008, nr 5.
- Lepsius O., *Geld als Schutzgut der Eigentumsgarantie*, „Juristen Zeitung“ 2002, nr 757,
- Mensing F., Nagelschmitz H., *Samorządność komunalna w Republice Federalnej Niemiec*, Basic – Info 1994, nr 7.
- Miller M., *Die Funktionalreform in den neuen Bundesländer*, „Landes- und Kommunalverwaltung“ 1998, z. 6.
- von Mutius A., *Stellung des Landrates/Oberkreisdirektors im geltenden Kommunalrecht der Bundesrepublik Deutschland*, „Landkreis“ 1980.
- Pabst H.-J., *Die Kompetenzverteilung zwischen Rat und Bezirksvertretung in kreisfreie Städten*, „Nordrhein-Westfälischen Verwaltungsblätter“ 1998, z. 12.
- Raadschelders J., *Centralizacja i decentralizacja: dychotomia i kontinuum*, „Samorząd Terytorialny“ 1994, nr 6.
- Ruśkowski E., *Ewolucja stosunków między administracją centralną a samorządem terytorialnym we Francji*, „Problemy Rad Narodowych“ 1983, nr 55.
- Schmidt-Assman E., *Perspektiven der Selbstverwaltung der Landkreise*, „Deutsches Verwaltungsblatt“ 1996, nr 111.
- Schnapp F. E., *Samorząd jako elementy polityki porządku państwowego*, „Samorząd Terytorialny“ 1991, nr 7–8.
- Steuer B., Landgraf B., *Gebietsreform in den neuen Bundesländer-Bilanz und Ausblick*, „Landes- und Kommunalverwaltung“ 1998, z. 6.
- Sześciło D., *Niemiecki Steuerungsmodell. Nowe zarządzanie publiczne w samorządzie lokalnym*, „Samorząd Terytorialny“ 2012, nr 1–2.
- Thömer H., *Schwerpunkte der niedersächsischen Staatsmodernisierung*, „Niedersächsische Verwaltungsblätter“ 2000, nr 8.
- Vogelgesang K., Lübking U., Ulbrich I.-M., *Kommunale Selbstverwaltung. Rechtsgrundlagen – Organisation – Aufgaben – Neue Steuerungsmodelle*, Berlin 2005.

## Podstawy prawne

- Gesetzsammlung für die Königlich-Preussischen Staaten 8, 324.
- Die demokratische Gemeindeordnung für die sowjetische Besatzungszone Deutschlands v. 14. September 1946, Gesetz- und Verordnungsblatt der Landesregierung Brandenburg, Jg. 3 (1947).
- Verfassung des Landes Hessen vom 1. Dezember 1946, GVBl. S. 229.
- Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 18. Mai 1947; VOBl. 1947, 209.
- Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen vom 21. Oktober 1947 geändert durch Gesetz vom 8. April 2003, GBl. S. 167.
- Verfassung des Saarlandes vom 15. Dezember 1947, Amtsblatt 1947, S. 1077.
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, BGBl. S. 1.
- Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 28. Juni 1950; GV.NW.S.127/GS. NW. S3.
- Verfassung von Berlin vom 1. September 1950, geändert durch Gesetz vom 8. Juni 1995; GVBl. S. 329, 339.
- Das Gesetz vom 12 März 1951 über das Bundesverfassungsgericht, BGBl. I S. 243.
- Landesverfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 6. Juni 1952; HmbBL I 100-a geändert durch Gesetz vom 3. Juli 2012 HmbGVBl. S. 253).
- Verfassung des Landes Baden-Württemberg vom 11. November 1953; GBl. S. 173.
- Bremisches Wahlgesetz v. 3. Mai 1955, Brem.GBl. 1990, 321.
- Gesetz über Gebühren und Beiträge v. 22. Mai 1957, GVBl. 1957, S. 516 ze zm.
- Bremisches Abgabengesetz vom 23. Mai 1962, Brem. GBl. 1962, S. 139 ze zm.
- Kommunalabgabengesetz des Landes Nordrhein-Westfalen v. 21. Oktober 1969, GV. NW, S. 712 ze zm.
- Kommunalabgabengesetz v. 26. April 1978, Amtsbl. 1998, S. 691.
- Kommunalwahlordnung v. 2. September 1983, GBl. 1983, 459.
- Gebührengesetz v. 5. März 1986, HmGVBl. 1986, S. 37.
- Kreisordnung Baden-Württemberg v. 19. Juni 1987, GBl. 1987, 288.
- Gesetz über die Wahlen zum Abgeordnetenhaus und zu den Bezirksverordnetenversammlungen v. 25. September 1987, GVBl. 1987, 2370.
- Gesetz über den Bayerischen Verfassungsgerichtshof vom 10. Mai 1990, GVBl. S. 122, 231.

Verfassung des Freistaates Sachsen vom 27. Mai 1992, SächsGVB1. S. 243  
geändert durch Gesetz vom 11. Juli 2013; SächsGVB1. S. 502.

Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt vom 16. Juli 1992, GVBl. LSA  
1992, 600.

Verfassung des Landes Brandenburg vom 20. August 1992; GVB1.I/92, S. 298.  
Kommunalabgabengesetz v. 4. April 1993, GVBl. S. 264 ze zm.

Niedersächsische Verfassung vom 19. Mai 1993; Nds. GVBl. 1993, 107.

Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 23. Mai 1993; GVOBl.  
M-V 1993, S. 372.

Kreisordnung Brandenburg v. 15. Oktober 1993, GVBl.I/93, Nr 22, S. 398, 433.

Kreisordnung Sachsen v. 19. Juli 1993, GVBl. S. 577.

Landkreisordnung für das Land Sachsen-Anhalt vom 5. Oktober 1993, LSA  
GVBl. S. 598.

Verfassung des Freistaats Thüringen vom 25. Oktober 1993, GVBl. 1993, 625.

Kommunalwahlordnung Nordrhein-Westfalen v. 5. August 1993, GV. NW.  
S. 521.

Kreisordnung Rheinland-Pfalz v. 31. Februar 1994, GVBl. 1994, 188.

Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz v. 31. Januar 1994, GVB1.153, ze zm. G. v.  
6. Mai 2005 GVBl. 98.

Kommunalwahlordnung für das Land Sachsen-Anhalt v. 24. Februar 1994,  
GVBl. LSA 1994, 338, 435.

Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen v. 14. Juli 1994 GV 666, ze zm. G v.  
16. November 2004 GV 646.

Kreisordnung Nordrhein-Westfalen v. 14. Juli 1994, GV. NW. S. 270.

Kommunalabgabengesetz v. 20. Juni 1995, GVBl. 1995, S. 175.

Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung v. 15. Oktober 1995.

Gemeindeordnung Niedersachsen v. 22. August 1996 GVB1. 382; ze zm. G. v.  
13. Oktober 2005 GVBl. 316.

Gesetz über die Wahlen in den Gemeinden und Kreisen in Schleswig-Holstein v.  
19. März 1997, GVOBl. 1997, 151.

Gemeindeordnung Saarland v. 27. Juni 1997, Amtsbl. 682, ze zm. G. v. 8. Ok-  
tober 2003, Amtsbl. 2004, 594.

Kommunalabgabengesetz v. 13. Dezember 1996, GVBl. LSA 1996, S. 405.

Kreisordnung Saarland v. 27. Juni 1997, Amtsbl. 682, ze zm. G. v. 8. Oktober  
2003, Amtsbl. 2004, 594.

Kreisordnung Mecklenburg-Vorpommern v. 13. Januar 1998, GVOBl. 29, ber.  
890; ze zm. G. v. 26. Februar 2004 GVOBl. I. 61.

Bezirksordnung für den Freistaat Bayern v. 22. August 1998, GVBl.S. 850.

Verfassung des Freistaates Bayern v. 15 Dezember 1998, GVBl 1998, S. 991.

Gemeindeordnung Bayern v. 22. August 1998; GVBl. 796; ze zm. G. v. 26. Juli 2004, GVOBl 272.

Kreisordnung Bayern v. 22. August 1998; GVBl. 797; ze zm. G. v. 26. Juli 2004 GVBl 272.

Bezirksordnung für den Freistaat Bayern v. 22. August 1998 r., GVBl 1998, S. 850.

Thüringen Kommunalabgabengesetz in der Fassung der Bekanntmachung v. 19. September 2000 (GVBl. 2000, S. 301) ze zm.

Gemeindeordnung Baden-Württemberg v. 24. Juli 2000 Gbl. 582, ber. 698, ze zm. G. v. 28. Juli 2005; GB1 579.

Gemeindeordnung Brandenburg v. 10. Oktober 2001, GVBl, I, 154; ze zm. G. v. 22. Juni 2005 GVBl, I, 210.

Bürgerliches Gesetzbuch v. 02. Februar 2002, BGBI I S. 42 ze zm.

Gemeindeordnung und Kreisordnung Thüringen v. 28. Januar 2003, GVBl. 41, ze zm. G. v. 25. November 2004, GBV1 857.

Kreisordnung Schleswig-Holstein v. 28. Februar 2003, GVOBl. 2003 94.

Gemeindeordnung Schleswig – Holstein v. 28. Februar 2003, GVOBl. 57, ze zm. G. v. 1. Februar 2005, GVOBl. 58, 66.

Gemeindeordnung Sachsen v. 18. März 2003 GVBl.55, 159, ze zm. G. v. 11. Mai 2005, GVBl. 155.

Gemeindeordnung Schleswig – Holstein v. 28. Februar 2003, GVOBl. 57, ze zm. G. v. 1. Februar 2005, GVOBl. 58, 66.

Gemeindeordnung Sachsen-Anhalt v. 5. Oktober 2003, GVBl. 568, ze zm. G. v. 22. Dezember 2004, GVBl 856.

Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern v. 8. Juni 2004, GVOBl. M-V, 205.

Kommunalabgabengesetz für das Land Brandenburg v. 31. März 2004, GVBl. 1/04, Nr 08, S. 174 ze zm.

Kommunalwahlgesetz für das Land Sachsen-Anhalt v. 27. Februar 2004, GVBl. LSA S. 92.

Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein v. 10. Januar 2005 (GVOBl. 2005, S. 27) ze zm.

Gemeindeordnung Hessen v. 7. März 2005, GVOBl. I, 142; ze zm. G. v. 26. Juli 2004 GVOBl, 272.

Kommunalabgabengesetz v. 17. März 2005, GB1. S. 206 ze zm.

Gesetz zur Kreisgebietsgliederung vom 11. November 2005, LSA-GVBI S. 692.  
 Kreisordnung Niedersachsen v. 22. August 1996, Nds. GVBI. S. 365.  
 Thüringen Komunalabgabengesetz in der Fassung der Bekanntmachung v.  
 19. September 2000 (GVBI. 2000, S. 301) ze zm.  
 Landesgesetz über die Wahlen zu den kommunalen Vertretungsorganen v.  
 31. Januar 2004, GVBI. 1994, 137.  
 Kommunalabgabengesetz für das Land Brandenburg v. 31. März 2004, GVBI.  
 1/04, Nr 08, S. 174 ze zm.  
 Sächsisches Komunalabgabengesetz v. 26. August 2004 (SächsGVBI. 2004,  
 S. 418).  
 Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein v. 10. Januar 2005  
 (GVOBI. 2005, S. 27) ze zm.  
 Kreisordnung Hessen v. 7. März 2005, GVOB1. I, 183; ze zm. G. v. 17. Oktober  
 2005 GVOB1. I. 686.  
 Kommunalabgabengesetz v. 17. März 2005, GBI. S. 206 ze zm.  
 Kommunalabgabengesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern v. 12. April  
 2005, GVOBI. M-V 2005, S. 146 ze zm.  
 Kreisordnung Schleswig – Holstein v. 28. Februar 2003, GVOB1. 94, ze zm. G.  
 v. 1. Februar 2005, GVOB1. 61, 67.  
 Nidersächsisches Kommunalabgabengesetz v. 23. Januar 2007, Nds. GVBI,  
 Nr 3/2007, S. 41 ze zm.  
 Gemeindeordnung Sachsen-Anhalt v. 10. August 2009, GVB1. 568, ze zm. G.  
 v. 22. Dezember 2004, GVB1 856.  
 Wahlordnung für die Wahlen zum Abgeordnetenhaus und zu den Bezirksver-  
 ordneten-versammlungen v. 9. März 2006, GVBI. 2006, 224.  
 Niedersächsische Kommunalwahlordnung v. 5. Juli 2006, Nds. GVBI. 2006,  
 280, 431.  
 Wahlordnung für die Gemeinde- und die Landkreiswahlen v. 7. November 2006  
 (GVBI. S. 852).  
 Verordnung über die Wahlen der Gemeindevertretungen, Kreistage, Bürgermei-  
 ster und Landräte im Land Mecklenburg-Vorpommern v. 28. Januar  
 2009, (GVOBI. M-V S. 86).  
 Kommunalwahlordnung v. 2. März 2009, GVBI. 2009, 65.  
 Gesetz über die Kommunalwahlen im Land Brandenburg v. 9 Juli 2009,  
 GVBI.I/09, S. 326.  
 Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt v. 17. Juni 2014,  
 GVBI. LSA 2014, 288.

Verfassung des Landes Schleswig-Holstein vom 2. Dezember 2014; GVBl. 2014 344.

Kommunalwahlordnung v. 16. Mai 2018, SächsGVBl. S. 313.

Kommunalwahlgesetz v. 22. Januar 2019, Amtsbl. I S. 127.

Landesverordnung über die Wahlen in den Gemeinden und Kreisen in Schleswig-Holstein v. 9. Dezember 2019, GVOBl. 2019 643.

### **Materialy niepublikowane**

Statistisches Bundesamt, *Gemeinden nach Bundesländern und Einwohnergrößenklassen am 31.12.2017*, Wiesbaden 2018.

Statistisches Bundesamt, *Gemeinden nach Bundesländern und Einwohnergrößenklassen am 31.12.2018*, Wiesbaden 2019.

Statistisches Bundesamt, *Statistisches Jahrbuch*, Wiesbaden 2018.

### **Źródła internetowe**

<http://www.gemeindeverzeichnis.de/dtland/dtland.htm>, pobrano dnia 16.12.2018.

<https://www.dihk.de/de>.

<https://www.dihk.de/resource/blob/6104/48ed84e955495ca09778d6b52e485a88/dihk-satzung-data.pdf>.

<https://www.wahlrecht.de/kommunal/index.htm#sl>.

<https://www.wahlrecht.de/gesetze.htm#sl-kw>.

<https://www.destatis.de/DE/Themen/LaenderRegionen/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Administrativ/08-gemeinden-einwohnergrossen.html>.