

DOI: 10.19915/1733-5779.20.6

## Zadania wykonywane przez gminę w Rzeczypospolitej Polskiej i w Kraju Związkowym Brandenburgia \*

**JEL classification:** K230

**Słowa kluczowe:** gmina, zadania, Rzeczpospolita Polska, Kraj Związkowy Brandenburgia

**Keywords:** municipalities, tasks, types, Republic of Poland, Brandenburg Land

**Abstrakt:** Realizacja zadań publicznych jest celem działania samorządu terytorialnego. Problematyka zadań stanowi więc kwintesencję istnienia samorządu terytorialnego. Gmina, będąc podstawową jednostką tego samorządu, wykonuje zadania o charakterze lokalnym oraz inne przekazane jej zadania. Przedmiot niniejszego opracowania stanowi porównanie zakresu i rodzaju zadań wykonywanych przez gminę w Rzeczypospolitej Polskiej i w Republice Federalnej Niemiec na przykładzie Kraju Związkowego Brandenburgia. Umożliwi to poczynienie ustaleń odnośnie do uniwersalności pojęcia zadań gminy, sposobów przekazywania zadań, porównania ich typów oraz zakresu nadzoru sprawowanego nad ich realizacją.

### Tasks performed by municipalities in the Republic of Poland and in the Brandenburg Land

**Abstract:** Implementation of public administration is the aim of local government activity, so the local government's tasks are the quintessential of local government. Municipal is the base of local government. It regulates all local affairs on their own responsibility, within the limits prescribed by the laws. It also performs other delegated tasks. The aim of the following work is to explain the concept of municipal tasks and analyze comparability range of its concept in the Republic of Poland and in the Brandenburg Land. The second subject of this article is analyzing the types of tasks performing by municipalities in aforementioned legal systems.

---

\* Artykuł jest kontynuacją badań podjętych w pracy *Systemy ustrojowe gmin w Rzeczypospolitej Polskiej i w Republice Federalnej Niemiec na przykładzie Kraju Związkowego Brandenburgii*, napisanej pod kierownictwem prof. UW r Marcina Miemca.

## 1. Wstęp

Wykonywanie administracji publicznej jest przedmiotem samorządu terytorialnego<sup>1</sup>. Zdaniem Z. Leońskiego struktura tego samorządu, jego jednostek organizacyjnych oraz aparatu wykonawczego powinna być pochodną realizowanych przez niego zadań<sup>2</sup>. Problematyka zadań samorządu terytorialnego jest więc kwintesencją jego istnienia.

Przedmiotem niniejszego opracowania są zadania wykonywane przez podstawową jednostkę samorządu terytorialnego, którą jest gmina. Celem pracy jest analiza i porównanie zadań wykonywanych przez gminy w Rzeczypospolitej Polskiej i w Republice Federalnej Niemiec. Ze względu na występowanie odmiennych regulacji dotyczących tej kwestii w każdym kraju związkowym analizie poddano wyłącznie rozwiązania prawne Kraju Związkowego Brandenburgia. Zestawienie wykonywanych przez gminę zadań w odmiennych porządkach prawnych umożliwiło poczynienie ustaleń odnośnie do: uniwersalności pojęcia zadań, ich zakresu, sposobu przekazywania, a także zakresu nadzoru sprawowanego nad ich realizacją.

Praca jest wynikiem analizy treści wybranych aktów prawnych. Rozważania uzupełniono o wywody przedstawicieli nauki prawa, jak również o stanowiska sądów krajowych. Ze względu na ograniczony zakres niniejszej pracy, niektóre kwestie zostały wyłącznie zasygnalizowane. Mogą jednak stanowić przedmiot kolejnych badań.

## 2. Uwagi ogólne

Porównując zadania wykonywane przez gminy w Rzeczypospolitej Polskiej oraz w wybranym kraju związkowym Republiki Federalnej Niemiec, należy uwzględnić odmienną formę wskazanych państw. Przez formę państwa rozumiem „konstytucyjnie określony sposób organizacji życia politycznego i społecznego”<sup>3</sup>.

W literaturze przedmiotu istnieją liczne klasyfikacje form państwa. Nawiązując jednak do kryterium struktury terytorialnej państwa, wyróżnia się państwa unitarne (np. Rzeczpospolita Polska) oraz państwa federalne (np. Republika Federalna Niemiec)<sup>4</sup>. Przenosząc rozważania na grunt prowadzonej analizy, niezbędne jest ustalenie konsekwencji tego podziału przejawiających się w obszarze tworzenia prawa. Określona forma państwa znajduje bowiem wyraz w sferze podmiotów uprawnionych do decydowania o przyjętym modelu organizacji samorządu terytorialnego.

<sup>1</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012, s. 22.

<sup>2</sup> Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 1998, s. 23.

<sup>3</sup> B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 16.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

Państwo unitarne cechuje jednolity porządek prawny, to znaczy taki, który jest stanowiony na poziomie centralnym i powszechnie obowiązuje na terytorium całego państwa. Charakterystyczne jest także wprowadzenie wspólnego obszaru dla całego państwa systemu organizacji aparatu terytorialnego. Poszczególnym jednostkom samorządowym na tym samym szczeblu w strukturze aparatu państwowego przydziela się zadania o tym samym zakresie oraz nakłada na nie jednakowe ciężary<sup>5</sup>. Określenie form ustrojowych gminy, trybu wyboru organów i określenie ich kompetencji następuje wówczas w drodze aktów prawa powszechnie obowiązującego, w tym wypadku m.in. w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>6</sup>, ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>7</sup> oraz ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy<sup>8</sup>.

Republika Federalna Niemiec natomiast jest państwem federalnym. Cechuje się ono partykularyzmem prawnym, ponieważ zarówno federacja, jak i poszczególne kraje związkowe są upoważnione do stanowienia ustaw.

Wszystkie 16 krajów związkowych wybiera swoje własne parlamenty i mianuje własne rządy. [...] Każdy kraj związkowy może zorganizować strukturę własnego systemu sprawowania władzy, ale wszystkie jego elementy składowe winny respektować funkcjonującą na jego terenie władzę ustawodawczą, która dzieli się na frakcje partyjne<sup>9</sup>.

Poszczególne kraje związkowe decydują także o wprowadzeniu określonego modelu ustrojowego gminy i o zakresie zadań przyznanych poszczególnym kategoriom jednostek. W Kraju Związkowym Brandenburgia następuje to m.in. następującymi aktami prawnymi: Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z dnia 23 maja 1949 r.<sup>10</sup>, Konstytucja Kraju Związkowego Brandenburgia z dnia 20 sierpnia 1992 r.<sup>11</sup> oraz Komunalna ustawa ustrojowa Kraju Związkowego Brandenburgia<sup>12</sup>.

<sup>5</sup> W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, Warszawa 2009, s. 339–340.

<sup>6</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm. (dalej: Konstytucja RP).

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 446 ze zm. (dalej: u.s.g.).

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, Dz.U. Nr 21, poz. 112 ze zm.

<sup>9</sup> G. Timmins, *Germany*, [w:] *Comparative Public Administration*, red. J.A. Chandler, London 2000, s. 86.

<sup>10</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland z dnia 23 maja 1949 r., BGBl., Nr 1, s. 1, ze zm. (dalej: GG).

<sup>11</sup> Verfassung des Landes Brandenburg z dnia 20 sierpnia 1992 r., GVBl. I/92, [Nr 18], s. 298 ze zm. (dalej: BbgVerf).

<sup>12</sup> Kommunalverfassung des Landes Brandenburg z dnia 18 grudnia 2007 r., GVBL. I/07, Nr 19, s. 286, ze zm. (dalej: BbgKVerf).

Omawiane porządki prawne nawiązują jednak do tej samej podstawy prawnej, którą jest Europejska karta samorządu lokalnego<sup>13</sup>. Nakazuje ona uznanie w prawie wewnętrznym oraz w miarę możliwości w Konstytucji zasady samorządności terytorialnej. Prawo do szerokiej samorządności (*autonomy*)<sup>14</sup> potwierdzono już w preambule. Pojęcie to odnosi się do kompetencji, metod i środków umożliwiających jej realizację. Artykuł 4 Karty stanowi dodatkowo o swobodzie, którą mają wspólnoty lokalne w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy. Akt ten zawiera ponadto wytyczne służące prawidłowemu powierzaniu kompetencji przez organy władzy centralnej lub regionalnej. Powierzenie powinno być całkowite i pełne. Ich ograniczanie bądź kwestionowanie może następować wyłącznie w granicach prawa. Karta gwarantuje także prawo do posiadania odpowiednich zasobów finansowych, które powinny być zapewnione wspólnotom w celu realizacji ich zadań (art. 9).

### 3. Zadania gminy

Zadania wykonywane przez gminy są przedmiotem szerokiego zainteresowania przedstawicieli nauki prawa. W okresie kształtowania się nowoczesnego modelu samorządu terytorialnego dominujący nurt przeciwstawiał zadania gminy zadaniom państwowym. Efektem tego było uznanie za gminne jedynie zadań własnych. Te, które były jej przekazywane przez państwo, określano jako zadania „poruczone”. Konieczność ich wykonywania uznawano za jedną z form „zniewolenia” przez państwo<sup>15</sup>. W wyniku rewizji przyjętych wcześniej poglądów uznano za niedopuszczalne przeciwstawianie gminy państwu, stanowi ona bowiem jego nierozzerwalny element. Ma ponadto źródło swego istnienia i władzy w prawie państwowym<sup>16</sup>. Dlatego też przyjmuje się, że „zadania samorządu nie odbiegają od zadań państwa, bowiem oba typy zadań należą do kategorii zadań publicznych”<sup>17</sup>.

Charakterystyka zadań wykonywanych przez gminę winna być poprzedzona interpretacją terminu „zadanie”. Jak dotąd nie wypracowano jego definicji legalnej. W języku potocznym zadanie oznacza coś, co należy wykonać<sup>18</sup>. W literaturze przedmiotu jest ono interpretowane w sposób niejednolity. Zdaniem Z. Leońskiego ustawodawca stosuje pojęcie zadań samorządu dla wska-

<sup>13</sup> Europejska karta samorządu lokalnego z dnia 15 października 1985 r., Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm. (dalej: Karta).

<sup>14</sup> W przekładzie na język niemiecki zostało użyte wyrażenie *Selbständigkeit* oznaczające samodzielność.

<sup>15</sup> *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2013, s. 133.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

<sup>17</sup> *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2011, s. 255.

<sup>18</sup> *Uniwersalny słownik języka polskiego*, red. S. Dubisz, t. 4, Warszawa 2003, s. 766.

zania w sposób ogólny celów, które samorząd ma osiągnąć w rezultacie swoich działań. Uważa, że można je stosować również w odniesieniu do kierunków działań. Powinno to natomiast nastąpić z uwzględnieniem zakresu rzeczowego spraw samorządnych<sup>19</sup>. Inne stanowisko reprezentuje natomiast P. Chmielnicki. Zaznacza, że zadania gminy to sprawy publiczne, których załatwienie przekazano tej podstawowej jednostce samorządu terytorialnego<sup>20</sup>. W niemieckiej literaturze przedmiotu podkreśla się z kolei wieloznaczność tego pojęcia. Najczęściej używa się go jako synonimu celu i odnosi do zakresu kompetencji danej jednostki<sup>21</sup>.

Zadania gminy nie są więc pojęciem tożsamym z zadaniami wykonywanymi przez gminy. Te ostatnie mieszczą w sobie bowiem również realizowane przez gminę zadania z zakresu administracji rządowej i zadania powierzone gminie w ramach porozumień samorządowych. Zadania wykonywane przez gminy są więc kategorią wewnętrznie zróżnicowaną.

Dokonana wykładnia terminu „zadania” umożliwia analizę ich wewnętrznej struktury. W każdym z omawianych porządków prawnych stanowią one bowiem niejednorodną kategorię. Zarówno w prawie polskim, jak i niemieckim występuje ich wewnętrzne zróżnicowanie, co jest przedmiotem niniejszych rozważań.

### 3.1. Rzeczpospolita Polska

Władza jednostek samorządu terytorialnego ma źródło w ustawach, które przekazują im do wykonywania niektóre zadania administracji publicznej<sup>22</sup>. Podstawą wykonywania zadań przez samorząd terytorialny są postanowienia Konstytucji RP. Zgodnie z nimi samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone Konstytucją lub ustawy dla organów innych władz publicznych (art. 163). Przepis ten wprowadza zasadę kompetencji generalnej na rzecz samorządu terytorialnego, umożliwiającą wykonywanie wszystkich zadań publicznych, które nie zostały wyraźnie przekazane innym organom lub podmiotom. Jej celem jest zapobieganie przejmowaniu zadań samorządu terytorialnego przez organy władzy rządowej<sup>23</sup>.

Przepis ten wskazuje zakres zadań wszystkich jednostek samorządu terytorialnego. Nie stanowi jednak, która z kategorii tych jednostek jest obowiązana do wykonywania określonego zakresu zadań. Szczegółowe postanowienia dotyczące podziału zadań między jednostkami poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego są zawarte także w Konstytucji RP, w ustawie o samorządzie

<sup>19</sup> Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2006, s. 30.

<sup>20</sup> P. Chmielnicki [w:] *Encyklopedia samorządu terytorialnego*, red. K. Miaskowska-Daszkiwicz, B. Szmulik, Warszawa 2010, s. 943.

<sup>21</sup> M. Falk, *Die kommunalen Aufgaben unter dem Grundgesetz*, Baden-Baden 2006, s. 23.

<sup>22</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 maja 1998 r., sygn. K 17/98, OTK ZU 1998, nr 4 (19), poz. 48.

<sup>23</sup> M. Kallas, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1997, s. 70.

gminnym, w ustawie o samorządzie powiatowym<sup>24</sup> i w ustawie o samorządzie województwa<sup>25</sup>.

Podstawową regulację zawiera art. 164 ust. 3 Konstytucji RP. Stanowi on, że gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego, które nie zostały zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego. Przepis ten wprowadza ogólną zasadę domniemania właściwości gminy w zakresie wykonywania zadań samorządu terytorialnego. Wprowadzenie postanowienia w tym brzmieniu było związane z planowanymi wówczas reformami terytorialnymi oraz ustrojowymi. Stworzenie modelu zadań gminy opartego na klauzuli generalnej miało przyczynić się także do ochrony gminy przed nadmierną ingerencją w zakres wykonywanych przez nią zadań<sup>26</sup>.

Analizując to, zauważa się ogólny sposób określenia zadań gminy. Zdaniem W. Skrzydło przyczyną tego można upatrywać w dążeniu do eliminowania potencjalnych sporów kompetencyjnych, które mogą powstać między jednostkami usytuowanymi na różnych szczeblach samorządu terytorialnego, a dotyczyć kompetencji związanych z wykonaniem określonego zadania. W jego ocenie ten zabieg legislacyjny jest konsekwencją uznania gminy za podstawową jednostkę samorządu terytorialnego. Efektem tego winno być przyznanie jej kompetencji do wykonywania podstawowych zadań samorządu terytorialnego<sup>27</sup>. Odmiennego zdania jest J. Filipek. Zaznacza, że klauzula ta ma ograniczone znaczenie odnośnie do wydawania autorytatywnych aktów administracyjnych. Zauważa, że

skoro wszelkie kompetencje administracyjnoprawne, a zwłaszcza wszelkie upoważnienia lub zobowiązania co do wydawania autorytatywnych aktów z zakresu administracji państwowej, mają być wyraźnie w ustawie określone, powyższa klauzula kompetencyjna na rzecz gminy ma ograniczone znaczenie prawne<sup>28</sup>.

Szczegółowe postanowienia dotyczące zadań gmin zawierają natomiast przepisy ustawy o samorządzie gminnym. Artykuł 6 ust. 1 u.s.g. stanowi, że do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Decydując o przynależności konkretnego zadania do zakresu działania gminy, należy zatem zbadać, czy wykazuje ono cechy lokalności. Zdaniem B. Dolnickiego zadania lokalne składają się z dwóch grup. Pierwszą z nich tworzą zadania lokalno-integralne, związane z potrzebami społeczeństwa gminy pojmowanego jako określona gru-

<sup>24</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 814 ze zm., dalej: „usp”.

<sup>25</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, tekst jedn. z 2016 r. poz. 486, dalej: „usw”.

<sup>26</sup> J. Korczak [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 2, Warszawa 2012, s. 202.

<sup>27</sup> W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 1999, s. 176.

<sup>28</sup> J. Filipek, *Prawo administracyjne*, cz. 1. *Instytucje ogólne*, Kraków 2003, s. 159.

pa socjalna. W ich obrębie znajdują się m.in. zadania związane z utrzymaniem i oświetleniem dróg lokalnych, terenów zielonych i cmentarzy. Druga grupa to zadania lokalne zsumowane, wyodrębnione w wyniku zsumowania indywidualnych potrzeb mieszkańców określonego terenu. Warunkiem *sine qua non* ich wykonywania jest mieszczanie się ich w zakresie zdolności administracyjnych gminy. Wśród nich wyróżnia się na przykład: zaopatrywanie w energię elektryczną, wodę i gaz, sprawy związane z transportem lokalnym, a także prowadzenie szkół czy szpitali<sup>29</sup>.

Jak już podkreślano, zadania wykonywane przez gminę są kategorią wewnętrznie zróżnicowaną. W ich obrębie wyróżnia się zadania własne i zadania zlecone. „Podział zadań gminnych na własne i zlecone występuje w większości ustawodawstw samorządowych państw Europy Zachodniej”<sup>30</sup>. Zadania własne dzielą się na zadania obligatoryjne i fakultatywne. Podział ten ma źródło w art. 166 Konstytucji RP.

Nie ma jednak jednomyślności co do rodzaju i ogólnej konieczności wyodrębnienia zadań własnych i zleconych. W piśmiennictwie istnieje pogląd, zgodnie z którym podział ten jest rezultatem uwzględnienia określonych norm prawnych. Zdaniem W. Kisiele mogą to być normy dotyczące procedur odwoławczych w sprawach indywidualnych, sposobu finansowania zadań publicznych, nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego oraz odpowiedzialności cywilnoprawnej za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu zadania<sup>31</sup>. Wątpliwa jest jednak celowość ich wyróżniania. Nawet autor tego podziału zauważa, że „obecnie różnica między zadaniami własnymi a zadaniami zleconymi zaznacza się tylko w aspekcie warunków ich przydzielania lub odebrania”<sup>32</sup>. Zdanie to podziela P. Chmielnicki, stwierdzając, że zadania własne mogą być uważane za gwarancję przekazaną gminie. Wobec tego nie mogą zostać odjęte ani ograniczone, chyba że zostanie udowodnione, że utraciły taki charakter. Gwarancja ta nie znajduje zastosowania w odniesieniu do zadań zleconych<sup>33</sup>.

Nawiązując do tego podziału, wskazuje się, że różnice między zadaniami własnymi a zadaniami zleconymi gminie to m.in. sposób ich finansowania<sup>34</sup> oraz dopuszczalności przekazania zadań do wykonania jednostkom pomocniczym.

<sup>29</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny. Zagadnienia ustrojowe*, Kraków 1999, s. 150.

<sup>30</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, s. 273.

<sup>31</sup> *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, red. W. Kisiel, Warszawa 2006, s. 110.

<sup>32</sup> *Ibidem*, s. 114.

<sup>33</sup> *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2007, s. 112.

<sup>34</sup> Podstawę finansowania zadań własnych stanowią dochody własne gminy oraz subwencja ogólna. W zadaniach zleconych jest nią dotacja celowa. Ich wysokość jest adekwatna do wykonywanych zadań (art. 8 ust. 3 u.s.g.). Zob. W. Miemieć, K. Sawicka, M. Miemieć, *Prawo finansów publicznych sektora samorządowego*, Warszawa 2013, s. 137.

### 3.1.1. Zadania własne

Definicję legalną zadań własnych gminy zawiera art. 166 Konstytucji RP. Są to zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty gminnej. Przykładowy katalog zadań własnych gminy wprowadza art. 7 ust. 1 u.s.g. Należą do nich m.in. sprawy: ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody, gospodarki wodnej, lokalnego transportu zbiorowego, działalności w zakresie telekomunikacji, kultury, ochrony zdrowia, polityki prorodzinnej, a także utrzymania gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej i obiektów administracyjnych.

W nauce prawa istnieją liczne klasyfikacje zadań własnych gminy. Zdaniem P. Dobosza w ich obrębie można wyodrębnić cztery grupy. Są nimi zadania:

infrastruktury technicznej (np. drogi, wodociągi i komunikacja), infrastruktury społecznej (np. szkolnictwo, ochrona zdrowia, opieka społeczna), bezpieczeństwa i porządku społecznego (obrona cywilna, ochrona przeciwpożarowa, straże gminne) oraz ładu przestrzennego i ekologicznego (np. planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, ochrona środowiska naturalnego)<sup>35</sup>.

Wyróżniany jest także podział zadań własnych gminy na obligatoryjne i fakultatywne. Zadania obligatoryjne to te, do których wykonania gmina jest obowiązana. Są one nakładane na gminę w drodze ustaw, które określają, jakie zadania własne gminy mają charakter obowiązkowy (art. 7 ust. 2 u.s.g.). W wypadku zadań fakultatywnych nie istnieje konieczność ich wykonywania. Mogą one być wykonywane przez gminę, tylko gdy dysponuje ona dostatecznymi zasobami finansowymi<sup>36</sup>.

Zadania własne obowiązkowe zostały określone lakonicznie. Zadań fakultatywnych ustawodawca natomiast nie wyraził *expressis verbis*. W nauce prawa powstała więc wątpliwość co do ich istnienia. Zdaniem J. Zimmermanna

wyodrębnienie kategorii zadań obowiązkowych nie pozwala na wprowadzenie dychotomicznego podziału na zadania obowiązkowe i całkowicie fakultatywne. Wykonanie jakiegokolwiek zadania nie może być uznane za fakultatywne, gdyż wykonanie każdego z nich łączy się z kompetencją jakiegoś organu gminy, a w pojęciu kompetencji mieści się nie tylko uprawnienie, lecz także obowiązek jego realizacji<sup>37</sup>.

### 3.1.2. Zadania z zakresu administracji rządowej

„Zadania z zakresu administracji rządowej” oraz „zadania zlecone z zakresu administracji rządowej” są określeniami normatywnymi (art. 8 u.s.g.). Ustawa nie precyzuje jednak ich znaczenia. Szczegółowej charakterystyki wskazanych rodzajów zadań dokonują m.in. K. Bandarzewski i P. Dobosz. Zauważają, że zadania z zakresu administracji rządowej są niezwykle pojemnym pojęciem.

<sup>35</sup> P. Dobosz [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, s. 108.

<sup>36</sup> *Prawo administracyjne. Część ogólna*, red. M. Chmaj, Warszawa 2003, s. 226.

<sup>37</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 201.



Mieszczą bowiem w sobie zadania wykonywane przez gminę na podstawie porozumienia oraz zadania zlecone gminie.

Zadania powierzone wykonywane są na podstawie zawartego porozumienia, natomiast zadania zlecone — na podstawie ustawy. W związku z tym, jeśli gmina ma obowiązek realizacji zadań zleconych, to wykonywanie zadań powierzonych jest uzależnione od udzielenia zgody przez samą gminę<sup>38</sup>.

### 3.1.2.1. Zadania zlecone z zakresu administracji rządowej

Jak stanowi art. 166 ust. 2 Konstytucji RP, jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych. Ustawa określa tryb przekazywania i sposób wykonywania zadań zleconych. Artykuł 8 ust. 1 u.s.g. stanowi ponadto, że ustawy mogą nakładać na gminę obowiązek wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, a także z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendów.

W zakresie realizacji tych zadań gmina działa jako przedstawiciel administracji rządowej oraz z bezpośrednim skutkiem dla niej<sup>39</sup>. Otrzymuje środki finansowe w wysokości koniecznej do wykonania tego rodzaju zadań (art. 8 ust. 3 u.s.g.). Wszelkie koszty związane z zadaniami gmina pokrywa ze środków przekazanych jej w ramach obligatoryjnej dotacji<sup>40</sup>. „Nie wyklucza to także przekazania określonych środków rzeczowych, potrzebnych lub niezbędnych do wykonywania zadań zleconych”<sup>41</sup>. Gmina nie jest więc obarczana „obcymi” zadaniami bez jednoczesnego zapewnienia jej materialnych środków dla ich realizacji. Przykłady zadań zleconych gminie stanowią: prowadzenie akt stanu cywilnego<sup>42</sup>, prowadzenie ewidencji ludności<sup>43</sup> oraz wydawanie, wymiana i unieważnianie dowodów osobistych<sup>44</sup>.

Zarówno w okresie międzywojennym, jak i w początkowym etapie rządów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym<sup>45</sup> jednym z kryteriów

<sup>38</sup> K. Bandarzewski, P. Dobosz [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, komentarz do art. 8.

<sup>39</sup> Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 lutego 1995 r., cyt. za: K. Byjoch, J. Sulimierski, J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*, Warszawa 2000, s. 40.

<sup>40</sup> E. Kornberger-Sokołowska, J. Zdanukiewicz, R. Cieślak, *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich*, Warszawa 2012, s. 67.

<sup>41</sup> Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, 1998, s. 27.

<sup>42</sup> Art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. Prawo o aktach stanu cywilnego, Dz.U. z 2014 r. poz. 1741 ze zm.

<sup>43</sup> Art. 4 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 772 ze zm.

<sup>44</sup> Art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 391 ze zm.

<sup>45</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz.U. Nr 16, poz. 95 (obecna u.s.g.).

wyróżnienia zadań zleconych gminie był zakres nadzoru sprawowanego nad ich realizacją. Prócz kryterium legalności obejmował również celowość, rzetelność i gospodarność. Wskazany podział utracił obecnie na znaczeniu. Jedynym kryterium nadzoru nad działalnością gminy jest bowiem legalność (art. 171 ust. 1 Konstytucji RP)<sup>46</sup>.

### 3.1.2.2. Zadania z zakresu administracji rządowej wykonywane na podstawie porozumień

W skład wykonywanych przez gminę zadań z zakresu administracji rządowej wchodzi także zadania wykonywane na podstawie porozumień zawieranych przez gminę z organami tej administracji (art. 8 ust. 2 u.s.g.). Gmina zawiera je na zasadzie dobrowolności<sup>47</sup>.

W nauce prawa istnieje spór co do charakteru prawnego tych porozumień. Zdaniem Z. Leońskiego nie są one umowami prawa cywilnego, ale szczególną formą publicznoprawną, której celem jest ustalenie wzajemnych praw i obowiązków organów obu organów administracji rządowej oraz samorządowej<sup>48</sup>. Pogląd ten podziela H. Izdebski, który zauważa jednocześnie, że funkcjonowanie tych porozumień na podstawie przepisów prawa administracyjnego, a nie cywilnego, nie wyłącza występowania skutków cywilnoprawnych<sup>49</sup>. Odmienny pogląd prezentuje natomiast A. Jaroszyński, który twierdzi, że ustawodawca nie przesądził charakteru tych porozumień. Tym samym mogą one także przybrać charakter umowy cywilnoprawnej<sup>50</sup>. Kwestia porozumień stanowiła ponadto przedmiot badań J. Korczaka. Dokonując analizy tekstów wybranych aktów prawnych, wskazał na nieprecyzyjność terminologiczną w tym zakresie. Dokonał ponadto ich systematyzacji<sup>51</sup>.

### 3.1.3 Zdania z zakresu właściwości powiatu i województwa wykonywane na podstawie porozumień

Ostatnią kategorią zadań wykonywanych przez gminy są zadania z zakresu właściwości powiatu oraz zadania z zakresu właściwości województwa, które gmina realizuje na podstawie porozumienia z tymi jednostkami samorządu terytorialnego (art. 8a ust. 2a u.s.g.). Podkreśla się, że swoboda jednostek samorządu terytorialnego do zawierania tych porozumień jest „limitowana kompetencjami

<sup>46</sup> B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym — diagnoza i kierunki zmian*, Katowice 2005, s. 78.

<sup>47</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 6 marca 2014 r., sygn. I SA/Kr 60/14.

<sup>48</sup> Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, 1998, s. 32.

<sup>49</sup> H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2001, s. 94.

<sup>50</sup> A. Jaroszyński, *Terenowa administracja rządowa: komentarz do ustawy z 22 III 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej*, Warszawa 1990, s. 20.

<sup>51</sup> J. Korczak, *O nieporozumieniach wokół porozumień w administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 6, s. 20–38.

organów tych jednostek”<sup>52</sup>. Sposób przekazania zadań do realizacji oraz cechy charakterystyczne porozumień wykazują znaczne podobieństwo w stosunku do opisanych wyżej porozumień.

### 3.2. Kraj Związkowy Brandenburgia

Podstawę prawną wykonywania zadań przez gminy w Republice Federalnej Niemiec tworzy art. 28 ust. 2 zd. 1 GG. Zgodnie z nim gminom musi być zapewnione prawo do regulowania wszystkich spraw dotyczących wspólnoty lokalnej na własną odpowiedzialność w ramach przepisów prawnych. Artykuł 97 ust. 2 BbgVerf wprowadza zasadę domniemania właściwości gmin w wykonywaniu wszystkich zadań społeczności lokalnej, które nie zostały zastrzeżone w drodze ustaw dla innych instytucji. Na podstawie art. 97 ust. 3 BbgVerf Brandenburgia może ustawą lub na podstawie ustawy zobowiązać gminy czy związki gmin do wykonywania zadań kraju związkowego, zastrzegając sobie prawo do udzielania wytycznych zgodnie z przepisami ustawowymi. W wypadku nałożenia na gminę obowiązku wypełniania tego rodzaju zadań, kraj związkowy został zobowiązany do przekazania im odpowiedniej rekompensaty finansowej, która pokryje wynikające stąd koszty poniesione przez gminę.

Analiza tych uregulowań wskazuje na niekonsekwencję terminologiczną w zakresie stanowienia o zadaniach wykonywanych przez gminy. Podkreśla się to w literaturze przedmiotu. Wskazuje się, że GG stanowi o prawie gminy do regulowania wszystkich spraw (*Angelegenheiten*) społeczności lokalnej, podczas gdy BbgVerf reguluje kwestię zadań (*Aufgaben*) społeczności lokalnej<sup>53</sup>.

Podnosi się, że zarówno w doktrynie, jak i ordynacjach gminnych poszczególnych krajów związkowych pojęcia te są często używane zamiennie. Zasady wykładni językowej wskazują jednak na występowanie między nimi różnicy zakresowej. Racjonalny ustawodawca nadaje bowiem odmiennym słowom odmiennie znaczenia. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że pojęcie „sprawy gminy” skonstruowano na takim stopniu abstrakcji jak wyrażenia „przedmiot” czy „obiekt”. Pojęcie zadań jest natomiast węższe oraz cechuje się większym stopniem konkretyzacji. Stanowienie o tym, czy dana sprawa zostanie uznana za zadanie, uzależnione jest od decyzji kompetentnego organu, która musi być podjęta w przewidzianej prawem formie<sup>54</sup>.

To regulacje prawne krajów związkowych decydują o przyjęciu określonego modelu zadań gminy. W Republice Federalnej Niemiec istnieją dwa modele zadań gminy — dualistyczny i monistyczny. Wprowadzenie danego modelu wiązało się z rozwojem historycznym poszczególnego kraju związkowego<sup>55</sup>.

<sup>52</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 19 listopada 2007 r., sygn. III SA/Kr 736/07.

<sup>53</sup> M. Falk, *op. cit.*, s. 131.

<sup>54</sup> *Ibidem*.

<sup>55</sup> M. Burgi, *Kommunalrecht*, München 2012, s. 81.

Model dualistyczny wyraźnie przeciwstawia zadania własne gminy zadaniom zleconym z zakresu administracji państwowej. Model monistyczny charakteryzuje natomiast zatarcie granicy między zadaniami państwowymi i gminnymi. Wszystkie zadania wypełniane przez gminy są uznawane za zadania publiczne<sup>56</sup>. Paragraf 2 ust. 1 BbgKVerf stanowi, że zadania są wykonywane przez gminę samodzielnie i na własną odpowiedzialność. Wyjątki od tej zasady mogą być przewidziane ustawą. Istotą zróżnicowania wewnętrznego podziału zadań jest zakres oddziaływania państwa.

Ustawodawstwo Brandenburgii jest zorganizowane zgodnie z modelem monistycznym. Zadania gmin w Brandenburgii reguluje § 2 BbgKVerf. Na jego podstawie wyróżnia się następujące rodzaje zadań: samorządowe (*Selbstverwaltungsaufgaben*), obowiązkowe do wykonywania zgodnie z wytycznymi (*Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung*) oraz zlecone (*Auftragsangelegenheiten*). W obrębie zadań samorządowych wyróżnia się dwa podtypy — dobrowolne zadania samorządowe (*freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben*) i obowiązkowe zadania samorządowe (*pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben*). W nauce prawa na określenie „obowiązkowych zadań samorządnych” stosuje się także wyrażenie „zadania obowiązkowe bez wytycznych”<sup>57</sup>.

### 3.2.1. Zadania samorządowe (*Selbstverwaltungsaufgaben*)

Zadania samorządowe to zadania publiczne, które gmina wypełnia na własną odpowiedzialność. Ich cechą charakterystyczną jest niemożność wydawania przez organy państwa wiążących wytycznych dotyczących ich realizacji<sup>58</sup>. Wykonując je, gminy są związane wyłącznie ustawą oraz innymi przepisami prawnymi (§ 2 ust. 4 zd. 1 BbgKVerf). Dlatego też „państwo posiada jedynie prawo sprawowania kontroli zgodności z prawem w formie nadzoru sprawowanego nad działaniami gminy”<sup>59</sup>. Jest to nadzór prawny, którego sprawowanie jest zabezpieczone w interesie publicznym (§ 109 BbgKVerf).

Otwarty katalog omawianych zadań jest zawarty w § 2 ust. 2 BbgKVerf. Należą do nich m.in.: harmonijne kształtowanie rozwoju gminy, planowanie zabudowy i korzystanie z nieruchomości na obszarze gminy, zaopatrzenie w energię, wodę, odprowadzanie ścieków oraz działania mające na celu polepszanie warunków lokalowych mieszkańców, które są dokonywane przez: budowanie mieszkań socjalnych, popieranie prywatnego i spółdzielczego budownictwa oraz słuszny rozdział mieszkań.

<sup>56</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny. Zagadnienia ustrojowe*, s. 151.

<sup>57</sup> A. Gern, *Deutsches Kommunalrecht*, Baden-Baden 2003, s. 163.

<sup>58</sup> H. Peters, *Lehrbuch der Verwaltung*, Berlin-Göttingen-Heidelberg 1949, s. 308.

<sup>59</sup> K. Lange, *Kommunalrecht*, Gießen 2013, s. 688.

„W obrębie zadań samorządowych są wyróżniane zadania obowiązkowe oraz zadania dobrowolne”<sup>60</sup>. W zakresie zadań obowiązkowych gmina nie ma swobody decydowania o konieczności ich wykonania. Ma natomiast uprawnienie do określenia rodzaju i zakresu danego zadania, czyli tego, w jaki sposób zostanie ono wykonane<sup>61</sup>. Powinność gminy dotycząca wykonania danego zadania wynika z ustawy<sup>62</sup>. Reguluje to § 2 ust. 3 zd. 1 BbgKVerf, zgodnie z którym zadania mogą być nałożone lub przeniesione na gminy przez ustawę albo na podstawie ustaw jako obowiązkowe zadania samorządowe lub zadania obowiązkowe do wykonania zgodnie z wytycznymi. „Przykładami obowiązkowych zadań samorządnych są: planowanie zabudowy, pochówek zmarłych czy prowadzenie szkół podstawowych”<sup>63</sup>.

Drugi typ zadań samorządowych tworzą zadania dobrowolne. Ich podstawą normatywną jest art. 97 ust. 2 BbgVerf. Stanowi on, że gminy i związki gmin wypełniają na swoim obszarze wszystkie zadania wspólnoty lokalnej, które tą konstytucją lub na mocy ustaw nie zostały przekazane innym władzom.

W ramach wykonywania tego rodzaju zadań gminie przyznano znacznie większą swobodę niż w zakresie zadań dobrowolnych. Gmina ma prawo do decydowania nie tylko o sposobie ich wykonania, lecz także o tym, czy w ogóle podejmie się ich wykonania<sup>64</sup>. Jest to tak zwane prawo wynajdywania zadań (*Aufgabenfindungsrecht*). Warunkiem ich przejęcia przez gminę jest niezastrzeżenie ich wykonania na rzecz innych podmiotów oraz posiadanie przez gminę wystarczających zasobów finansowych. Przykładami tych zadań są: prowadzenie muzeów, szkół muzycznych, domów spokojnej starości oraz partnerstwo z zagranicznymi gminami<sup>65</sup>.

### 3.2.2. Zadania obowiązkowe do wykonywania zgodnie z wytycznymi (*Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung*)

Kolejnym rodzajem zadań gminnych są zadania obowiązkowe do wykonywania zgodnie z wytycznymi, głównie z zakresu: obronności, nadzoru budowlanego i ochrony środowiska<sup>66</sup>.

Odnosnie do ich realizacji kraj związkowy zastrzega sobie prawo do udzielenia wytycznych. Ustawa określa zakres tego prawa i organy nadzorcze kompetentne do jego realizacji (§ 2 ust. 4 BbgKVerf). W zakresie tych zadań sprawowany

<sup>60</sup> M. von Schwanenflügel, *Entwicklungszusammenarbeit als Aufgabe der Gemeinden und Kreise*, Berlin 1993, s. 150.

<sup>61</sup> M. Grünewald, *Kommunalverfassung für das Land Brandenburg*, Schwerin 2008, s. 18.

<sup>62</sup> M. von Schwanenflügel, *op. cit.*, s. 150.

<sup>63</sup> P. Schumacher [w:] *Potsdamer Kommentar. Kommunalrecht und Kommunales Finanzrecht in Brandenburg*, red. M. Muth, Köln 2013, § 2, s. 3.

<sup>64</sup> M. Grünewald, *op. cit.*, s. 18.

<sup>65</sup> A. Gern, *op. cit.*, s. 162–164.

<sup>66</sup> M. Burgi, *op. cit.*, s. 90.

jest nadzór specjalny (*Sonderaufsicht*), uregulowany w § 121 BbgKVerf. Na jego podstawie organy nadzoru mogą udzielać ogólnych wytycznych, które zapewniają prawidłowe wykonanie zadań.

W nauce prawa istnieje spór dotyczący natury prawnej tych zadań. Zdaniem M. Schmidta zadania obowiązkowe do wykonywania zgodnie z wytycznymi są zadaniami samorządowymi. Wynika to z wprowadzenia w Brandenburgii modelu monistycznego zadań gminy. Zadania te

są w mniejszym lub większym stopniu ograniczone przez wytyczne państwowe. Zarówno prawo do ich udzielania, jak i nadzór mogą być teoretycznie zupełnie ograniczone i [...] sprowadzone do czystej kontroli prawnej. Może jednak zaistnieć sytuacja, gdy prawo udzielania wytycznych będzie stopniowo przekształcane tak, że narastający nadzór zostanie rozszerzony do prawa wkroczenia organu nadzorczego<sup>67</sup>.

Wyrażany jest też pogląd, zgodnie z którym zadania te winny być uznane za sprawy zlecone „starego” rodzaju, które należy kwalifikować jako rodzaj administracji obcej<sup>68</sup>. Zdaniem J. Kramer zadania te są obowiązkami państwowymi, przez których wykonywanie władze lokalne wykazują swą dualistyczną naturę. „W jednym czasie stanowią organy samoadministrujące (w odniesieniu do zadań samorządnych, w tym dobrowolnych), a także stają się reprezentantami kraju związkowego w odniesieniu do zadań przekazanych do wykonywania zgodnie z wytycznymi”<sup>69</sup>.

M. Muth wskazuje, że nadzór sprawowany nad tym rodzajem zadań wykracza poza ramy nadzoru prawnego występującego w zadaniach samorządowych. Podkreśla jednak jego ograniczony charakter. Istnieje bowiem konieczność każdorazowego określenia w ustawach szczególnych rozmiaru, zakresu treściowego oraz granic nadzoru. Przemawia to przeciw uznaniu tych spraw za sprawy zlecone<sup>70</sup>. Odnosząc się do przedstawionych polemik, M. Miemiec zauważa, że „spór ten nie ma w istocie dużego znaczenia z punktu widzenia praktyki wykonywania tych zadań [...] gdyż są one traktowane w postępowaniu nadzorczym jak zadania zlecone, z zastosowaniem kryterium legalności oraz kryteriów celowości”<sup>71</sup>.

### 3.2.3. Sprawy zlecone (*Auftragsangelegenheiten*)

Sprawy zlecone to ostatni rodzaj zadań wykonywanych przez gminę. Brakuje ich definicji legalnej. Zdaniem K. Langego są to zadania państwowe, których wy-

<sup>67</sup> M. Schmidt [w:] *Landesrecht Brandenburg. Studienbuch*, red. H. Bauer, F.J. Peine, Baden-Baden 2011, s. 123.

<sup>68</sup> P. Schumacher, *op. cit.*, § 2, s. 5.

<sup>69</sup> J. Kramer, *Local government and city states in Germany*, [w:] *The Place and Role of Local Government in Federal Systems*, red. N. Steytler, Johannesburg 2005, s. 87.

<sup>70</sup> P. Schumacher, *op. cit.*, § 2, s. 5–12.

<sup>71</sup> M. Miemiec, *Gmina w systemie administracji publicznej Republiki Federalnej Niemiec*, Wrocław 2007, s. 79.

konywanie zostało przeniesione na gminę<sup>72</sup>. Według M. Grünewalda sprawy te mogą zostać przekazane do wykonania zarówno przez federację, jak i kraj związkowy. Jako przykład zadania przekazanego przez federację wskazuje uchwalenie ustawy dotyczącej dodatku mieszkaniowego. Zadanie z zakresu działania kraju związkowego stanowi natomiast przygotowywanie i przeprowadzenie wyborów do parlamentu<sup>73</sup>.

Przedmiotową definicję rozbudowuje M. Muth, który podkreśla występowanie w ich obrębie szczególnie rozwiniętego prawa udzielania wytycznych. Zwraca uwagę na wprowadzenie rozbudowanego nadzoru państwowego, który jest określany jako nadzór fachowy (*Fachaufsicht*). Jego zdaniem zakres przejmowania wpływu przez państwo w zakresie kreowania tego rodzaju spraw stoi w opozycji do dobrowolnych zadań samorządnych<sup>74</sup>.

Stanowisko to jest zgodne z brzmieniem przepisów BbgKVerf. Paragraf 2 ust. 4 zd. 4 stanowi, że w wypełnianiu spraw samorządnych gminy są związane wytycznymi organów nadzoru, które mogą odnosić się do zgodności z prawem oraz celowości danego działania.

Konstruując definicję spraw zleconych, F. Thiele wyraźnie odróżnia je od zadań samorządowych. Wskazuje ponadto, że gminy są obowiązane do ich wypełnienia na podstawie ustaw<sup>75</sup>. Zostało to wyrażone wprost w § 2 ust. 3 zd. 2 BbgKVerf mówiącym, że gmina wypełnia ten rodzaj zadań jedynie w drodze wyjątku. Wprowadzenie tego postanowienia mogło mieć na celu niedopuszczenie do nadmiernego obciążania gminy zadaniami „obcymi”, które zwyczajowo nie należą do zakresu jej działania. Tezę tę potwierdza treść § 2 ust. 5 BbgKVerf, który przyjmuje, że w przypadku zobowiązania gminy przez ustawę albo na podstawie ustaw do wypełniania nowych zadań publicznych istnieje powinność określenia pokrycia kosztów. Wykonywanie tych zadań nie może nadmiernie obciążać gminy, wobec tego należy dokonać odpowiedniego wyrównania pieniężnego.

#### 4. Podsumowanie

Konkludując, należy stwierdzić, że gminy w Rzeczypospolitej Polskiej oraz w Kraju Związkowym Brandenburgia wykonują zadania we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. W obu ustawodawstwach zasada ta jest przedmiotem uregulowań konstytucyjnych: Konstytucji RP, GG oraz BbgVerf. Gminy, będąc podstawowymi jednostkami samorządu terytorialnego, wykonują zadania

<sup>72</sup> K. Lange, *op. cit.*, s. 695.

<sup>73</sup> M. Grünewald, *op. cit.*, s. 19.

<sup>74</sup> P. Schumacher, *op. cit.*, § 2, s. 16.

<sup>75</sup> F. Thiele, *Rechtshandbuch für die kommunale Praxis in den neuen Bundesländern*, Baden-Baden 1994, s. 37.

publiczne o znaczeniu lokalnym. Zadania wykonywane przez gminy w omawianych porządkach prawnych są uregulowane w konstytucjach i w ustawach szczególnych, wśród których kluczowe znaczenie mają ustawy regulujące ustrój gminy: u.s.g. oraz BbgKVerf.

Podobieństwo jest zauważalne również w sposobie regulacji zadań wykonywanych przez gminy. W obu ustawodawstwach wprowadzono bowiem klauzulę generalną domniemania właściwości na rzecz gmin w zakresie realizacji zadań, które nie zostały zastrzeżone w drodze ustaw na rzecz innych podmiotów.

Konstrukcja prawna katalogu zadań wykonywanych przez gminy jest jednak odmienna. W Rzeczypospolitej Polskiej wyróżnia się zadania własne gminy, które dzielą się na zadania obowiązkowe i dobrowolne. Wyodrębnia się także zadania z zakresu administracji rządowej, które gmina wykonuje na podstawie ustawy lub porozumienia zawartego z organami tej administracji. Gmina może wykonywać ponadto zadania z zakresu właściwości powiatu i województwa, na podstawie porozumień z tymi jednostkami samorządu terytorialnego.

Zadania gminy w Kraju Związkowym Brandenburgia dzielą się natomiast na: zadania samorządowe, zadania obowiązkowe do wykonywania zgodnie z wytycznymi oraz sprawy zlecone. W skład zadań samorządowych wchodzić dobowolne zadania samorządowe i obowiązkowe zadania samorządowe, które są określane zadaniami obowiązkowymi bez wytycznych.

W obu porządkach prawnych istnieje rodzaj zadań wykonywanych przez gminę we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność (zadania własne, samorządowe). W ich zakresie gminy mogą ponadto podjąć zadania, których realizacja nie jest nakazana ustawowo. Warunkiem *sine qua non* jest jednak posiadanie przez gminę wystarczających zasobów finansowych.

Różnice występują natomiast odnośnie do zadań zleconych gminie, zadań obowiązkowych do wykonywania zgodnie z wytycznymi oraz spraw zleconych gminie. W Kraju Związkowym Brandenburgia zadania mogą być zlecane gminie wyłącznie przez państwo. W Rzeczypospolitej Polskiej gmina może natomiast wykonywać zadania z zakresu administracji rządowej, a także zadania z zakresu właściwości powiatu lub województwa.

Istotną kwestię stanowi także nadzór sprawowany nad realizacją wymienionych zadań. W Rzeczypospolitej Polskiej nadzór nad działalnością gminy jest sprawowany wyłącznie na podstawie kryterium legalności. W Kraju Związkowym Brandenburgia kryterium legalności (nadzór prawny) jest stosowane w zakresie nadzoru nad realizacją zadań samorządowych. Co do zadań obowiązkowych do wykonywania zgodnie z wytycznymi oraz spraw zleconych, prócz nadzoru prawnego, państwo sprawuje też nadzór fachowy. Umożliwia on wydawanie przez organy nadzoru dodatkowych wytycznych, które odnoszą się także do celowości określonego działania. Wpływa to na ograniczenie samodzielności gminy w zakresie realizacji tych zadań.



Zestawienie wskazuje, że rodzaje zadań realizowanych przez gminy w obu porządkach prawnych są odmienne. Różne, choć częściowo zbieżne, są podstawy prawne ich przekazania. Różny jest także zakres nadzoru oraz ingerencji w wykonywanie określonych rodzajów zadań. Istota realizacji tych zadań jest jednak tożsama. W każdym z omawianych systemów prawnych istnieje typ zadań realizowanych przez gminę we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Zakres nadzoru sprawowanego nad ich realizacją sprowadza się wyłącznie do kryterium legalności. Właśnie ten typ zadań stanowi o samorządności gmin.

Przeprowadzone rozważania nie wyczerpują w pełni zagadnienia. Stanowią jednak usystematyzowanie i porównanie wybranych obszarów dotyczących zadań gminy w Rzeczypospolitej Polskiej i Kraju Związkowym Brandenburgia. Wskazują ponadto zakres kolejnych badań oraz przedmiotowych dyskusji.

## Bibliografia

- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008.
- Bauer H., Peine F.J., *Landesrecht Brandenburg. Studienbuch*, Baden-Baden 2011.
- Burgi M., *Kommunalrecht*, München 2012.
- Byjoch K., Sulimierski J., Tarno J.P., *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*, Warszawa 2000.
- Dolnicki B., *Nadzór nad samorządem terytorialnym — diagnoza i kierunki zmian*, Katowice 2005.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny. Zagadnienia ustrojowe*, Kraków 1999.
- Falk M., *Die kommunalen Aufgaben unter dem Grundgesetz*, Baden-Baden 2006.
- Filipek J., *Prawo administracyjne*, cz. 1. *Institucje ogólne*, Kraków 2003.
- Gern A., *Deutsches Kommunalrecht*, Baden-Baden 2003.
- Grünewald M., *Kommunalverfassung für das Land Brandenburg*, Schwerin 2008.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2001.
- Jaroszyński A., *Terenowa administracja rządowa: komentarz do ustawy z 22 III 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej*, Warszawa 1990.
- Kallas M., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1997.
- Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2007.
- Korczak J., *O nieporozumieniach wokół porozumień w administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 6.
- Kornberger-Sokołowska E., Zdanukiewicz J., Cieślak R., *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich*, Warszawa 2012.
- Kramer J., *Local government and city states in Germany*, [w:] *The Place and Role of Local Government in Federal Systems*, red. N. Steytler, Johannesburg 2005.
- Lange K., *Kommunalrecht*, Gießen 2013.
- Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 1998.
- Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2006.
- Miaskowska-Daszkiewicz K., Szmulik B., *Encyklopedia samorządu terytorialnego*, Warszawa 2010.
- Miemiec M., *Gmina w systemie administracji publicznej Republiki Federalnej Niemiec*, Wrocław 2007.
- Miemiec W., Sawicka K., Miemiec M., *Prawo finansów publicznych sektora samorządowego*, Warszawa 2013.

- Peters H., *Lehrbuch der Verwaltung*, Berlin-Göttingen-Heidelberg 1949.
- Potsdamer Kommentar. Kommunalrecht und Kommunales Finanzrecht in Brandenburg*, red. M. Muth, Köln 2013.
- Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2011.
- Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2013.
- Prawo administracyjne. Część ogólna*, red. M. Chmaj, Warszawa 2003.
- Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, red. W. Kisiel, Warszawa 2006.
- Schwanenflügel M. von, *Entwicklungszusammenarbeit als Aufgabe der Gemeinden und Kreise*, Berlin 1993.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 1999.
- Skrzydło W., Grabowska S., Grabowski R., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, Warszawa 2009.
- System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 2. *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012.
- Thiele F., *Rechtshandbuch für die kommunale Praxis in den neuen Bundesländern*, Baden-Baden 1994.
- Timmins G., *Germany*, [w:] *Comparative Public Administration*, red. J.A. Chandler, London 2000.
- Uniwersalny słownik języka polskiego*, red. S. Dubisz, t. 4, Warszawa 2003.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012.

## Akty prawne

- Europejska karta samorządu lokalnego z dnia 15 października 1985 r., Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland z dnia 23 maja 1949 r., BGBl., Nr 1, str. 1 ze zm.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.
- Kommunalverfassung des Landes Brandenburg z dnia 18 grudnia 2007 r., GVBL. I/07, Nr 19, s. 286, ze zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz.U. Nr 16, poz. 95.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 814 ze zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, tekst jedn. z 2016 r. poz. 486.
- Ustawa z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 391 ze zm.
- Ustawa z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 722 ze zm.
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, Dz.U. Nr 21, poz. 112 ze zm.
- Ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. Prawo o aktach stanu cywilnego, Dz.U. z 2014 r. poz. 1741 ze zm.
- Verfassung des Landes Brandenburg z dnia 20 sierpnia 1992 r., GVBl. I/92, [Nr.18], s. 298 ze zm.

## Orzeczenia

- Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 lutego 1995 r., sygn. I PZP 2/95.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 maja 1998 r., sygn. K 17/98, OTK ZU 1998, nr 4 (19), poz. 48.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 19 listopada 2007 r., sygn. III SA/Kr 736/07.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 6 marca 2014 r., sygn. I SA/Kr 60/14.

## Tasks performed by municipalities in the Republic of Poland and in the Brandenburg Land

### Summary

Concluding, in the Republic of Poland and in the Brandenburg Land municipalities are guaranteed the right to regulate all local affairs on their own responsibility, within the limits prescribed by the laws. In both of aforementioned legal systems this rule is regulated by constitutions: The Constitution of Republic of Poland, Basic Law for the Federal Republic of Germany and Constitution of the Land of Brandenburg. Municipalities in these systems are the basic units of the local government, which perform all tasks of the local government not reserved to other units.

The ways of the tasks' regulation in municipalities are similar. Both of legal systems applied the general clause, that contents a presumption of competence in favor of municipalities. Nevertheless, the legal construction of municipalities tasks' catalogue are different. In the Republic of Poland it is distinguished between: municipalities own task (which divides into the obligatory task and voluntary task) and delegated tasks (which divides into the tasks delegated by the Acts and for the tasks regulated on the base of agreements with other entities). This distinction comes from statutes.

Municipalities tasks in the Brandenburg Land divide into self-government tasks, guidelines regulated mandatory's tasks and delegated tasks. Self-government tasks divide into two further subtypes: voluntary and the mandatory self-governmental tasks.

In both of these legal systems there occurs the type of municipal tasks that are performed by units of local government as their direct responsibility.

The differences appear in the scope of delegated tasks. In the Brandenburg Land this type of tasks can be delegated only by the state, while in the Republic of Poland it can be delegated also by the other local government entities such as district or voivodeship.

The most important matter is probably municipal supervision issue. In the Republic of Poland sole supervision criteria is legality, while in the Brandenburg Land it can be also purposefulness. The supervisor is moreover authorized to give tasks binding guidelines. It can affect to municipal autonomy's restriction.