

Determinacja prawna współdziałania komunalnego w Niemczech

Streszczenie: Niemieckie prawo komunalne stanowiąc jest z uwzględnieniem zapewnienia gminom zdolności do samodzielnego wykonywania powierzonych im zadań publicznych. Zasada ta jednak nie zawsze jest możliwa do realizacji. Mimo przeprowadzenia istotnych reform terytorialnym w starych i nowych krajach związkowych w Niemczech jest jeszcze wiele słabych gmin, które nie zostały zniesione z uwagi na brak akceptacji społecznej. Ponadto wykonywanie niektórych zadań wymaga zaangażowania większej liczby gmin, niezależnie od ich potencjału wykonawczego. Dla takich sytuacji niemieckie prawo komunalne przewiduje możliwość posłużenia się wieloma formami organizacyjnymi i funkcjonalnymi dobrowolnego bądź obowiązkowego współdziałania gmin w wykonywaniu ich zadań, także z udziałem innych komunalnych i niekomunalnych podmiotów publicznych oraz prywatnych. Regulacja prawna samorządu terytorialnego w Niemczech należy do właściwości krajów związkowych. W każdym kraju związkowym obowiązuje więc odrębne prawo komunalne. Dotyczy to także współdziałania komunalnego, uregulowanego w zasadzie w odrębnych ustawach krajowych. W celu umożliwienia współdziałania gmin z różnych krajów związkowych, na podstawie zasad wywodzonych z art. 30 i art. 70 konstytucji federalnej, kraje związkowe zawierają umowy bilateralne, mające moc prawną ustaw. Umowy te wskazują dopuszczalne formy prawne takiego transgranicznego współdziałania gmin i wskazują prawo krajowe stosowane w przyjętych formach współdziałania. Wyznaczają także organy kraju związkowego właściwe w sprawach nadzorczych.

Słowa kluczowe: prawo samorządu terytorialnego w Niemczech, współdziałanie komunalne, prawne formy współdziałania komunalnego.

Legal determination of municipal cooperation in Germany

Abstract: German municipal law is constituted in such a way as to allow municipalities to develop the ability to independently perform public duties entrusted to them. However, this principle is not always feasible. Despite carrying out significant territorial reforms, both in the old and new federal states, in Germany there are still many 'weak' municipalities that have not been abolished due to the lack of social acceptance. In addition, performance of some tasks requires involvement of a larger number of municipalities, regardless of their production capacities. Under such circumstances, municipal German law provides for a possibility of a number of organizational and functional forms of municipal cooperation aiming at carrying out their tasks. The municipal cooperation is of voluntary or compulsory character and involves other municipal and non-municipal entities as well as public and private ones. Legal regulation of the local government in Germany falls within the competence of federal states. Each federal state has its own, separate municipal law. This also applies to municipal cooperation, which is basically regulated by separate, national acts. In order to enable municipal cooperation among different countries, in compliance with art. 30 and art. 70 of the federal constitution, federal states conclude bilateral agreements, having the legal validity of the acts. These agreements specify acceptable legal forms of cross-border cooperation among

municipalities and refer to the national law applicable in the adopted forms of cooperation. Additionally, they also appoint competent authorities of the federal state, which are responsible for governing supervisory matters.

Key words: municipal law in Germany, municipal cooperation, legal forms of municipal cooperation.

Prawo komunalne obowiązujące w Republice Federalnej Niemiec zakłada, że każda gmina powinna być zdolna do samodzielnego wykonywania powierzonych jej zadań publicznych. Z zasady niepodzielnej odpowiedzialności wynika bowiem, że zadania publiczne wykonuje ich adresat. Przyjmuje się ponadto, że zadania zdekoncentrowane terytorialnie należy przyznawać podmiotom usytuowanym na tym samym poziomie struktury organizacyjnej administracji publicznej. Wykonywanie jednorodnych zadań przez podmioty na różnych szczeblach organizacyjnych administracji publicznej prowadzi bowiem do wadliwości procesu decyzyjnego, rozmycia odpowiedzialności, nieprawidłowego rozdziału środków finansowych¹. W świetle takich założeń do współdziałania komunalnego powinno dochodzić dopiero w sytuacji, gdy poszczególne gminy nie są w stanie z osobna w sposób racjonalny zaspokoić lokalnych potrzeb publicznych z uwagi na niewystarczającą siłę administracyjną, wynikającą ze słabego potencjału finansowego, ludnościowego czy niesprzyjających warunków naturalnych².

Podmiotami współdziałania mogą być wszystkie kategorie gmin. W praktyce dotyczy to z reguły gmin włączonych do powiatu. Sprawia to, że takie współdziałanie jest typowe dla komunalnego poziomu lokalnego usytuowanego poniżej powiatu. Należy podkreślić, że choć w Niemczech przeprowadzono reformy terytorialne (w starych krajach związkowych w latach 60. ubiegłego wieku, a w nowych po zjednoczeniu Niemiec), w tamtejszym samorządzie terytorialnym istnieją w dalszym ciągu niewielkie obszarowo gminy włączone do powiatu, słabe ekonomicznie, z małą liczbą ludności. Nie zniesiono ich z uwagi na brak wymaganej akceptacji społecznej. Gminy te nie są zdolne do właściwego wykonania części powierzonych im ustawowo zadań, głównie ze względu na brak środków finansowych czy nieracjonalność samodzielnego wykonywania. Utrzymanie braku zdolności do działania tych gmin mogłoby zagrażać równemu dostępowi ludności do usług publicznych.

Jako inną przyczynę, z której wynika konieczność podejmowania współdziałania, wskazuje się zwiększającą się złożoność procesów społecznych i ekonomicznych z udziałem gmin. Sprawia to, że współdziałanie komunalne jest konieczne, także niezależnie od siły administracyjnej poszczególnych podmiotów. Konieczność ta obejmuje

¹ H. Zimmermann, *Kommunal Finanzen*, Baden-Baden 1999, s. 75.

² G. Püttner, *Kommunalrecht Baden-Württemberg*, Stuttgart 1993, s. 158.

gminy, powiaty, a także inne podmioty prawa publicznego lub prywatnego uczestniczące w zaspokajaniu lokalnych potrzeb publicznych.

Do współdziałania wykorzystywane są istniejące struktury komunalne bądź tworzone w tym celu nowe struktury, zapewniające prawidłowe działanie lokalnej administracji publicznej. Jako przykłady można wskazać przejmowanie części zadań gmin przez powiaty. Mogą też być wykorzystywane różne formy współdziałania komunalnego, takie jak gminy zbiorcze, okręgowe związki komunalne, związki prowincjonalne, niektóre związki regionalne³. Są to korporacje terytorialne wykonujące zadania ponadgminne, z tym że gminy zbiorcze wykonują również zadania gminne⁴. W niemieckim samorządzie terytorialnym funkcjonują ponadto odrębne prawnie formy współdziałania, czyli niebędące korporacjami terytorialnymi związki komunalne zrzeszające gminy, a mianowicie wspólnoty administracyjne, związki celowe i wyższe związki komunalne⁵.

Obowiązujące w Niemczech prawo stwarza możliwości podejmowania różnych działań wspólnych z udziałem podmiotów samorządowych czy innych podmiotów publicznych⁶. Współdziałanie międzygminne, międzypowiatowe czy obejmujące obydwie kategorie tych podmiotów może być prowadzone w formach prawa publicznego lub prawa prywatnego⁷.

Należy zwrócić uwagę na specyfikę ustroju władz państwowych, istotną dla procesów prawotwórczych w badanym zakresie. Republika Federalna Niemiec jest państwem o charakterze dualistycznym, składającym się z federacji i krajów związkowych, posiadających własną, odrębną organizację państwową, składającą się z organów władzy ustawodawczej, wykonawczej i sędziowskiej⁸. W konsekwencji administracja państwowa (rządowa) Republiki Federalnej Niemiec (administracja państwowa w ścisłym znaczeniu) jest dualistyczna – federalna i krajowa. Samorząd terytorialny jest elementem strukturalnym krajów związkowych, częścią składową administracji państwowej w szerszym znaczeniu⁹. W rezultacie administracja publiczna Republiki Federalnej Niemiec jest wykonywana przez federację, kraje związkowe i przez jednostki

³ H. v. Rosen-v. Hoewel, *Gemeinderecht mit kommunalem Verbandsrecht*, Stuttgart 1978, s. 156.

⁴ W. Kantel, *Kommunale Verfassung Verfassung und Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland*, Göttingen 1977, s. 42 i n.

⁵ M. Miemiec, *Związki komunalne w Niemczech*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1996, nr XXXV.

⁶ S. Petzold, H.-J. von der Heide (red.), *Handbuch zur kommunalen Selbstverwaltung*, Regensburg 1991, s. 300.

⁷ D. Ehlers, *Interkommunale Zusammenarbeit in Gesellschaftsform*, „Deutsches Verwaltungsblatt” 1997, s. 143 i n.; J. Korczak, *W Niemczech*, [w:] J. Jeżewski (red.), *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, Wrocław 1999, s. s. 266 i n.; J. Jagoda, *Władza i finanse lokalne w Republice Federalnej Niemiec*, [w:] E. Ruśkowski, B. Dolnicki (red.), *Władza i finanse lokalne w Polsce i krajach ościennych*, Bydgoszcz 2007, s. 233 i n.

⁸ H. Maurer, *Staatsrecht I*, München 2003, s. 298.

⁹ G.-Ch. v. Unruh, *Dezentralisation der Verwaltung des demokratischen Rechtsstaates nach dem Grundgesetz*, „Die Öffentliche Verwaltung” 1974, s. 654.

samorządu terytorialnego. Podmioty te są nazywane głównymi składnikami administracji publicznej, mającymi status korporacji terytorialnych – osób prawnych prawa publicznego¹⁰.

Usytuowanie samorządu terytorialnego w zakresie właściwości krajów związkowych wpływa na specyfikę prawa regulującego jego organizację i funkcjonowanie. Prawo to jest bowiem stanowione przez organy ustawodawcze krajów związkowych. W wyniku tego każdy kraj związkowy ma odrębny system prawa samorządu terytorialnego. Skrajnym przykładem pluralizmu ustrojowego samorządu terytorialnego było Cesarstwo Niemieckie z okresu kanclerstwa Ottona von Bismarcka. W krajach związkowych i w innych częściach owego państwa funkcjonowało aż 66 gminnych (miejskich) systemów samorządowych. Nawet w Prusach jednorodne przepisy samorządowe obowiązywały tylko w siedmiu prowincjach wschodnich. W pozostałych prowincjach (Nadrenii, Westfalii, Szlezewiku-Holsztynie, Hesji-Nassau, Hanowerze) pozostawiono po przyłączeniu ich do Prus specyfikę tamtejszych regulacji samorządowych. Należy jednak podkreślić, że podstawowe założenia ustrojowopravne samorządu terytorialnego były jednolite na obszarze całego państwa¹¹. W XX w. w następstwie zmniejszenia liczby krajów związkowych po pierwszej i drugiej wojnie światowej, a także w wyniku późniejszej ewolucji ustrojowej, liczba systemów samorządowych uległa zmniejszeniu.

Jednolite prawo samorządowe na obszarze całych Niemiec miało charakter przejściowy. Wprowadzono je na obszarze całych Niemiec ustawą rządową z dnia 30 stycznia 1935 r. Niemiecka ordynacja gminna¹² po przejściu władzy przez nazistów, kiedy w istocie materialnie zniesiono samorząd terytorialny¹³. Po drugiej wojnie światowej, po utworzeniu Niemieckiej Republiki Demokratycznej, na jej terytorium zniesiono podział na kraje związkowe, a samorząd terytorialny zlikwidowano tak jak w innych państwach zdominowanych przez ZSRR. W jego miejsce wprowadzono terenowe organy jednolitej władzy państwowej¹⁴, których działanie oparto na prawie obowiązującym na obszarze całego państwa. Samorząd terytorialny przywrócono w Niemieckiej Republice Demokratycznej po upadku władzy komunistycznej. Uchwalono wtedy ustawę z dnia 17 maja 1990 r. o samorządzie gmin i powiatów w Niemieckiej Republice Demokratycznej

¹⁰ Korporacjami terytorialnymi są korporacje prawa publicznego, których właściwość nie jest określona osobowo, lecz terytorialnie, to znaczy: federacja, kraje związkowe, gminy oraz związki gmin, a także niektóre struktury samorządu terytorialnego wyższego stopnia, którym ustawa przyznaje taki charakter; zob. F. Mayer, *Allgemeines Verwaltungsrecht. Eine Einführung*, Stuttgart 1977, s. 70.

¹¹ H. v. Rosen-v. Hoewel, *op. cit.*, s. 15.

¹² RGBI. I, s. 49.

¹³ M. Schrameyer, *Das Verhältnis von Bürgermeister und Gemeindevertretung*, Berlin 2006, s. 27.

¹⁴ G. Schmidt-Eichstaedt, *Die Gemeindeordnungen und die Kreisordnungen in der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart 2007, s. 8, 9.

(Komunalna ustawa ustrojowa)¹⁵. Po zjednoczeniu Niemiec stopniowo powracano do samorządowej tradycji niemieckiej, przywracając w nowych krajach związkowych odrębne ustawodawstwa samorządowe¹⁶. Obecnie jest ich 16, odpowiednio do liczby krajów związkowych w Republice Federalnej Niemiec, to znaczy 13 ziemskich i 3 miejskie.

System niemieckiego samorządu terytorialnego jest pluralistyczny także z uwagi na to, że funkcjonują tam zróżnicowane modele ustrojowe samorządu gminnego i powiatowego, a także formy organizacyjne lub funkcjonalne współdziałania gmin i powiatów czy innych terytorialnych ponadgminnych czy ponadpowiatowych struktur samorządowych. Należy jednak podkreślić, że w tej różnorodności zachowane są w dalszym ciągu wspólne zasady podstawowe.

Początki regulacji prawnej współdziałania komunalnego w Niemczech sięgają pruskich ordynacji gminnych dla obszarów wiejskich z połowy XIX w. dla prowincji Westfalia i Nadrenia, następnie z przełomu XIX i XX w., to jest z lat 1891, 1892, 1897, a wreszcie regulacji zawartej w odrębnej ustawie z 1911 r. Wprowadzanie tych rozwiązań wynikało z przekazywania gminom lokalnych zadań o charakterze ponadgminnym niepowierzanych powiatom¹⁷. Wzorowała się na nich większość pozostałych krajów związkowych. Prawo współdziałania komunalnego zostało jednolicie uregulowane w całych Niemczech w okresie III Rzeszy, ustawą rządową z dnia 6 lipca 1939 r. o związkach celowych¹⁸, po zniesieniu federalnego ustroju tego państwa. Po drugiej wojnie światowej stanowienie prawa współdziałania komunalnego powróciło do właściwości parlamentów krajów związkowych. Ustawa z 1939 r., która z tego względu uzyskała status prawa krajowego, była jednak stopniowo zastępowana nową regulacją. Należy wskazać, że obowiązywanie ustawy z 1939 r. w warunkach ustrojowych Republiki Federalnej Niemiec zasadniczo nie budziło wątpliwości natury konstytucyjnej. W starych krajach związkowych wprowadzano nowe ustawodawstwo stopniowo, przede wszystkim w latach 60. XX w. Najdłużej, bo do 2004 r., ustawa ta obowiązywała w Dolnej Saksonii. W nowych krajach związkowych uregulowano w komunalnej ustawie ustrojowej jedynie ogólnie kwestie omawianego współdziałania, uznając obowiązywanie ustawy

¹⁵ Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise in der DDR (Kommunalverfassung) vom 17. Mai 1990, GBl. I Nr 28, s. 255; G. Weinmann, *Kollegiale Formen kommunaler Verwaltungsführung?*, Köln 1993, s. 117 i n.; G. Schmidt-Eichstaedt, *op. cit.*, s. 9.

¹⁶ F.-L. Knemeyer, *10 Jahre kommunale Selbstverwaltung in den „neuen Ländern“*, „Die Öffentliche Verwaltung“ 2000, s. 496 i n.; M. Schrameyer, *op. cit.*, s. 39; G. Schmidt-Eichstaedt, *op. cit.*, s. 9 i n.

¹⁷ W. Jellinek, *Verwaltungsrecht*, Berlin 1931, s. 76; A. Dittmann, *Kommunalverbandsrecht*, [w:] N. Achterberg (red.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, Heidelberg 1992, s. 102, 103; T.I. Schmidt, *Kommunale Kooperation*, „Jus Publicum. Beiträge zum Öffentlichen Recht“, Band 137, Mohr Siebeck, Tübingen 2005, s. 32, 33.

¹⁸ RGBI I S. 979.

z 1939 r. Następnie w latach 1991–1993, czyli wkrótce po zjednoczeniu, wprowadzono stopniowo krajowe ustawodawstwa w tym zakresie¹⁹.

Rozwiązania nowych ustaw stanowią w pewnym stopniu recepcję ustawy z 1939 r. Pozostają ponadto pod wpływem ogólnej tendencji stosowania rozwiązań cywilistycznych w regulacji prawa zrzeszeniowego w RFN. Dotyczy to przede wszystkim kwestii zdolności prawnej, zdolności do czynności prawnych, finansowania i ograniczenia odpowiedzialności. W krajach związkowych wyodrębniły się w tym procesie trzy kategorie regulacji prawnych form współdziałania, a mianowicie: ogólne ustawy o współdziałaniu, ustawy oparte na bazie terytorialnej lub o przedmiot współdziałania²⁰.

Zakres niniejszego opracowania nie pozwala na analizę regulacji we wszystkich 13 „ziemskich” krajach związkowych. Tytułem przykładu można wskazać Brandenburgię i sąsiadujące z nią kraje związkowe, to znaczy: Meklemburgię-Pomorze Przednie, Saksonię, Saksonię-Anhalt i Berlin.

Brandenburgia była pierwszym z nowych krajów związkowych, w którym 19 grudnia 1991 r. uchwalono ustawę o współpracy komunalnej²¹. W taki sposób odstąpiono od jednolitej regulacji prawa komunalnego na obszarze byłej NRD. W ustawie tej przewidziano następujące formy współdziałania: związek celowy, porozumienie publicznoprawne i komunalną wspólnotę roboczą, której nie przewidują pozostałe omawiane regulacje. W Meklemburgii-Pomorzu Przednim przyjęto kompleksowe rozwiązanie zawarte w ustrojowej ustawie komunalnej z dnia 18 lutego 1994 r.²², której zakresem objęto: samorząd gminny, samorząd powiatowy oraz współdziałanie komunalne. Jako formy tego współdziałania przewidziano: związek celowy, porozumienie publicznoprawne i wspólnotę administracyjną jako szczególną formę porozumienia publicznoprawnego. W Saksonii ustawę o współpracy komunalnej uchwalono 19 sierpnia 1993 r.²³, najbardziej obszernie regulującą omawianą problematykę. Dotyczy to zarówno jej szczegółowości, jak i liczby form współdziałania, do których ustawa zalicza: związek celowy, porozumienie celowe, związek administracyjny, wspólnotę administracyjną. W Saksonii-Anhalt obowiązuje ustawa o współpracy komunalnej z 22 stycznia 1993 r.²⁴, w której przewidziano: związek celowy, porozumienie celowe i porozumienie publicznoprawne. W kraju związkowym Berlin z uwagi na to, że ma on jednocześnie cechy gminy i powiatu, brak jest podmiotowych (brak podziału na powiaty i gminy) podstaw do regulacji prawnej współdziałania komunalnego w taki sposób, jak w relacjach między pozostałymi krajami

¹⁹ T.I. Schmidt, *op. cit.*, s. 33.

²⁰ *Ibidem*, s. 118.

²¹ BbgGVBl. I S. 682.

²² MVGVBl. S. 249.

²³ SächsGVBl. S. 815.

²⁴ GVBlLSA S. 730.

związkowymi. Berlin jako kraj związkowy o charakterze miejskim jest wszakże stroną 27 umów zawartych z Brandenburgią²⁵. Tylko jedna z nich obejmuje zadania o charakterze komunalnym, wykonywane przez gminy brandenburskie jako zadania własne bądź zadania zlecone z zakresu administracji rządowej (federalnej i krajowej). Jest to umowa o wzajemnym korzystaniu z miejsc w instytucjach opieki nad dziećmi, położonych na obszarze Berlina i gmin brandenburskich okalających Berlin, zatwierdzona w Brandenburgii ustawą z dnia 10 lipca 2002 r.²⁶

Kompetencja do podejmowania współdziałania przez gminy na podstawie powołanych przepisów wynika z ich władztwa kooperacyjnego, wywodzonego z art. 28 ust. 2 konstytucji federalnej, określanego także jako część składowa władztwa organizacyjnego²⁷. Podkreśla się, że konstytucja federalna obowiązuje na obszarze całego państwa, a więc ponad granicami krajów związkowych. Upoważnia to zatem gminy do podejmowania także współdziałania w ramach federacji, wykraczającego poza granice krajów związkowych. Podejmowanie współdziałania jest w zasadzie dobrowolne. Jest to zgodne z zasadą samodzielności, także wywodzoną z art. 28 ust. 2 konstytucji federalnej²⁸. Wskazuje się, że poza wymienionymi przesłankami o współdziałaniu powinny decydować kwestie natury faktycznej, takie jak wspólny interes i zrozumienie wzajemnej zależności gmin w wykonywaniu zadań publicznych²⁹.

Współdziałanie może być alternatywą reformy terytorialnej, co przyjęto np. w Brandenburgii i w Meklemburgii-Pomorzu Przednim³⁰. W takiej sytuacji kompetencje gmin do podjęcia decyzji o współdziałaniu mogą być ograniczone bądź wyłączone, gdy współdziałanie w ustawowo określonych sytuacjach ma charakter przymusowy. W ustawowo określonych sytuacjach możliwość podjęcia współdziałania zależy od aprobaty organu nadzoru³¹. Należy także dodać jeszcze jeden czynnik ograniczający samodzielność gmin. Chodzi o to, że formy prawne współdziałania gmin są zróżnicowane, a ustawy zezwalają na ich wybór. Są one jednak uregulowane szczegółowymi, bezwzględnie obowiązującymi przepisami ustaw. Wskazane okoliczności uznawane są za konstytucyjnie

²⁵ Według stanu prawnego na dzień 15 października 2014 r.

²⁶ Gesetz zu dem Staatsvertrag zwischen dem Land Berlin und dem Land Brandenburg über die gegenseitige Nutzung von Plätzen in Einrichtungen der Kindertagesbetreuung vom 10. Juli 2002 (GVBl. I/02, 54).

²⁷ M. Burgi, *Kommunalrecht*, München 2006, s. 298.

²⁸ F.-W. v. Loebell, *Das neue Recht der Kommunalen Gemeinschaftsarbeit in Nordrhein-Westfalen*, „Staats- und Kommunalverwaltung“ 1961, s. 141.

²⁹ S. Petzold, H.-J. von der Heide (red.), *op. cit.*, s. 300.

³⁰ H. Scholler, *Grundzüge des Kommunalrechts in der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg 1990, s. 55, 56; V. Mayer, *Kommunale Selbstverwaltung in den ostdeutschen Ländern*, Bayreuth 2001, s. 123.

³¹ H.-W. Rengeling, *Formen interkommunaler Zusammenarbeit*, [w:] G. Püttner (red.), *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, t. 2. *Kommunalverfassung*, Berlin 1982, s. 386 i n.

(federalnie i krajowo) dopuszczalną ingerencję w zakres samodzielności gmin, dokonywaną w trybie ustaw krajowych³².

Współcześnie w Niemczech przedmiotem współdziałania są szczególnie takie zadania komunalne, jak: utrzymywanie wysypisk i utylizacja odpadów, zaopatrzenie w wodę, oczyszczanie ścieków, osobowy regularny transport lokalny, budowa i utrzymanie dróg, planowanie lokalnych terenów wypoczynkowych i urządzeń do spędzania wolnego czasu, świadczenia kulturalne, oświatowe i socjalne, ratownictwo i ochrona przed klęskami żywiołowymi, regionalne instytucje promujące walory obszaru objętego współdziałaniem, gospodarka, planowanie i rozwój terenów pod zabudowę handlową, usługową i przemysłową, zastosowanie elektronicznej techniki przetwarzania danych w procesie administrowania³³. Przyjmuje się, że współdziałanie ma charakter komunalny, jeżeli podstawowe zadanie wykonywane w jego ramach ma charakter komunalny. Oznacza to, że współdziałaniem gmin mogą być także objęte inne zadania o charakterze publicznym.

Współdziałanie komunalne jest uregulowane prawnie nie tylko w samorządowych ustawach ustrojowych krajów związkowych czy w ustawach o współpracy komunalnej³⁴, ale także w ustawach z zakresu materialnego prawa administracyjnego i o postępowaniu administracyjnym. Jest też możliwe współdziałanie uregulowane cywilnoprawnie. Jeżeli jednak przedmiot współdziałania obejmuje czynności z zakresu władztwa publicznego, możliwe jest tylko współdziałanie oparte na podstawie regulacji publicznoprawnej.

Prawo współdziałania komunalnego, tak jak pozostałe prawo samorządowe, obowiązuje jedynie na obszarze krajów związkowych, czyli nie reguluje współdziałania przekraczającego granice tych krajów. Podjęcie takiego współdziałania ma w państwie federalnym charakter transgraniczny. W literaturze wskazuje się, że tak jak potrzeba współdziałania komunalnego wewnątrz krajów związkowych, szczególnie w formie związków celowych, wynika głównie z niedokończenia reformy terytorialnej, tak potrzeba wzmiankowanej współpracy transgranicznej jest następstwem niepodjęcia nowego podziału terytorium federacji na kraje związkowe stosownie do art. 29 konstytucji federalnej³⁵, dającego także możliwość korekty granic gmin położonych w obszarach nadgranicznych krajów związkowych, w celu zapewnienia im zdolności efektywnego wykonywania zadań publicznych. Przepis ten stanowi między innymi: „Terytorium Federacji

³² M. Burgi, *op. cit.*, s. 298.

³³ B. Zielke, *Zwischengemeindliche Zusammenarbeit*, Berlin 1993, nb. 206.

³⁴ Wyjątkiem od przyjętej reguły jest prawodawstwo komunalne kraju związkowego Meklemburgii-Pomorza Przedniego, zawarte w jednej ustrojowej ustawie komunalnej (*Kommunalverfassung*) z dnia 13 stycznia 1998 r., obejmującej zakresem regulacji gminy, powiaty oraz formy komunalnego współdziałania ponadgminnego i międzygminnego.

³⁵ T.I. Schmidt, *op. cit.*, s. 577.

może zostać na nowo podzielone, aby zapewnić, by kraje związkowe w zależności od swojej wielkości i możliwości, mogły skutecznie wypełniać swoje zadania. Należy przy tym koniecznie uwzględnić: związki ludności, rozwój historyczny i kulturowy, celowość ekonomiczną oraz wymogi gospodarki przestrzennej” (pkt 1). W sytuacji braku takich działań w krajach związkowych podejmowane są inicjatywy mające na celu regulację prawną współdziałania komunalnego przekraczające ich granice.

Jako podstawy prawne takich działań wskazuje się art. 30 i 70 konstytucji federalnej. Artykuł 30 stanowi, że wykonywanie kompetencji państwowych i wypełnianie zadań państwowych należy do krajów związkowych, jeśli konstytucja nie zawiera lub nie dopuszcza innej regulacji. Według art. 70 kraje związkowe posiadają władzę ustawodawczą, jeżeli konstytucja nie powierza uprawnień ustawodawczych federacji. Powołane przepisy ustanawiają domniemanie właściwości krajów związkowych w sprawach z zakresu administracji publicznej, której częścią składową jest samorząd terytorialny. Podstawą prawną właściwości krajów związkowych do zawierania umów międzynarodowych jest natomiast art. 32 ust. 3 konstytucji federalnej, według którego kraje związkowe mogą zawierać umowy z innymi państwami za zgodą rządu federalnego oraz w takim zakresie, w jakim są właściwe do stanowienia ustaw. W rozpatrywanym przypadku chodzi o materię samorządu terytorialnego zastrzeżoną dla ustawodawstwa krajowego. Wynika z tego, że kraje związkowe mogą między sobą zawierać umowy w sprawie współdziałania komunalnego bez zgody rządu federalnego.

Umowy te są zawierane przez władze wykonawcze krajów związkowych, najczęściej przez premierów rządów krajowych, niekiedy zastępowanych przez ministrów właściwych do spraw administracji komunalnej. Zgodnie z regulacją konstytucyjną krajów związkowych zawarte umowy wymagają zgody parlamentów krajowych udzielonej w formie ustawy lub uprzedniej uchwały. Parlamente krajowe mają bowiem kompetencje ratyfikacyjne oraz transformacyjne. Umożliwia to publikację umowy w krajowym organie promulgacyjnym – dzienniku ustaw i rozporządzeń. W taki sposób następuje wprowadzenie umów do krajowego porządku prawnego jako aktów o randze ustawowej. Umowy te są więc w hierarchii krajowych źródeł prawa zrównane z ustawami, z tym że traktuje się je jako akty normatywne szczególne w odniesieniu do krajowych ustaw regulujących współdziałanie komunalne. Uzupełniają krajowe prawo współdziałania komunalnego. Jeżeli po zawarciu umowy zostaje zmienione prawo krajowe, w zasadzie priorytet ma umowa. Inna interpretacja przy zastosowaniu zasady *lex posterior derogat legi priori* oznaczałaby naruszenie tej umowy³⁶.

Po ponad 40 latach zawierania omawianych umów można stwierdzić, że wypracowano rozwiązania standardowe. Umowy te są treściowo zbliżone, zbudowane według

³⁶ T.I. Schmidt, *op. cit.*, s. 580, 581.

przyjętego w praktyce schematu. Jako przykład może posłużyć umowa z marca 1998 r. zawarta między Brandenburgią a Saksonią o komunalnej współpracy transgranicznej w formie związków celowych i porozumień celowych³⁷. Tytuł tej umowy wskazuje na ograniczenie form prawnych współpracy (tworzenie związków celowych, zawieranie porozumień celowych) przekraczającej wspólną granicę tych krajów. Umowa określa prawo właściwe dla tych form współpracy przyjmując, że jeżeli postanowienia umowy nie stanowią inaczej, dla związków celowych jest właściwe prawo kraju związkowego, w którym związek celowy ma lub ma mieć siedzibę. Dla porozumień celowych właściwe jest natomiast prawo kraju związkowego, w którym ma siedzibę korporacja, której zostały lub zostaną przekazane do wykonania (spełnienia lub przeprowadzenia) zadania objęte porozumieniem.

Umowa przyjmuje, że nadzór nad związkiem celowym jest sprawowany w kraju związkowym, w którym związek celowy ma lub ma mieć siedzibę. Z zastrzeżeniem odmiennych regulacji krajowych nadzór jest sprawowany przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych albo przez organ wskazany przez to ministerstwo. W Brandenburgii kwestię tę reguluje rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych z dnia 10 grudnia 2003 r. w sprawie wykonywania nadzoru nad transgraniczną współpracą komunalną w formie związków i porozumień celowych³⁸. W rozporządzeniu przyjęto, że wskazanym organem nadzoru nad transgranicznymi związkami celowymi, których członkami są tylko gminy i miasta włączone do powiatów, jest starosta jako niższy organ nadzoru komunalnego, w którego powiecie związek ma lub ma mieć siedzibę. Wynika z tego, że nadzór nad innymi formami współdziałania sprawuje minister.

Organ nadzoru działa w porozumieniu z organem nadzoru drugiego kraju związkowego, jeżeli jest podejmowane rozstrzygnięcie w sprawie udzielenia zgody na utworzenie, rozwiązanie, zmianę statutu związku celowego albo jeśli wszczyna postępowanie w sprawie zastosowania środka nadzorczego dotyczącego prawa do uzyskania informacji. Zmiana statutu związku, której przedmiotem jest przyjęcie lub wystąpienie członków ze związku albo przeniesienie zadań związku, wymaga zezwolenia nadzorczego także wtedy, gdy według prawa krajowego taka zgoda nie byłaby wymagana. Rozstrzygnięcie organu nadzoru w sprawie zezwolenia na utworzenie związku celowego, wstąpienia

³⁷ Gesetz zu dem Staatsvertrag zwischen dem Land Brandenburg und dem Freistaat Sachsen über die grenzüberschreitende kommunale Zusammenarbeit in Zweckverbänden und durch Zweckvereinbarungen vom 26. November 1998 (GVBl. I S. 225); zob. Także Gesetz zu dem Staatsvertrag zwischen dem Land Brandenburg und dem Land Sachsen-Anhalt über die grenzüberschreitende kommunale Zusammenarbeit in Zweckverbänden und durch Zweckvereinbarungen vom 8. April 1997 (GVBl. I S. 108); Gesetz zu dem Staatsvertrag vom 6. Juni 2001 zwischen dem Land Brandenburg und dem Land Mecklenburg-Vorpommern grenzüberschreitende kommunale Zusammenarbeit in Zweckverbänden, Planungsverbänden nach § 205 des Baugesetzbuches und durch öffentlich-rechtliche Vereinbarungen vom 7. November 2001 (GVBl. I S. 238).

³⁸ GVBl. II, S. 706.

nowych członków albo wystąpienia dotychczasowych członków jest wydawane w trybie uznaniowym, zgodnie z istotą i celem obowiązującej w tym zakresie normy prawnej. Organ nadzoru przekazuje odpis sprawozdania z wyniku zamiejscowej kontroli związku celowego właściwemu organowi nadzoru drugiego kraju związkowego.

Z zastrzeżeniem odmiennych regulacji krajowych nadzór nad porozumieniem celowym jest sprawowany przez ministerstwo spraw wewnętrznych lub wskazany przez niego organ kraju związkowego, którego prawo jest właściwe dla tego porozumienia albo przez organ wskazany przez to ministerstwo. Zgodnie z rozporządzeniem z 2003 r. nadzór (jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej) nad porozumieniami celowymi, których sygnatariuszami są tylko gminy i miasta włączone do powiatów, sprawuje starosta, w którego powiecie ma siedzibę korporacja wykonująca lub mająca wykonywać przekazane zadania.

Rozstrzygnięcie w sprawie udzielenia zgody na zawarcie, zmianę lub rozwiązanie porozumienia jest podejmowane przez właściwy organ nadzoru w porozumieniu z równoległym organem nadzoru drugiego kraju związkowego.

Umowa obowiązuje także związki celowe utworzone i porozumienia celowe zawarte przed jej wejściem w życie. Statuty takich związków celowych i takie porozumienia celowe powinny jednak być dostosowane do określonego w umowie właściwego prawa krajowego w ciągu dwóch lat od wejścia w życie umowy.

Umawiające się kraje związkowe mogą wypowiedzieć umowę w terminie jednego roku, licząc od końca roku kalendarzowego. Po skutecznym wypowiedzeniu umowy jej przepisy obowiązują jednak w dalszym ciągu wobec związków celowych i zawartych porozumień utworzonych pod jej rządami.

Podsumowując, można stwierdzić, że przepisy umów regulują prawa i obowiązki zawierających je krajów związkowych. Określają prawo o współdziałaniu komunalnym kraju związkowego, które ma być stosowane w toku konkretnie podejmowanych form współdziałania. Wskazują organy właściwe do wykonywania władztwa administracyjnego na obszarze obydwu krajów związkowych i ustanawiają obowiązek tolerowania takiego władztwa. Ma to także odniesienie do gmin, które na mocy umowy mogą podlegać wraz z utworzonym związkiem komunalnym nadzorowi organu z sąsiedniego kraju związkowego.

Umowy zawierają regulacje odnośnie ich wejścia w życie, okresu obowiązywania i wypowiedzenia. Wchodzą z reguły w życie pierwszego dnia miesiąca po wymianie dokumentów ratyfikacyjnych. Są zawierane na czas nieokreślony i mogą być wypowiedziane w terminie rocznym na koniec roku kalendarzowego. Gwarantują gminom położonym w sąsiednich krajach związkowych kompetencję do tworzenia związków celowych, zawierania porozumień celowych czy podejmowania innych umownie określonych

form prawnych współdziałania w celu wspólnego załatwiania ich zadań publicznych. Umowy wprowadzają wyjątkowo ograniczenia podmiotowe do korporacji komunalnych w porównaniu z regulacjami krajowymi ustaw o współdziałaniu komunalnym. W takiej sytuacji stronami współdziałania mogą być jedynie gminy, powiaty i związki celowe. Wyłączone są natomiast inne podmioty komunalne, a także osoby prywatne³⁹.

Literatura

- Burgi M., *Kommunalrecht*, München 2006.
- Dittmann A., *Kommunallverbandsrecht*, [w:] N. Achterberg (red.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, Heidelberg 1992.
- Ehlers D., *Interkommunale Zusammenarbeit in Gesellschaftsform*, „Deutsches Verwaltungsblatt“ 1997.
- Jagoda J., *Władza i finanse lokalne w Republice Federalnej Niemiec*, [w:] E. Ruśkowski, B. Dolnicki (red.), *Władza i finanse lokalne w Polsce i krajach ościennych*, Bydgoszcz 2007.
- Jellinek W., *Verwaltungsrecht*, Berlin 1931.
- Kantel W., *Kommunale Verfassung Verfassung und Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland*, Göttingen 1977.
- Knemeyer F.-L., *10 Jahre kommunale Selbstverwaltung in den „neuen Ländern“*, „Die Öffentliche Verwaltung“ 2000.
- Korczak J., *W Niemczech*, [w:] J. Jeżewski (red.), *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, Wrocław 1999.
- Loebell F.-W. von, *Das neue Recht der Kommunalen Gemeinschaftsarbeit in Nordrhein-Westfalen*, „Staats- und Kommunalverwaltung“ 1961.
- Maurer H., *Staatsrecht I*, München 2003.
- Mayer F., *Allgemeines Verwaltungsrecht. Eine Einführung*, Stuttgart 1977.
- Mayer V., *Kommunale Selbstverwaltung in den ostdeutschen Ländern*, Bayreuth 2001.
- Miemiec M., *Związki komunalne w Niemczech*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1996, nr XXXV.
- Petzold S., Heide H.-J. (red.), *Handbuch zur kommunalen Selbstverwaltung*, Regensburg 1991.
- Püttner G., *Kommunalrecht Baden-Württemberg*, Stuttgart 1993.
- Rengeling H.-W., *Formen interkommunaler Zusammenarbeit*, [w:] G. Püttner (red.), *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, t. 2: *Kommunalverfassung*, Berlin 1982.
- Rosen v.-Hoewel H. v., *Gemeinderecht mit kommunalem Verbandsrecht*, Stuttgart 1978.

³⁹ T.I. Schmidt, *op. cit.*, s. 581, 582.

- Schmidt T.I., *Kommunale Kooperation*, „Jus Publicum. Beiträge zum Öffentlichen Recht“, Band 137, Mohr Siebeck, Tübingen 2005.
- Schmidt-Eichstaedt G., *Die Gemeindeordnungen und die Kreisordnungen in der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart 2007.
- Scholler H., *Grundzüge des Kommunalrechts in der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg 1990.
- Schrammeyer M., *Das Verhältnis von Bürgermeister und Gemeindevertretung*, Berlin 2006.
- Unruh G.-Ch. v., *Dezentralisation der Verwaltung des demokratischen Rechtsstaates nach dem Grundgesetz*, „Die Öffentliche Verwaltung“ 1974.
- Weinmann G., *Kollegiale Formen kommunaler Verwaltungsführung?*, Köln 1993.
- Zielke B., *Zwischengemeindliche Zusammenarbeit*, Berlin 1993.
- Zimmermann H., *Kommunal Finanzen*, Baden-Baden 1999.

