

OPINIE I KOMENTARZE FRDL  
SAMORZĄD TERYTORIALNY NA ŚWIECIE

## POZYCJA I FUNKCJE SAMORZĄDU LOKALNEGO W WIELOPO- ZIOMOWYM FEDERALNYM SYSTEMIE NIEMIEC

Dr Justyna Eska-Mikołajewska  
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

nr 8/2024

### Wprowadzenie

Niemcy są klasycznym przykładem „mieszanego modelu” administracji publicznej. Republika Federalna Niemiec jest państwem federalnym składającym się z różnych niezależnych krajów związkowych, które posiadają władzę państwową. Zasadniczo kraje związkowe mają zatem prawo do stanowienia prawa (art. 70 Konstytucji: *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*). W rezultacie konstytucje lokalne w poszczególnych krajach związkowych są czasami bardzo odmiennie skonstruowane, zwłaszcza że różnice wynikają z determinant uwarunkowanych historycznie. Cechą wspólną wszystkich konstytucji lokalnych jest jednak to, że społeczność lokalna musi mieć reprezentację, która wyłoni się z demokratycznych wyborów. Główna idea odnosi się do zadbania, aby ważne decyzje na poziomie lokalnym były podejmowane przez osoby lub komitety posiadające bezpośrednią legitymację demokratyczną. Dodatkowo w ważnych sprawach istnieje możliwość bezpośredniego podejmowania decyzji przez obywateli (decyzja obywatelska).

Podział odpowiedzialności za zadania publiczne pomiędzy rządem federalnym, krajami związkowymi, powiatami i gminami określa Ustawa Zasadnicza (czyli Konstytucja – *Grundgesetz*). Powiaty i gminy tworzą szczebel gminny. Powiaty wspierają gminy należące do niego w wypełnianiu ich zadań i przyczyniają się do sprawiedliwego zrównoważenia obciążeń. Dla gmin szczególne znaczenie ma art. 28 ust. 2 Ustawy Zasadniczej (*Grundgesetz*), który przyznaje im prawo do kierowania wszystkimi sprawami społeczności lokalnej. W praktyce podział ten oznacza, że rząd federalny i kraje związkowe ponoszą równą odpowiedzialność zorientowaną na skutki w zrównoważonym systemie za realizację zadań.

Podobnie jak w Polsce, gminy są najniższymi jednostkami w strukturze samorządowej. Gminy mają równy poziom autonomii, ale z punktu widzenia mieszanego modelu administracji publicznej – gminy nie są równe pod względem ich znaczenia w systemie. Warto też wspomnieć, że z prawnego punktu widzenia, gmina w Niemczech nie jest

pełnoprawnym szczeblem państwowym, nawet jeśli sugerują to jej organy i uprawnienia (demokratycznie wybrany organ przedstawicielski, tworzenie prawa lokalnego poprzez ustawy). Jest to raczej korporacja z prawem do samorządu. Prawo samorządu lokalnego zakotwiczone jest w art. 28 Ustawy Zasadniczej, którego centralne zdanie dla gmin (ust. 2 zdanie 1) brzmi: „Społecznościom należy zagwarantować prawo do regulowania wszelkich spraw społeczności lokalnej na własną odpowiedzialność w ramach prawa”. Zdanie to formułuje prawo samorządowe i jednocześnie je ogranicza w kilku aspektach.

Samodzielność zadań lokalnych jest prawdopodobnie najważniejszą zasadą niemieckiego prawa gminnego i dlatego jest świadomie zakotwiczona w Konstytucji. Jednakże to prawo do samorządności nie jest nieograniczone. Opcja taka jest rozsądna, ponieważ nacisk położony jest na sprawną, a przede wszystkim zgodną z prawem realizację zadań. Ustawodawca może zatem realizować ważne i trudne zadania, które przytłaczają gminy lub sprawy wymagające rozstrzygnięcia na poziomie ponadregionalnym.

### Tradycje niemieckiego samorządu lokalnego

W Niemczech system funkcjonalnie silnych i autonomicznych gmin, w ramach wielozadaniowego modelu samorządu lokalnego (*kommunale Selbstverwaltung*), rozwija się od ponad dwustu lat. Historia współczesnej samorządności lokalnej rozpoczyna się od reformy miejskiej z 1808 roku. Reforma miała służyć zarówno państwu, jak i miastom. Pomimo że samorząd lokalny w Niemczech ma długotrwałą demokratyczną tradycję to po okresie absolutyzmu jego znaczenie wzrosło ponownie, w wyniku reform przeprowadzonych pod wpływem Francji, okresu napoleońskiego w zachodnich Niemczech po 1801 r. oraz w wyniku reform pruskich z tego samego okresu, z kamieniem milowym pruskiego *Städteordnung* (kodeksu miast) z 19 listopada 1808 r., opracowanego przez Freiherr vom Stein, który to wprowadził obszerne ustawodawstwo w całych Niemczech w XIX wieku (Bogumil, Holtkamp, 2006, s. 14).

Z biegiem czasu w Niemczech rozwinęły się różne formy lokalnej władzy i rządów. Należą do nich „wolna wspólnota obywateli” (od 1808 r.), „rządy notabli” (w XIX w.), „rządy biurokracji miejskiej” (od drugiej połowy XIX w.), a także „rządy partii” (również od końca XIX w.) (Gabriel, Eisenmann, 2005, s. 120–138).

Regulacja samorządu lokalnego zawsze była kompetencją pojedynczych państw (później: landów), a nie państwa centralnego (Rzeszy, Cesarstwa, Federacji), ze szczególną pozycją miast-państw, które były jako takie członkami państwa centralnego (1815: Hamburg, Brema, Lubeka, Frankfurt; od 1945: Berlin, Hamburg, Brema). Z tego powodu inne traktowanie miast i innych społeczności lokalnych było normalne. W Prusach np. społeczności wiejskie zostały uregulowane prawnie dopiero w 1891 r.

Ze strony państwa centralnego pierwszą gwarancję samorządności lokalnej, wiążącą dla krajów związkowych, dała dopiero Konstytucja Weimarska z 1919 r. (artykuły 17.2, 127). Niestety funkcjonowanie samorządu lokalnego w Niemczech zostało dramatycznie unicestwione w latach 1933–1945, kiedy to pod rządami dyktatury nazistowskiej gminy były rządzone wedle zasad „Führera”. Rząd nazistowski próbował w 1935 r. narzucić jednolity *Deutsche Gemeindeordnung* dla wszystkich władz lokalnych w Niemczech, znosząc demokratyczną organizację i ujednociając w ten sposób tendencje ustawodawcze (Saldern, 1999, s. 2–19).

Po 1945 r. każdy kraj związkowy ustanowił swój kodeks władz lokalnych. Ustawa zasadnicza (*Grundgesetz*) – pierwotnie tymczasowa Konstytucja federalna Republiki Federalnej Niemiec, gwarantowała istnienie i funkcjonowanie samorządu lokalnego (artykuł 28 Ustawy Zasadniczej). Administracja publiczna w Niemczech w swojej współczesnej formie istnieje od początku XIX wieku. Istniała tendencja do ograniczania autonomii

samorządu lokalnego, dlatego po zakończeniu II wojny światowej priorytetem stała się odbudowa nowoczesnej administracji publicznej (Saldern, 1999, s. 2–19).

Tymczasem organizacja administracji publicznej była zupełnie odmienna w Republice Federalnej Niemiec i Niemieckiej Republice Demokratycznej (NRD), dwóch państwach utworzonych po II wojnie światowej. Okręgi stały się podstawową formą w NRD. Nie były to zdecentralizowane, lecz zdekoncentrowane jednostki administracji państwowej. Od 1945 r. do zjednoczenia Niemiec administracji publicznej w NRD nie można było nazwać demokratyczną i zdecydowanie brakowało komponentu samorządowego. Z kolei w Niemczech Zachodnich istniały dwie bazy demokratycznej administracji publicznej: narodowa administracja państwowa i samorząd (Saldern, 1999, s. 2–19).

Transformacja administracji publicznej na wschodzie zjednoczonych Niemiec przebiegała inaczej niż w innych krajach postkomunistycznych, które poszukiwały odpowiedniego systemu organizacji administracji publicznej i próbowały przywrócić zasady nowoczesnej administracji publicznej w różnych fazach i etapach reform.

Po zjednoczeniu Niemiec w 1990 r. nowe wschodnioniemieckie kraje związkowe ustanowiły własne kodeksy władz lokalnych. Stąd też specyfika samorządu lokalnego w Niemczech usankcjonowana jest, oprócz federalnej gwarancji konstytucyjnej, regulacjami każdego z 16 krajów związkowych (Seckelmann, 2008, s. 267–284).

## Struktura samorządu terytorialnego

Obecnie strukturę samorządu terytorialnego w Niemczech stanowi 16 landów Republiki Federalnej Niemiec obejmujących 12 629 gmin lokalnych, w tym 3 miasta-państwa. Wszystkie 16 krajów związkowych wraz z Rządem Federalnym (Bundem) tworzy zintegrowane państwo. W systemie niemieckim kraje związkowe mają szeroki zakres uprawnień, przykładowo mają prawo do stanowienia prawa (nie oznacza to, że obywatele mają różne prawa w różnych stanach). Dla każdego obywatela Republiki Federalnej Niemiec prawa i obowiązki są takie same w każdym z 16 krajów związkowych, a w Niemczech funkcjonuje „federalizm spółdzielczy”, zasada wzajemnej zależności i współpracy pomiędzy krajami związkowymi a Bundem (Franzke, 2016).

Każdy stan federalny (kraj związkowy) jest podzielony na trzystopniowy system wybranej administracji. W hierarchii administracyjnej powiaty są jednostkami administracyjnymi prowincji, stojącymi pomiędzy gminami a krajem związkowym. Zastępcą ustawowym okręgu jest radny powiatowy (*Landrat*), powoływany przez wybierany okręg (rada dzielnic). Okręgi zarządzają gminami. Wyjątkiem są miasta, które ze względu na swoją wielkość mają wyjątkowy status powiatu. Nie stanowią one oczywiście organów powiatu, uprawnienia nie ulegają dublowaniu, w związku z czym zadania powiatu przejmuje korporacja miejska (Struktur deutscher Kommunen, 2014).

W landach istnieje, oprócz gmin lokalnych, drugi stopień samorządu *Kreise* lub *Landkreise* (odpowiednik powiatów). Choć większe miasta zazwyczaj nie należą do *Kreis*, to jednak wspólnie pełnią funkcje pierwszego i drugiego stopnia samorządu lokalnego. Według Federalnego Urzędu Statystycznego w marcu 2024 r. w Niemczech było 106 niezależnych miast (*kreisfreie Städte*) i 294 powiaty wiejskie (*Landkreise*). Były one bardzo różnie rozłożone w poszczególnych krajach związkowych. Bawaria, największy pod względem powierzchni kraj związkowy, posiadała zdecydowanie najwięcej okręgów spośród krajów związkowych – 71 okręgów. Z 25 niezależnych miast (*kreisfreien Städten*) większość znajdowała się w południowej części Niemiec. Brema ma dwa niezależne miasta (Bremę i Bremerhaven), a Berlin i Hamburg są zarówno miastem, jak i krajem związkowym (de.statista.com/statistik).

Ponadto większe miasta są często dzielone na dzielnice miejskie z mniejszym lub bardziej rozbudowanym zakresem własnych uprawnień. Podobne zjawiska można

zaobserwować także w połączonych gminach, gdzie stare społeczności czasami zachowują pewne uprawnienia. Z drugiej strony mniejsze społeczności (i to dość często, bo aż 77% społeczności lokalnych), mają zjednoczoną administrację z innymi. Ma to swoje umocowanie w prawach stanowych (ziemnych), w starej i nadal używanej, choć problematycznej konstytucyjnie formie *Amt* (wspólnego urzędu) lub *Gemeindeverwaltungsverband* lub *Verwaltungsgemeinschaft*. Chociaż te rozwiązania nie zakładają porozumienia poszczególnych społeczności, to mogą one również współpracować w formie dobrowolnej współpracy międzygminnej (*Zweckverband*). W dwóch krajach związkowych istnieje alternatywa w postaci budowania wspólnot lokalnych na dwóch poziomach: połączenia kilku wspólnot lokalnych (*Ortsgemeinden*) we wspólnotę drugiego stopnia z własną radą i administracją (*Samtgemeinde* w Dolnej Saksonii i *Verbandsgemeinde* w Nadrenii-Palatynacie) (Struktur deutscher Kommunen, 2014).

Wreszcie w niektórych krajach związkowych i dla określonych celów istnieją związki społeczności lokalnych z wyższymi stowarzyszeniami, tworząc rodzaj trzeciego szczebla samorządu lokalnego (*Landschaftsverbände, Bezirksverbände*), obok zdekoncentrowanych form administracji państwowej. Gminy w Niemczech zrzeszają się w stowarzyszeniach gmin, takich jak Związek Miast Niemieckich, Niemiecki Związek Powiatów lub Związek Miast i Gmin. Stowarzyszenia te reprezentują interesy gmin, m.in. wobec Rządu Federalnego i Unii Europejskiej, oraz opowiadają się za ochroną samorządu gminnego. W celu reprezentowania swoich interesów społeczności lokalne są zrzeszone w związkach na szczeblu kraju związkowego i centralnego państwa, w oddzielnych organizacjach dla większych miast (*Deutscher Städtetag*), dla innych społeczności lokalnych (*Deutscher Städte- und Gemeindebund*) i dla okręgów (*Deutscher Landkreistag*) (Struktur deutscher Kommunen, 2014).

Przykłady tzw. wyższych stowarzyszeń gmin (höhere Kommunalverbände) można wskazać w Bawarii – są to powiaty (Bezirke), w Nadrenii-Palatynacie związki powiatowe (*Bezirksverbände*), w Badenii-Wirtembergii i Hesji krajowe stowarzyszenia opieki społecznej (*Landeswohlfahrtsverbände*), w Nadrenii Północnej-Westfalii związki powiatowe (*Landschaftsverbände*).

Wyższe stowarzyszenia gmin wykonują w imieniu swoich wspólnot członkowskich zadania, które mogą być wykonywane skuteczniej przez większe jednostki administracyjne. W pozostałych krajach związkowych zadania takie są wykonywane częściowo na szczeblu krajowym. W miastach-krajach Hamburg i Berlin niższe poziomy administracyjne to powiaty (Bezirke), w Bremie są to dwie autonomiczne gminy Brema i Bremerhaven. Organizacje te mają szczególną rolę w uczestnictwie w decyzjach państwowych i na szczeblu europejskim (Komitet Regionów).

Administracja publiczna zatem dzieli się na trzy podstawowe szczeble: federalny, prowincjonalny i gminny. Oczywiście najwyższy jest szczebel federalny (Bund), w skład którego wchodzi Rząd Federalny, Kanclerz Federalny, Prezydent Federalny, parlament niemiecki (*Bundestag* i *Bundesrat*) oraz inne organy krajowej administracji państwowej.

Podobnie jak na szczeblu federalnym i stanowym, decyzje na szczeblu lokalnym podejmują „rządy” i „parlamenty” gmin – tzw. organy przedstawicielskie. Na wzór wyborów federalnych i stanowych, ciała te są wybierane bezpośrednio, jednakowo i tajnie w wyborach powszechnych. Mogą podejmować uchwały, ale nie mogą stanowić prawa wykraczającego poza prawnie nakreślone granice. Wybrane przez obywateli organy podejmują decyzje, które administracja musi wdrożyć w drodze demokratycznego głosowania. Wielkość organów zależy od liczby ludności gminy. Niektóre rady gmin liczą 20 członków, a rady miejskie mogą liczyć do 90 członków. Zawsze pracują honorowo *Pro publico bono*, ale otrzymują zwrot kosztów. W celu podjęcia decyzji w danej sprawie wnioski składają grupy parlamentarne lub poszczególni radni. Są one omawiane, a następnie głosowane w sposób demokratyczny. Radni mają także możliwość delegowania niektórych decyzji administracji (Country Specifics Local Government Structures).

Ponieważ nie wszystkie sprawy da się szczegółowo omówić na posiedzeniach rady, radni powołują komisje doradcze lub decyzyjne. Dotyczą one takich tematów, jak finanse, personel lub szkoły, a także planowanie, mobilność, środowisko, kultura oraz sprawy młodzieży i rodziny. W skład komisji wchodzi członkowie grup parlamentarnych, których liczba odzwierciedla proporcjonalnie liczbę mandatów posiadanych przez każdą partię. Rada może także wyznaczyć „świadomych obywateli” do pracy w komisjach.

Z kolei burmistrzowie i administratorzy okręgów kierują administracją w pełnym wymiarze czasu pracy i przewodniczą radom gmin i miast oraz radom powiatów. Tam mają pełne prawo głosu. W zależności od kraju związkowego wybierani są na pięć do ośmiu lat.

## Podstawy prawne samorządu lokalnego

Federalna gwarancja samorządności lokalnej zawarta jest w artykule 28 ust. 1 i 2 niemieckiej Ustawy Zasadniczej (*Grundgesetz*):

*1.1.1. Porządek konstytucyjny państw musi być zgodny z podstawowymi zasadami republikańskiego, demokratycznego i socjalnego państwa konstytucyjnego w rozumieniu niniejszej Ustawy Zasadniczej. W państwach, dystryktach i gminach obywatele muszą mieć wybieranych przedstawicieli.*

*1.1.2. Społecznościom należy zagwarantować prawo do regulowania wszystkich lokalnych spraw na własną odpowiedzialność, w ramach prawnie określonych ram. Stowarzyszenia społeczności mają również prawo do samorządności, w ramach swoich jurysdykcji prawnych i w ramach przepisów prawa. Gwarancja samorządu lokalnego stanowi również podstawę lokalnej odpowiedzialności finansowej. Podstawa ta polega na prawie gmin do otrzymywania części podatków, które są pobierane zgodnie z siłą ekonomiczną lokalnej społeczności, a także do ustalania stawki poboru podatków lokalnych.*

W wyborach dystryktowych i gminnych osoby będące obywatelami państw członkowskich Wspólnoty Europejskiej również mają prawo głosu i mogą być wybierane w wyborach powszechnych, bezpośrednich, wolnych, równych oraz tajnych. W gminach zgromadzenie gminne może zastąpić wybieralny organ terytorialny.

Podstawowa zasada autonomii władzy lokalnej ma swoje umocowanie prawne w Ustawie Zasadniczej (*Grundgesetz*), zgodnie z którą przyjęto gwarancję samorządności lokalnej w odniesieniu do wszystkich wspólnot lokalnych w Niemczech, z dodatkową gwarancją prawnie przyznanych uprawnień dla związków wspólnot (*Gemeindeverbände*), zwłaszcza drugiego szczebla (*Kreise*). Gwarancja obejmuje również finansową samoodpowiedzialność. Ta gwarancja, wyrażona w artykule 28.2 Ustawy Zasadniczej (*Grundgesetz*), jest uzupełniona gwarancją swobodnie wybranej reprezentacji ludu, nie tylko na poziomie krajów związkowych, ale także na poziomie *Kreise* i wspólnot lokalnych (artykuł 28.1 ph. 2).

Każdy kraj związkowy (oprócz miast-państw) w Niemczech stworzył podstawę samorządu lokalnego, zgodnie z federalnymi przepisami konstytucyjnymi, w formie kodeksów gminnych i powiatowych (w Saarland, prawa samorządu lokalnego). Oprócz tych podstawowych praw, w zależności od struktury i zakresu prawa, istnieją również prawa specjalne, takie jak lokalne prawa wyborcze, prawa dotyczące lokalnej pracy społecznej, prawa dotyczące podatków lokalnych, a w niektórych krajach związkowych prawa dotyczące dodatkowych lokalnych szczebli administracyjnych. Przepisy te dotyczą jednorodności Federacji i wszystkich krajów związkowych w niemieckim systemie konstytucyjnym. Są to minimalne warunki, obowiązkowe dla każdej władzy politycznej. Zwyczaj są one uzupełniane i często konkretyzowane przez dodatkowe rozporządzenia

w konstytucjach krajów związkowych. W przypadku miast-państw ich konstytucje są również konstytucjami miasta, jako gminy (<https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen>).

Interpretacja tej gwarancji federalnej, wyjaśniona przez obszerną dyskusję i jurysprudence, wciąż wzbudza wiele kontrowersji. Co do zasady oznacza ona, że samorząd lokalny zajmuje się wszystkimi sprawami lokalnej społeczności. Dlatego też nie jest konieczna specjalna lista pojedynczych zadań. W przypadku ogólnych problemów, takich jak planowanie autostrad lub elektrowni, czy też międzynarodowa współpraca rozwojowa, jest to kompetencja zdecydowanie po stronie decyzji planistycznych administracji centralnej i polityki zagranicznej państwa. Uniwersalny charakter władzy społeczności lokalnych ogranicza działalność *Kreise* w zakresie prawnie przypisanych zadań. Jeśli chodzi o władze lokalne, działają one na własną odpowiedzialność, chyba że ustawodawstwo tego nie ogranicza ani nie określa. W takich dziedzinach władze lokalne mogą działać w roli delegowanej administracji państwowej. Władza lokalna obejmuje również ustawową władzę władz lokalnych.

Elementem w zakresie stanowienia prawa jest tzw. konkretyzacja prawna. Każdy kraj związkowy – z wyjątkiem miast-krajów – musi uzupełnić konstytucyjne zasady i reguły swoim ustawodawstwem. Zazwyczaj istnieje kodeks wspólnot lokalnych (*Gemeindeordnung*) i kodeks wspólnot drugiego stopnia (*Landkreisordnung* lub *Kreisordnung*), czasami oba są połączone w jednym prawie (Brandenburgia, Meklemburgia-Pomorze Przednie: *Kommunalverfassung*, Saara: *Kommunalselbstverwaltungsgesetz*, Turyngia: *Kommunalordnung*). Często te prawa zawierają przepisy dotyczące współpracy międzygminnej i związków gmin wokół dużych miast, oraz są regulowane przez prawa specjalne. Wszystkie te prawa zostały uchwalone po 1945 r., a w Niemczech Wschodnich po 1990 r. i są bardzo często modyfikowane (Feld, Von Hagen, 2007). Ustawą z 17 grudnia 2010 r., Dolna Saksonia skodyfikowała wszystkie uprawnienia władz lokalnych w jednym *Kommunalverfassungsgesetz*.

Ustawodawstwo federalne nie ma dużego wpływu na samorząd lokalny, chociaż władze lokalne są podporządkowane pod ustawodawstwo kraju związkowego, a także ustawodawstwo federalne. Jednak władza podziału zadań, dawniej często rozszczona przez ustawy federalne, jest ograniczona od czasu reformy konstytucyjnej z 2006 r., która wykluczyła bezpośredni obowiązek realizacji przez władze lokalne na mocy ustawodawstwa federalnego, czyli: zawsze musi być on wykonywany przez kraje związkowe, a ich uprawnienia do decydowania o wykonaniu na szczeblu lokalnym (artykuł 87.1, ph. 7 BL) (Vetter, 2010). Bezpośrednie przekazanie zadań władzom lokalnym na mocy ustaw federalnych nie jest już dozwolone, chyba że uzasadniają to specjalne przepisy konstytucyjne. Poza tym administracja federalna, bardzo ważna na szczeblu centralnym, nie ma wielu zasobów instytucjonalnych na szczeblu lokalnym (wyjątki: bardzo ograniczona policja federalna, administracja wojskowa, drogi wodne, autostrady). W niektórych dziedzinach, oprócz zabezpieczenia społecznego, istnieją specjalne formy samorządu, niezależne od władz lokalnych, jak koleje i poczta, które przeszły prywatyzację organizacyjną i dlatego obecnie występują jako przedsiębiorstwa.

Należy wspomnieć również o Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego. Biorąc pod uwagę historyczną tradycję samorządu lokalnego w Niemczech i współpracę Niemiec na szczeblu Rady Europy, udział Niemiec w przygotowaniu i uchwaleniu Karty Lokalnej był oczywisty. W rzeczywistości Niemcy należały do pierwszych państw sygnatariuszy Karty. Karta została zatwierdzona przez ustawę federalną z dnia 22 stycznia 1987 r. (BGBl. II, s. 65) i ratyfikowana bez zastrzeżeń. Deklaracja dotycząca Berlina została uchylona od czasu zjednoczenia Niemiec. Istnieje jednak problem z jej stosowaniem, gdyż opiera się ona na ustawie federalnej, podczas gdy, jak podkreślono wcześniej, ustawodawstwo dotyczące władz lokalnych jest uprawnieniem dotyczącym krajów związkowych. Dlatego też możliwe są wątpliwości co do konstytucyjności prawa zatwierdzającego. Zgodnie z praktyką (Umowa Lindau z 1957 r.) traktaty międzynarodowe dotyczące uprawnień krajów związkowych są akceptowane, jeśli kraje związkowe wyraziły na nie

wcześniej zgodę. Nie ma jednak orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego potwierdzającego tę opinię. Dlatego wielu niemieckich ekspertów argumentuje, że artykuł 28 Ustawy Zasadniczej zawiera wszystkie gwarancje Europejskiej Karty Samorządowej.

## Kompetencje, uprawnienia i usługi świadczone przez władze lokalnych

System samorządu lokalnego w Niemczech dzieli odpowiedzialność subnarodową z landami (rządami krajów związkowych). Niemiecki system federalny został scharakteryzowany jako ten, w którym ustawodawstwo jest scentralizowane na szczeblu federalnym, podczas gdy administracja polityczna, w tym wykonywanie federalnych praw i realizacja określonej polityki, jest podejmowana przez landy i ich lokalne rządy. W ramach tego systemu landy mają władzę ustawodawczą, o ile konstytucja nie przypisuje jej rządowi federalnemu (Feld, Von Hagen, 2007, s. 131). Wollman i Kuhlman szacują, że 70–85% ustaw federalnych i stanowych jest wdrażanych przez władze lokalne (w istocie rząd federalny nie ma prawa posiadać federalnych biur regionalnych) (Wollman, Kuhlmann, 2012).

Funkcje samorządu lokalnego obejmują usługi obowiązkowe – takie, do świadczenia których są one zobowiązane prawnie ze strony rządu federalnego lub stanu, oraz usługi dobrowolne lub opcjonalne. Usługi obowiązkowe – chociaż obowiązkowe zadania różnią się w zależności od stanu, do najważniejszych należą:

- budowa i utrzymanie szkoły;
- opieka nad młodzieżą (w tym przedszkole świadczenia dla wszystkich dzieci powyżej trzeciego roku życia);
- dotowane budownictwo mieszkaniowe;
- budowa i utrzymanie dróg lokalnych;
- zaopatrzenie w energię i wodę;
- wywóz ścieków i odpadów;
- ochrona przeciwpożarowa.

Wiele usług społecznych jest finansowanych przez gminy, ale dostarczane przez organizacje non-profit.

Usługi opcjonalne mogą obejmować:

- planowanie miasta,
- transport publiczny,
- udogodnienia kulturalne,
- domy seniorów,
- ośrodki młodzieżowe,
- obiekty rekreacyjne i sportowe.

Zakres kompetencji, ale i zadań przypisanych samorządom lokalnym wynika z następujących zasad (Wollman, Kuhlmann, 2012):

Zasada powszechności. Jak wskazano już wcześniej, społeczności lokalne zasadniczo są autonomiczne w wykonywaniu wszystkich zadań na rzecz swojej społeczności i regulowaniu określonych dziedzin, jednak tylko w granicach ustalonych przez

ustawodawstwo państwa. W praktyce ważne są przede wszystkim lokalne usługi o charakterze ekonomicznym i nieekonomicznym, często podsumowywane jako *Daseinsvorsorge* (zapewnienie bytu). Zgodnie z prawem obywatele mają prawo do uczestnictwa w tych usługach. Usługi nieekonomiczne tego rodzaju to np. przedszkola i żłobki, boiska sportowe, pływalnie, instytuty edukacyjne, instytucje kulturalne na koncerty, teatry itp., parki, szpitale, cmentarze. Uprawnienia te uzupełnia władza planistyczna władz lokalnych, usuwanie ścieków i odpadów, udział w instytucjach edukacyjnych.

Ponadto, jeśli chodzi o lokalne cele i potrzeby, społeczności lokalne mają prawo do prowadzenia działalności gospodarczej, zakładania lokalnych banków oszczędnościowych, przedsiębiorstw zajmujących się dystrybucją energii i wody, lokalnym ruchem drogowym, budownictwem mieszkaniowym itp. Przedsiębiorstwa te mogą być częścią administracji lokalnej lub odrębnymi instytucjami prawa publicznego bądź spółkami handlowymi będącymi własnością społeczności lokalnej. Często przedsiębiorstwa te mogą być organizowane we współpracy kilku społeczności lokalnych. W przypadku konieczności i interesu publicznego władze lokalne mogą, zgodnie z prawem, ustanowić obowiązek korzystania z tych usług przez obywateli.

Ograniczenie praktyczne. Pomimo bardzo szerokiego zakresu kompetencji władzy lokalnej, jej wykonywanie jest trudne i ograniczone, ze względów finansowo-ekonomicznych oraz prawnych. Aby zrozumieć znaczenie tego ograniczenia, należy zauważyć, że samorząd lokalny, zgodnie z panującą opinią w Niemczech, należy rozumieć jako wydzieloną część administracji, a nie systemu konstytucyjnego, zatem żadne lokalne statuty nie mogą zastąpić prawa parlamentarnego. Z tego powodu, oprócz wspomnianego obowiązku korzystania z określonych usług lokalnych, wszelkie podatki lokalne, sankcje za naruszenia, wywłaszczenia, środki ochrony środowiska są możliwe tylko w zakresie, w jakim prawo to uzasadnia. Pomimo zasady powszechności, która pozwala na realizację dobrowolnych zadań lokalnych, to jednak respektowany jest margines praw i kompetencji władz lokalnych, który zasadniczo określony jest przez ustawodawstwo. Często deklaruje ono pewne zadania, jako obowiązkowe dla władz lokalnych, zwłaszcza w celu zapewnienia niezbędnych usług państwa socjalnego (np. pomoc społeczna, edukacja). Dzięki tej strukturze efektywna usługa może być połączona z lokalną samoodповідzialnością za istotę zadania. Regulacja prawna zawiera treść usług i środki, które mają być podjęte przez władze lokalne. W tym sensie np. planowanie urbanistyczne jest w dużej mierze regulowane przez ustawodawstwo obowiązujące w całym kraju, przy czym musi być aktualizowane przez władze lokalne, a zwłaszcza ich działalność gospodarcza musi uwzględniać intensywną regulację określonych dziedzin życia, nawet ze strony Unii Europejskiej.

Obowiązkowe zadania z dyrektywami lub delegowanymi uprawnieniami. W ten sposób wiele uprawnień władz lokalnych jest regulowanych mniej lub bardziej kompleksowo przez ustawodawstwo państwa, a władza lokalna jest ograniczona do prostego wykonywania, zgodnie z dyrektywami wydanymi przez nadrzędne organy państwa. Dotyczy to przede wszystkim zadań dotyczących porządku publicznego, w takich dziedzinach jak handel i rzemiosło, ruch drogowy, budownictwo, sprawy cudzoziemców, spotkania publiczne, podczas gdy organizacja policji obecnie jest na ogół oddzielona od władz lokalnych.

## Zasoby finansowe samorządu terytorialnego

Państwo federalne z samorządem lokalnym jest systemem wielopoziomowym, a to oznacza, że każdy poziom ma własne zasoby. Ponieważ niemiecki federalizm opiera się na dwóch poziomach federacji i landów, pozycja samorządu lokalnego jest słabsza (artykuł 106.9 BL). Oczywiście społeczności lokalne mają własne aktywa i władzę ustawodawczą, ale ustawodawstwo, zwłaszcza ustawodawstwo podatkowe, jest zastrzeżone dla



państwa, przede wszystkim federacji. Reguły i ograniczenia fiskalne to zasady ustanowione przez rządy wyższego szczebla, które ograniczają wybory fiskalne samorządów lokalnych. Zasady takie mogą obejmować rodzaj podatków, jakie mogą nakładać samorządy lokalne; swobodę samorządów w ustalaniu stawek; pułapy stawek podatkowych, wydatków i długu, które mogą zostać przekroczone; zakazy lub ograniczenia deficytów budżetowych oraz warunki podnoszenia podatków lub emitowanie długów (takich jak wymaganie zgody obywateli w drodze referendum lub wymaganie zgody rządu wyższego szczebla). Prawo federalne ogranicza rodzaj podatków, jakie samorządy lokalne mogą nakładać, do podatku od nieruchomości i podatku od działalności gospodarczej.

Co do zasady dochody samorządów lokalnych składają się z podatków pobieranych lokalnie, podatków dzielonych, dotacji oraz opłat i prowizji.

### *Podatki lokalne*

Ustawodawstwo federalne przypisuje podstawy opodatkowania różnym szczeblom władzy. Samorządy lokalne mogą pobierać lokalny podatek od nieruchomości oraz podatek od działalności gospodarczej (podatek od kapitału obrotowego i zysków średnich i dużych przedsiębiorstw). Około 15% dochodów z podatku od działalności gospodarczej jest dzielone ze stanem, a 5% z rządem federalnym. Samorządy lokalne mają pewną, choć nie pełną, swobodę w zakresie stawek, jakie mogą ustalić w przypadku obu tych podatków (więcej na temat rodzajów i specyfikacji struktury podatków w Niemczech:

[https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren\\_Bestellservice/steuern-von-a-z-2023.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/steuern-von-a-z-2023.pdf?__blob=publicationFile&v=1)).

Gminy realizują istotne zadania usług publicznych, m.in. w zakresie miejskich szlaków komunikacyjnych, lokalnego transportu publicznego, zaopatrzenia w energię i wodę, ochrony przeciwpożarowej i kłesk żywiołowej, sportu oraz poprzez sponsoring szkół, przedszkoli czy innych instytucji społecznych. Kraje związkowe odpowiadają za zapewnienie gminom odpowiednich środków finansowych na realizację ich zadań. Dotacje od państwa na rzecz gmin stanowią ważne źródło finansowania gmin. Od 1970 r. gminy uczestniczą także w dochodach z podatku dochodowego, a od 1998 r. w dochodach z podatku obrotowego (<https://fm.baden-wuerttemberg.de/>).

### *Wsparcie finansowe*

Rząd federalny wspiera finansowo kraje związkowe i gminy w realizacji ich zadań w zakresie swoich konstytucyjnych kompetencji, w tym poprzez pomoc finansową na szczególnie ważne inwestycje mające na celu zrównoważenie różnych sił gospodarczych na terytorium federalnym lub poprawę wydajności gminnej edukacji czy infrastruktury. Rząd federalny zwiększył także kilkakrotnie swój udział w wydatkach socjalnych gmin i udziały w podatku od sprzedaży, które przyznaje gminom, aby ogólnie wzmocnić ich sytuację finansową.

Pod względem prawnej organizacji państwa gminy są przypisane stanom. Regulują one gminne prawo budżetowe i odpowiadają za zapewnienie swoim gminom odpowiednich środków finansowych. Pomimo konstytucyjnej odpowiedzialności finansowej stanów za gminy, rząd federalny zapewnia gminom znaczne wsparcie w finansowaniu ich zadań. Zgodnie z Ustawą Zasadniczą (*Grundgesetz*), rząd federalny dysponuje w tym celu jedynie ograniczonymi kanałami finansowania (udział w ustawach o świadczeniach pieniężnych, pomoc finansową, wspólne zadania), z których w znacznym stopniu korzysta. Oprócz tych funduszy federalnych kraje związkowe i ich gminy otrzymują ryczałtową ulgę na realizację określonych zadań w ramach pionowej dystrybucji podatku obrotowego, w zakresie której rząd federalny zrzeka się udziałów w podatku obrotowym na rzecz stanów.

W ostatnich latach kryzysu rząd federalny rozszerzył swoje usługi wsparcia dla gmin ze względu na ogólną odpowiedzialność gospodarczą (np. w 2020 r. poprzez federalną

rekompensatę podatku handlowego w wysokości 6,1 mld euro). Gminy czerpią także bezpośrednio i pośrednio korzyści z różnych innych działań rządu federalnego, mających na celu zarządzanie kryzysem i wzmacnianie gospodarki (m.in. w ramach tarczy ochrony gospodarczej o wartości do 200 miliardów euro oraz pakietów pomocowych o łącznej wartości 95 miliardów euro) (<https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Oeffentliche-Finzen/Foederale-Finanzbeziehungen/Fachkonferenz-Kommunalfinzen/bericht-ueber-die-fachkonferenz-kommunalfinzen.pdf>).

Poniżej wymieniono wybrane federalne środki pomocowe. Siła wsparcia koncertuje się na działaniach podejmowanych przez rząd federalny, zarówno obecnie, jak i w przeszłości, które prawdopodobnie będą miały istotny pozytywny wpływ na finanse gmin w roku 2024 i w latach kolejnych. W wielu przypadkach działania pomocowe rządu federalnego dotyczą zadań realizowanych częściowo przez kraj związkowy, a częściowo przez ich gminy. W takich przypadkach często w poszczególnych krajach związkowych obowiązują odmienne regulacje dotyczące tego, jaką część danego zadania wykonywało państwo, a jaką powierzono gminom

([https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche\\_Finzen/Foederale\\_Finanzbeziehungen/Kommunalfinzen/entlastungen-der-kommunen-durch-den-bund-tabelle.html](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Kommunalfinzen/entlastungen-der-kommunen-durch-den-bund-tabelle.html)).

#### *Ogólne ulgi dla gmin:*

*Pakiet pomocowy o wartości 5 miliardów euro mający na celu wzmocnienie siły finansowej gmin od 2019 r.:*

1. trwały wzrost udziału gmin w podatku VAT o 2,4 mld euro rocznie
2. trwałe zwiększenie udziału w podatku VAT landów o 1,0 mld euro
3. trwały wzrost udziału w kosztach zakwaterowania i ogrzewania (*Die Kosten der Unterkunft und Heizung – KdU*) o około 1,6 mld euro rocznie od 2018 roku.

#### *Szczegółowe zestawienie wsparcia:*

- I. Sektor socjalny (przepisy dotyczące świadczeń pieniężnych): całkowite przejście wydatków na podstawowe zabezpieczenie na starość i w przypadku obniżonej zdolności do pracy od 2014 roku (szacunek w budżecie federalnym na 2024 rok: 10,9 mld euro).
- II. Ponowne podwyższenie składki federalnej na koszty ogrzewania i zakwaterowania – KdU (łącznie szacunek w budżecie federalnym na 2024 r.: 11,1 mld euro).
- III. Edukacja i opieka. Utworzenie funduszy specjalnych (pomoc finansowa):
  1. Rozszerzenie opieki nad dziećmi do czasu ich rozpoczęcia nauki w szkole: około 5,4 miliarda euro (2007–2026).
  2. „Rozbudowa całodobowej opieki nad dziećmi w wieku szkolnym”: 3,5 mld euro (2020–2028).
  3. „DigitalPakt School” (inwestycje w cyfrową infrastrukturę edukacyjną w szkołach): 6,5 mld euro (2019–2024).
- IV. Wsparcie poprzez przeniesienie udziałów VAT na rzecz landów:
  1. Ustawa o jakości opieki dziennej: łącznie około 4 miliardy euro w latach 2023 i 2024.
  2. Rekompensata dodatkowych kosztów operacyjnych prawa do całodziennej opieki dla uczniów szkół podstawowych: łącznie 2,49 mld euro (2026–2029), od 2030 r. 1,3 mld euro rocznie. .

3. Rekompensata za zwiększone koszty funkcjonowania ośrodków opieki dziennej: 845 mln euro.

V. Lokalny transport publiczny

1. Regularne zwiększanie środków na regionalizację (z 7,3 mld euro w 2014 r. do 13,2 mld euro w 2024 r.).

2. Trwałe zwiększenie środków na regionalizację o 1 miliard euro w 2022 roku i wzrost dynamizacji z 1,8% do 3% rocznie od 2023 do 2031 r.

3. Rekompensata strat „Deutschlandticket” w wysokości 1,5 miliarda euro rocznie (2023–2025).

VI. Pomoc finansowa, zgodnie z ustawą o finansowaniu komunikacji miejskiej (2024: 1 miliard euro, od 2025 – 2 miliardy euro i od 2026 dynamicznie rosnąca o 1,8%), na inwestycje gmin w lokalny transport zbiorowy oparty na szynach.

VII. Mieszkalnictwo i rozwój miast oraz cyfryzacja:

1. Budownictwo socjalne: pomoc finansowa zgodnie z art. 104 d Ustawy Zasadniczej w wysokości 7,65 miliarda euro w środkach programu (2022–2024).

2. Ogólne działania na rzecz rozwoju obszarów miejskich: pomoc finansowa zgodnie z art. 104 b GG w wysokości około 2,37 miliarda euro w środkach programu (2022–2024).

3. Cyfryzacja poprzez ustawę o dostępie do Internetu około 3 miliardy euro (rozwój cyfrowych usług administracyjnych).

4. Rozbudowa infrastruktury cyfrowej: fundusze na dotowaną rozbudowę gigabitowej sieci światłowodowej, zwłaszcza na obszarach o małej gęstości zaludnienia (cel na 2024 r.: ok. 1,5 mld euro).

VIII. Rozwój regionalny – wsparcie strukturalnie słabych regionów i gmin:

1. Promowanie działalności inwestycyjnej gmin słabych finansowo poprzez ustawę o promocji inwestycji komunalnych: 7 mld euro (2015–2025) (pomoc finansowa).

2. Wspólne zadanie poprawy struktury rolnictwa i ochrony wybrzeża (GAK): 907 mln euro w 2024 r.

3. Wspólne zadanie poprawy regionalnej struktury gospodarczej (GRW): 679 mln euro w 2024 r., szczególnie w obszarze infrastruktury okołobiznesowej.

4. Wsparcie inwestycji landów i ich społeczności w ramach zmian strukturalnych w regionach węglowych pomocą finansową do 14 miliardów euro do 2038 roku.

IX. Opieka zdrowotna (Pakt na rzecz zdrowia publicznego 2021–2026):

1. Wsparcie poprzez przeniesienie udziałów VAT do państw na łączną kwotę 3,1 miliarda euro (200 mln euro (2021), 350 mln euro (2022), 500 mln euro (2023), 600 mln euro (2024), 700 mln euro (2025), 750 mln euro (2026)).

2. Środki z budżetu federalnego (PE 15): łącznie 900 mln euro (2021–2026).

X. Ochrona klimatu i środowiska:

*Fundusz Klimatu i Transformacji (KTF)/programy wsparcia*

1. Rezerwa ok. 1,7 mld euro na rok 2024 z KTF (m.in. na „Działania na rzecz ochrony klimatu naturalnego”, „Krajowa Inicjatywa Ochrony Klimatu”, „Adaptacja obszarów miejskich do zmian klimatu”).

2. Programy dofinansowania dostępne także dla gmin, takie jak: w obszarze renowacji budynków (fundusze federalne na rzecz efektywnych budynków) oraz w przyjaznym dla klimatu nowym budownictwie budynków mieszkalnych i niemieszkalnych.
- XI. Wsparcie poprzez przeniesienie udziałów VAT na rzecz landów:
1. Planowanie ciepłownictwa miejskiego: 100 mln euro rocznie (2024–2028), łącznie 500 mln euro.
- XII. Polityka migracyjna:
1. 2015–2022: Pomoc finansowa dla landów przez rząd federalny w łącznej wysokości 37 miliardów euro.
  2. 2023: Ryczałt w wysokości 3,75 mld euro (1,5 mld euro dla uchodźców z UKR, 2,25 mld euro ryczałtowa ulga dla uchodźców).
  3. 2024: Zaliczka w wysokości 1,75 miliarda euro w ramach rocznej stawki ryczałtowej na mieszkańca (7500 euro na osobę ubiegającą się o azyl po raz pierwszy.)
  4. Od 2025 r.: Zaliczka w wysokości 1,25 miliarda euro rocznie z tytułu rocznej stawki ryczałtowej na mieszkańca (7500 euro na osobę ubiegającą się o azyl po raz pierwszy) oraz szczytową stawkę ryczałtową na mieszkańca za poprzedni rok.

Ogólnie rzecz biorąc, gminy dobrze przetrwały liczne kryzysy, które miały miejsce w ciągu ostatnich kilku lat – m.in. dzięki znacznemu wsparciu rządu federalnego. Jednak sytuacja finansowa poszczególnych gmin charakteryzowała się znacznymi dysproporcjami, np. w zakresie stanu zadłużenia czy działalności inwestycyjnej gmin. Od ubiegłego roku ogólna sytuacja finansowa gminy znacznie się pogorszyła. W nadchodzących latach, oprócz wymagającego już zadania finansowania istniejącej infrastruktury i usług publicznych, przed gminami staną kolejne zadania – szczególnie w obszarze zmian klimatycznych. Często pojawia się obawa, że gminy osiągną swoje limity finansowe.

Na tym tle Federalne Ministerstwo Finansów zorganizowało, w dniu 5 lipca 2024 r., specjalistyczną konferencję na temat finansów gmin, pod przewodnictwem Parlamentarnej Sekretarz Stanu Katji Hessel ([program \[pdf, 235KB\]](#)). Podczas konferencji członkowie niemieckiego Bundestagu, przedstawiciele stanów, gmin i Federalnego Ministerstwa Finansów, a także eksperci ze świata nauki dyskutowali o tym, jak strukturalnie poprawić finansowanie samorządów lokalnych i wzmocnić lokalną aktywność inwestycyjną w obliczu napiętej sytuacji podmiotów sektora publicznego.

Skupiono się na następujących tematach:

- sytuacji finansowej gmin i ich pozycji w systemie federalnym,
- możliwych rozwiązań mających na celu zmniejszenie dysproporcji między gminami, oraz
- możliwych rozwiązań zrównoważonej struktury dochodów gmin.

Impulsem do zorganizowania tej specjalistycznej konferencji były roku obrady parlamentu nad ostatnią nowelizacją ustawy o reformie finansów gmin, wiosną 2024. Władze miejskie stoją przed ogromnymi, obecnymi i przyszłymi, wyzwaniem. Jako podmioty lokalne świadczą centralne usługi użyteczności publicznej i muszą dokonać niezbędnych inwestycji w niezbędną do tego infrastrukturę. Oprócz tego przed gminami stoją kolejne zadania, chociażby w obszarze polityki klimatycznej. Jednocześnie sytuacja finansowa gmin, jako całości, uległa znacznemu pogorszeniu od tego roku – po utrzymujących się nadwyżkach finansowych w latach 2012–2022. W 2023 r. gminy odnotowały w swoich budżetach zasadniczych łączny deficyt finansowania na poziomie 6,2 mld euro. Często pojawia się obawa, że gminy osiągną swoje granice finansowe w

realizacji swoich zadań i działalności inwestycyjnej, a istniejące dysproporcje pogłębią się ([www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche\\_Finzen/Foederale\\_Finanzbeziehungen/Kommunalfinzen/kommunalfinzen.html](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Kommunalfinzen/kommunalfinzen.html)).

## Podsumowanie

„Państwo” w Niemczech to albo federacja, albo kraj związkowy, w zależności od kontekstu, w którym termin ten jest używany. Mimo że Niemcy są federacją dwupoziomową, można mówić o trzech poziomach administracji publicznej: federalnym, krajowym (kraje związkowe) i lokalnym. Ale w większości krajów związkowych można też wskazać kolejne trzy poziomy – wysoki, średni i lokalny – podczas gdy w Berlinie i pięciu generalnie mniejszych krajach związkowych są dwa poziomy, a Brema i Hamburg mają zasadniczo tylko jeden. Aby jeszcze bardziej skomplikować sprawę, należy zauważyć, że powiaty wiejskie, jak również ich miasta i wsie stanowią dwa poziomy, także większe kraje związkowe mają cztery poziomy: krajowy, średni, powiatowy oraz gminy. W przypadku federacji daje to łącznie pięć poziomów, chyba że ktoś chce liczyć jako oddzielne poziomy, czego normalnie się nie robi.

Pomimo pozornej złożoności struktur administracyjnych, administracja w Niemczech opiera się na pewnych podstawowych zasadach, jednak z licznymi wyjątkami, które mają zastosowanie głównie ze względów pragmatycznych. Pierwsza zasada jest taka, że państwo federalne odpowiada za większość ustawodawstwa, a kraje związkowe za większość administracji. Drugą zasadą jest jedność dowodzenia, tj. próba połączenia funkcji administracyjnych w jednej jednostce. Na najwyższych szczeblach federacji i krajów związkowych jest np. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, które łączy ze sobą liczne funkcje, podczas gdy okręgi rządowe na średnim szczeblu, w ośmiu krajach związkowych, służą jako klasyczne przykłady jedności dowodzenia. Trzecią zasadą jest zdecentralizowana administracja, oparta na zasadzie samorządu podlegającego jedynie nadzorowi prawnemu państwa. Czwarta zasada, może być widoczna w *Allzuständigkeit*, czyli ogólnych uprawnieniach gmin, jednakże ogólne uprawnienia lokalnych rządów zostały w rzeczywistości ograniczone przez władze federalne i landowe.

Choć główna idea struktury samorządu lokalnego w Niemczech dotyczy kwestii organizacji administracyjnej, uregulowanej w rozdziale Ustawy Zasadniczej, to jednak zawsze reprezentuje prawo władz lokalnych i jest gwarantowana przez Federację. Zgodnie z ustawą samorząd lokalny podlega ochronie, a w sprawach lokalnego zaopatrzenia bytu decydujący wpływ ma stanowisko Bundesratu.

W kwestii finansowej samorząd lokalny (*Kommunen und Gemeinden*) nie tylko generuje własne dochody, ale może także samodzielnie dysponować swoimi inwestycjami. Zapisanie tego prawa w Konstytucji jest głównym osiągnięciem federalnego i pomocniczego systemu administracyjnego Republiki Federalnej. Oznacza to, że jest to nie tylko prawo, ale i obowiązek.

W ramach suwerenności finansowej najważniejsze źródła finansowania to opłaty i składki oraz podatki. Gminy otrzymują dotacje finansowe z tzw. państwowej puli wyrownawczej. Idea, która przyświeca temu rozwiązaniu, to: stworzyć równowagę pomiędzy szczególnie silnymi finansowo i szczególnie słabymi finansowo gminami. I wreszcie: dochody podatkowe. Głównymi źródłami finansowania podatkowego są: podatek od działalności gospodarczej i podatek dochodowy, chociaż ten ostatni wpływa do kasy gmin jedynie proporcjonalnie: lwią część jest dzielona po równo pomiędzy rząd federalny i stanowy. Z drugiej strony, podatki handlowe lub od nieruchomości należą w całości do dochodów gmin. Łącznie podatek handlowy i proporcjonalny podatek

dochodowy stanowią 80% ogółu dochodów gmin z dochodów podatkowych. Podatek od nieruchomości znajduje się na trzecim miejscu i wynosi 13%. Inne podatki miejskie, takie jak podatki od psów czy rozrywki, są dość popularne, ale stanowią jedynie ułamek dochodów podatkowych. Ciekawostką jest podatek od drugiego domu, uwaga skupia się – ściśle rzecz biorąc – nie na dochodach finansowych. Chodzi tu raczej o właścicieli drugiego domu, których ma się w ten sposób zmotywować do przekształcenia go w dom podstawowy.

Największą część wydatków gmin, bo prawie 30%, przeznaczają na świadczenia społeczne i wydatki na personel. Nieco mniejsza jest część przeznaczona na świadczenia rzeczowe. Dotyczy to w szczególności finansowania budynków komunalnych. Liczby te wyraźnie pokazują, jak niewielki jest zakres finansowy projektów politycznych; aby go rozszerzyć, wiele gmin zaciąga pożyczki. Ponadto niektóre kraje związkowe uruchomiły programy oddłużania swoich gmin: w Nadrenii Północnej-Westfalii „Pakt Wzmocnienia Finansów Miejskich”.

## Bibliografia:

Bogumil J., Holtkamp L., 2006. Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung-Eine poli-cyorientierte Einführung. Wiesbaden: VS, im Erscheinen begriffen.

Feld, L., Von Hagen, J., 2007. “Federal Republic of Germany”. [W:] A. Shah (ed.). *The Prac-tice of Fiscal Federalism: Comparative Perspectives*. Montreal. McGill-Queens Univer-sity. Press.

Fliedner O. Grundwissen Kommunalpolitik. Friedrich-Ebert-Stiftung. KommunalAka-demie Grundwissen Kommunalpolitik: Kommunalverwaltung, [https://li-brary.fes.de/pdf-files/akademie/kommunal/13890/13890-14.pdf](https://library.fes.de/pdf-files/akademie/kommunal/13890/13890-14.pdf) (dostęp: 11.09.2024).

Franzke J. (2016). Structure of the Local Tiers in Germany: Trends and Challenges in Lo-cal Governance and Autonomy. <https://www.researchgate.net/publication/316937100> (dostęp: 2.09.2024).

Fritz B., Feld L.P., 2020. “Common Pool Effects and Local Public Debt in Amalgamated Municipalities.” *Public Choice*, 183: 69–99.

Gabriel O., Eisenmann S., 2005. Local Government in the German federal system. [In:] Bas Denters / Lawrence E. Rose (Hrsg.), *Comparing Local Governance-Trends and Deve-lopments*. New York: Palgrave Macmillan, 120–138.

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Ausfertigungsdatum: 23.05.1949 <https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz> (do-stęp: 3.09.2024).

Saldern A., 1994. Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland. [W:] Roth R., Wollmann H. et al. (eds.). 1994: *Kommunalpolitik: Politisches Handeln in den Gemeinden*. Springer Wiesbaden.

Seckelmann M. (2008). Die historische Entwicklung kommunaler Aufgaben. *Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* Heft 2/2008, s. 267–284.

Struktur deutscher Kommunen Ein Überblick im Auftrag der Deutsch-Griechischen Versammlung (2014) [https://www.grde.eu/sys/uploads/306\\_49b\\_Struktur\\_deut-scher\\_Kommunen-de.pdf](https://www.grde.eu/sys/uploads/306_49b_Struktur_deut-scher_Kommunen-de.pdf) (dostęp: 10.09.2024).

Struktur deutscher Kommunen Ein Überblick im Auftrag der Deutsch-Griechischen Versammlung (2014),

[https://www.grde.eu/sys/uploads/306\\_49b\\_Struktur\\_deutscher\\_Kommunen-de.pdf](https://www.grde.eu/sys/uploads/306_49b_Struktur_deutscher_Kommunen-de.pdf) (dostęp: 10.09.2024).

UCLG Country Profiles, 2012, [https://www.gold.uclg.org/sites/default/files/Germany\\_0.pdf](https://www.gold.uclg.org/sites/default/files/Germany_0.pdf) (dostęp: 7.09.2024).

Wollman H., Kuhlmann S., 2012. "Federal Republic of Germany". [In:] *United Cities and Local Governments Country Profiles*.

Vetter A., 2010. "Germany". [In:] M. Goldsmith, E. Page (eds.). *Changing Government Relations in Europe*. London. Routledge.

<https://www.bundesfinanzministerium.de> (dostęp: 14.09.2024).

<https://www.bundestag.de/resource> (dostęp: 14.09.2024).

[https://fm.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-fm/intern/Publikationen/171214\\_Steuertipps\\_Kommunen.pdf](https://fm.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-fm/intern/Publikationen/171214_Steuertipps_Kommunen.pdf) (dostęp: 13.09.2024).

[https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren\\_Bestellservice/steuern-von-a-z-2023.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/steuern-von-a-z-2023.pdf?__blob=publicationFile&v=1)

<https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Oeffentliche-Finanzanzen/Foederale-Finanzbeziehungen/Fachkonferenz-Kommunal Finanzen/bericht-ueber-die-fachkonferenz-kommunal finanzen.pdf> (dostęp: 13.09.2024).

<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1129872/umfrage/landkreise-und-kreisfreie-staedte-bundeslaender-deutschland/> (dostęp: 30.09.2024).

## O AUTORZE

Dr Jolanta Gałuszka pracownik naukowo-dydaktyczny na Uniwersytecie Ekonomicznym w Katowicach oraz Karel de Grote University College, Faculty of Management and Technology, Business Administration, Antwerpia, Belgia na stanowisku docenta. Biegły sądowy w zakresie opodatkowania międzynarodowego, podatku VAT (karuzele VAT) oraz rachunkowości. Konsultant podatkowy w kancelariach prawnych, rachunkowych w kraju i za granicą. Doradca finansowy dla firm. Recenzent i członek Rady Programowej w „Asian Journal of Social Science Studies” w Singapurze, „Economics, Law and Policy” w USA. Autorka blisko 100 publikacji w kraju i za granicą w zakresie opodatkowania i finansów publicznych. Promotor prac magisterskich i licencjackich nagradzanych w konkursach organizowanych przez Śląski Oddział Doradców Podatkowych, oraz w 2023 przez NBP.

## STRESZCZENIE

### Streszczenie

Niemcy należą do grupy państw federacyjnych (związkowych) charakteryzujących się dużą samodzielnością poszczególnych krajów związkowych (tzw. landów – Länder) wchodzących w skład państwa jako związku. Samorząd lokalny w Niemczech odznacza się bardzo wysoką kompetencją krajów związkowych, niemniej jednak system w swoim funkcjonowaniu jest skomplikowaną współbieżnością jurysdykcji federalnej i krajów związkowych. W artykule podjęta zostanie próba rzucenia nieco więcej światła na przebieg i wzorzec funkcjonowania sektora publicznego w Niemczech oraz na czynniki, które go kształtowały. Niemiecki przykład nie jest typowy, ponieważ istnieją różne typy i formy organizacji miejskiej. Ze względu na doświadczenie historyczne i ewolucję w Niemczech rozwinęły się różne typy lokalnej organizacji administracji publicznej, które będą głównym przedmiotem niniejszego artykułu. Przedstawione zostaną specyficzne cechy systemów wyborów miejskich, wskazana zostanie różnorodność systemów politycznych miejskich i możliwości zaangażowania obywateli w administrowanie sprawami publicznymi oraz najważniejsza kwestia – sposób finansowania. Warty wskazania jest także fakt, iż dla politologów administracja publiczna w Niemczech – jej organizacja i funkcja – jest interesującym laboratorium, w którym można badać godne uwagi zachodzące interakcje.

Słowa klucz: Republika Federalna Niemiec, administracja publiczna, władze lokalne, struktura i organizacja samorządu terytorialnego, źródła finansowania

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego

....

Warszawa, kwiecień 2024  
Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego  
ul. Edwarda Jelinka 6, 01-646 Warszawa

WWW.FRDL.ORG.PL