

**Marta Balcerek-Kosiarz\***

**NOWY KIERUNEK BADAŃ EWOLUCJI MODELI  
SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W NIEMCZACH  
Z PERSPEKTYWY PROCESU KOMUNALIZACJI  
I DEKOMUNALIZACJI<sup>1</sup>**

**NEW RESEARCH DIRECTION OF EVALUATION OF LOCAL  
GOVERNMENT MODELS IN GERMANY IN THE PERSPECTIVE  
OF THE COMMUNALIZATION  
AND DE-COMMUNALIZATION PROCESS**

Abstract

The aim of the article is to indicate a new direction of research on the evolution of system models of local self-government in Germany in the perspective of communalization and de-communalization. Communalization can be used to explain legal regulations of a local government, which are similar to the South German model and, on the other hand, to explain how analogous regulations that strengthen the role of the legislative body, both in the municipal self-government and in the county self-government, function in the same federal states. De-communalization enables to investigate the role of starosta (*Starost*) in the organizational structure of county self-government. The core result of the study is the fact that on the basis of the three research criteria (geographic, historic, and the range of relations between legislative and executive bodies) the process of communalization of municipal self-governments and county self-governments in 11 federal states has been duly corroborated.

**Keywords:** self-government in Germany, municipal government in Germany, county self-government in Germany, communalization, de-communalization

**Wstęp**

Celem artykułu jest wskazanie nowego kierunku badań nad samorządem terytorialnym w Niemczech z perspektywy procesu komunaliza-

---

\* Katedra Nauk o Państwie i Administracji Publicznej, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, ul. Nowy Świat 67, 00-927 Warszawa, e-mail: m.balcerek-kos@uw.edu.pl, ORCID ID: 0000-0002-7899-6683

<sup>1</sup> Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2012/07/N/HS5/01705.

cji i dekomunalizacji. Autorka uznaje, że istotnym problemem badania modeli ustrojowych samorządu gminnego i samorządu powiatowego jest brak kryteriów do analizy ich ewolucji z perspektywy dwóch koncepcji ustrojowych – komunalizacji i dekomunalizacji.

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 (Bogumil i Kuhlmann, 2010, s. 17).

Na potrzeby artykułu autorka zakłada, że komunalizacja przybiera dwie formy. W pierwszej z nich polega na upodobnianiu się rozwiązań ustrojowych jednostek samorządu gminnego do jednego modelu, jakim jest urząd 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 artykule podjęto weryfikację hipotezy badawczej, w której założono, że do zbadania ewolucji modeli ustrojowych samorządu gminnego i samorządu powiatowego z perspektywy komunalizacji można zastosować trzy kryteria: historyczne, geograficzne oraz zakres relacji pomiędzy organem uchwałodawczym a organem wykonawczym wtedy, gdy w tym samym kraju związkowym występuje model ustrojowy, w którym zarówno na szczeblu gminy, jak i powiatu rola organu uchwałodawczego jest silniejsza niż organu wykonawczego. Sformułowano także hipotezę pomocniczą, w której założono, że do ewolucji modeli ustrojowych samorządu powiatowego można zastosować proces dekomunalizacji pod warunkiem, że w kraju związkowym występuje asymetria pod względem modeli ustrojowych na szczeblu samorządu gminnego i powiatowego, czyli na szczeblu gminy jest silniejsza pozycja organu uchwałodawczego, a na szczeblu powiatu organu wykonawczego.

W celu przedstawienia problemu badawczego sformułowano następujące pytania: Jakie są kryteria komunalizacji i dekomunalizacji modeli ustrojowych samorządu powiatowego? 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?

Cezura wstępna została określona na dzień 24 maja 1949 r. będący datą wejścia w życie Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec.

Podjęte rozważania kończą się na roku 2019, zamykając 70-letni okres przeobrażeń modeli ustrojowych. 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 wyłącznie w Bawarii.

Artykuł został przygotowany według podejścia neoinstytucjonalnego, łączącego metody: systemową, instytucjonalną oraz dogmatyczno-prawną. Na tej podstawie zanalizowano miejsce i rolę samorządu powiatowego w systemie politycznym i prawnym Republiki Federalnej Niemiec. Częściowo zastosowano również metodę historyczną, która umożliwiła pokazanie tendencji w zakresie kierunków kształtowania się samorządu gminnego i samorządu powiatowego w krajach związkowych po drugiej wojnie światowej. Dzięki metodzie porównawczej przedstawiono różnice występujące w modelach ustrojowych samorządu gminnego i samorządu powiatowego w krajach związkowych od 1949 do 2019 r. W ramach metody intuicyjnej skoncentrowano się na znalezieniu związków przyczynowo-skutkowych pomiędzy modelami ustrojowymi samorządu gminnego i samorządu powiatowego.

Oceniając stan polskiej literatury przedmiotu w zakresie samorządu terytorialnego w Niemczech, w ujęciu politologiczno-administracyjnym, należy wymienić prace następujących badaczy: (Lipska-Sondecka, 2005; Mirska, 2007; Kociubiński, 2008; Rajca, 2010; Głogowska, 2012; Helnarska, 2012; Mirska i Bokszczanin, 2014; Balcerek-Kosiarz, 2017; Machalski, 2018; Balcerek-Kosiarz, 2018). W przypadku ustroju politycznego Republiki Federalnej Niemiec można wyróżnić prace (Wojtaszczyk, 1992; Sulowski i Wojtaszczyk, 2005). W ujęciu historycznym problem demokratyzacji jednostek samorządu terytorialnego w Niemczech zaprezentował Norbert Honka (Honka, 2018).

Należy dodać, że analiza funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego w Niemczech występuje głównie na gruncie nauk prawnych: (Izdebski, 1993; Domagała, 1997; Stasikowski, 2005; Dolnicki, 2006; Jagoda, 2006; Banaszak, 2008; Domagała, 2014).

Wśród niemieckich naukowców prace na temat ustroju samorządu terytorialnego w ujęciu prawno-administracyjnym napisali: (Stober, 1992; Gern, 1997; Burgi, 2006; Geis, 2014).

Wartością dodaną artykułu jest wypełnienie luki w zakresie analizy politologiczno-administracyjnej dotyczącej wyjaśnienia za pomocą procesów komunalizacji i dekomunalizacji ewolucji modeli ustrojowych samorządu terytorialnego w Niemczech w latach 1949–2019.

## **Podejście w niemieckiej literaturze przedmiotu do kryteriów komunalizacji i dekomunalizacji**

Od lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX w. funkcjonowało w niemieckiej literaturze przedmiotu podejście metodologiczne, w ramach którego zakładano, że samorząd powiatowy uległ stopniowej komunalizacji poprzez zastosowanie do analizy jego pozycji ustrojowej trzech kryteriów: aktu prawnego konstytuującego jego urząd, sposobu regulacji wyboru organów samorządu powiatowego oraz wykonywania zadań publicznych przekazanych na zasadzie subsydiarności przez jednostki samorządu gminnego (Burgi, 2010, s. 25; Ebinger, 2010, s. 50; Henkel, Schmidt-Assmann, Schoch, 2010, s. 25–32).

W celu zweryfikowania tego podejścia badawczego poddano analizie treść aktów prawnych regulujących urząd prawny samorządu powiatowego:

1. ustawę z dnia 19 czerwca 1987 r. o samorządzie powiatowym w Badenii-Wirtembergii (Kreisordnung Baden-Württemberg v. 19. Juni 1987);
2. ustawę z dnia 22 sierpnia 1998 r. o samorządzie powiatowym w Bawarii (Kreisordnung Bayern v. 22. August 1998);
3. ustawę z dnia 15 października 1993 r. o samorządzie powiatowym w Brandenburgii (Kreisordnung Brandenburg v. 15. Oktober 1993);
4. ustawę z dnia 22 sierpnia 1998 r. o okręgach Wolnego Kraju Bawarii (Bezirksordnung für den Freistaat Bayern v. 22. August 1998);
5. ustawę z dnia 7 marca 2005 r. o samorządzie powiatowym w Hesji (Kreisordnung Hessen v. 7. März 2005);
6. ustawę z dnia 13 stycznia 1998 r. o samorządzie powiatowym w Meklemburgii-Pomorzu Przednim (Kreisordnung Mecklenburg-Vorpommern v. 13. Januar 1998);
7. ustawę z dnia 13 października 2005 r. o samorządzie powiatowym w Dolnej Saksonii (Kreisordnung Niedersachsen v. 22. August 1996);
8. ustawę z dnia 14 lipca 1994 r. o samorządzie powiatowym w Nadrenii Północnej-Westfalii (Kreisordnung Nordrhein-Westfalen v. 14. Juli 1994);
9. ustawę z dnia 31 stycznia 1994 r. o samorządzie powiatowym w Nadrenii-Palatynacie (Kreisordnung Rheinland-Pfalz v. 31. Januar 1994);
10. ustawę z dnia 27 czerwca 1997 r. o samorządzie powiatowym w Kraju Saary (Kreisordnung Saarland v. 27. Juni 1997);
11. ustawę z dnia 19 lipca 1993 r. o samorządzie powiatowym w Saksonii (Kreisordnung Sachsen v. 19. Juli 1993);

12. ustawę z dnia 17 czerwca 2014 r. o samorządzie terytorialnym w Saksonii-Anhalt (Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt v. 17. Juni 2014);
13. ustawę z dnia 28 lutego 2003 r. o samorządzie powiatowym w Szlezwiku-Holsztynie (Kreisordnung Schleswig-Holstein v. 28. Februar 2003);
14. ustawę z dnia 28 stycznia 2003 r. o samorządzie gminnym i powiatowym w Turyngii (Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung v. 28. Januar 2003).

Analizując pierwsze kryterium komunalizacji, można stwierdzić, że na podstawie aktu prawnego samorząd powiatowy w Niemczech nie uległ komunalizacji, ponieważ jego regulacje prawne zostały wprowadzone tylko do ustawy o samorządzie gminnym w Turyngii (Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung v. 28. Januar 2003..., § 86) oraz w Saksonii-Anhalt (Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt v. 17. Juni 2014..., § 3). Stąd też nie można przeprowadzić generalizacji w oparciu o przykład Turyngii i Saksonii-Anhalt wobec wszystkich krajów związkowych.

W celu zweryfikowania podstaw prawnych poddano analizie również ordynacje wyborcze regulujące wybory do organów samorządu terytorialnego:

1. Ordynację wyborczą z dnia 2 września 1983 r. do jednostek samorządu terytorialnego w Badenii-Wirtembergii (Kommunalwahlordnung v. 2. September 1983);
2. Ordynację wyborczą z dnia 7 listopada 2006 r. do jednostek samorządu terytorialnego w Bawarii (Wahlordnung für die Gemeinde- und die Landkreiswahlen v. 7. November 2006);
3. Ordynację wyborczą z dnia 9 lipca 2009 r. do jednostek samorządu terytorialnego w Brandenburgii (Gesetz über die Kommunalwahlen im Land Brandenburg v. 9. Juli 2009);
4. Ordynację wyborczą z dnia 3 maja 1955 r. do jednostek samorządu terytorialnego w Bremie (Bremisches Wahlgesetz v. 3. Mai 1955);
5. Rozporządzenie z dnia 28 stycznia 2009 r. w sprawie wyborów do przedstawicielstwa gminnego, rady powiatu, na urząd burmistrza i starosty w Meklemburgii-Pomorzu Przednim (Verordnung über die Wahlen der Gemeindevertretungen, Kreistage, Bürgermeister und Landräte im Land Mecklenburg-Vorpommern v. 28. Januar 2009);
6. Ordynację wyborczą z dnia 5 lipca 2006 r. do jednostek samorządu terytorialnego w Dolnej Saksonii (Niedersächsische Kommunalwahlordnung v. 5. Juli 2006, Nds. GVBl. 2006, 280, 431);

7. Ordynację wyborczą z dnia 5 sierpnia 1993 r. do organów uchwałodawczych w Nadrenii Północnej-Westfalii (Kommunalwahlordnung Nordrhein-Westfalen v. 5. August 1993);
8. Ordynację wyborczą z dnia 31 stycznia 2004 r. do jednostek samorządu terytorialnego w Nadrenii-Palatynacie (Landesgesetz über die Wahlen zu den kommunalen Vertretungsorganen v. 31. Januar 2004);
9. Ordynację wyborczą z dnia 22 stycznia 2019 r. do jednostek samorządu terytorialnego w Kraju Saary (Kommunalwahlgesetz v. 22. Januar 2019);
10. Ordynację wyborczą z dnia 16 maja 2018 r. do jednostek samorządu terytorialnego w Saksonii (Kommunalwahlordnung v. 16. Mai 2018);
11. Ordynację wyborczą z dnia 24 lutego 1994 r. do jednostek samorządu terytorialnego w Saksonii-Anhalt (Kommunalwahlordnung für das Land Sachsen-Anhalt v. 24. Februar 1994);
12. Ordynację wyborczą z dnia 9 grudnia 2019 r. do samorządu gminnego i samorządu powiatowego w Szlezwiku-Holsztynie (Landesverordnung über die Wahlen in den Gemeinden und Kreisen in Schleswig-Holstein v. 9. Dezember 2019);
13. Ordynację wyborczą z dnia 2 marca 2009 r. do samorządu gminnego i samorządu powiatowego w Turynii (Kommunalwahlordnung v. 2. März 2009).

Rozpatrując ordynacje wyborcze do jednostek samorządu terytorialnego, trzeba stwierdzić, 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.

Trzecim kryterium komunalizacji, występującym w literaturze niemieckiej, było wykonywanie zadań publicznych przekazanych na zasadzie subsydiarności przez jednostki samorządu gminnego.

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 przypię-

sane mu wprost w ustawach. Domniemanie właściwości powiatu występuje wyłącznie w sferze zadań o charakterze ponadgminnym, realizowanych na terytorium wspólnoty lokalnej (Moll, 2017, s. 32). W zakresie samorządności powiaty mają prawo realizować zadania własne samodzielnie, nie podlegając wytycznym 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 do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949.... art. 93 ust. 4b) pod warunkiem, że naruszenie dotyczy zasady samorządności zawartej w ustawie zasadniczej (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949.... art. 28 ust. 2).

Zgodnie z zasadą subsydiarności następuje podział zadań publicznych pomiędzy gminy a powiaty. Powiaty wykonują zadania na własną odpowiedzialność, które przekraczają możliwości gmin (überörtliche Aufgaben). 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 (Geis, 2008, s. 221).

W samorządzie gminnym zadania, które mogą być przekazane powiatom, obejmują kategorię zadań wspólnych dla dobra publicznego (Gemeinschaftsaufgaben), które zostały przekazane w drodze ustaw gminie, ale ich spełnienie przenika się z działalnością innych organów administracji publicznej. 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. W przypadku, kiedy wykonanie zadań przekracza możliwości techniczno-organizacyjne lub finansowe gmin, mogą je przekazać na zasadzie subsydiarności powiatom. Przekazane zadania są wówczas zaklasyfikowane do kategorii zadań wyrównawczych powiatu. Najczęściej dotyczą

one: zapewnienia usług pocztowych, transportu międzygminnego i gminnego, planowania i zagospodarowania przestrzennego, kontroli gospodarczej oraz wprowadzania nowych opłat i podatków na danym obszarze (Burgi, 2006, s. 3).

Trzecie kryterium komunalizacji samorządu powiatowego oparte na wykonywaniu zadań publicznych, które na zasadzie subsydiarności zostały przekazane przez gminy, miałyby uzasadnienie wówczas, gdyby powiatom ograniczono ich zadania własne na rzecz wykonywania obowiązków gmin. Jak pokazuje praktyka, wraz z transferem zadań do powiatów nie występowało ograniczenie zakresu zadań wskazanych w ustawach. 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 (Knemeyer, 2007, s. 262). 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 (Lange, 2013, s. 1214).

### **Analiza modeli ustrojowych samorządu gminnego i samorządu powiatowego z perspektywy komunalizacji i dekomunalizacji**

W celu wyznaczenia kryteriów komunalizacji na poziomie krajowym należy wskazać na tendencje w zakresie kształtowania samorządu powiatowego w krajach związkowych oraz wykazać wzajemne zależności, które wpłynęły na upodobnienie się modeli ustrojowych od 1949 do 2019 r. Przydatne w tym zakresie będzie porównanie pozycji ustrojowej jednostek samorządu powiatowego po 1949 r. według trzech kryteriów: geograficznego, historycznego oraz zakresu relacji między organem uchwałodawczym a organem wykonawczym.

Na podstawie kryterium geograficznego podjęto próbę wyjaśnienia genezy rozwiązań prawnych występujących w modelach samorządu powiatowego (ustroju południowoniemieckim rady powiatu, ustroju z dominującą pozycją starosty, ustroju komisji powiatu oraz ustroju dyrektorskim). Stosując wspomniane kryterium 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 do-



datkowo podkreślona wprowadzeniem jego wyboru w wyborach powszechnych i bezpośrednich (Stober, 1992, s. 27). 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 powiatu będącej kolegialnym organem samorządowej egzekutywy. W opozycji do rozwiązań północnych Niemiec, w których dominował organ wykonawczy, funkcjonowała koncepcja południowa charakteryzująca się silną władzą uchwałodawczą skoncentrowaną w radzie powiatu. Wybór organu wykonawczego w wyborach pośrednich, spośród członków rady, spowodował jego podporządkowanie oraz zależność od sił politycznych w organie uchwałodawczym. Słaba pozycja starosty 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 krajowego, był utworzony bezpośrednio 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 (Burgi, 2006, s. 39). Należy przypomnieć, że na północy duży wpływ odegrała teoria państwowa w budowaniu modelu dyrektorskiego samorządu powiatowego. Jak wiadomo, teoria zakładała uregulowanie zadań i kompetencji organów administracji samorządowej 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,

jakich gmina nie była w stanie wykonać, przekazywano do jednostki wyższego szczebla, czyli samorządu powiatowego. Na tej podstawie silna władza wykonawcza miała stanowić gwarancję zrealizowania spraw o charakterze ponadlokalnym przewyższających możliwości gmin. Zasada solidarności miała w tym względzie pomóc w zaspokojeniu potrzeb członków społeczności lokalnej bez ryzyka pominięcia ich interesów oraz podporządkowania potrzebom ogółu. W opozycji do modelu dyrektorskiego wykształcił się ustrój południowoniemiecki rady powiatu. W ustroju tym rada pełniła nadrzędną rolę wobec organu wykonawczego, powoływanego z jej składu. Zależność organu wykonawczego od rady przyczyniła się do jego wyposażenia w ograniczone kompetencje i faktycznie podporządkowała radzie 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 modelu południowoniemieckiego w samorządzie gminnym, 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 ponadlokalnych. Stanowiło to wprowadzenie zasady wzajemnej kontroli i równowagi w procesie konstytuowania modeli ustrojowych samorządu powiatowego i samorządu gminnego.

Drugim kryterium jest podejście historyczne, które odnosiło się do zakresu oddziaływania polityki czterech mocarstw okupacyjnych po drugiej wojnie światowej: Francji, Wielkiej Brytanii, Stanów Zjednoczonych oraz Związku Radzieckiego. Podział Niemiec na cztery strefy okupacyjne: francuską, brytyjską, amerykańską i radziecką znalazł odzwierciedlenie w przyjętych regulacjach prawnych 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 Północną-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 (Domagała, 2014, s. 659).

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 powiatu, 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 jednostek samorządu terytorialnego wprowadzonych w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku.

Trzecie kryterium oparte na zakresie relacji pomiędzy organem uchwałodawczym a organem wykonawczym w samorządzie powiatowym 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 dwóch alternatywnych wersjach: albo przez radę powiatu i komisję powiatu (ustrój komisji powiatu), albo radę i starostę (ustrój z dominującą pozycją starosty). Ostatni z nich poświęcony był współpracy trzech organów: komisji powiatu, rady powiatu oraz dyrektora (ustrój dyrektorski). W modelu monistycznym rada powiatu, jako organ uchwałodawczy, stanowiła prawo obowiązujące na danym obszarze. Rola komisji 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 komisję powiatu oraz na ich przyjmowaniu przez radę. Inicjatywę uchwałodawczą posiadali zarówno członkowie rady, jak i członkowie komisji. Natomiast model trialistyczny różnił się od modelu dualistycznego tym, że wprowadzono magistrat, czyli aparat pomocniczy wobec

rady i komisji powiatu, na czele z dyrektorem. Zadaniem dyrektora była pomoc w przygotowaniu uchwał oraz ich wykonaniu (Wolff, Bachof, Stober, 1987, s. 104–105). 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.

**Tabela 1.** Oddziaływanie polityki czterech mocarstw okupacyjnych na ewolucję modeli ustrojowych samorządu gminnego i samorządu powiatowego w Niemczech od 1949 r. do 1990 r.

Kraj związkowy	Strefa okupacyjna	Modele ustrojowe samorządu gminnego				Modele ustrojowe samorządu powiatowego			
		Ustrój burmistrzowski	Ustrój magistracki	Ustrój północnoniemiecki	Ustrój południowoniemiecki	Ustrój południowoniemiecki rady powiatu	Ustrój z dominującą pozycją starosty	Ustrój komisji powiatu	Ustrój dyrektorski
Badenia-Wirtembergia	Strefa francuska								
	Strefa amerykańska								
Hesja	Strefa radziecka								
Dolna Saksonia	Strefa amerykańska								
Nadrenia Palatynat	Strefa francuska								
Kraj Saary	Strefa francuska								
Szlezwik-Holsztyn	Strefa brytyjska								
Bawaria	Strefa amerykańska								
Nadrenia Północna-Westfalia	Strefa brytyjska								
Południowa Badenia	Strefa francuska								



Szlezwik-Holsztyn		Do 1998 r.						
Bawaria								
Nadrenia Północna-Westfalia								
Berlin				-	-	-	-	-
Brema			Do 1993 r.	-	-	-	-	-
Hamburg				-	-	-	-	-

Źródło: opracowanie własne.

Na podstawie danych przedstawionych w tabelach nasuwa się wniosek, że w Niemczech do 1990 r. oraz po 1990 r. przeważały dwa kierunki komunalizacji. Pierwszy polegał na kształtowaniu modeli ustrojowych samorządu gminnego na wzór modelu południowoniemieckiego. Drugi natomiast był oparty na wprowadzaniu rozwiązań modelu południowoniemieckiego do ustroju południowoniemieckiego rady powiatu. Z kolei proces dekomunalizacji samorządu powiatowego był widoczny we wzmacnieniu roli organu wykonawczego w strukturze organizacyjnej samorządu powiatowego tam, gdzie obowiązywał ustrój z dominującą pozycją starosty, ustrój komisji powiatu oraz ustrój dyrektorski.

Do 1990 r. można zaobserwować wyraźną tendencję w ustroju południowoniemieckim rady powiatu do zwiększania roli organu stanowiącego kosztem organu wykonawczego na podobieństwo modelu południowoniemieckiego samorządu gminnego. Po 1990 r. rozpoczęto proces wzmacniania pozycji organu wykonawczego poprzez wprowadzenie wyborów powszechnych i bezpośrednich.

Proces komunalizacji rozumiany jako upodabnianie się rozwiązań prawnych samorządu gminnego w krajach związkowych do modelu południowoniemieckiego polega od 1990 r. na wprowadzaniu konkretnych regulacji, do których można zaliczyć: wybór burmistrza oraz radnych w powszechnych wyborach w odrębnych terminach; prawo do przeprowadzenia referendum; pełnienie przez burmistrza jednocześnie funkcji organu wykonawczego oraz sprawowanie funkcji przewodniczącego rady gminy; możliwość odwołania burmistrza przez radę gminy przed upływem kadencji; prawo burmistrza do weta wobec uchwał rady gminy oraz prawo do wydawania przez burmistrza decyzji w trybie pilnym.

**Tabela 3.** Zestawienie rozwiązań modelu południowoniemieckiego samorządu gminnego wprowadzonych w krajach związkowych po 1990 r.

	Wybór burmistrza oraz radnych do rady gminy w powszechnych wyborach w odrębnych terminach	Prawo do przeprowadzenia referendum lokalnego	Burmistrz jako organ wykonawczy i jednocześnie sprawujący funkcję przewodniczącego rady gminy	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
Badenia-Wirtembergia						
Brandenburgia						
Hesja	-	-	-	-	-	-
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.

Można wymienić następujące zalety modelu południowoniemieckiego, które wpłynęły na postępujący proces komunalizacji po 1990 r. na szczeblu samorządu gminnego: 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.

Z kolei wśród przyczyn komunalizacji, polegającej na wprowadzeniu rozwiązań z modelu południowoniemieckiego do ustroju południowoniemieckiego rady powiatu w krajach związkowych po 1990 r., można wskazać na: uproszczenie praktyki funkcjonowania organów administracji samorządowej, łatwiejszą komunikację pomiędzy władzami ponadlokalnymi a lokalnymi, skuteczniejszą współpracę organów samorządu gminnego z organami samorządu powiatowego oraz przejrzystą ścieżkę służbową.

### **Zakończenie**

W artykule zrealizowano postawiony we wstępie cel, jakim było wskazanie nowego kierunku badań nad samorządem terytorialnym w Niemczech z perspektywy procesu komunalizacji i dekomunalizacji. Zastosowane metody badawcze umożliwiły potwierdzenie hipotezy badawczej w odniesieniu do samorządu gminnego oraz samorządu powiatowego. Ewolucja modeli ustrojowych samorządu gminnego oraz samorządu powiatowego zmierza w dwóch przedziałach czasowych: od 1949 r. do 1990 r. oraz od 1990 r. do 2019 r. do komunalizacji, gdy do analizy ich pozycji ustrojowej zostaną wykorzystane: kryterium historyczne zakładające wpływ rozwiązań prawnych występujących w czterech strefach okupacyjnych na prawodawstwo przyjęte w krajach związkowych, kryterium geograficzne oparte na podziale Niemiec na części północną i południową z odrębnymi tradycjami prawnymi oraz trzecie kryterium polegające na porównaniu zakresu relacji między organem uchwałodawczym i wykonawczym w ramach tego samego kraju związkowego pod warunkiem, że na szczeblu gminy oraz powiatu występuje silniejsza pozycja organu uchwałodawczego niż organu wykonawczego.



Potwierdzono także hipotezę pomocniczą, która zakładała, że ewolucję modeli ustrojowych samorządu powiatowego można wyjaśnić z perspektywy procesu dekomunalizacji pod warunkiem, że w kraju związkowym występuje asymetria pod względem modeli ustrojowych na szczeblu samorządu gminnego i powiatowego, czyli na szczeblu gminy jest silniejsza pozycja organu uchwałodawczego, a na szczeblu powiatu organu wykonawczego.

Na podstawie trzech kryteriów: aktu prawnego konstytuującego ustrój samorządu powiatowego, sposobu regulacji wyboru jego organów oraz zakresu zadań publicznych przekazanych do powiatu na zasadzie subsydiarności przez jednostki samorządu gminnego można wyciągnąć wniosek, że modele ustrojowe samorządu powiatowego od lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych ubiegłego wieku podlegają ciągłej dekomunalizacji.

Analiza ewolucji modeli ustrojowych samorządu gminnego i samorządu powiatowego z perspektywy komunalizacji powinna stanowić punkt wyjścia do badania zmian w kompetencjach organów uchwałodawczych i wykonawczych na szczeblu lokalnym i ponadlokalnym pod warunkiem, że występuje podobieństwo w zakresie miejsca organu uchwałodawczego w strukturze organizacyjnej samorządu gminnego i samorządu powiatowego.

Podsumowując, przyjęcie perspektywy komunalizacji i dekomunalizacji do ewolucji modeli ustrojowych samorządu gminnego i samorządu powiatowego umożliwiło wskazanie zależności między nimi na szczeblu lokalnym i ponadlokalnym w tym samym kraju związkowym oraz wyjaśniło powody wprowadzenia podobnych i odrębnych rozwiązań ustrojowych. Silna tendencja do komunalizacji jednostek samorządu gminnego oraz samorządu powiatowego na wzór rozwiązań modelu południowoniemieckiego w jedenastu krajach związkowych może stać się podstawą do budowania w przyszłości jednolitego modelu samorządu terytorialnego.

## Bibliografia

- Balcerek-Kosiarz, M. (2017). *Rola samorządu w sferze podnoszenia konkurencyjności regionów w Polsce i Niemczech*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Balcerek-Kosiarz, M. (2018). *Działalność gospodarcza samorządu gminnego w Polsce i Niemczech*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Banaszak, B. (2008). *Konstytucja Niemiec*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Bogumil, J., Kuhlmann, S. (2010). Kommunalisierung, Regionalisierung, Kooperation – die “neue Welle” subnationaler Verwaltungsreform. W: J. Bogumil, S. Kuhlmann

- (red.), *Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel* (s. 1–9). Wiesbaden: Springer Verlag.
- Burgi, M. (2006). *Kommunalrecht*. München: C.H. Beck.
- Burgi, M. (2010). Kommunalisierung staatlicher Aufgaben – Möglichkeiten, Grenzen und Folgefragen aus rechtlicher Sicht. W: J. Bogumil, S. Kuhlmann (red.), *Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel* (s. 23–46). Wiesbaden: Springer Verlag.
- Dolnicki, B. (2006). *Samorząd terytorialny*. Kraków: Zakamycze.
- Domagała, M. (1997). System kanclerski i jego możliwości zastosowania w nowej konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W: M. Domagała (red.), *Konstytucyjne systemy rządów: możliwości adaptacyjne do warunków polskich* (s. 113–137). Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Domagała, M. (2014). Rozwój strefowych i ponadstrefowych organów niemieckich w zachodnich strefach okupacyjnych. *Studia Iuridica Lublinensia* 22, 231–259.
- Geis, M.-E. (2008). *Kommunalrecht*. München: C.H. Beck.
- Gern, A. (1997). *Deutsches Kommunalrecht*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Głogowska, B. (2012). Republika Federalna Niemiec, W: S. Wróbel (red.), *Samorząd terytorialny w państwach europejskich* (s. 101–187). Katowice: Wydawnictwo Śląsk.
- Helnarska, K.J. (2012). *Ewolucja samorządu terytorialnego w państwach członkowskich Unii Europejskiej*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Henkel, J., Schmidt-Assmann, E., Schoch, F. (2010). *Die Kommunalisierung von Staatsaufgaben: Eine Herausforderung für die kommunale Selbstverwaltung und ihre Dogmatik*. Stuttgart: Richard Boorberg Verlag.
- Honka, N. (2018). *Przemiany samorządu terytorialnego w Niemczech (1945–2017)*. Opole: Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego.
- Izdebski, H. (1993). *Współczesne modele administracji w Europie Zachodniej*. Warszawa: Pełnomocnik Rządu do Spraw Reformy Administracji Publicznej.
- Jagoda, J. (2006). Organizacja samorządu terytorialnego w Niemczech. W: M. Woźniak, J. Ryszka (red.), *Prawoadministracyjne regulacje samorządności i zarządzania państwem w Unii Europejskiej* (s. 207–222). Opole: Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego.
- Knemeyer, F.-L. (2007). *Bayerisches Kommunalrecht*. Stuttgart: Boorberg Verlag.
- Kociubiński, K. (2008). Samorząd terytorialny w Niemczech. Przegląd modeli ustrojowych współczesnych niemieckich gmin. W: K. Kociubiński (red.), *Samorząd terytorialny w Europie i w Polsce. Wybrane aspekty* (s. 149–162). Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Lange, K. (2013). *Kommunalrecht*. Tübingen: Mohr Siebeck Verlag.
- Lipska-Sondecka, A. (2005). *Samorząd terytorialny Republiki Federalnej Niemiec, Szwecji i Hiszpanii*. Koszalin: Wydawnictwo Uczelniane Politechniki Koszalińskiej.
- Machalski, P. (2018). *Europa samorządowa. Samorząd terytorialny w wybranych państwach Unii Europejskiej*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Mirska, A. (2007). *Berlin. Ustrój i rola w systemie politycznym RFN po 1989 r.* Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.
- Mirska, A., Bokszczanin, I. (2014). *Demokracja lokalna w państwach Europy*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.

- Moll, T. (2017). *Model organu wykonawczego powiatu na tle porównawczym*. Warszawa: Difin.
- Rajca, L. (2010). *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej*, Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Stasikowski, R. (2005). *Gwarancje samorządności gminnej w systemie prawnym Polski i Republiki Federalnej Niemiec*. Bydgoszcz–Katowice: Wydawnictwo Branta.
- Stober, R. (1992). *Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Sulowski, S., Wojtaszczyk, K.A. (2005). *System polityczny Republiki Federalnej Niemiec*. Warszawa: Elipsa.
- Wojtaszczyk, K.A. (1992). *Bundestag i Bundesrat w Republice Federalnej Niemiec*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Wojtaszczyk, K. A. (1992). *Współczesne systemy polityczne*. Warszawa: Wydawnictwo WSiP.
- Wolff, H.J., Bachof, P., Stober, R. (1987). *Verwaltungsrecht, II: Besonderes Organisations- und Dienstrecht*. München: C.H. Beck.
- Bezirksordnung für den Freistaat Bayern v. 22. August 1998.
- Bremisches Wahlgesetz v. 3. Mai 1955, Brem.GBl. 1990, 321.
- Gesetz über die Kommunalwahlen im Land Brandenburg v. 9. Juli 2009, GVBl.I/09, S. 326.
- Gesetz über die Wahlen in den Gemeinden und Kreisen in Schleswig-Holstein v. 19. März 1997, GVOBl. 1997, 151.
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, BGBl. S. 1.
- Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt v. 17. Juni 2014.
- Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt v. 17. Juni 2014.
- Kommunalwahlgesetz v. 22. Januar 2019, Amtsbl. I S. 127.
- Kommunalwahlordnung für das Land Sachsen-Anhalt v. 24. Februar 1994, GVBl. LSA 1994, 338, 435.
- Kommunalwahlordnung Nordrhein-Westfalen v. 5. August 1993, GV. NW. S. 521.
- Kommunalwahlordnung v. 16. Mai 2018, SächsGVBl. S. 313.
- Kommunalwahlordnung v. 2. März 2009, GVBl. 2009, 65.
- Kommunalwahlordnung v. 2. September 1983, GBl. 1983, 459.
- Kreisordnung Baden-Württemberg v. 19. Juni 1987, GBl. 1987, 288.
- Kreisordnung Bayern v. 22. August 1998; GVBl. 797.
- Kreisordnung Brandenburg v. 15. Oktober 1993, GVBl, I, 433.
- Kreisordnung Hessen v. 7. März 2005, GVOBl. I, 183.
- Kreisordnung Mecklenburg-Vorpommern v. 13. Januar 1998.
- Kreisordnung Niedersachsen v. 22. August 1996 GVBl. 365.
- Kreisordnung Nordrhein-Westfalen v. 14. Juli 1994 GV 646.
- Kreisordnung Rheinland-Pfalz v. 31. Januar 1994, GVBl.188.
- Kreisordnung Saarland v. 27. Juni 1997, Amtsbl. 682.
- Kreisordnung Sachsen v. 19. Juli 1993, GVBl S. 577.
- Kreisordnung Schleswig-Holstein v. 28. Februar 2003, GVOBl. 94.
- Landesgesetz über die Wahlen zu den kommunalen Vertretungsorganen v. 31. Januar 2004, GVBl. 1994, 137.

- Landesverordnung über die Wahlen in den Gemeinden und Kreisen in Schleswig-Holstein v. 9. Dezember 2019, GVOBl. 2019 643.
- Niedersächsische Kommunalwahlordnung v. 5. Juli 2006, Nds. GVBl. 2006, 280, 431.
- Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung v. 28. Januar 2003 GBBi. 2003, 41.
- Verordnung über die Wahlen der Gemeindevertretungen, Kreistage, Bürgermeister und Landräte im Land Mecklenburg-Vorpommern v. 28. Januar 2009, GVOBl. M-V S. 86.
- Wahlordnung für die Gemeinde- und die Landkreiswahlen v. 7. November 2006, GVBl. S. 852.