

Agnieszka Lipska-Sondecka

Niemcy

Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica 4, 154-168

2010

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis

Studia Politologica IV (2010)

Agnieszka Lipska-Sondecka

Niemcy

System Republiki Federalnej Niemiec oparty jest na pięciu zasadniczych normach konstytucyjnych, zgodnie z którymi Niemcy są republiką, państwem demokratycznym, federalnym, prawnym i socjalnym. Konstytucja nie dopuszcza zmian i zniesienia podstawowych zasad ustrojowych państwa, takich jak: suwerenność narodu, przedstawicielstwo, podział władz i federalizm. Nienaruszalne są także prawa dotyczące równości, wolności i poszanowania praw człowieka¹.

Konstrukcja państwa federalnego oparta jest na

występowaniu dwóch poziomów o charakterze państwowym: federacji (*Bund*) i krajów związkowych (*Länder*), podziale władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej między federację i kraje według zasady mówiącej, iż administracja krajowa posiada uprawnienia i kompetencje wszędzie tam, gdzie nie zostały one przyznane administracji federalnej, pierwszeństwa prawa federalnego przed prawem krajowym oraz federalnej struktury finansów².

Za federację uznaje się państwo związkowe, które posiada własne organy federalne, na rzecz których poszczególne członki federacji zrzekają się części swoich suwerennych praw, przy jednoczesnym zachowaniu autonomicznych rządów. Na wybór federacyjnej formy państwa wpływają czynniki: historyczne, językowe, polityczne. Suwerenność poszczególnych członków federacji ogranicza umowa o zawarciu federacji, na podstawie której zostają podzielone kompetencje pomiędzy organy federacyjne a organy związkowe. Podział tych kompetencji znajduje swój wyraz w konstytucji. Federacja gwarantuje jednolite ustawodawstwo, budżet, stoi na straży bezpieczeństwa państwowego, reprezentuje państwo w stosunkach zewnętrznych, kieruje siłami zbrojnymi, przyjmuje w swoje struktury nowe państwa.

Podział kompetencji został oparty na dwóch zasadach: po pierwsze władze landów muszą podporządkować się ustaleniom szczebla federalnego w sprawach dla

¹ J. Fiszer, *Republika Federalna Niemiec*, Warszawa 1994, s. 28–29; W. Skrzydło (red.), *Ustroje państw współczesnych*, Lublin 2001, s. 98; P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Kraków 2003, s. 200–203.

² B. Becker, J.W. Tkaczyński, *Federalna konstrukcja administracji na przykładzie Niemiec, USA i Unii Europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 11, s. 47–48.

niego zastrzeżonych, po drugie, władze landów poprzez uczestnictwo w parlamencie mają wpływ na ostateczny kształt spraw federalnych oraz posiadają swobodę w kształtowaniu spraw lokalnych, w zakresie i przy zachowaniu zgodności z konstytucją. Taki sposób podziału zadań jest istotnym elementem systemu politycznego Republiki Federalnej Niemiec, który ma na celu uniemożliwienie skoncentrowania nadmiaru władzy państwowej w jednym organie. Uregulowania prawne zawarte w konstytucji, dotyczące relacji pomiędzy związkiem a krajami, ułatwiają zrozumienie samorządności terytorialnej w Niemczech, która wraz z federalną strukturą państwa ma zabezpieczyć demokratyczny sposób sprawowania władzy oraz służyć, podobnie jak porządki federalny, uzupełnianiu konstytucyjnej zasady podziału władz.

Geneza samorządu terytorialnego w Niemczech wiąże się z powstaniem w 1701 r. Królestwa Prus i przeprowadzonymi reformami, w wyniku których ukształtowano nowy biurokratyczny model administracji oparty na zawodowej grupie urzędników, rekrutowanych także spoza stanu szlacheckiego. W latach 1713–1723 terytorium Prus podzielono na departamenty kamer i powiaty. Do ich kompetencji należały sprawy z zakresu administracji, wojska, policji, pobór podatków, zarządzanie dobrami państwowymi, sądownictwo skarbowe, budowlane i policyjne. Na czele departamentów stały organy kolegialne – kamery wojny i domen. Kamerom przewodniczyli prezydenci mianowani przez króla. Na czele powiatów stali landraci, czyli starostowie powoływani przez króla spośród kandydatów zaproponowanych mu przez szlachtę. Starostowie reprezentowali jednocześnie interesy monarchy oraz szlachty. W miastach król powołał specjalny organ nadzorujący miejską administrację i gospodarkę – radcę miejskiego.

W latach 1808–1815 dokonano w Prusach kolejnej reformy, wprowadzając jednolity system administracji terytorialnej. Prowincje były jednostkami o państwowo-samorządowym charakterze. Na jej czele stał nadprezydent, przy którym działała rada prowincjonalna. Organami samorządowymi na poziomie prowincji był sejm prowincjonalny na czele z marszałkiem jako organem uchwałodawczo-kontrolującym oraz wydział prowincjonalny z dyrektorem krajowym jako organem wykonawczo-zarządzającym. Do kompetencji sejmu prowincjonalnego należały wszystkie sprawy lokalne oraz opiniowanie spraw przekazywanych mu przez rząd. Uchwały sejmu realizował dyrektor krajowy, a nadzór nad samorządem prowincjonalnym powierzono nadprezydentowi prowincji. Prowincje dzieliły się na mniejsze jednostki o rządowym charakterze – rejencje. Na czele rejencji stali mianowani przez króla prezydenci rejencji współdziałający z wydziałem obwodowym. Wydział obwodowy składał się z prezydenta rejencji, członków mianowanych przez króla, jak również wybieranych przez wydział prowincjonalny, i pełnił funkcję sądu administracyjnego drugiej instancji.

Kolejnym szczeblem podziału administracyjnego były powiaty, które posiadały podwójny charakter: były okręgami administracji państwowej, a jednocześnie pełniły funkcje jednostek samorządowych. Na czele powiatowej administracji ogólnej stali starostowie (landraci) mianowani przez króla spośród kandydatów przedstawionych przez sejmik powiatowy, realizujący wszystkie sprawy z zakresu administracji i dotyczące działalności policji powiatu. Landraci stali także na czele organów wykonawczych samorządu powiatowego, co oznacza, że byli urzędnikami administracji rządowej i samorządowej. Organem uchwałodawczym samorządu powiatowego był dwudziestopięciosobowy sejmik powiatowy wybierany na sześćioletnią

kadencję przez specjalne kolegia wyborcze. Najważniejsze kompetencje sejmiku skupiały się wokół stanowienia lokalnych uchwał oraz wyboru delegatów do sejmiku i wydziału prowincjonalnego. Organem wykonawczym samorządu powiatowego, a jednocześnie kolegialnym organem administracji rządowej był wydział powiatowy. Składał się ze starosty i 6 członków wybieranych przez sejmik powiatowy. Był sądem administracyjnym pierwszej instancji, sprawował także nadzór nad samorządem gminnym.

Najniższą jednostkę podziału administracyjnego stanowiła gmina o wiejskim lub miejskim charakterze³. Gminy jako korporacje prawa publicznego administrowały sprawami własnymi, np. szpitalami, szkołami, drogami, mogły także realizować zadania z zakresu administracji państwowej, np. dotyczącymi policji miejscowej. Każda gmina posiadała wybieralne organy, opracowywała własny statut, określający jej organizację i zakres działania. Organem uchwałodawczo-kontrolnym gminy wiejskiej było zgromadzenie gminne wybierane przez mieszkańców gminy płacących podatki i zamieszkujących na jej terenie co najmniej od roku, organem wykonawczym zaś – naczelnik gminy oraz ławnicy wybierani pośrednio przez zgromadzenie gminne.

W ramach wspomnianych już reform z 1808 r. autorstwa Karla von Steina w miastach Prus powołano samorząd miejski nowego typu, posiadający wybieralne organy. Ciałem uchwałodawczym i kontrolnym była rada miejska (wybierana przez mieszkańców), do kompetencji której należały sprawy z zakresu podatków, budżetu, zarządzania majątkiem miejskim. Rada sprawowała także kontrolę nad wybieranymi przez siebie organami wykonawczymi – burmistrzem i magistratem. Magistrat składał się z burmistrza (w większych miastach nadburmistrza) oraz radców miejskich (ławników), będących pełnoprawnymi urzędnikami lub pełniących swe funkcje honorowo. Do zadań magistratu należało zarządzanie majątkiem gminy, jej dochodami, instytucjami użyteczności publicznej, reprezentowanie miasta na zewnątrz. Organem nadzoru nad samorządem gminnym był prezydent rejencji i nadprezydent prowincji.

Zakończenie I wojny światowej i utworzenie Republiki Weimarskiej przyczyniło się do demokratyzacji życia politycznego w Niemczech i konstytucyjnego zagwarantowania prawa do samorządu. W 1927 r. bawarska ordynacja gminna, a w 1930 r. ordynacja wirtemberska wprowadziły model gminy oparty na organach wybieranych przez mieszkańców. W czasach rządów Hitlera wprowadzono w życie ustawę z 30 stycznia 1935 r., na mocy której na terytorium Rzeszy Niemieckiej zaczęły obowiązywać wspólne zasady wyborcze. Wprowadzono również możliwość wyłaniania członków organów gminy w drodze uzgodnień bądź mianowania przez NSDAP⁴.

Po zakończeniu działań wojennych i bezwarunkowej kapitulacji Niemiec w maju 1945 r. terytorium tego państwa podzielono na cztery strefy okupacyjne: brytyjską, amerykańską, francuską i sowiecką. Objęcie przez aliantów poszczególnych stref odegrało bardzo istotną rolę w odradzaniu się niemieckiego samorządu. Prace nad utworzeniem instytucji samorządu najwcześniej rozpoczęto w strefie

³ J. Malec, D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2000, s. 47–48, 119–121.

⁴ J. Korczak, *W Niemczech*, [w:] J. Jeżewski (red.), *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, Wrocław 1999, s. 257.

brytyjskiej. W 1956 r. na obszarze Północnej Nadrenii-Westfalii, Dolnej Saksonii oraz Szlezwicka-Holsztyna wprowadzono angielski model samorządu. Z czasem Szlezwik-Holsztyn powrócił do modelu magistrackiego.

W amerykańskiej strefie okupacyjnej (Bawaria, Badenia-Wirtembergia, Hesja) odbudowującą się instytucję samorządu wzmocniono akcentami amerykańskimi poprzez wybór burmistrza przez ogół mieszkańców (Bawaria, Badenia-Wirtembergia). We francuskiej strefie okupacyjnej samorząd terytorialny na szczeblu gminy i powiatu wprowadzono we wrześniu 1948 r. Rozwiązania ustrojowe samorządu terytorialnego przyjęte w krajach południowych, nawiązywały do tradycji funkcjonowania tychże struktur we Francji. W północnej części Niemiec konstytucje krajów związkowych odwzorowały pewne elementy charakterystyczne dla rozwiązań przyjętych w modelu angielskim. Pozostałe kraje związkowe rozstrzygnęły w swoich konstytucjach pozycję samorządu terytorialnego, wzorując się na klasycznej, pruskiej szkole Karla von Steina oraz idei zrzeszeń spółdzielczych Ottona von Gierke.

Władze landów stanowią parlament jednoizbowy (w Bawarii występuje druga izba o charakterze doradczym), rząd, czyli egzekutywa z premierem bądź burmistrzem na czele w przypadku miast-krajów. Premier (burmistrz) jest wybierany przez parlamenty. Suwerenność landów wyznaczają własne konstytucje, legislatura, egzekutywa, wymiar sprawiedliwości i własna polityka wewnętrzna. Rząd federalny nie ma uprawnień do kontrolowania aktów stanowionych przez landy. Ma jednak uprawnienia do monitorowania wdrażanego przez kraje związkowe prawa federalnego⁵. Zgodnie z postanowieniami art. 28 konstytucji, od krajów wymaga się zgodności ustawodawstwa krajowego z konstytucją federalną oraz poszanowania konstytucyjnego podziału kompetencji. Podział ten został oparty na zasadzie domniemania kompetencji na korzyść krajów, kompetencje federacji muszą być bowiem szczegółowo wyliczone i określone w konstytucji (art. 73 i 75). Federacja, kraj związkowy i samorząd terytorialny wszystkich szczebli sprawują administrację publiczną poprzez swoje organy administracyjne, ich niezawisły aparat pomocniczy, jednostki administrujące zorganizowane publicznoprawnie lub prywatnoprawnie – zróżnicowane pod względem prawnym i w zakresie samodzielności oraz niepodporządkowane hierarchicznie⁶. Kraje związkowe realizują zadania własne oraz zlecone z zakresu administracji federalnej. Każdy kraj związkowy rozstrzyga o ustroju własnej administracji, np.: Badenia-Wirtembergia, Północna Nadrenia-Westfalia, Kraj Saary i Szlezwik-Holsztyn uregulowały te kwestie w odrębnych ustawach⁷.

Zróżnicowanie pod względem ustroju administracji poszczególnych landów wynika przede wszystkim z wielkości kraju związkowego: **kraje większe** – Dolna Saksonia, Północna Nadrenia-Westfalia, Hesja, Nadrenia-Palatynat, Badenia-Wirtembergia, Bawaria; **kraje mniejsze** – Kraj Saary, Szlezwik-Holsztyn; **kraje-miasta** – Berlin, Brema, Hamburg⁸. Wspólnymi zasadami strukturalnymi dla wszystkich krajów związkowych są:

⁵ Z. Matusiewicz, *Lokalny wymiar integracji europejskiej*, Szczecin 2001, s. 36–37.

⁶ H. Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München 2002, s. 524.

⁷ J. Bogumil, W. Jann, *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland*, Wiesbaden 2005, s. 75.

⁸ M. Miemieć, *Gmina w systemie administracji publicznej w Republice Federalnej Niemiec*, Wrocław 2007, s. 41.

- istnienie w każdym landzie organów o właściwościach ogólnych z szerokim zakresem zadań, w odniesieniu do których obowiązuje zasada domniemania kompetencji,
- trójszczeblowa organizacja administracji krajowej, tj. szczebel wyższy – rząd krajowy bądź minister, szczebel pośredni – prezydent rejencji, szczebel niższy – starosta; wyjątek stanowią Berlin, Brema i Hamburg, które spełniają zadania kraju związkowego oraz miasta; w Szlezwiku-Holsztynie oraz w Kraju Saary szczebel pośredni nie występuje.

Konstytucja niemiecka wyróżnia następujące **rodzaje ustawodawstwa**: ustawodawstwo związkowe – w sprawach należących do wyłącznej kompetencji federacji; ustawodawstwo konkurencyjne – w zakresie którego krajom przysługują prawa ustawodawcze tylko wówczas, jeśli federacja nie ureguluje wcześniej swoją własną ustawą danego zagadnienia; ustawodawstwo krajowe – obejmuje dziedziny należące do wyłącznej kompetencji krajów, czyli wszystkie sprawy nienależące do pierwszej ani drugiej grupy⁹.

Federacyjny ustrój RFN pociąga za sobą bardziej złożoną strukturę organizacji administracji publicznej niż w państwie unitarnym, takim jak np. Szwecja czy Polska. Ogólnie można przyjąć, że w RFN funkcjonują następujące szczeble administracji: związek, kraje (landy), okręgi (*Bezirk*), powiaty (*Kreise*) i miasta wyłączone z powiatów, gminy.

Podstawą prawną funkcjonowania samorządu w RFN jest ustawa zasadnicza z 23 maja 1949 r. oraz konstytucje krajowe landów. Jednostką samorządu terytorialnego na szczeblu ponadgminnym jest **powiat** o samorządowo-rządowym charakterze. W miastach-krajach: Berlin, Brema, Hamburg, powiaty nie występują¹⁰. Miasta te posiadają podwójny charakter, tzn. są krajami w znaczeniu administracji ogólnej oraz miastami posiadającymi pełne prawa samorządowe.

W niemieckim systemie administracji funkcjonują również miasta wydzielone, tzn. funkcjonujące na prawach powiatu. Tworzone są wówczas, gdy liczba ich mieszkańców osiągnie określoną wysokość. Przyjęto ogólną zasadę, że miasta wydzielone z powiatu powinny mieć nie mniej niż 100 tys. mieszkańców, ale nie więcej niż 0,5 miliona¹¹. W wyniku reform samorządowych w Niemczech powstało 290 powiatów ziemskich, obejmujących 96% terytorium państwa, każdy z liczbą ludności w granicach 60 tys.–600 tys.¹² Miasta wydzielone mają do spełnienia podwójną rolę: po pierwsze muszą wykonywać zadania federacji bądź kraju związkowego jako zadania zlecone, po drugie realizują zadania samorządowe, podejmowane przez własny, wybieralny organ samorządowy, czyli radę. Podstawy prawne dotyczące organizacji i funkcjonowania powiatów należą do kompetencji parlamentów krajów związkowych. Rozwój historyczny ustawodawstwa krajów związkowych doprowadził do

⁹ Art. 71, 72, 73, 74 Konstytucji Niemieckiej Republiki Federalnej, zob. A. Burda, M. Rybicki, *Konstytucje Finlandii, Włoch, RFN, Francji*, Warszawa 1979, s. 281–285.

¹⁰ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny na szczeblu powiatowym w RFN*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 10, s. 20.

¹¹ W. Kawalec, *Systemy władz lokalnych w dwóch państwach niemieckich*, Warszawa 1980, s. 145.

¹² www.nationmaster.com/encyclopedia/List-of-German-urban-districts [dostęp 3.10.2008].

różnorodności w zakresie rozwiązań ustrojowych powiatów¹³. Przyjmuje się, że powiat jest korporacją terytorialną zrzeszającą gminy należące do powiatu. Jako korporacja terytorialna powiat uważany jest za osobę prawną prawa publicznego, a jego władztwo dotyczy ściśle określonego terenu. Gminy, które należą do powiatu, mają obowiązek wnoszenia opłat na rzecz powiatu, które stanowią część budżetu powiatowego. Powiaty realizują dwa rodzaje zadań: zadania publiczne zlecone przez federację i kraj związkowy oraz zadania samorządowe. Do zadań publicznych możemy zaliczyć: budowanie i utrzymywanie dróg, ochronę środowiska, utrzymanie ładu i porządku publicznego na terenie powiatu, działalność w zakresie gospodarki komunalnej i mieszkaniowej. Odpowiednio do nałożonych zadań powiat może tworzyć i utrzymywać jednostki administracji świadczące usługi z danego zakresu.

Współcześnie podkreśla się korporacyjny charakter powiatu. Dla oznaczenia jego istoty ordynacje powiatowe poszczególnych krajów używają różnych nazw, np. w Bawarii: terytorialna korporacja, w Hesji: komunalna terytorialna korporacja, w Kraju Saary: gminny związek i terytorialna korporacja. Zaletą powiatów jako jednostek terytorialnych jest to, że ustanowione są z myślą o ponadgminnych funkcjach uzupełniających, wyrównawczych, z odpowiednim zapleczem administracyjnym. Jeżeli gmina włączona do powiatu nie posiada wystarczających środków finansowych, odpowiedniej infrastruktury technicznej bądź siły administracyjnej do zrealizowania zadań obowiązkowych, może przenieść ich realizację na powiat. Wówczas w zależności od zapisów ordynacji powiatowej kraju związkowego o przejęciu zadań przez powiat rozstrzyga rada powiatu kwalifikowaną większością głosów. Szczegółowe warunki scedowania zadań na powiat uregulowane są w porozumieniu podpisanym pomiędzy gminą przenoszącą zadania a powiatem je przyjmującym.

Uwzględniając ustawodawstwa krajów związkowych, możemy wyróżnić następujące modele ustrojów powiatów niemieckich¹⁴: południowoniemiecki, komisji powiatowej, dyrektorski.

Ustrój południowoniemiecki: występuje w Bawarii, Badenii-Wirtembergii, Nadrenii-Palatynacie, Kraju Saary, Saksonii-Anhalt i Turyngii. Dla tego modelu charakterystyczna jest pozycja starosty. Na sześcioletnią kadencję wybierany jest w Bawarii i Turyngii, na siedmioletnią w Saksonii i Saksonii-Anhalt, a na ośmioletnią w Badenii-Wirtembergii, Nadrenii-Palatynacie i Kraju Saary. W wyborach bezpośrednich mieszkańcy wybierają starostę w Bawarii, Nadrenii-Palatynacie, Saksonii, Saksonii-Anhalt, Turyngii, a w Badenii-Wirtembergii – starostę wybiera rada powiatowa, z możliwością reelekcji. W Badenii-Wirtembergii nie występuje komisja powiatowa. W Bawarii, Saksonii i Saksonii-Anhalt starosta jest pełnoprawnym członkiem rady i komisji powiatowej i przewodniczy tym organom, reprezentując powiat na zewnątrz i kierując jednoosobowo bieżącymi sprawami administracji powiatowej. W Kraju Saary starosta wybierany jest przez mieszkańców, wykonuje zadania zlecone z zakresu administracji państwowej, przewodniczy radzie powiatu, ale nie posiada prawa głosu.

Ustrój komisji powiatowej: występuje w Brandenburgii, Hesji i Meklemburgii-Pomorzu Przednim, Szlezewiku-Holsztynie. Jest to model ustroju, w którym pozy-

¹³ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kraków 2001, s. 285.

¹⁴ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny na szczeblu powiatowym w RFN...*, s. 20; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, s. 288–290.

cja starosty jest bardzo ograniczona. W Brandenburgii starostę wybiera rada powiatowa, w pozostałych landach – mieszkańcy. Starosta wykonuje uchwały organów kolegialnych, prowadzi sprawy bieżące, np. w Hesji nie ma prawa aktywnego uczestnictwa w pracach rady, a w Szlezwiku-Holsztynie może uczestniczyć jedynie z głosem doradczym.

Ustrój dyrektorski, tzn. z wyróżniającą się rolą dyrektora: występuje w krajach Północna Nadrenia-Westfalia, Dolna Saksonia. Starosta pochodzi z wyborów bezpośrednich i społecznie pełni funkcje przewodniczącego rady. Reprezentuje też powiat na zewnątrz, wykonuje uchwały rady, posiada prawo głosu w radzie powiatu.

Zgodnie z art. 28 konstytucji federalnej naród niemiecki powinien dysponować w powiatach wybieralnym organem przedstawicielskim. Ciało takie powoływane jest w sposób bezpośredni przez mieszkańców powiatu i we wszystkich krajach związkowych nosi nazwę sejmiku powiatowego. Przewodniczącym sejmiku w części landów jest radny, w części zaś szef administracji powiatowej. W Brandenburgii, Hesji, Dolnej Saksonii, Saksonii-Anhalt nazywany jest przewodniczącym sejmiku powiatowego, w Meklemburgii-Pomorzu Przednim oraz w Szlezwiku-Holsztynie nosi nazwę prezydenta powiatu.

W połowie lat 90. przeprowadzono reformę ustawodawstwa powiatowego, w wyniku której zmieniła się pozycja starosty. Obecnie jest on urzędnikiem samorządowym, reprezentuje powiat na zewnątrz oraz kieruje administracją powiatową. Sprawowana przez niego funkcja kierownicza dotyczy zarówno zadań własnych powiatu, jak i zadań zleconych z zakresu administracji państwowej. Większość ustaw powiatowych określa w sposób szczegółowy wymagania osobiste oraz kwalifikacje zawodowe kandydatów na starostów, np. w Saksonii-Anhalt i Turynii kandydat musi mieć ukończone 21 lat, a w Badении-Wirtembergii nie może przekroczyć 30 roku życia.

Starosta jako monokratyczny organ administracji ma różne nazwy, np. naddirektor lub naczelnik. Zawsze jest głównym organem administracji. W niektórych krajach wybierany jest w wyborach bezpośrednich, np. w Bawarii, w innych przez radę powiatową, np. w Dolnej Saksonii, jeszcze w innych mianowany przez organy państwowe, np. w Kraju Saary. Kadencja starosty jest też różna, w zależności od kraju, np. w Bawarii trwa 6 lat, a w Badении-Wirtembergii aż 8. Stanowisko starosty łączy w sobie dwojakiego rodzaju kompetencje: podkreśla się jego rolę jako urzędnika samorządowego i administracji państwowej, a także postrzega się go jako pośrednika między władzą samorządową i państwową.

Zróżnicowanie modeli ustrojowych samorządu powiatowego specyfikuje rozwiązania typowe dla struktury państw o charakterze federalnym, ale przede wszystkim pozostaje w zgodności z tradycją i historią Niemiec. W Bawarii i Nadrenii-Palatynacie występuje **trzeci szczebel samorządu – okręg** (*Bezirk*). Jest on korporacją terytorialną uprawnioną do samodzielnego zarządzania sprawami ponadlokalnymi, które wykraczają poza właściwość i zdolność działania powiatów oraz gmin wyłączonych z powiatów. Zadania te nie mogą jednak przekroczyć granic okręgu. W Bawarii jego organem uchwałodawczym jest wybierana w wyborach bezpośrednich na pięcioletnią kadencję rada okręgu. Liczba radnych zależy od liczby posłów wybieranych do parlamentu krajowego przypadających na dany okręg.

Do właściwości rady należą wszystkie sprawy niezastrzeżone dla innych organów monokratycznych. Na czele rady stoi przewodniczący wybierany na jej pierwszym posiedzeniu. Pełni on funkcję honorowo, wykonuje uchwały rady i komisji okręgowej, której jest szefem. Do głównych zadań komisji (składającej się z kilku radnych) należy przygotowywanie prac rady i podejmowanie decyzji w sprawach powierzonych jej przez radę.

W Bawarii na poziomie okręgu obowiązuje zasada zespolenia organizacyjnego, personalnego i rzeczowego administracji samorządowej i krajowej. W sposób szczegółowy kwestie te uregulowane są w drodze specjalnego porozumienia między organami okręgu i rządu. Organami administracji krajowej są prezydent stojący na czele rządu krajowego i rząd krajowy. Prezydenta powołuje rząd w porozumieniu z radą okręgu. Organem administracji krajowej działającej na obszarze okręgu rządowego jest rząd krajowy, wykonujący zadania ministerstwa spraw wewnętrznych w zakresie nauczania, kultury, nauki, sztuki, gospodarki, transportu, pracy, zabezpieczenia socjalnego, rodziny, kobiet, zdrowia, żywienia, rolnictwa, leśnictwa, ochrony środowiska i rozwoju. W realizacji tych zadań podlega wytycznym poszczególnych ministerstw, a nadzór personalny sprawuje ministerstwo spraw wewnętrznych. Zespolenie organizacyjne i personalne polega zaś na tym, że rząd okręgowy daje do dyspozycji organów samorządowych aparat urzędniczy opłacany z budżetu krajowego.

Z kolei w Nadrenii-Palatynacie funkcjonuje Związek Okręgowy Palatynatu o zbliżonej strukturze organizacyjnej do okręgu w Bawarii. Do najważniejszych właściwości Związku należą sprawy socjalne, kulturalne i gospodarcze, które to zadania realizowane są przez powoływane przez Związek instytucje okręgu oraz poprzez udział okręgu w innych instytucjach je realizujących.

Na pozycję ustrojową **gminy** niemieckiej istotny wpływ wywarła przede wszystkim historia tego kraju. W okresie powojennym terytorium Niemiec podzielono na strefy okupacyjne, w których wyraźnie zaznaczyły się wzorce stosowane w państwach okupujących. Wpływy angielskie ukształtowały na przykład ustrój Dolnej Saksonii i Północnej Nadrenii-Westfalii, model francuski odnaleźć można w Nadrenii-Palatynacie oraz Saarze, a wzorce amerykańskie widoczne są w organizacji samorządu Bawarii oraz Badenii-Wirtembergii. Obcym trendom oparły się dwa kraje: Hesja, będąca w amerykańskiej strefie wpływów, oraz Szlezwik-Holsztyn znajdujący się pod okupacją angielską, w których to landach utrzymano ustrój magistracki.

Na obszarze byłej Niemieckiej Republiki Demokratycznej wprowadzono typowy dla krajów socjalistycznych system rad terenowych, który został skodyfikowany w Ustawie z 17 stycznia 1957 r. o lokalnych organach władzy państwowej. Zmiany nastąpiły po zjednoczeniu Niemiec w październiku 1990 r., kiedy to kraje na obszarze byłej NRD otrzymały prawo dostosowania ustroju samorządu terytorialnego do własnych potrzeb.

Bezpośrednio najdalej idące zróżnicowanie między gminami związane jest z ich wielkością, a w szczególności liczbą mieszkańców oraz wiejskim lub miejskim charakterem. Kategorie gmin są różne, w zależności od liczby mieszkańców w poszczególnych krajach, np. wielkościami granicznymi dla Badenii-Wirtembergii jest

liczba 10 000 mieszkańców, dla Kraju Saary 20 000, a dla Szlezwika-Holsztyna – 5000 mieszkańców.

Referendum może być przeprowadzone na wniosek rady gminy, wówczas gdy wniosek zostanie podjęty większością 2/3 głosów, bądź też na żądanie mieszkańców gminy, ale dopiero wtedy, kiedy podpisany zostanie przez co najmniej 15% ogółu mieszkańców. Referendum może dotyczyć wszelkich spraw gminy, z wyjątkiem zadań zleconych, kwestii wewnętrznej organizacji administracji gminnej, budżetu gminy, planów gospodarczych, opłat, wynagrodzeń. Nie może dotyczyć sytuacji prawnej radnych, burmistrza, urzędników gminnych. Rozstrzygnięcia podjęte w referendum posiadają moc prawną, równą uchwale rady. Lokalna demokracja bezpośrednia może przybrać jeszcze inne formy, np.: wniosku mieszkańców, „życzenia” obywateli czy godziny na pytania mieszkańców¹⁵.

Organizacja gminy w RFN jest zróżnicowana i leży w gestii krajów związkowych, co powoduje różnorodność rozwiązań ustrojowych. Przyjęto zasadę przedstawicielskiego wykonywania władzy w gminie. Należy jednocześnie zaznaczyć, że w Niemczech termin *Rat* nie jest jedyny na określenie organu stanowiącego w gminie, czyli rady. Stosuje się pojęcia, takie jak: *Stadtrat* (rada miasta) w Badenii-Wirtembergii, Bawarii, Nadrenii-Palatynacie, Kraju Saary, Saksonii, Saksonii-Anhalt, Turynгии; *Gemeindevertretung* (przedstawicielstwo gminne) w Brandenburgii, Hesji, Meklemburgii-Pomorzu Przednim, Szlezwiku-Holsztynie; *Stadtverordnetenversammlung* (zgromadzenie deputowanych miejskich) w miastach Hesji; *Rat* (rada) w Dolnej Saksonii, Północnej Nadrenii-Westfalii. Do właściwości organu stanowiąco-kontrolnego gminy należą wszystkie sprawy o istotnym znaczeniu, np.: uchwalanie prawa miejscowego, uchwalanie podatków i opłat lokalnych, organizowanie prac komisji¹⁶.

Warunkiem posiadania **czynnego i biernego prawa wyborczego** jest legitymowanie się obywatelstwem niemieckim lub obywatelstwem jednego z państw członkowskich Unii Europejskiej. Biernie prawo wyborcze przysługuje każdemu obywatelowi, który ukończył 18 rok życia i co najmniej od trzech miesięcy mieszka na terenie danej gminy. W niektórych landach niemieckich, żeby posiadać czynne prawo wyborcze, wystarczy mieć ukończone 16 lat, np.: w Saksonii-Anhalt, Szlezwiku-Holsztynie, Dolnej Saksonii, Meklemburgii czy Nadrenii-Westfalii¹⁷. Kadencja organów wybieralnych jest w poszczególnych krajach różna, ogólnie wynosi 4 lata, oprócz Badenii-Wirtembergii, Nadrenii-Palatynatu, Północnej Nadrenii-Westfalii, gdzie wynosi 5 lat, a w Bawarii nawet 6, przy czym w tym ostatnim kraju co pół kadencji (czyli co 3 lata) zmienia się połowa składu osobowego tego organu.

Różny jest także system wybierania radnych. W Hesji, Nadrenii-Palatynacie oraz Saarze występuje system proporcjonalny, zwany także czystym, którego szczególną odmianą jest głosowanie na listy partyjne, a nie na kandydatów. System ten nazywa się *Blockwahlsystem*. W Badenii-Wirtembergii, Bawarii stosuje się system kumulowany: każdy z wyborców ma tyle głosów, ilu wybieranych jest radnych i może maksymalnie „skumulować” na jednym z kandydatów do 3 głosów. Drugim sposobem wybierania radnych, który stosuje się także w Badenii-Wirtembergii, jest

¹⁵ M. Jędrzejczak, *Wyborcze doświadczenia*, „Wspólnota” 2004, nr 1.

¹⁶ A. Gern, *Deutsches Kommunalrecht*, Baden-Baden 2003, s. 210 i n.

¹⁷ Zob.: www.wahlrecht.de/kommunal/index.htm [dostęp 10.06.2009].

system panaszerowany, polegający na możliwości przyznawania głosów kandydatom z różnych list, przez co można tworzyć własną listę kandydatów. W Północnej Nadrenii-Westfalii występuje system mieszany: 50% kandydatów pochodzi z wyborów proporcjonalnych, drugie 50% z wyborów większościowych. Szczególną odmianą tego systemu jest system personalno-proporcjonalny stosowany w Szlezwiku-Holsztynie.

Liczba radnych zależy od liczby mieszkańców danej gminy. Na przykład dla Nadrenii-Palatynatu zaczyna się od stopnia gmin do 300 mieszkańców – 5 radnych, dla Dolnej Saksonii do 500 mieszkańców – 7 radnych, dla Kraju Saary dla gmin liczących do 10 000 mieszkańców – 27 radnych, a dla Szlezwika-Holsztyna od 20 000 mieszkańców – 6 radnych¹⁸.

Prace rady gminy mają charakter kolegialny i sesyjny, dlatego znaczna część uprawnień rady realizowana jest w praktyce przez **specjalne komisje**. W Dolnej Saksonii funkcjonuje komisja administracyjna, która przybiera charakter prezydium rady, w Saarze np. powołuje się komisję finansową, rewizyjną oraz do spraw osobowych. Literatura przedmiotu upatruje w działalności tych komisji prób przełamania podstawowej słabości ciał kolegialnych pochodzących, z wyboru tzn. braku fachowości¹⁹. Jest to element coraz bardziej widoczny nie tylko w samorządzie niemieckim, ale również w innych typach samorządów europejskich. Dlatego też, aby zapobiec zbyt daleko idącej niekompetencji organów samorządowych, wprowadzono próby profesjonalizacji działania rad, np. w Nadrenii-Palatynacie włączono do składu osobowego komisji obywateli gmin spoza rady, którzy reprezentują określone dziedziny wiedzy oraz praktyczną znajomość działalności komunalnej²⁰.

Struktura **organu wykonawczego** gminy jest zróżnicowana podobnie jak organu przedstawicielskiego. Stąd rozróżnienie ustawowe i praktyczne na: burmistrzów gmin mniejszych, nadburmistrzów gmin większych, zwłaszcza miejskich. W Hesji, Szlezwiku-Holsztynie, Nadrenii-Palatynacie występuje także organ kolegialny o uprawnieniach doradczych. W Dolnej Saksonii i Północnej Nadrenii-Westfalii administrację gminną reprezentują dyrektorzy gmin bądź dyrektorzy miast. W małych gminach sprawowanie funkcji burmistrza jest honorowe.

Kandydat na to stanowisko nie musi być stałym mieszkańcem gminy, jednak obowiązuje zasada sześciomiesięcznego domicylu przed wyborami. Warunkiem kandydowania jest także posiadanie obywatelstwa niemieckiego bądź jednego z państw członkowskich Wspólnoty. W Bawarii i Saksonii bierne prawo wyborcze posiadają wyłącznie obywatele niemieccy. W tych landach kandydat na burmistrza musi mieć ukończone 25 lat, ale nie więcej niż 65, a jego kadencja wynosi od 5 do 8 lat w zależności od regulacji wynikających z poszczególnych ordynacji gminnych.

Na pozycję burmistrza istotny wpływ ma sprawowanie przez niego jednocześnie funkcji kierującego administracją gminy oraz w większości krajów przewodniczenie radzie gminnej. W Dolnej Saksonii i Północnej Nadrenii-Westfalii burmistrz przewodniczy radzie, a administracja kierowana jest przez dyrektora gminy bądź

¹⁸ J. Korczak, *W Niemczech*, [w:] J. Jeżewski (red.), *Samorząd terytorialny i administracja...*, s. 275; www.wahlrecht.de/kommunal/index.htm [dostęp 5.07.2009].

¹⁹ J. Korczak, *W Niemczech*, [w:] J. Jeżewski (red.), *Samorząd terytorialny i administracja...*, s. 277; www.wahlrecht.de/kommunal/index.htm [dostęp 5.07.2009].

²⁰ L. Garlicki, *Ustrój polityczny Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 1995, s. 109–110.

miasta. W Hesji i w Szlezwiku-Holsztynie burmistrz przewodniczy także organom kolegialnemu administracji gminnej – magistratom²¹.

Pełnienie dwóch funkcji przez jedną osobę postrzegane jest z jednej strony jako szansa na zapewnienie spójności polityki komunalnej, z drugiej rodzi możliwość dominacji organów administracji nad organami rady. W latach dziewięćdziesiątych rozszerzono zasięg wyborów bezpośrednich monokratycznych organów wykonawczych. Obecnie w większości landów burmistrzowie wybierani są bezpośrednio, a tzw. model południowoniemiecki samorządu stał się dominujący²². Uwzględniając różnice poszczególnych landów można wyróżnić cztery systemy samorządowe²³: magistracki, burmistrzowski, północnoniemiecki i południowoniemiecki.

Magistracki urząd gmin, zwany jest też pruskim; występuje w Hesji i Bremerhaven (miasto wyłączone z powiatu w landzie Bremen). W modelu tym występują dwa organy kolegialne: rada wybierana przez mieszkańców gminy oraz magistrat będący organem wykonawczym, składającym się z członków zawodowych lub społecznych, obradujących pod przewodnictwem burmistrza. Od 1993 r. burmistrz wybierany jest bezpośrednio przez mieszkańców gminy, a członkowie magistratu przez organ przedstawicielski, w miastach Hesji liczących ponad 500 tys. mieszkańców nazywany jest nadburmistrzem.

Burmistrzowski urząd gmin, zwany jest także reńskim lub francuskim, gdyż tuż po wojnie ta część Niemiec znajdowała się pod okupacją francuską. Obejmował kraj Saary do 1994 r., Nadrenię-Palatynat do 1993 r. oraz gminy wiejskie Szlezwika-Holsztyna do 1998 r. W systemie tym funkcjonowały dwa organy: przedstawicielstwo gminne oraz burmistrz, w dużych miastach powiatowych oraz miastach wyłączonych z powiatów – nadburmistrz, wybierani przez radę. Do kompetencji burmistrza należało przewodniczenie radzie oraz kierowanie wykonywaniem zadań administracyjnych w gminie.

Model północnoniemiecki, zwany angielskim, ma już historyczny charakter, do lat 90. ubiegłego wieku występował w Dolnej Saksonii (do 1996 r.) i Północnej Nadrenii-Westfalii (do 1994 r.). W systemie tym rozdzielona została funkcja burmistrza kierującego radą gminy od dyrektora gminy kierującego administracją; mieszkańcy gminy wybierają skład rady, która z kolei wybiera ze swego grona burmistrza kierującego jej pracą oraz wybiera dyrektora gminy i burmistrzów dodatkowych (*Beigeordnete*). Obecnie model ten został zmieniony w kierunku ustroju południowoniemieckiego, gdzie burmistrz pochodzi z wyborów bezpośrednich i jest lub może być jednocześnie przewodniczącym rady gminy.

Model południowoniemiecki, początkowo obejmował takie kraje, jak: Bawaria i Badenia-Wirtembergia. W modelu tym funkcjonują dwa organy: rada oraz

²¹ B. Dolnicki, *Samorząd gminny w Niemczech – zagadnienia ustrojowe*, [w:] S. Michałowski (red.), *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń*, Lublin 2002, s. 441–445; Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej. Podstawowe założenia i modele*, Warszawa 1990, s. 24–25.

²² L. Rajca, *Pozycja ustrojowa burmistrza (przewodniczącego organu wykonawczego) w wybranych krajach*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 10, s. 8–13.

²³ M. Miemiec, *Gmina w systemie administracji publicznej...*, s. 53–55; A. Gern, *Deutsches Kommunalrecht*, Baden-Baden 2003, s. 54–55 oraz 235 i n.; A. Lipska-Sondecka, *Samorząd terytorialny Republiki Federalnej Niemiec, Szwecji i Hiszpanii*, Koszalin 2005, s. 44–46.

burmistrz lub pierwszy burmistrz, a w miastach wyłączonych z powiatów i dużych miastach powiatowych – nadburmistrz. Rada jest organem uchwałodawczym i kontrolnym, burmistrz zaś wybierany w wyborach bezpośrednich przewodniczy radzie i wykonuje jej uchwały. Po zjednoczeniu Niemiec nowe kraje związkowe Meklemburgia-Pomorze Przednie, Brandenburgia, Saksonia, Saksonia-Anhalt, Turyn-gia przyjęły ten model w tzw. czystej postaci. W trybie nowelizacji krajowych ordynacji w Dolnej Saksonii w 1998 r., w Północnej Nadrenii-Westfalii w 1999 r., w Szlezwiku-Holsztynie w 1998 r. wprowadzono bezpośrednie wybory burmistrzów.

Pod wpływem doświadczeń z zakresu nauk prawnych, nauk o zarządzaniu, a także orzecznictwa sądowego wymienione modele ustrojów gminnych uległy w latach 90. minionego wieku istotnej ewolucji. W wyniku zmian prawodawczych w praktyce przestał istnieć tzw. model północnoniemiecki, a wiodący stał się model południowoniemiecki²⁴. Dla miast liczących ponad 300 tys. mieszkańców funkcjonuje model zwany stuttgartarckim (dualistyczny, południowoniemiecki). W modelu tym nadburmistrz wybierany jest w wyborach bezpośrednich, jednocześnie jest jednoosobowym organem wykonawczym, kierownikiem administracji, przewodniczącym rady miejskiej z prawem głosu, posiada również własne ustawowe kompetencje²⁵. Wybory do rady oraz wybory nadburmistrza są bezpośrednie, odbywają się niezależnie, w różnym czasie, a kadencja nadburmistrza (8 lat) jest dłuższa od kadencji rady (5 lat), co ma zapewnić kontynuację polityki komunalnej. Widać tu wyraźnie, że samorząd niemiecki nadal poszukuje najbardziej efektywnego i sprawnego modelu zarządzania, wybory bezpośrednie nadburmistrzów mają służyć dobru społeczności, nie zaś partykularnym interesom określonej partii politycznej.

W czerwcu 2009 r. w krajach związkowych graniczących z Polską – Saksonii i Meklemburgii-Pomorzu Przednim oraz w Saksonii-Anhalt, Turyn-gii, Badenii-Wirtembergii, Nadrenii-Palatynacie i w Kraju Saary – odbyły się **wybory do rad gmin, powiatów i na burmistrzów**. Ukazały one tendencje spadkową dużych partii, takich jak CDU/CSU czy SPD, oraz nieoczekiwany sukces neonazistowskiej partii NPD. W Meklemburgii-Pomorzu Przednim NPD uzyskała 3,2% poparcia (w 2009 r. nie obowiązywał 5% próg wyborczy), a w samym powiecie Uecker-Randow liczącym 75 tys. mieszkańców neonaziści otrzymali 9,1% głosów i 4 mandaty w radzie gmin i powiatu. W Saksonii w gminie Reinhardtsdorf-Schöpa liczącej 1575 mieszkańców NPD zdobyła aż 22% głosów, zaś w Stuttgardzie, stolicy Badenii-Wirtembergii, zwycięstwo odniosła partia Zielonych, zdobywając 20% głosów. W tych wyborach po raz pierwszy startowali Polacy mieszkający we wschodniopółnocnoniemieckim landzie Meklemburgia-Pomorze Przednie, ale żaden z kandydatów nie zdobył mandatu radnego.

Zadania gmin i powiatów można podzielić na zadania własne (w tym zakresie mogą występować zadania własne o charakterze obowiązkowym) i zadania zlecone przez państwo. W zakresie zadań zleconych gminy podlegają wytycznym wydawanym przez władze nadzorcze. Jest on różny w poszczególnych landach i zależy od wewnętrznego ustawodawstwa tych krajów. Przy przydzielaniu zadań, a także ich

²⁴ B. Dolnicki, *Samorząd gminny...*, s. 441–445; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, s. 277–282.

²⁵ I. Zachariasz, *Nowy model nadburmistrza w centralnych miastach metropolii Republiki Federalnej Niemiec*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 7–8, s. 136.

podziale między gminy, powiaty i inne związki samorządowe istotną rolę odgrywa zasada subsydiarności²⁶. Gminy w celu wykonywania zadań mogą tworzyć instytucje publiczne o charakterze socjalnym, gospodarczym czy kulturalnym.

Wśród zadań własnych o charakterze obowiązkowym ustawowo nałożonych na gminę możemy wymienić opiekę socjalną, opiekę nad młodzieżą, szkolnictwo podstawowe, budowę i utrzymanie dróg, zaopatrzenie w wodę, odbiór i oczyszczanie ścieków, ochronę przeciwpożarową, zakładanie i utrzymywanie cmentarzy. Zadania własne samorządu o charakterze dobrowolnym to zakładanie i utrzymywanie domów dziecka i spokojnej starości, zakładanie i utrzymywanie szpitali, kąpielisk, terenów rekreacyjnych, bibliotek, przedsiębiorstw użyteczności publicznej. Drugą grupę zadań stanowią zadania powierzone, do których zalicza się sprawy meldunkowe, wydawanie paszportów, obronę cywilną, nadzór nad sprawami opieki zdrowotnej, nadzór budowlany, inspekcję przemysłową, rejestrację aktów stanu cywilnego. Wymienione zadania nie zawsze wykonywane są przez każdą niemiecką gminę w jednakowym zakresie. W myśl ustawodawstwa obowiązującego w danym kraju, jeśli na gminie spoczywa obowiązek wykonywania danego typu zadań, ale jej rzeczywista kondycja finansowa, kadrowa, techniczna lub inna nie pozwalają na ich realizację, z reguły nawiązuje współpracę z innymi gminami bądź gminą albo przystępuje do już istniejącej formy współpracy i w ten sposób następuje przeniesienie tych zadań na instytucję samorządową ponadgminną²⁷. Wykonywanie przez gminę zadań własnych i zleconych wymaga środków finansowych. Autonomia finansowa niemieckiej gminy leży u jej podstaw i wyraża się w prawie do stanowienia własnego budżetu, w prawie do samodzielnego stanowienia opłat na terenie gminy, podatków, należności prywatnoprawnych. Gmina samodzielnie, w granicach obowiązującego prawa, administruje swoim mieniem oraz decyduje o sposobie wydatkowania posiadanych środków. Uprawnienia prawotwórcze gmin w zakresie podatkowym wyrażają się w możliwości ustalania wysokości stawek podatku od nieruchomości, podatku przemysłowego i w wydawaniu uchwał konkretyzujących konstrukcję miejscowych podatków konsumpcyjnych przewidzianych w ustawie kraju związkowego. **Do dochodów własnych gmina** zalicza: udział w podatku dochodowym i od wynagrodzeń w wysokości 15% pobranych kwot, podatki realne, tzn. przemysłowy i gruntowy, które jako podatki majątkowe pochodzą od podmiotów prowadzących przedsiębiorstwa w celu osiągnięcia zysku (poza rolnictwem i leśnictwem), podatki od konsumpcji i luksusu: podatek od imprez rozrywkowych płacony od sprzedawanych biletów lub w sposób zryczałtowany, gdy wstęp na imprezy nie jest reglamentowany, podatek od psów i polowań, opłaty administracyjne (ok. 20% wpływów). 2% wpływów stanowią różnego rodzaju składki będące źródłem finansowania inwestycji publicznych, takich jak: budowa dróg, ulic, placów i ich utrzymanie. 3% dochodów pochodzi z działalności gminnych podmiotów gospodarczych w dziedzinie zaspokajania potrzeb bytowych: zaopatrzenie w wodę, energię, gaz, a także ze sprzedaży mienia komunalnego.

²⁶ A. Borodo, *Dochody samorządu terytorialnego RFN*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 10, s. 27; E. Tegler, *Samorząd terytorialny i finanse lokalne w Niemczech*, [w:] E. Ruśkowski (red.), *Finanse komunalne w wybranych krajach europejskich*, Białystok 1997, s. 18–19.

²⁷ M. Ofiarska, *Publicznoprawne formy współpracy gmin w RFN*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 6, s. 31–39. L. Garlicki, *Ustrój polityczny...*, s. 108–109.

Administracja powiatu obejmuje zadania powierzone i sprawy samorządowe. Miasta wydzielone z powiatów wykonują zadania gminy i powiatu. Związek i kraje związkowe oddzielnie ponoszą wydatki, które wynikają z wykonania ich zadań. Są jednak takie zadania, jak np.: budowa szkół wyższych, poprawa regionalnej struktury gospodarczej, które określone są jako wspólne (finansowo również). Federacja może udzielić krajom związkowym pomocy finansowej na szczególnie istotne inwestycje krajów związkowych i gmin. Zadania określone mianem wspólnych oraz ich finansowanie są regulowane odrębnymi ustawami. Budżety związku i poszczególnych krajów są samodzielne i niezależne od siebie. Kraje związkowe silnie finansowo są w sposób konstytucyjny zobowiązane świadczyć na rzecz słabszych. W ten sposób realizuje się zasadę jednakowych warunków życia na terenie całych Niemiec. Jednakże niezależność finansowa gmin nie do końca istnieje w praktyce. Znaczącą rolę po stronie wpływów do ich budżetów stanowią subwencje i pomoc finansowa federacji i krajów, która związana jest z finansowaniem szczególnych inwestycji gminnych. Ujednolicenia wyrównawcze odpowiadają swoim charakterem polskim subwencjom, które mają na celu ograniczenie różnic w poziomie życia mieszkańców różnych części kraju. Dofinansowywanie działalności komunalnej odbywa się według klucza liczebności w dwóch wymiarach: wertykalnym, poprzez podział środków między związek, kraje i gminy, oraz horyzontalnym, tj. na każdym poziomie między krajami i między gminami.

W Niemczech możemy wyróżnić cztery grupy podatków. Pierwszą grupę stanowią dochody publiczne, płynące na rzecz federacji (np. cła, podatki konsumpcyjne). Do drugiej zaliczymy podatki płynące na rzecz poszczególnych krajów związkowych (np. podatek majątkowy, podatek od spadków). Trzecią grupę stanowią podatki płynące na rzecz gmin i związków gmin. Podatki, określone mianem realnych, to np. podatek od nieruchomości czy podatek od posiadania psa. Czwarta grupa to tzw. podatki wspólne, gdyż dotyczą zarówno federacji, krajów związkowych, jak również gmin. Do ostatniej grupy zaliczyć możemy: podatek dochodowy od osób fizycznych, podatek dochodowy od osób prawnych i podatek obrotowy.

Udział procentowy w finansach publicznych federacji i krajów ustalany jest w drodze ustawy, i w miarę zmian w zakresie obciążeń finansowych federacji i krajów jest ustalany na nowo. Każdy kraj, a także powiat i gmina, muszą pokrywać koszty zadań obowiązkowych, co oznacza, że wysokość udziału w rozdziale środków finansowych jest stałym elementem sporów i walk parlamentarnych pomiędzy federacją a krajem. Cechą charakterystyczną dla niemieckiego systemu finansowo-budżetowego jest to, że wszelkie inne niż podstawowe źródła dochodów są zależne od władz wyższych. Organy szczebla wyższego, przyznając dodatkowe środki finansowe dla gminy, obwarowują je pewnymi warunkami. W ten sposób wpływają na cel ich przeznaczenia, stymulując politykę gospodarczą, kulturalną, społeczną. Jest to praktyka powszechnie stosowana, zwana systemem „złotych cugli”²⁸. Dotacje celowe stanowią istotne zagrożenie dla samorządu, ponieważ umożliwiają krajom związkowym znaczną ingerencję w kompetencje gminne, gdyż z reguły przydzielane są pod warunkiem uczestnictwa gminy w określonych wydatkach inwestycyjnych, po czym gminy są obciążone kosztami realizacji tych inwestycji. W praktyce system

²⁸ M. Miemiec, *Gmina w systemie administracji publicznej...*, s. 101–102; W. Kawalec, *Systemy władz lokalnych...*, s. 17.

„złotych cugli” jest instrumentem ograniczającym samodzielność i niezależność finansową władz lokalnych. Rodzą się w ten sposób różne możliwości wywierania wpływu na sposób i cel wydatkowania środków budżetowych.

Bibliografia

- Bogumil J., Jann W., *Verwaltungswissenschaft In Deutschland*, Wiesbaden 2005.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Kraków 2001.
- Gern A., *Deutsches Kommunalrecht*, Baden-Baden 2003.
- Malec J., Malec D., *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2000.
- Maurer H., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München 2002.
- Miemiec M., *Gmina w systemie administracji publicznej w Republice Federalnej Niemiec*, Wrocław 2007.
- Sarnecki P., *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Kraków 2003.

Germany

Abstract

The institution of German local government was shaped in the process of reconstructions: uniting processes of the 19th century, the end of World War II, Germany's division into occupational areas and uniting the two German countries in 1990.

The structure of German public administration has been based on provisions of the Constitution of the Federal Republic of Germany instituted on the 23rd of May in 1949. According to constitutional regulatory records, division of competence between the federation and the union states is based on two equal assumptions: firstly, states authorities are subordinate to provisions of the federal level on all federal grounds; secondly, union states are provided with the power to influence their own shape and the right of free formation of state affairs, including local governments' systems. Federal character of Germany makes public administration more complex than it is in union states.

The normative position of the local government in the Federal Republic of Germany is compatible with general constitutional regulatory records, but also differential in the case of the political system. It is according to union law for self-governments' systems to adjust their needs to specific local communities. It may be stated that in the Federal Republic of Germany there are the following stages of administration: lands, districts and municipalities. Lands have their own constitutions, they create their own law order within the areas that do not concern federal competence, and they have independent legislative, executive and judiciary authorities. Districts are supplementary to municipalities: they carry out all those tasks which are not technically possible to be carried out by municipalities. District's system is differential and it depends on land. Municipalities are the basic unit of local government and, generally, they are responsible for basic tasks concerning local communities. Their political system is dependent on the internal law system of a land. Local governments in Germany are able to proceed with their tasks owing to their income (business activity taxes, property taxes, shares in income taxes). There are also additional sources of financing such as grants and subsidies received from the state's budget. The Federal Republic of Germany is a perfect example of the multi-method process of creation of the local governments. Nevertheless, it is crucial for them to keep their obligations and to serve local communities.