

Ustrój administracji publicznej społeczeństwa obywatelskiego (z doświadczeń niemieckich)

Abstrakt

Niemiecka administracja rządowa jest usytuowana w strukturze federacji i krajów związkowych. Administracja samorządowa jest elementem administracji krajów związkowych. Obywatele niemieccy wpływają na administracje publiczną w tradycyjnych formach prawnych demokracji pośredniej i bezpośredniej. Nowym, dynamicznym zjawiskiem są kształtujące się formy demokracji kooperacyjnej w samorządzie terytorialnym, takie jak udział obywateli w procedurach planistycznych, w forach obywatelskich, w postępowaniach mediacyjnych, w tworzeniu budżetu obywatelskiego. Są one istotnym elementem gminy obywatelskiej.

Słowa kluczowe

ustrój administracji publicznej w Niemczech, udział obywatela w sprawowaniu władzy publicznej, formy demokracji pośredniej, bezpośredniej i kooperacyjnej, gmina obywatelska

Obydwie kategorie struktur państwowych Republiki Federalnej Niemiec, czyli federacja i kraje (państwa) związkowe, wyposażone są we własny aparat administracyjny, którego podstawy ustrojowe są uregulowane w ustawie zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec¹ (konstytucji federalnej) i w konstytucjach krajów związkowych. Konstytucja federalna reguluje te kwestie głównie w rozdziale VIII. *Wykonywanie ustaw federalnych i administracja federalna*, którego przepisy mają znaczenie nie tylko dla administracji federalnej, ale także dla krajowej. Jako podmioty administrujące konstytucja ta wymienia państwo (federację i kraje związkowe), inne podmioty publicznoprawne oraz upoważnione ustawowo podmioty prywatne. Konstytucja ustala zasady podziału zadań między podmiotami administrującymi, podstawy organizacji federalnych podmiotów administrujących, a ponadto gwarancję samorządu komunalnego (terytorialnego).

Władza wykonawcza, w skład której wchodzi administracja publiczna, została konstytucyjnie podzielona w taki sposób, że powierzono ją krajom związkowych, jeśli konstytucja nie stanowi inaczej². W tym zakresie obowiązuje domniemanie sprawowania władzy wykonawczej przez kraje związkowe. Administracja federalna jest więc wła-

¹ Ustawa zasadnicza dla Republiki Federalnej Niemiec z 23 maja 1949 r., BGBl S. 1; zwana dalej konstytucją.

² Art. 30 konstytucji.

ściwa tylko w konstytucyjnie wskazanych przypadkach. W wyniku tego podziału ustawy federalne są wykonywane w zasadzie przez kraje związkowe³.

Konstytucja federalna, regulując pozytywnie właściwość federacji, wyróżnia sprawy zagraniczne, poczty i kolei federalnej; federalnej administracji wojskowej, administracji ruchu lotniczego; ochrony granic i obronności⁴; tzw. niepisane kompetencje federacji⁵. W sprawach objętych ustawodawstwem federacji jest ona właściwa w zakresie tworzenia samodzielnych wyższych podmiotów federalnych, korporacji, zakładów publicznoprawnych, tworzenia federalnych urzędów średniego i niższego szczebla⁶. Część kompetencji organów federacji polega na nadzorze i innych formach ingerencji w sferze wykonywania ustaw federalnych przez kraje związkowe.

Administracja wykonywana bezpośrednio przez federację jest silnie skoncentrowana. W tym obszarze funkcjonują organy administracji specjalnej, z reguły bez oparcia na strukturach terenowych. Na szczycie usytuowane są najwyższe urzędy federalne⁷, a mianowicie: Prezydent Federalny z Urzędem Prezydenta Federalnego, Prezydium Bundestagu z Administracją Bundestagu⁸, Bundesrat⁹, Kanclerz Federalny z Urzędem Kanclerskim, ministrowie wraz z ministerstwami federalnymi¹⁰, Federalny Sąd Konstytucyjny¹¹, Federalna Izba Obrachunkowa, Bank Federalny. Prócz zadań określonych w konstytucji część z tych urzędów wykonuje również administrację publiczną. Niektóre posiadają rozbudowaną, wieloszczeblową strukturę administracyjną, składającą się z wyższych i centralnych urzędów federalnych, z terenowych urzędów federalnych (na szczeblu pośrednim oraz niższym), a także z federalnych jednostek organizacyjnych.

Kraje związkowe mają kompetencje ustawodawcze, jeśli konstytucja nie przyznaje ich federacji¹². Wyrażane są poglądy, że zadania nowoczesnego socjalnego państwa prawnego (w zakresie planowania przestrzennego, wspierania gospodarki, systemu socjalnego) wymagają coraz większej aktywności państwa centralnego (federacji). Wpływa to na poszerzenie zakresu zadań administracji federalnej¹³. Najwięcej podmiotów

³ Art. 83 konstytucji; zakresy właściwości federacji konstytucja reguluje w art. art. 87, 87b ust. 1, 2, 87d.

⁴ Art. 87 ust. 1 i 2, art. 87b ust. 2, art. 87d konstytucji.

⁵ H. Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München 1990, s. 467.

⁶ Art. 87 ust. 3 konstytucji.

⁷ Do tej kategorii zaliczane są organy określone w konstytucji.

⁸ Administracja Bundestagu sprawowana jest przez prezydium i przez prezydenta Bundestagu; najwyższym urzędnikiem jest dyrektor Bundestagu.

⁹ Zadania administracyjne wykonywane są przez prezydenta Bundesratu; najwyższym urzędnikiem jest dyrektor Bundesratu.

¹⁰ Liczbę ministerstw federalnych oraz rozgraniczenie ich właściwości określa kanclerz federalny w trybie zarządzenia organizacyjnego.

¹¹ Zadania administracyjne wykonywane są przez prezydenta sądu; najwyższym urzędnikiem jest dyrektor przy Sądzie Konstytucyjnym, któremu podlegają naukowa służba pomocnicza i administracja ogólna.

¹² Art. 70 konstytucji. Mimo tego domniemania w tym zakresie dominuje federacja.

¹³ H. Maurer, *op. cit.*, s. 467, 468.

administrujących usytuowanych jest jednak dotychczas w strukturach krajów związkowych¹⁴. Są one właściwe w sprawach administrowania w zakresie wykonywania ustaw krajowych oraz gdy konstytucja nie wskazuje w tym zakresie federacji¹⁵. Kraje związkowe posługują się własną administracją i podmiotami krajowej administracji pośredniej. Wykonują z reguły ustawy federalne jako zadanie własne¹⁶; a w konstytucyjnie określonych materiałach jako zadanie zlecone¹⁷. W pierwszym przypadku organy federacji sprawują nadzór prawny, a w drugim także celowościowy¹⁸.

Ustrój administracji publicznej krajów związkowych oparty jest na dwóch zasadach.

We wszystkich krajach związkowych istnieją organy o właściwości ogólnej o szerokim zakresie zadań (na rzecz których obowiązuje zasada domniemania właściwości). Jest to wyraz jedności administracji. Specyfika zadań administracji wymaga jednak tworzenia organów o właściwości specjalnej, z tym, że można to również zrealizować w drodze tworzenia wyspecjalizowanych komórek organizacyjnych w aparacie pomocniczym (urzędzie) organu o właściwości ogólnej.

Organizacja administracji krajowej jest na ogół trójszczeblowa¹⁹, a mianowicie:

- szczebel wyższy (rząd krajowy bądź minister jako organy najwyższe, a także wyższe organy administracji),
- szczebel pośredni (prezydent rejencji)²⁰;
- szczebel niższy (starosta).

Ta struktura uzupełniona jest przez organy administracji specjalnej usytuowane na pośrednim i niższym szczeblu lub między szczeblami.

W krajach związkowych najwyższymi organami są ministrowie (bądź ministerstwa), pełniący funkcje rządowe i administracyjne. Ich działalność administracyjna polega w głównej mierze na sprawowaniu funkcji kierowniczych i koordynacyjnych. Jest ściśle związana z funkcją rządzenia. Ministrowie są właściwi w sprecyzowanym zakresie działania (np. mi-

¹⁴ Art. 86–89, 108, 120a konstytucji.

¹⁵ Wynika to z art. 30 oraz art. 83 konstytucji.

¹⁶ Art. 84 konstytucji.

¹⁷ Art. 85 konstytucji.

¹⁸ Art. 84 oraz art. 85 konstytucji.

¹⁹ Berlin, Hamburg i Brema jako podmioty administracji o dwojakiej naturze – kraju związkowego oraz miasta – wykazują specyfikę organizacyjną. Senaty (rządy krajowe) wykonują zadania krajów i gmin. Niższy szczebel tej administracji usytuowany jest w dzielnicach. Podział zadań między administracją miasta a dzielnic oparty jest na dążeniu do zapewnienia jednolitości administracyjnej miasta oraz na dążeniu do przybliżenia administracji do obywatela, a więc wzmocnieniu struktur dzielnicowych.

²⁰ W Szlezwiku-Holsztynie i w Saarze brak jest szczebla pośredniego. Berlin, Brema, Hamburg, jako miasta i kraje związkowe jednocześnie, charakteryzują się swoistą organizacją. Różnice wynikają też z nazewnictwa. W Niemczech Północnych organy nazywane są tak jak oznaczenie urzędnika sprawującego odpowiedni urząd, a mianowicie starosta, prezydent rejencji; natomiast w Niemczech Południowych nazewnictwo organu pochodzi od nazwy stosownego urzędu, a mianowicie starostwo, prezydium rejencji.

nister spraw wewnętrznych, minister gospodarki, minister kultury)²¹. W zakresie administrowania można ich więc określić jako organy administracji specjalnej. Niezbędną jednolitość i współdziałanie zapewnia kompetencja premiera rządu krajowego do udzielania ministrom wytycznych i zasada kolegialności w pracach rządu krajowego.

Dochodzą do tego podporządkowane ministrom urzędy krajowe, nieposiadające struktur terenowych, wykonujące wyspecjalizowane zadania administracyjne na obszarze całego kraju związkowego. Ich zadaniem jest odciążenie ministerstw od wykonywania szczególnych zadań administracyjnych, wymagających wyspecjalizowanego aparatu urzędniczego. Są to organy krajowe wyższego szczebla. Są to takie urzędy, jak Krajowy Urząd Statystyczny, Krajowy Urząd Kryminalny, Krajowy Urząd Ochrony Konstytucji, Krajowy Urząd Zdrowia, Krajowy Urząd do spraw Uposażenia i Zaopatrzenia Społecznego, Krajowy Urząd do spraw Wspierania Wykształcenia. W niektórych krajach związkowych funkcjonuje ponadto Krajowy Urząd Administracyjny, wykonujący pakiet specyficznych zadań administracyjnych przejętych od prezydentów rejencji. Krajowa Izba Obrachunkowa nie jest natomiast wyższym organem administracyjnym, lecz organem najwyższym. Stąd nie podlega żadnemu ministrowi.

Elementem charakterystycznym dla szczebla pośredniego jest prezydent okręgu rządowego (rejencji). Jest on jako organ rządowej administracji ogólnej właściwy we wszystkich sprawach rejencji niezastrzeżonych na rzecz organów administracji specjalnej, które względnie rzadko występują na tym szczeblu, np. dyrekcja lasów lub wyższy urząd szkolny. Prezydent rejencji z uwagi na swój zakres kompetencji jest podporządkowany premierowi kraju związkowego i ministrom, np. w sprawach: administracji przemysłowej – ministrowi gospodarki; ochrony zabytków – ministrowi kultury; administracji drogowej i ruchu drogowego – ministrowi komunikacji. Prezydent rejencji jest organem pośredniej instancji, gdy występuje jako pośrednik i koordynator między szczeblem wyższym a niższym.

Organem administracji o właściwości ogólnej szczebla niższego jest starosta (starostwo powiatowe lub administracja powiatowa ze starostą na czele), miasto wyłączone z powiatu (stanowiące powiat) lub inne duże miasto. Starosta będący niższym organem administracji państwowej (rządowej) załatwia zadania tej administracji w zakresie swej właściwości terytorialnej, obejmującej powiat. Starosta jest nie tylko organem administracji państwowej, ale również organem administracji powiatu ziemskiego (jednostki samorządu terytorialnego). Z tego tytułu wykonuje zadania administracyjne powiatu jako podmiotu administracyjnego.

²¹ Okazjonalnie jako członkowie gabinetu powoływani są ministrowie bez określonego zakresu działania. Nie zalicza się ich do najwyższych organów administracyjnych.

Miasta wyłączone z powiatów (powiaty miejskie) wykonują zadania gminy i zadania powiatu, a także zadania administracji rządowej niższego szczebla. Te ostatnie wykonuje najczęściej burmistrz lub nadburmistrz, ale z reguły nie jako urzędnik państwowy, a jako organ komunalny na zlecenie kraju związkowego. Jest to w istocie wykonywanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Sytuacja prawna burmistrza czy nadburmistrza jest w tym zakresie zbliżona do starosty.

Miasta średniej wielkości, z liczbą mieszkańców od 20 000 do 40 000 w zależności od kraju związkowego, są zbyt małe, aby uzyskać status miasta wyłączonego z powiatu i zbyt duże, aby je zrównać z małymi gminami włączonym do powiatu. Zajmują więc pozycję szczególną. Należą bowiem do powiatu, ale wykonują w ramach administracji zleconej część zadań powiatu lub starosty jako niższego organu administracji rządowej. Z funkcjonalnego punktu widzenia są nazwane miastami wyłączonymi częściowo z powiatu.

Poza starostą, powiatami ziemskimi i miastami, które są aktywne jako organy administracji rządowej najniższego szczebla, istnieje szereg organów administracji specjalnej, np. urzędy: nadzoru przemysłowego, budowy dróg, leśne, finansowe, górnicze, szkolne. Można jednak zaobserwować tendencję do włączania tych urzędów do starostw jako struktur o właściwości ogólnej.

W gminie nie ma organów administracji państwowej (rządowej). Zadania rządowe są wykonywane przez gminy jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej.

Trzecim elementem strukturalnym niemieckiej administracji publicznej są podmioty samorządu terytorialnego, czyli gminy, powiaty oraz inne jednostki tego samorządu. Do ich właściwości należy załatwianie we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność wszystkich powierzonych im ustawowo czy w trybie aktów indywidualnych opartych na podstawach ustawowych (porozumień, umów administracyjnych) spraw społeczności lokalnych, a czasem także regionalnych. W rezultacie bezpośrednia administracja krajów związkowych jest ograniczona przez administrację federalną i posiadający gwarancje konstytucyjne samorząd terytorialny²². Ograniczenia w tym zakresie są dopuszczalne w trybie ustawowym z uwzględnieniem zasady zakazu naruszania podstawowego obszaru właściwości (istoty) samorządu.

Państwowa administracja pośrednia jest rozwiązaniem ustrojowym, występującym na poziomie federacji i krajów związkowych. Polega to na tym, że państwo (federacja, kraj związkowy) nie wykonuje swych zadań poprzez swoje organy, a przekazuje je prawnie samodzielnym podmiotom administracji, w szczególności korporacjom, zakładom administracyjnym, fundacjom, a także osobom prywatnym wykonującym zadania lub funkcje z zakresu administracji publicznej.

²² Art. 28 ust. 2 konstytucji.

Z uwagi na przedmiot niniejszego opracowania, czyli „obywatelskość” administracji publicznej, należy wziąć pod uwagę rozwiązania prawne, zapewniające wpływ obywateli na administrację publiczną, w tym także ich bezpośredni udział w sprawowaniu tej administracji.

Pierwsza sytuacja dotyczy legitymizacji prawnej administracji publicznej przez obywateli. Jej podstawą jest art. 20 ust. 2 konstytucji federalnej, który stanowi, że cała władza zwierzchnia pochodzi od narodu (suwerena, wspólnoty obywatelskiej), który sprawuje ją przez wybory i głosowania oraz przez uprawnione organy władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Konstytucyjny porządek prawny Republiki Federalnej Niemiec, którego nienaruszalnymi elementami ustrojowymi są w szczególności trójpodział i równowaga władz, związanie władzy ustawodawczej porządkiem konstytucyjnym, związanie władzy wykonawczej i sądowniczej ustawą i prawem, podlega ochronie prawnej sprawowanej przez właściwe organy państwa. W kontekście mechanizmów ochrony konstytucyjnego porządku Republiki Federalnej Niemiec należy zwrócić szczególną uwagę na treść art. 20 ust. 4 konstytucji, którego adresatami są także obywatele niemieccy²³. Stanowi on, że wszyscy Niemcy (obywatele niemieccy) mają prawo do czynnego oporu przeciw każdemu, kto podejmie kroki w celu zmiany konstytucyjnego porządku prawnego, o ile nie jest możliwe przeciwdziałanie innymi środkami. W ten sposób ustanowiono konstytucyjne prawo oporu, którego podmiotem są także poszczególni obywatele i formy współdziałania obywatelskiego, do przeciwstawienia się wszelkimi dostępnymi środkami działaniom antykonstytucyjnym podejmowanym nie tylko przez podmioty prywatne, ale także przez władze publiczne wyłonione w drodze demokratycznych wyborów.

Artykuł 28 ust. 1 konstytucji, zawierający podobną regulację jak powołany art. 20 konstytucji federalnej, jest odniesiony do krajów związkowych. Stanowi on, że porządek konstytucyjny krajów związkowych musi odpowiadać republikańskiemu, demokratycznemu i socjalnym zasadom państwa prawa w znaczeniu przyjętym przez tę konstytucję. Naród powinien być reprezentowany przez jego przedstawicieli w krajach związkowych, powiatach i gminach. Reprezentacje narodu są wyłaniane w wyborach powszechnych, bezpośrednich, wolnych, równych i tajnych. Podmiotem tej regulacji są nie tylko obywatele niemieccy, ale także osoby posiadające obywatelstwo jednego z krajów Unii Europejskiej, mający zgodnie z prawem unijnym czynne i bierne prawa wyborcze w wyborach powiatowych i gminnych.

Skupiając uwagę na obywatelskim prawie wyborczym, można stwierdzić, że na poziomie federalnym i krajowym obywatel ma bezpośredni wpływ na obsadę personal-

²³ Niemiecki Federalny Sąd Konstytucyjny wypowiedział się tylko raz w kwestii stosowania tego przepisu konstytucji w orzeczeniu z 17 sierpnia 1956 r. w sprawie zakazu działalności Komunistycznej Partii Niemiec (KPD), sygn. 1 BvB 2/51, BVerfGE B. 5, S. 85.

na ciała ustawodawczych (Bundestagu i parlamentów krajowych). Partie polityczne czy koalicje, które zwyciężyły w wyborach, formują natomiast rządy, które mają z kolei prawnie określony wpływ na obsadę personalną organów administracji rządowej. Wpływ obywatela w badanym zakresie na administrację rządową ma więc charakter pośredni. Sprawia to, że organy administracji rządowej dysponują pośrednią legitymacją demokratyczną do wykonywania administracji publicznej. Inaczej przedstawia się natomiast pozycja obywatela–wyborcy jako członka gminnej czy powiatowej wspólnoty samorządowej. Organy jednostek samorządu terytorialnego, czyli rady gmin, burmistrzowie, rady powiatów i starostowie, są bowiem wybierane przez członków wspólnot samorządowych w wyborach bezpośrednich. W tym przypadku wyborcy decydują bezpośrednio o obsadzie personalnej tych organów, które w taki sposób dysponują bezpośrednią legitymacją demokratyczną. Takie rozwiązania prawne, polegające na bezpośrednim wyborze organów uchwałodawczych i wykonawczych, przyjęto w Niemczech także w dużym stopniu odnośnie do związków komunalnych.

Biorąc powyższe pod uwagę, można stwierdzić, że powtarzalnym składnikiem ustrojowym spajającym niemiecki system administracji publicznej, istotnym z punktu widzenia demokratycznego państwa prawnego, jest istnienie w każdym z podmiotów administrujących tego państwa organu o bezpośredniej legitymacji demokratycznej udzielonej przez wyborców (będących na ogół obywatelami niemieckimi), czyli: w federacji parlamentu federalnego, w kraju związkowym parlamentu krajowego, w jednostce samorządu terytorialnego organu uchwałodawczego, takiego jak rada gminy oraz rada powiatu. Rozwiązania ustrojowe przewidują więc dla każdego szczebla administracji kolegialny organ „programujący” posiadający bezpośrednią legitymację demokratyczną i „programowaną” administrację²⁴. Tytułem uzupełnienia należy dodać, że w samorządzie terytorialnym organ programujący jest organem administracji publicznej, a organ wykonawczy gminy i powiatu, wybierany bezpośrednio przez obywateli, posiada bezpośrednią legitymację demokratyczną. W taki sposób obywatele wpływają bezpośrednio nie tylko na obsadę personalną organów ustawodawczych, ale również samorządowych organów administracji publicznej. Świadczy to niewątpliwie o „obywatelskości” państwa.

Przedstawiony model wpływu obywatela na państwo i jego administrację, mieszczący się w konstrukcji demokracji pośredniej, zaczęto w Niemczech kwestionować pod koniec lat 60. XX w. Przedmiotem krytyki była rola partii politycznych, stanowiących niezbędny element relacji obywatel–władza publiczna. Podkreślano słabnącą rolę partii politycznych w społeczeństwie, wyrażającą się między innymi zmniejszaniem liczby ich członków, wzrostem średniej wieku członków do poziomu 60 lat, brakiem reprezentatywności (w szczegól-

²⁴ M. Miemiec, *Gmina w systemie administracji publicznej Republiki Federalnej Niemiec*, Wrocław 2007, s. 29 i cyt. tam literatura.

ności w kategorii młodych wyborców)²⁵. Dążono zatem do wprowadzenia do systemu ustrojowego Republiki Federalnej Niemiec rozwiązań prawnych umożliwiających obywatelom bezpośrednio podejmowanie rozstrzygnięć merytorycznych z zakresu władzy publicznej, z pominięciem partii politycznych i mechanizmu wyborczego.

Konstytucja federalna ogranicza możliwość takiego bezpośredniego rozstrzygnięcia spraw państwowych przez obywateli. Dotyczy to jedynie przeprowadzenia referendum w sprawach nowego ukształtowania terytorium Republiki Federalnej Niemiec (art. 29)²⁶, a także utraty mocy obowiązującej starej konstytucji i wejścia w życie nowej konstytucji (art. 146). We wszystkich konstytucjach krajów związkowych wprowadzono natomiast możliwość zwołania z inicjatywy obywateli referendum związanego z procedurami ustawodawczymi²⁷. Z uwagi na to, że ich przedmiotem nie jest wykonywanie administracji publicznej, analiza tej problematyki wykracza poza zakres niniejszych rozważań.

Rozwiązania ustrojowoprawne umożliwiające obywatelom podejmowanie rozstrzygnięć z zakresu administracji publicznej wprowadzono natomiast w samorządzie terytorialnym. Stało się to przedmiotem regulacji ustawodawstwa samorządowego krajów związkowych. Konstytucyjny i ustawowy model samorządowej demokracji pośredniej, gdzie rozstrzygnięcia z zakresu administracji publicznej podejmują wybrani przez obywateli piastuni organów uchwałodawczych i wykonawczych²⁸, uzupełniono formami demokracji bezpośredniej²⁹ oraz innymi formami aktywności obywateli. W taki sposób ukształtowała się koncepcja gminy obywatelskiej, wiążącej trzy płaszczyzny demokracji w samorządzie terytorialnym: pośredniej, bezpośredniej i kooperacyjnej.

Demokracja w niemieckim samorządzie terytorialnym jest oparta o prawną konstrukcję członka wspólnoty samorządowej. Jest nim mieszkaniec gminy, powiatu lub innej samorządowej korporacji terytorialnej. Ponadgminne wspólnoty samorządu terytorialnego, w szczególności powiatowa, a także niektóre związki komunalne, oparte są bowiem na gminnym podziale terytorialnym. Pełnia praw publicznych, obejmujących czynne i bierne prawo wyborcze oraz inne prawa o charakterze pochodnym od praw wyborczych, przysługuje tylko części mieszkańców – obywatelom gminy. W niemieckich ustawach samorzą-

²⁵ R. May, *Anmerkungen zur Partizipation des Bürgers in der bundesdeutschen Demokratie*, [w:] D. Dettling (Hrsg.), *Die Zukunft der Bürgergesellschaft. Festschrift für Warnfried Dettling*, Wiesbaden 2008, s. 199 i n.

²⁶ Gesetz über das Verfahren bei Volksentscheid, Volksbegehren und Volksbefragung nach Artikel 29 Abs. 6 des Grundgesetzes vom 30. Juli 1979 (BGBl. I S. 1317); Neugliederungsdurchführungsverordnung vom 12. November 1984 (BGBl. I S. 1342).

²⁷ O. Jung, *Direkte Demokratie In Deutschland. Tendenzen seit 1989*, *Inter Nationes*, Basis-Info, 12-2001/Recht, s. 1 i n.

²⁸ A. Kost, *Direkte Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland – eine Einführung*, [w:] A. Kost (Hrsg.), *Direkte Demokratie in den deutschen Ländern. Eine Einführung*, Wiesbaden 2005, s. 7.

²⁹ Konstytucja federalna w art. 28 ust. 1 i niektóre konstytucje krajów związkowych dopuszczają powołanie w gminie zgromadzenia gminnego zamiast przedstawicielskiego organu stanowiącego.

dowych pojęcie obywatela gminy oparte jest na regulacji art. 116 konstytucji federalnej. Poza tym obywatelem gminy może być obywatel państwa członkowskiego Unii Europejskiej zamieszkujący na jej obszarze. Ponadto obywatel gminy powinien spełniać dalsze wymogi: nie może być pozbawiony praw publicznych orzeczeniem sądowym, nie może pozostawać pod opieką, powinien ukończyć 18 lat (w niektórych krajach związkowych 16 lat), powinien zamieszkiwać w gminie w ciągu ustawowo określonego czasu, który w zależności od kraju związkowego wynosi od 3 do 6 miesięcy.

Obywatel gminy posiada czynne i bierne prawo wyborcze, prawo głosu w sprawach gminy (wystąpienia z żądaniem obywatelskim, prawo udziału w referendum gminnym), prawo aktywnego uczestnictwa (z prawem głosu) w zebraniach obywateli gminy, prawo złożenia wniosku obywatelskiego, wyrażenia stanowiska w postępowaniu dotyczącym zmian terytorialnych gminy, wglądu w protokoły zebrań publicznych. Obywatel gminy ma prawo i obowiązek sprawowania honorowych urzędów w gminie³⁰. Dotyczy to kandydowania na radnego i przyjęcia mandatu w razie wyboru oraz innych form społecznej aktywności samorządowej, do których obywatel gminy jest włączany uchwałą rady gminy. Jest on zwolniony z tych obowiązków, jeśli zachodzą ustawowo określone przesłanki negatywne, np.: pełnienie funkcji duchownego, pełnienie określonych urzędów publicznych, wieloletnie sprawowanie mandatu radnego gminy, częsta lub długotrwała nieobecność w gminie, długotrwała choroba, wiek ponad 60 lat, względy rodzinne. Rada gminy rozstrzyga, czy zachodzą okoliczności uzasadniające odmowę.

Bezpośredni udział mieszkańców w rozstrzygnięciu spraw gminy jest realizowany w formach prawnych uregulowanych w samorządowym ustawodawstwie niemieckim³¹. Są to: zebranie mieszkańców, wnioski mieszkańców, żądanie obywatelskie, rozstrzygnięcie obywatelskie (referendum). Jak wynika z użytego nazewnictwa, dwie z tych form przewidziano dla mieszkańców gminy, a dwie dla obywateli gminy³².

Z uwagi na złożoną procedurę wniesienia żądania obywatelskiego i zwołania referendum stosowane są w praktyce rozwiązania, wykraczające poza zakres demokracji bezpośredniej. Mieszczą się one w obszarze nazywanym demokracją kooperacyjną. Jako uzasadnienie poszukiwania nowych sposobów uczestnictwa obywateli w sprawowaniu administracji publicznej wskazuje się, że przyjęte rozwiązania demokracji pośredniej i bezpośredniej pozostają w dalszym ciągu w dużym stopniu w sferze wpływów partii politycznych. Jest to oceniane negatywnie, gdyż w rezultacie trwa polityczne zmę-

³⁰ J. Bogumil, L. Holtkamp, *Die Bürgerkommune als Zusammenspiel von repräsentativer, direkter und kooperativer Demokratie. Erste Ergebnisse einer explorativen Studie*, „Polis” 2002, Nr. 55, s. 364–365.

³¹ Rozważania te oparte są o regulację ordynacji gminnej Saksonii – *Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen vom 21. April 1993* (tekst jedn. SächsGVBl Nr. 5 vom 29.03.2014 S. 146).

³² Bardziej szczegółowe rozważania w tym przedmiocie zawiera opracowanie: M. Miemieć, *Demokracja bezpośrednia w niemieckim samorządzie gminnym*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3661, „Przegląd Prawa i Administracji” 2015, t. C/1, s. 221 i n.

czenie społeczeństwa i niechęć do uczestnictwa w działalności samorządowej. Antidotum na to ma być na poziomie samorządowym uczestnictwo przedstawicieli społeczności lokalnej, także z uwagi na ich potencjał fachowy, w procesie decyzyjnym obejmującym istotne sprawy gminy, powiatu czy innych wspólnot samorządowych.

Formy demokracji kooperacyjnej polegają na wykorzystywaniu prawnie (ustawowo) niuregulowanych procedur skierowanych na dialog i współdziałanie z udziałem obywateli, ich zrzeszeń i tworzonych *ad hoc* społecznych inicjatyw, włączających się w podejmowanie rozstrzygnięć w sferze komunalnej, a także ich realizacji. Obejmuje to szczególnie udział w procedurach planistycznych, w forach obywatelskich, w postępowaniach mediacyjnych, w warsztatach, których przedmiotem są perspektywiczne zamierzenia planistyczne, a także udział w kształtowaniu budżetu obywatelskiego. Pozwala to na wykorzystywanie potencjału fachowego obywateli. Chodzi przy tym nie tylko o przyznawanie stronie społecznej uprawnień, ale także o angażowanie przez stronę społeczną własnych środków oraz przejmowanie obowiązków w zakresie komunalnej administracji świadczącej. Jako przykłady wskazywane są: patronat nad placami zabaw, przejmowanie utrzymywania boisk sportowych przez zrzeszenia lokalne, dopuszczanie form samorządu w instytucjach organizujących czas wolny czy opiekujących się seniorami³³. Są to istotne zjawiska społeczne kształtujące się na obrzeżach regulacji publicznoprawnej, wychodzące poza dotychczasowy schemat prawny mechanizmów demokracji pośredniej i bezpośredniej w gminie niemieckiej.

W rezultacie istniejące rozwiązania ustrojowoprawne oraz praktyka, w szczególności samorządowa, w Republice Federalnej Niemiec gwarantuje obywatelom szerokie spektrum możliwości pośredniego i bezpośredniego wpływu na wykonywanie administracji publicznej. Wyrażna tendencja rozwojowa obejmuje pojawienie się nowych form współdziałania czynnika obywatelskiego z administracją samorządową, wykraczających poza ścisłą regulację ustrojowoprawną, mieszczących się w nurcie demokracji kooperacyjnej, która prowadzi do kształtowania się nowego modelu gminy obywatelskiej.

Systems of Public Administration in Civil Society (German Experience)

Abstract

German governmental administration is located within the framework of both the federation's structure and lands – while German local government is an element of lands' administration only. Such dual public administration has been influenced by German citizens in traditional legal forms as a result of direct and indirect democracy. Now, a new and dynamic phenomenon of emerging forms of cooperative democracy can be identified within local government. These forms include: participation of citizens in planning procedures, civil fora, mediation proceedings, and framing civic budgets. All these forms are substantial elements of civil municipality.

³³ J. Bogumil, L. Holtkamp, *op. cit.*, s. 4, 5.

Keywords

public administration in Germany, participation of citizens in exercising public power, forms of indirect, direct and cooperative democracy, civil municipality

Wykaz literatury

Bogumil J., Holtkamp L., *Die Bürgerkommune als Zusammenspiel von repräsentativer, direkter und kooperativer Demokratie. Erste Ergebnisse einer explorativen Studie*, „*Polis*” 2002, Nr. 55

Jung O., *Direkte Demokratie In Deutschland. Tendenzen seit 1989*, *Inter Nationes*, Basis-Info, „*Recht*“ 2001, Hf. 12

Kost A., *Direkte Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland – eine Einführung*, [w:] A. Kost (Hrsg.), *Direkte Demokratie in den deutschen Ländern. Eine Einführung*, Wiesbaden 2005

Maurer H., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München 1990

May R., *Anmerkungen zur Partizipation des Bürgers in der bundesdeutschen Demokratie*, [w:] D. Dettling (Hrsg.), *Die Zukunft der Bürgergesellschaft. Festschrift für Warnfried Dettling*, Wiesbaden 2008

Miemic M., *Gmina w systemie administracji publicznej Republiki Federalnej Niemiec*, Wrocław 2007

Miemic M., *Demokracja bezpośrednia w niemieckim samorządzie gminnym*, *Acta Universitatis Wratislaviensis No 3661*, „*Przegląd Prawa i Administracji*” 2015, t. C/1

