

Izabela Lewandowska-Malec

SAMORZĄD GMINNY W POLSCE A I W NIEMCZECH. WYBRANE ZAGADNIENIA

Rys historyczny samorządu terytorialnego w obu państwach w okresie międzywojennym i powojennym

Losy samorządu terytorialnego w Polsce i w Niemczech kształtowały się odmiennie w okresie międzywojennym i po II wojnie światowej. W latach 1918-1939 w Polsce funkcjonował samorząd terytorialny, początkowo według systemów pozaborczych¹. Pierwsza konstytucja II Rzeczypospolitej (II RP) z 17 marca 1921 roku zagwarantowała powołanie szerokiego samorządu terytorialnego na wszystkich szczeblach ówczesnego podziału terytorialnego kraju: w gminach, powiatach i województwach². Ujednoczenie ustroju samorządu terytorialnego w gminach i powiatach nastąpiło ustawą tzw. scalenią³. Nie doszło natomiast do wprowadzenia instytucji samorządu w województwach. Jedynie w województwie pomorskim i poznańskim funkcjonował samorząd terytorialny jeszcze na podstawie przepisów pruskich⁴.

Kolejna konstytucja II RP z 23 kwietnia 1935 roku⁵ hołdowała państwowej teorii samorządu terytorialnego, w myśl której stanowi on zdecentralizowaną formę administracji państwowej. Zmiany konstytucyjne i ustawowe wpłynęły w znaczący sposób na kondycję samorządu terytorialnego w Polsce w okresie międzywojennym, istotnie ograniczając jego znaczenie i możliwości działania⁶.

¹ Por. H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 2001, s. 108; także: J. Malec, D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2000, s. 152-155.

² Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (dalej Dz.U. RP) 1921, nr 44, poz. 267.

³ Ustawa z dnia 23 marca 1933 roku o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, Dz.U. RP 1933, nr 35, poz. 294.

⁴ J. Malec, D. Malec, op. cit., s. 154-155.

⁵ Dz.U. RP 1935, nr 30, poz. 227.

⁶ Por. H. Izdebski, op. cit., s. 110.

W Niemczech natomiast samorząd komunalny został zlikwidowany w latach faszyzmu jako sprzeczny z centralistyczną administracją państwową⁷.

Inaczej również kształtowały się losy samorządu terytorialnego w obu krajach już po II wojnie światowej. W okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (PRL) toczył się proces degradacji samorządu terytorialnego aż po jego likwidację ustawą z 20 marca 1950 roku o terenowych organach jednolitej władzy państwowej⁸. W Niemczech następował wówczas proces odwrotny. W latach 1945-1946 powrócono do instytucji samorządu terytorialnego. Poszczególne kraje związkowe wydały nowe ordynacje gminne, które są odpowiednikiem polskiego ustrojowego ustawodawstwa gminnego. Dzięki nim zostały w Niemczech stworzone podstawy dla demokracji lokalnej, a mieszkańcy gmin odzyskali prawo do współudziału w decydowaniu o swoich terytorialnych sprawach⁹. Po 1990 roku system ten został rozciągnięty na tereny byłej Niemieckiej Republiki Demokratycznej (NRD)¹⁰.

W Polsce powrót do instytucji samorządu terytorialnego w tradycyjnym rozumieniu tego pojęcia nastąpił dopiero w roku 1990, w wyniku uchwalenia ustawy o samorządzie terytorialnym (gminnym)¹¹.

Prawne podstawy funkcjonowania samorządu terytorialnego w państwie polskim i niemieckim

Założenia Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec (RFN) i Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (RP) opierają się na tych samych zasadach. W art. 20 Ustawa Zasadnicza RFN stanowi, że jest ona „demokratycznym i socjalnym państwem prawa, a wszelka władza państwowa pochodzi od narodu”¹². Zgodnie z art. 2 polskiej konstytucji „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Podobnie jak w Niemczech za suwerena, najwyższy podmiot władzy publicznej uważa się naród, bowiem „władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu” (art. 4)¹³.

Naród, zarówno polski, jak i niemiecki, władzę swą sprawuje bezpośrednio (poprzez wybory) lub za pośrednictwem swoich przedstawicieli (organy władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej)¹⁴.

⁷ H. Stimpfl, H. Scholler, *Kommunale Selbstverwaltung, Handbuch der Internationalen Rechts- und Verwaltungssprache*, Reihe P, Bd 2, 1994, s. 19.

⁸ Dziennik Ustaw (dalej Dz.U.) 1950, nr 14, poz. 130.

⁹ H. Stimpfl, H. Scholler, *op. cit.*, s. 19.

¹⁰ *Ibidem*, s. 77.

¹¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku, Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95.

¹² F. Hofer, *Staats- und Verwaltungsorganisation in Deutschland, Handbuch der Internationalen Rechts- und Verwaltungssprache*, Reihe P, Bd 1, 1996, s. 13-14.

¹³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U. 1997, nr 7, poz. 483 (dalej Konstytucja RP).

¹⁴ F. Hofer, *op. cit.*, s. 13, art. 4 ust. 2 Konstytucji RP.

Jedną z podstaw ustroju demokratycznego jest zapewnienie mieszkańcom jednostek terytorialnych państwa prawa do zarządzania swoimi sprawami, a więc samorządu rozumianego jako możliwość wykonywania przez osoby prawne prawa publicznego zadań własnych na własną odpowiedzialność. W Niemczech tak rozumiany samorząd występuje jedynie na szczeblu gminnym. Art. 28 ust. 2 Ustawy Zasadniczej RFN stanowi, że „gminom musi być zagwarantowane prawo do regulowania na własną odpowiedzialność wszystkich spraw lokalnej społeczności w określonych przez ustawy ramach. Także związki gmin mają prawo do samorządu w ramach ich ustawowego zakresu zadań, stosownie do postanowień ustaw. Gwarancje samorządności obejmują również własną odpowiedzialność w sprawach finansowych”¹⁵.

Gwarancje dla samorządu terytorialnego znajdują się również w Konstytucji RP w art. 16 ust. 1: „ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową”. W ust. 2 zamieszczono zapis, że „samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”¹⁶.

Ze względu na specyfikę Niemiec jako państwa federacyjnego kompetencje ustawodawcze w zakresie prawa komunalnego zostały podzielone pomiędzy federację, a poszczególne kraje związkowe. To głównie landy decydują o ustroju swoich gmin, uchwalając ustawy komunalne¹⁷.

W Polsce funkcjonuje jednolity ustrój samorządu terytorialnego na wszystkich jego szczeblach unormowany ogólnopaństwowym ustawodawstwem.

Jednostki samorządu terytorialnego w Polsce i Niemczech

Republika Federalna Niemiec, zgodnie z postanowieniami swojej Ustawy Zasadniczej, jest państwem związkowym¹⁸. Składa się z 16 krajów związkowych, włączając w nie kraje-miasta. Jednostki te dzielą się na powiaty i gminy¹⁹.

W świetle polskiej Konstytucji Rzeczypospolita Polska jest państwem jednolitym (art. 3). Podział terytorialny kraju został ostatecznie ukształtowany w wyniku reformy, która weszła w życie od 1 stycznia 1999 roku. Jej efektem było stworzenie trójstopniowego podziału administracyjnego kraju na gminy, powiaty i województwa²⁰.

¹⁵ H. Stimpfl, H. Scholler, op. cit., s. 19.

¹⁶ Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483.

¹⁷ H. Stimpfl, H. Scholler, op. cit., s. 67.

¹⁸ „(1) Republika Federalna Niemiec jest demokratycznym i socjalnym państwem federalnym”, F. Hofer, op. cit., s. 13.

¹⁹ Ibidem, s. 13.

²⁰ Ustawa z dnia 24 lipca 1998 roku o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz.U. 1998, nr 96, poz. 603 z późn. zm.

W Niemczech samorząd terytorialny funkcjonuje jedynie w gminach i związkach gmin. Mają one prawo do regulowania wszelkich spraw lokalnych na własną odpowiedzialność. Katalog zadań, należących do własnego zakresu działania gminy jest zawarty najczęściej w ustawach komunalnych²¹. Wśród gmin niemieckich rozróżnia się gminy objęte powiatami (przynależne do powiatów) oraz gminy wydzielone. Z reguły gminy i miasta posiadające większą liczbę mieszkańców są wydzielone z powiatów. Realizują szerszy zakres zadań, gdyż obok zadań gminnych wykonują również zadania przynależne powiatom. Zadania gmin to zadania własne o charakterze obligatoryjnym i fakultatywnym oraz zadania zlecone przez federację lub kraje związkowe, które zawsze mają charakter zadań obligatoryjnych²². Powiaty również realizują zadania własne i zadania zlecone. Z reguły zakres spraw przekazanych do ich właściwości określają ustawy krajowe. Powiaty pełnią funkcję pierwszego szczebla administracji państwowej²³.

W Polsce instytucja samorządu terytorialnego funkcjonuje we wszystkich jednostkach zasadniczego podziału terytorialnego kraju: w gminach, powiatach i województwach. Samorząd gminny, powiatowy i wojewódzki wykonuje zadania własne na własną odpowiedzialność, mogą mu również zostać przekazane do realizacji ustawowo lub na mocy porozumień z organami administracji rządowej pewne zadania zlecone²⁴. Wielostopniowość samorządu terytorialnego w Polsce wymusza ustalenie domniemania kompetencji na rzecz jednego z nich. Już Konstytucja rozstrzyga, że „podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina”²⁵. Gminy, które w chwili przeprowadzania reformy administracyjnej kraju liczyły co najmniej 100 tys. mieszkańców oraz te, które wówczas były siedzibami likwidowanych województw uzyskiwały status miast na prawach powiatów. Mają więc również do wykonania podwójną ilość zadań. Wykonują bowiem zadania gminne i zadania o charakterze samorządowym, przynależne powiatom oraz przekazane przez administrację rządową zadania zlecone²⁶. Województwo w Polsce jest jednostką, w której występuje pion samorządu terytorialnego, wykonujący zadania własne na własną odpowiedzialność oraz administracja rządowa reprezentowana przez wojewodę jako organ rządu w terenie²⁷.

Niemieckie i polskie ustroje gminne

Różnorodność ustrojów gminnych w Niemczech wynika z prawa krajów związkowych. Ustawa Zasadnicza w art. 28 narzuca jednak obowiązek zamieszczenia

²¹ H. Stimpfl, H. Scholler, op. cit., s. 85.

²² Ibidem, s. 85-95.

²³ Ibidem, s. 29, 85.

²⁴ Art. 166 Konstytucji RP.

²⁵ Ibidem, art. 164.

²⁶ Art. 91 i 92 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym, Dz.U. 1998, nr 91, poz. 578 z późn. zm. (dalej usp).

²⁷ Art. 152 Konstytucji RP.

w ustawodawstwie krajowym zapisów o organach przedstawicielskich obywateli wspólnot krajowych, powiatowych i gminnych. Winny być one wyłonione na drodze powszechnych, bezpośrednich, wolnych, równych i tajnych wyborów. W gminach funkcję taką może realizować zgromadzenie gminne²⁸. Liczba radnych jest uzależniona od wielkości gminy. Kadencja rad jest określona w poszczególnych krajach rozmaicie, przykładowo w Hesji trwa cztery lata, w Westfalii – pięć, w Bawarii – sześć lat.

W Niemczech rozróżnia się w gminach ustrój oparty na radach w wersji północnoniemieckiej i południowoniemieckiej, a ponadto ustrój magistracki oraz ustrój burmistrzowski.

W północnoniemieckim ustroju, bazującym na radach, stosuje się zasadę domniemania właściwości organu przedstawicielskiego w zakresie wszystkich spraw gminy. Rada wybiera dyrektora gminy, który kieruje jej administracją. Dyrektor jest odpowiedzialny przed radą za sprawowanie swego urzędu, podlega kontroli rady. Rada wybiera również przewodniczącego, który zazwyczaj określany jest mianem burmistrza. Kieruje posiedzeniami rady, reprezentuje gminę na zewnątrz. Z reguły funkcje swą sprawuje honorowo. Ten rodzaj ustroju ukształtował się w Nadrenii Północnej-Westfalii i w Dolnej Saksonii pod wpływem prawa angielskiego, bowiem obydwa te kraje po II wojnie światowej należały do brytyjskiej strefy okupacyjnej²⁹.

W krajach południowoniemieckich ustrój komunalny oparty na radach przewiduje wybory zarówno rad, jak i burmistrza na sześć- lub ośmioletnią kadencję. Ustawowe domniemanie kompetencji spoczywa na radach, jednak z wyjątkiem spraw przekazanych ustawowo burmistrzowi lub komisji rady. Rada gminy określa zasady obowiązujące administrację gminną, do której obok burmistrza należą również radni wykonujący swoje funkcje honorowo. Burmistrz jest z mocy prawa przewodniczącym rady gminy z prawem głosu stanowczego. Kieruje również administracją gminną. Ten rodzaj ustroju gminnego funkcjonuje w Bawarii oraz Badenii-Wirtembergii³⁰.

W ustroju magistrackim wyborcy bezpośrednio wybierają jedynie organ przedstawicielski. Rada natomiast wybiera zarząd gminy, zwany często magistratem. W skład zarządu gminy wchodzi burmistrz i jego zastępcy odpowiedzialni za określone dziedziny działalności administracyjnej. Każdy z organów: rada oraz magistrat, posiada niezależne uprawnienia. Z reguły zarząd gminy realizuje zadania z zakresu bieżącej administracji, natomiast rada podejmuje konieczne uchwały. Tego typu ustrój występuje w Hesji oraz w częściach Szlezwika-Holsztynu (tylko w miastach), chociaż z pewnymi wyjątkami. W Hesji bowiem od 1993 roku bur-

²⁸ Art. 28 ust. 1 Ustawy Zasadniczej: „porządek konstytucyjny w krajach musi odpowiadać zasadom republikańskiego, demokratycznego i socjalnego państwa prawnego [...]. W krajach, powiatach i gminach Naród musi posiadać przedstawicielstwo, które pochodzi z powszechnych, bezpośrednich, wolnych, równych i tajnych wyborów. W gminach rolę organu wybieralnego może wypełniać zgromadzenie gminne”. F. Hofer, op. cit., s. 37.

²⁹ H. Stimpfl, H. Scholler, op. cit., s. 67-69.

³⁰ Ibidem, s. 70-71.

mistrz jest wybierany w wyborach bezpośrednich, natomiast zarząd jest wybierany przez radę³¹.

Ustrój burmistrzowski występuje natomiast z pewnymi odrębnościami w Zagłębiu Saary oraz w gminach wiejskich Szlezwika-Holsztynu. Rada jako organ przedstawicielski wybiera burmistrza, z reguły na 10 lat, który funkcję swą wypełnia zawodowo. Jest on również przewodniczącym rady, posiadając w niej wszelkie uprawnienia, jak wybrani radni. Ponadto, burmistrz kieruje administracją gminy³².

W pięciu krajach związkowych: Saksonii, Saksonii-Anhalt, Turynгии, Brandenburgii i Meklemburgii-Pomorzu Przednim od 1990 roku funkcjonowały tymczasowe uregulowania ustroju komunalnego do czasu wydania ustaw krajowych. Wyborcy wybierali rady na cztery lata. Przewodniczącym organu przedstawicielskiego był wybrany przez radę naczelnik, natomiast administracją kierował burmistrz wybierany również przez organ przedstawicielski. Po okresie przejściowym kraje włączone do RFN przygotowały własne ustawy komunalne, określając w ten sposób ustroje swoich gmin³³.

W Polsce, w odróżnieniu od federacji niemieckiej, istnieje jednolity ustrój samorządu terytorialnego. Do 2002 roku we wszystkich jednostkach występowały dwa kolegialne organy. Pierwszy z nich, organ stanowiący (uchwałodawczy) i kontrolny, to rada w gminach i powiatach, sejmik w województwie³⁴. Organy te są wybierane na okres czterech lat przez mieszkańców posiadających czynne prawo wyborcze³⁵.

Natomiast zarząd jako organ wykonawczy w każdej z jednostek miał również charakter kolegialny, był wybierany przez organ uchwałodawczy³⁶. W powiatach i województwach stan ten istnieje do chwili obecnej, natomiast w gminach zarządy zostały zlikwidowane ustawą z 20 czerwca 2002 roku o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta³⁷.

Szczególny status posiadają miasta na prawach powiatu, w tym przede wszystkim miasta, które 1 stycznia 1999 roku liczyły powyżej 100 tysięcy mieszkańców oraz te, które były w dotychczasowym podziale administracyjnym kraju siedzibami wojewodów. Organami owych powiatów grodzkich są organy gminy, a więc rada miasta i prezydent miasta. Jednostki te pełnią funkcję podobną do gmin wydzielonych z powiatów w Niemczech, gdyż mają do wykonania zadania gminne i powiatowe, zarówno własne, jak i zlecone przez administracje rządową³⁸.

³¹ Ibidem. s. 72-73.

³² Ibidem. s. 74-75.

³³ Ibidem. s. 77.

³⁴ Art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, Dz.U. 2001, nr 142, poz. 1591 – tekst jednolity z późn. zm. (dalej usg), art. 9, ust. 1 usg, art. 16, ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa, Dz.U. 1998, nr 91, poz. 576 z późn. zm. (dalej usw).

³⁵ Art. 5 ustawy z dnia 16 lipca 1998 roku – ordynacja do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, Dz.U. 1998, nr 95, poz. 602 z późn. zm.

³⁶ Art. 28 ust. 1 usg, art. 27 ust. 1 usg, art. 32 ust. 1 i 2 usw.

³⁷ Dz.U. 2002, nr 113, poz. 984 z późn. zm.

³⁸ Art. 92 ust. 2 usg.

Formy współpracy międzygminnej

Zarówno w Polsce, jak i Niemczech jednostki samorządu gminnego mają możliwość współpracy w różnorodnych formach. Najbardziej zinstytucjonalizowaną formą jest związek, stanowiący odrębną korporację prawa publicznego. Gminy uczestniczące w związku mają jednak prawo wyłaniania przedstawicieli do organów uchwałodawczych i wykonawczych związku³⁹.

W RFN ustawy komunalne przewidują również możliwość powstania „związku obligatoryjnego”, utworzonego przez organ nadzoru. W Polsce możliwość taka pod pojęciem obligatoryjnego związku gmin występowała z mocy prawa w przypadku ustroju Warszawy⁴⁰. Zmiana ustawy w tym względzie uchyliła stan dotychczasowy. Obecnie stolica jako całość ma charakter gminy, a dotychczasowe gminy, będące w związku, uzyskały charakter dzielnic, a więc jednostek pomocniczych⁴¹. W przypadku gmin niemieckich to organ nadzoru, nawet wbrew woli gmin może je zobowiązać do utworzenia związku celowego, zmierzającego do realizacji zadań koniecznych dla zaspokojenia codziennych potrzeb obywateli⁴².

Ponadto, w Niemczech wyodrębnia się centralne związki komunalne jako odrębną formę współpracy międzygminnej. Istnieją one we wszystkich krajach, a także na szczeblu federalnym pod postacią Niemieckiego Związku Miast i Gmin, czy Niemieckiego Zjazdu Miast. Ich pracę koordynuje Federalne Zjednoczenie Centralnych Związków Komunalnych⁴³. W Polsce tworzenie tego typu związków, których już dużo obecnie istnieje (Związek Miast Polskich itd.), jest regulowane przepisami ustawy o samorządzie gminnym, stosowanymi dla wszystkich typów powstających związków.

Zbliżoną do związku formą współpracy komunalnej jest w Niemczech wspólnota administracyjna, polegająca na realizacji określonych zadań administracyjnych, których wykonanie przerasta możliwości jednej gminy ze względu na słabość potencjału fachowego. Podobnie jak w przypadku związku, i tutaj mamy do czynienia z organem wspólnoty (zgromadzenie wspólnoty), w której skład wchodzi przedstawiciele należących do niej gmin⁴⁴.

Zarówno w Polsce, jak Niemczech często spotykaną formą współdziałania są porozumienia (celowe) zawierane pomiędzy gminami. W ich wyniku określone zadanie zostaje przekazane do wykonania jednej z gmin uczestniczących w porozumieniu. W Niemczech nie jest to regułą, porozumienie może dotyczyć również wspólnego wykonywania zadania⁴⁵, w Polsce, zgodnie z przepisami ustawy o sa-

³⁹ Art. 69-70 i 73 usg; H. Stimpfl, H. Scholler, op. cit., s. 63.

⁴⁰ Ustawa z dnia 25 marca 1994 roku o ustroju miasta stołecznego Warszawy, Dz.U. 1994, nr 48, poz. 195 z późn. zm.

⁴¹ Ustawa z dnia 15 marca 2002 roku o ustroju miasta stołecznego Warszawy, Dz.U. 2002, nr 41, poz. 361 z późn. zm.

⁴² H. Stimpfl, H. Scholler, op. cit., s. 65.

⁴³ Ibidem, s. 65.

⁴⁴ Ibidem, s. 57-59.

⁴⁵ Ibidem, s. 61.

morządzie gminnym, możliwe jest jedynie przekazanie zadania do wykonania jednej z gmin, natomiast wspólnie dzielą się kosztami tego przedsięwzięcia⁴⁶. Generalnie, gminy nie mogą zawierać takich porozumień z powiatami, chyba, że chodzi o powiat grodzki (miasto na prawach powiatu), który wyjątkowo może zawrzeć porozumienie z gminą⁴⁷.

Niemieckie ustawy samorządowe przewidują również możliwość nawiązania innych form współpracy komunalnej. Należą do nich zespoły robocze, służące uzgadnianiu przez samorzady swoich zamiarów w zakresie inwestycji lub innych zadań w sposób niewiążący. Odmianą tej formy współpracy są „szczególne zespoły robocze”, które mogą podejmować uchwały prawnie wiążące. Wymagają one jednak dodatkowego zatwierdzenia przez właściwe organy samorządów uczestniczących w tych zespołach⁴⁸.

Nadzór nad samorządem w Polsce i w Niemczech

W krajach niemieckich nadzór nad samorządem ma charakter prawny lub fachowy. Nadzór prawny dotyczy zadań własnych gminy, natomiast nadzór fachowy – zadań zleconych.

Organami nadzoru prawnego są organy władzy państwowej. Nad gminą funkcję tę pełni urząd powiatowy (starosta) jako państwowy organ administracyjny szczebla podstawowego, nad powiatami i miastami wyłączonymi z powiatu – państwowym organ władzy szczebla średniego (np. w Bawarii – rządy okręgowe), nad związkiem komunalnym – krajowe ministerstwo spraw wewnętrznych⁴⁹.

W Polsce, jak stwierdza art. 171 Konstytucji RP nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego odbywa się zgodnie z kryterium legalności (ust. 1). Organami nadzoru w zakresie zadań własnych są: Prezes Rady Ministrów, wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych – regionalna izba obrachunkowa (ust. 2)⁵⁰. Zapisy te zostały powtórzone w treści ustawy o samorządzie gminnym⁵¹.

Organy nadzoru, zarówno w Polsce, jak w Niemczech, posiadają określone uprawnienia względem nadzorowanych jednostek. Mają prawo do uzyskiwania informacji, akt, dokumentacji. W wypadku naruszenia przepisów przez organy samorządu, organ nadzoru posiada również uprawnienia do uchylania sprzecznych z prawem uchwał samorządowych⁵².

W Niemczech, w wypadku, gdy gmina nie wykonuje zadań obligatoryjnych lub czyni to w sposób niewystarczający, zostaje wezwana przez organ nadzoru do naprawy tego stanu.

⁴⁶ Art. 74 usg.

⁴⁷ Art. 74 usp.

⁴⁸ H. Stimpfl, H. Scholler, op. cit., s. 61.

⁴⁹ Ibidem, s. 127-131.

⁵⁰ Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483.

⁵¹ Art. 85 i 86 usg.

⁵² Por. H. Stimpfl, H. Scholler, op. cit., s. 131, także art. 88 usg.

Organ nadzoru w przypadku gmin niemieckich może doprowadzić do zastępczego wykonania obowiązku spoczywającego na gminie³³. Takiego rozwiązania nie przewiduje ustawodawstwo polskie. Uchwały lub zarządzenia organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Fakt ten stwierdza organ nadzoru, mając od momentu wszczęcia postępowania w tej sprawie lub w jego toku możliwość wstrzymania wykonania tej uchwały lub zarządzenia³⁴.

Zgodność niemieckiego i polskiego systemu nadzorowania samorządów dotyczy możliwości rozwiązania organów władzy samorządowej i zarządzenia nowych wyborów. W Niemczech występuje również, traktowana jako rozwiązanie przejściowe, możliwość powołania pełnomocnika przez organ nadzoru w celu realizacji określonego zadania. Jeżeli i ten sposób zawiedzie, wówczas dochodzi do rozwiązania przedstawicielstwa gminnego (np. w Bawarii przez Bawarski Rząd Państwowy) i przeprowadzenia nowych wyborów³⁵. W Polsce przepisy rangi konstytucyjnej, jak również ustawa o samorządzie gminnym przewiduje możliwość rozwiązania rady gminy, jeżeli organ ten rażąco narusza Konstytucję lub ustawy. Dokonuje tego Sejm na wniosek Prezesa Rady Ministrów³⁶. Jeżeli naruszeń prawa dokonuje w sposób ciągły i powtarzający się organ wykonawczy, wówczas Prezes Rady Ministrów może go odwołać na wniosek wojewody. Wyznacza wówczas osobę, która do czasu wyboru wójta (burmistrza, prezydenta) pełni jego funkcję³⁷.

Jeśli organy gminy (uchwałodawczy i wykonawczy) nie rokują nadziei na szybką poprawę skuteczności swego działania, wtedy Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej (obecnie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji) może zawiesić organy gminy i ustanowić zarząd komisaryczny na okres do dwóch lat. Okres ten nie może być jednak dłuższy niż do czasu wyboru nowych organów na następną kadencję. Komisarza rządowego powołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek wojewody zgłoszony za pośrednictwem właściwego ministra³⁸.

Nadzór nad zadaniami zleconymi odbywa się nie tylko pod kątem legalności, lecz również celowości działań samorządu. Organ bada nie tylko, czy zadanie zostało zrealizowane zgodnie z prawem, lecz również, w jaki sposób doszło do jego wykonania. Zarówno w Polsce, jak Niemczech stosowane są oba te kryteria³⁹.

³³ H. Stimpfl, H. Scholler, op. cit., s. 133.

³⁴ Art. 91 usg.

³⁵ Ibidem, s. 134-135.

³⁶ Art. 171 ust. 3 Konstytucji RP, art. 96 usg.

³⁷ Art. 96 ust. 2 usg.

³⁸ Art. 97 usg.

³⁹ Por. H. Stimpfl, H. Scholler, op. cit., s. 137; H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2003, s. 227-228.

Zakończenie

Losy samorządu terytorialnego w obu krajach ukształtowały się w sposób odmienny. W okresie, gdy instytucja ta była wpisana w polski porządek ustrojowy (II RP), w Niemczech jego istnienie było niedopuszczalne. Po wojnie sytuacja uległa odwróceniu. W PRL samorząd terytorialny został zlikwidowany, natomiast w RFN doszło do jego reaktywowania.

Obecnie, w wyniku zjednoczenia Niemiec – po włączeniu byłej NRD do Republiki Federalnej Niemiec – samorząd terytorialny występuje w krajach niemieckich w rozmaitych kształtach ustrojowych, zależnych od ustawodawstwa poszczególnych krajów. Jest zagwarantowany jako demokratyczne prawo obywatelskie na szczeblu gmin.

W Polsce natomiast, po reformie zasadniczego podziału terytorialnego państwa występuje we wszystkich jednostkach: gminach, powiatach i województwach. Samorząd terytorialny w Polsce ma charakter jednolity, jego ustrój został unormowany przepisami rangi ustawowej, obowiązującymi na obszarze całego kraju.

Zasadnicze cechy samorządu terytorialnego jako zdecentralizowanej formy administracji państwowej są zachowane zarówno w krajach niemieckich, jak i w Polsce. Samorząd terytorialny obu państw charakteryzuje się: korporacyjnością, samodzielnością, zakresem zadań własnych, wykonywanych na własną odpowiedzialność, możliwością tworzenia związków komunalnych. Z drugiej strony państwo sprawuje nadzór, głównie o charakterze prawnym, nad jednostkami samorządu terytorialnego, dysponując różnymi środkami w celu uzyskania zgodności działań organów samorządu z prawem.