

KANCELARIA SEJMU
BIURO STUDIÓW
I EKSPERTYZ



Biuro Studiów i Ekspertyz

EKSPERTYZA
WYKONANA
NA ZLECENIE
BIURA STUDIÓW
I EKSPERTYZ

Ustrój, zadania
i kompetencje miast
wydzielonych
w Europie i w Stanach
Zjednoczonych

Lipiec 1995

Igor Zachariasz

Ekspertyza

Nr 50

Poruszając problematykę ustroju, zadań i kompetencji miast wydzielonych w Europie i USA niniejszy tekst najszerzej omawia funkcjonowanie administracji publicznej w miastach wydzielonych RFN.

WSTĘP¹

Poruszając problematykę ustroju, zadań i kompetencji miast wydzielonych w Europie niniejszy tekst najszerzej omawia funkcjonowanie administracji publicznej w miastach wydzielonych Republiki Federalnej Niemiec, ponieważ:

1. W administracji poza wszystkim niezwykle ważna jest ciągłość instytucjonalna. Każda administracja nawiązuje do tradycji a nowożytna polska administracja miejska wywodzi się jeszcze z pruskich reform zapoczątkowanych w XIX wieku przez barona von Steina.

2. Polska chcąc być członkiem struktur europejskich musi dopasować swoją administrację do standardów europejskich. Stoimy przed podobnym problemem jak landy wschodnie RFN, które przyjęły rozwiązania dawnych Niemiec Zachodnich, ale twórczo i kreatywnie. Konsekwencją zjednoczenia Niemiec jest np. decyzja rządu federalnego oraz rządów Berlina i Brandenburgii o zmianie do 1999 r. ustroju Berlina, z zarządzanego obecnie w systemie jednolitej władzy rządowej "miasta-państwa" na zarządzane samorządowo miasto wydzielone, wcieleniu go do Brandenburgii oraz utworzenia w regionie berlińskim zespołu metropolitalnego (ustrój metropolitalny wprowadzono w Warszawie już w 1994 roku)..

3. Gospodarka wolnorynkowa i demokracja wymusza decentralizację państwa. W państwie zdecentralizowanym następuje osłabienie hierarchicznego zarządzania na korzyść współpracy samorządowych jednostek administracyjnych, co pociąga za sobą powstanie rozmaitych struktur poziomych. W RFN na terytorium państw członkowskich spotykamy cały wachlarz europejskich rozwiązań instytucjonalnych służących współdziałaniu komunalnemu.

4. Państwa członkowskie - landy - Republiki Federalnej Niemiec w strefach okupacyjnych adaptowały wiele francuskich, angielskich i amerykańskich instytucji publicznych, które stały się trwałymi elementami porządku administracyjnego RFN, co powoduje, że poszukująca dziś optymalnych rozwiązań administracyjnych Polska może korzystać podwójnie z niemieckich doświadczeń. Trzeba jednak stale pamiętać o różnicach w sytuacji ekonomicznej i w prawie publicznym między Polską a RFN.

¹ Materiał opracowany przez "Instytut Miasta" na podstawie danych zebranych i analizowanych dla Programu Reformy Administracji Publicznej "Instytutu Spraw Publicznych" w Warszawie.

5. Niemcy są naszym największym partnerem politycznym i gospodarczym. Aby ułatwić współpracę, trzeba zbudować nowoczesne struktury administracyjne, szczególnie w wielkich miastach, będących osiami wolnego rynku oraz na obszarach pogranicza, gdzie współpraca ta ma wymiar lokalny i regionalny. Powstające w Polsce struktury samorządowe (związki, porozumienia, reprezentacje regionalne i krajowe) tworzą szeroką mozaikę rozwiązań podobnie jak w Niemczech, gdzie bogactwo rozwiązań usankcjonowane jest nie tylko prawem ale i tradycją.

W dalszej części tekstu przedstawiono także rozwiązania administracyjne charakterystyczne dla dwóch cywilizacyjnie dominujących w Europie kultur: frankoromańskiej na przykładzie Francji i anglosaskiej na przykładzie Wielkiej Brytanii i Stanów Zjednoczonych.

MIASTA WYDZIELONE I ICH ZADANIA W REPUBLICE FEDERALNEJ NIEMIEC

Ustrój

Republika Federalna Niemiec jest federacją (bund), w skład której wchodzi 16 państw członkowskich (landów). Państwa członkowskie tworzą administrację terenową, której cechą jest ciągle dopasowywanie struktur do zmieniających się uwarunkowań przestrzennych wynikających z trwającej ponad 100 lat gwałtownej urbanizacji, przy zachowaniu trwałego rusztu administracyjnego, wspólnego dla rządu i samorządu czyli dla całej administracji terenowej. Tworzą go "okręgi" (Rreis), które całkowicie pokrywają terytorium państwa. Punktem wyjścia dla podziału terytorialnego są największe miasta stanowiące:

- "okręgi miejskie" (Stadtkreis) w Badenii-Wirtembergu, Saksonii, Saksonii-Anhalt,
- "miasta wolne od okręgów" (kreisfreie Stadt) w pozostałych państwach federacji

"Okręgi miejskie" i "miasta wolne od okręgów" będą dalej określane wspólną nazwą - "miasta wydzielone", ponieważ co do swej istoty ustrojowej nie różnią się między sobą. Przestrzeń państwa, pozostała po wydzieleniu miast podzielona jest na "okręgi ziemskie" (Landkreis); w Polsce ich odpowiednikiem jest powiat.

W okręgach ziemskich i miastach wydzielonych występuje samorząd terytorialny. Miasta wydzielone liczące z zasady ponad 100 tys. mieszkańców wyznaczają maksymalny pułap zadań i kompetencji samorządu w okręgach ziemskich. W miastach wydzielonych wykonywane są one w ramach jednego zarządu i jednego budżetu. W okręgach ziemskich natomiast, zadania i kompetencje samorządu, podzielone są między gminę (Gemeinde) i okręg ziemski (Landkreis). Samorząd w okręgach ziemskich jest więc dwuszczeblowy a w miastach wydzielonych jednoszczeblowy.

W RFN jest 113 miast wydzielonych, najmniejszym jest położone w Bawarii i uczące 36,5 tys. mieszkańców Schwabach, największym stolica Bawarii Monachium (1,2 mln.). Miast wydzielonych uczących od 36,5 do 80 tys. mieszkańców jest 34 (17 w Bawarii), od 80

do 100 tys. mieszkańców - 8, powyżej 100 tys. mieszkańców 71.

Ustrój wewnętrzny miast wydzielonych różni się w poszczególnych landach pozycją i kompetencjami Nadburmistrza (występuje tylko w miastach wydzielonych, jego zastępcy to Burmistrzowie - wybrani przez radę). Nadburmistrz (w niektórych landach Dyrektor lub kolegialny Magistrat) wykonuje zadania zlecone bez kontroli Rady - są one wyłącznie w jego kompetencji, w ten sposób na zasadzie "organu zapożyczonego" (Organsleihe) Nadburmistrz jest jednocześnie organem administracji rządowej. Kadencja kierownika zarządu (Nadburmistrza, Magistratu lub Dyrektora - w zależności od landu) jest zawsze wydłużona w stosunku do kadencji Rady. Nadburmistrz (Magistrat bądź Dyrektor) ma także funkcje kontrolne w stosunku do Rady - może uniemożliwić zaciąganie zobowiązań przez Radę wobec osób trzecich odmawiając podpisu pod takim zobowiązaniem.

W państwach członkowskich federacji istnieją cztery rozwiązania ustrojowe:

1. W Badenii-Wirtembergu i Bawarii - południowoniemiecki ustrój rad o silnej pozycji Nadburmistrza wybieranego bezpośrednio przez mieszkańców. Jest on jednocześnie przewodniczącym Rady Miejskiej i kierownikiem administracji miasta. Rada Miejska wybierana jest na okres 5 lat w Badenii-Wirtembergu, na 6 w Bawarii. Kadencja Nadburmistrza w obu państwach trwa lat 8. Do wyłącznej kompetencji Nadburmistrza należy (Rada nie podejmuje w tych sprawach żadnych decyzji):

- bieżąca administracja, ustalanie wewnętrznej organizacji zarządu i zakresu działania Burmistrzów,
- polityczna reprezentacja miasta na zewnątrz i podpisywanie prawnych zobowiązań Rady Miasta (odmowa podpisu Nadburmistrza prowadzi do niepowstania zobowiązania mimo podjętej przez Radę uchwały),
- wykonywanie zadań zleconych.

2. W Nadrenii-Palatynacie, Saarze - reński ustrój burmistrzowski, gdzie Nadburmistrz jest także przewodniczącym Rady i kierownikiem administracji, ale wybierany jest przez Radę Miejską. Kadencja Rady trwa lat 5, Nadburmistrza lat 10 (może być on odwołany przez radnych następnej kadencji). Kompetencje Nadburmistrza są analogiczne jak w południowoniemieckim ustroju rad.

3. W Północnej Nadrenii-Westfalii i Dolnej Saksonii - północnoniemiecki ustrój rad. Tu Nadburmistrz pełni funkcję honorowego przewodniczącego Rady i jest przez nią wybierany z grona radnych. Administracją miejską kieruje Dyrektor - zawodowy urzędnik powołany przez Radę. Kadencja Rady i Nadburmistrza trwa 5 lat. Dyrektor powoływany jest na okres od 6 do 12 lat w Dolnej Saksonii i 12 lat w Pomocnej Nadrenii-Westfahl Rada jest zwierzchnikiem służbowym Dyrektora. Do kompetencji Dyrektora należy bieżąca administracja (wspólnie z Radą), przedstawicielstwo Rady na zewnątrz i podpisywanie prawnych zobowiązań Rady (łącznie z Nadburmistrzem), do wyłącznej kompetencji: wykonywanie zadań zleconych. W Północnej Nadrenii-Westfalii Nadburmistrzowi nie przysługuje prawo podpisy-

wania zobowiązań Rady.

4. W Hesji i Szlezwiku-Holsztynie - ustrój magistracki. Rada wybiera ze swego grona Nadburmistrza oraz Magistrat - zarząd miasta, składający się z zawodowego burmistrza oraz radnych. Nadburmistrz jest przewodniczącym Rady, wykonuje decyzje Magistratu i nadzoruje administrację. Kadencja Rady i Nadburmistrza trwa 4 lata. Magistratu 6 lat (w Szlezwiku-Holsztynie może trwać od 6 do 12). Do wyłącznej kompetencji Magistratu należy prowadzenie bieżącej administracji, reprezentacja miasta na zewnątrz, prawo podpisu zobowiązań Rady, wykonywanie zadań zleconych.

W podziale zadań i kompetencji między administracją rządową i samorządową szczególną pozycję zajmuje kwestia prowadzenia polityki przestrzennej, zagospodarowania przestrzennego i ochrony środowiska, która wprost wiąże się z czynnikiem terytorialnym. Federacyjna ustawa o porządku przestrzennym (Raumordnungsgesetz) zobowiązuje państwa członkowskie do prowadzenia takiej polityki przestrzennej, która równoważy rozwój obszarów ziemskich i miast wydzielonych oraz wspiera wzajemne powiązania regionalne.

Słowo "Region" nie jest utożsamiane w RFN z landem. Pojęcie regionu występuje w dwojakim znaczeniu:

- a) jako obszaru silnie zurbanizowanego - "region miejski" (Stadtregion), czyli obszaru wiążącego miasto centralne (Kemstadt - dosłownie "miasto-jądro") z zależnym od niego otoczeniem - z miastami, miasteczkami i wsiami (Umland).
- b) jako obszaru planistycznego administracji rządowej (Region), dostosowanego do obszarów funkcjonalnych - regionów miejskich jak i obszarów leżących pomiędzy nimi. Regiony planistyczne mają zamocowanie ustawowe a podstawą ich delimitacji jest ruszt administracyjny, czyli okręgi miejskie i ziemskie ("Stadtkreis" i "Landkreis").

Planowanie i zarządzanie w regionach miejskich jest jednoszczeblowe lecz wielowarstwowe. W polityce przestrzennej i zagospodarowaniu przestrzennym podstawową rolę pełnią miasta wydzielone i gminy, do których wyłącznej kompetencji należy sporządzanie i uchwalanie planów zabudowy (Bebauungsplan - odpowiednika sporządzanego przez gminy w Polsce miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego), planów decydujących o dopuszczeniu lub niedopuszczeniu do powstania inwestycji budowlanej w danym miejscu oraz wydawanie decyzji budowlanych. W tym celu gminy i miasta wydzielone mogą tworzyć związki przewidziane w kodeksie budowlanym (Baugesetzbuch). Związki takie mogą być tworzone obligatoryjnie przez rząd landowy.

Zespoły metropolitalne i miejskie

W regionach miejskich istnieją zespoły metropolitalne i zespoły miejskie, które spełniają zadania promocyjno-planistyczne. Są to instytucje różne od okręgów ziemskich, gmin, miast wydzielonych, związków celowych. Zasadą jest, że nie stanowią prawa miejscowego, nie zajmują się eksploatacją infrastruktury i inwestycjami, nie wydają decyzji administracyj-

nych. Zadania przejmują nie od samorządu a od administracji rządowej (podobnie jak m.st. Warszawa).

Miastem centralnym zespołu metropolitalnego jest metropolia, która ma znaczenie nie tylko landowe ale federalne i światowe. Na terenie dawnych Niemiec Zachodnich istnieje 5 zespołów metropolitalnych: w Monachium, Frankfurcie nad Menem, Hannoverze, Stuttgarcie i Zagłębiu Ruhry. Zespoły te powoływane są ustawowo, mają różne nazwy. Szczególną, podwójną strukturę metropolitalną ma Monachium i Frankfurt/M.

Jądrem zespołu miejskiego jest miasto centralne tworzące aglomerację o znaczeniu wewnątrzlandowym. Zespoły miejskie tworzone są odrębnymi ustawami i mają różne nazwy, podobnie jak zespoły metropolitalne. W dawnych Niemczech Zachodnich jest 7 takich zespołów: Ulm, Tubingen-Reutlingen, Karlsruhe, Heidelberg-Manheim, Pforzheim w Badenii-Wirtembergu, Kassel w Hesji, Kiel w Szlezwiku-Holsztynie. Władze zespołów miejskich i metropolitalnych wybierane są bezpośrednio lub pośrednio - swych przedstawicieli delegują rady miast wydzielonych, rady gmin, rady okręgów ziemskich.

Frankfurt/M posiada dwa zespoły metropolitalne:

1. "Zespół Otoczenia Frankfurtu" (Umlandverband Frankfurt) miasto centralne - Frankfurt - liczy 660 tys. mieszkańców, zespół łącznie 2,3 mln. i zajmuje powierzchnię 3,5 tys. km. kw. Wchodzi w jego skład 2 miasta wydzielone (Frankfurt o Offenbach - 116 tys. mieszkańców) 41 gmin i 6 okręgów ziemskich. Rada zespołu wybierana jest bezpośrednio. Podstawowa kompetencja: zespół udziela wskazówek wiążących dla sporządzanych przez gminy miejscowych planów budowlanych (Bebaungsplan - odpowiednik w Polsce: miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego).

2. "Regionalna Wspólnota Planowania" (Regionale Planungsgemeinschaft) - w jej skład wchodzi: miasto centralne Frankfurt, trzy miasta wydzielone: Offenbach (116 tys.), Darmstadt (140 tys.), Wiesbaden (265 tys.) oraz 10 okręgów ziemskich (gminy należące do okręgów ziemskich nie są członkami wspólnoty). Obszar łącznie Uczy 7,4 tys. km. kw., zamieszkuje go 3,6 mln. mieszkańców. Posiada wybraną pośrednio radę. Podstawowa kompetencja: sporządzanie i uchwalanie planów regionalnych - zadanie zlecone przez administrację rządową. Zespół powołany na mocy ustawy o planowaniu landowym w Hesji

"Zespół Regionu Stuttgart" (Verband Region Stuttgart) - miasto wydzielone (580 tys.), zespół łącznie (2,5 mln), powierzchnia (3,1 tys km.kw.), skład (miasto wydzielone Stuttgart, 178 gmin, 5 okręgów ziemskich). Rada zespołu wybrana jest bezpośrednio. Podstawowa kompetencja: zespół zajmuje się sporządzaniem planów regionalnych - jest to zadanie państwowe zlecone.

"Celowy Zespół Wielkiego Hannoveru" (Zweckverband Grofiraum Hannover) - miasto wydzielone (520 tys.), zespół łącznie (1,1), powierzchnia (2,3 tys. km. kw.), skład (miasto

wydzielone Hannover i 1 okręg ziemski - gminy z tego okręgu nie należą do zespołu). Konwent wybrany jest pośrednio. Podstawowa kompetencja: planowanie regionalne - zadanie zlecone i publiczny ruch regionalny - przejęte od państwa w drodze umowy publicznoprawnej.

Monachium, miasto wydzielone (1,2 min.) posiada dwa zespoły:

1. "Regionalny Zespół Planistyczny" (Regionaler Planungsverband) - zespół łącznie (2,3 min),

powierzchnia (5,1 tys. km.kw.), skład (miasto wydzielone Monachium, 186 gmin, 8 okręgów ziemskich - tożsamy z województwem Oberbayern). Konwent wybrany pośrednio, zespół ma też radę doradczą, w skład której wchodzi przedstawiciele samorządu zawodowego, organizacji społecznych, religijnych z obszaru zespołu. Podstawowa kompetencja: sporządzanie planów regionalnych - jako zadanie zlecone. Zespół powołany rozporządzeniem ministra ds planowania i porządku przestrzennego na mocy delegacji ustawowej.

2. "Zespół Planistyczny Zewnętrznego Obszaru Gospodarczego Monachium" (Planungsverband Außerer Wirtschaftsraum München), w jego skład wchodzi 134 gminy i 8 okręgów ziemskich z obszaru Regionalnego Zespołu Planistycznego. Konwent wybrany pośrednio. Podstawowa kompetencja: koordynacja i pomoc gminom w planowaniu miejscowym. Zespół powstał dobrowolnie.

Komunalny Zespół Zagłębia Ruhry (Kommunalverband Ruhrgebiet), zajmuje obszar ponad 3,8 tys km.kw. a zamieszkuje go 4,5 mln ludzi. Zespół tworzy 9 miast wydzielonych Essen, Bochum, Dortmund, Duisburg, Mulheim a. d. Ruhr, Oberhausen, Heme, Bottrop, Gelsenkirchen i 5 okręgów ziemskich. Konwent wybrany pośrednio. Podstawowa kompetencja: planowanie i świadczenie usług gminom w zakresie spraw związanych z ochroną środowiska.

Przykładem zespołu miejskiego (niemetropolitalnego) jest "Zespół Sąsiedzki Reutlingen-Tubingen" (Nachbarschaftverband Reutlingen-Tubingen) w Badenii-Wirtembergdze. Członkowie: dwa miasta wydzielone Reutlingen (106 tys. mieszkańców) i Tubingen (82 tys.) oraz 7 okolicznych gmin i 2 okręgi ziemskie. Na obszarze związku mieszka około 270 tys. osób. Zespół posiada bezpośrednio wybraną radę. Udziela wskazówek wiążących gminy i miasta wydzielone przy sporządzaniu planów zabudowy.

Związki i porozumienia miasta wydzielonego z otoczeniem

W prowadzeniu infrastruktury społecznej i technicznej oraz inwestycjach infrastrukturalnych pomagają miastu wydzielonemu:

- związki celowe służące prowadzeniu razem z gminami, powiatami wspólnej infrastruktury, służącej np. zaopatrzeniu w wodę, energię; w Badenii-Wirtembergdze związki celowe miasta

wydzielonego z gminami lub okręgami ziemskimi mogą być powołane decyzją wojewody. Stuttgart jest członkiem 7 związków celowych zajmujących się komunikacją publiczną, utylizacją odpadów, zbieraniem danych statystycznych, 4 związków zajmujących się zaopatrzeniem w wodę,

- porozumienia, gdy miasto wydzielone posiadając niezbędną w tym celu infrastrukturę wykonuje odpłatnie na rzecz mieszkańców okolicznych gmin określone usługi, np. świadczenie usług komunikacyjnych przez Frankfurt/M okolicznym gminom.

W samej Bawarii jest ok. 300 związków celowych, w Badenii-Wirtembergdze ponad 170. W Polsce funkcjonuje obecnie ok. 130 tego typu związków.

Dzielnice w miastach wydzielonych

W miastach wydzielonych radom miejskim we współpracy z organizacjami obywatelskimi pomagają dzielnice (w niektórych państwach np. w Bawarii nazywane Bezirk - obwód, w innych np. w Hesji - Ortschaft - miejscowość). Dzielnice nie mają osobowości prawnej.

W niektórych państwach np. w Bawarii, w Nadrenii Północnej-Westfalii miasta wydzielone mają obowiązek tworzenia dzielnic, w innych państwach ustawy o porządku gminnym dają taką możliwość. Ustrój dzielnicy regulowany jest w statutach miejskich. We wszystkich miastach wydzielonych wyróżnia się dzielnice wewnętrzne - obejmujące śródmieście oraz dzielnice zewnętrzne obejmujące obszary mieszkaniowe, rekreacyjne itp. W tworzeniu dzielnic miasta muszą kierować się zasadą równoważenia rozwoju pomiędzy śródmieściem a jego najbliższym otoczeniem - w ustawie o porządku gminnym w Nadrenii Północnej-Westfalii jest zapis nakazujący obszar śródmieścia obejmować jedną dzielnicą. Okręgi wyborcze są tożsame z dzielnicami.

Miasto wydzielone Stuttgart liczy 207 km. kw., na jego obszarze są utworzone 23 dzielnice, których wielkość wynosi od 2 do 21 km. kw i a zamieszkuje je od 6000 do 40 000 osób. Dzielnic wewnętrznych jest 5 a dzielnic zewnętrznych 18. W dzielnicach wewnętrznych zarząd dzielnicy jest zintegrowany z zarządem miasta, nie ma tu urzędów dzielnicowych a naczelnik dzielnicy pracuje honorowo, bez wynagrodzenia. W dzielnicach zewnętrznych naczelnik zatrudniony jest na etacie, istnieje urząd dzielnicowy, który obsługuje mieszkańców w zakresie swych obowiązków. Dzielnice posiadają rady powoływane na podstawie parytetu wyborczego przez Nadburmistrza na wniosek mieszkańców dzielnic. Podstawową funkcją dzielnic jest pośredniczenie między grupami inicjatywnymi obywateli, którzy chcą dokonać inwestycji służących mieszkańcom np. rozbudowa przedszkola prywatnego, budowa domu młodzieży a radą miejską udzielającą na ten cel subwencji W Stuttgarcie rocznie rada miejska przeznaczna na tego typu subwencje około 8-10% ogółu wydatków budżetowych.

Miasta-państwa

Trzy państwa federacji: Berlin, Brema i Hamburg są "miastami-państwami" (Stadtsstaaten). W Berlinie i Hamburgu administracja terenowa nie dzieli się na samorządową i rządową. W miastach tych występuje jednolity system władzy - rządowy, nie ma tu gmin ani okręgów ziemskich czy miejskich. W Bremie składającej się z dwóch miast: Brememaven i Bremy oddalonych od siebie o 65 kilometrów i przedzielonych innym państwem - Dolną Saksonią istnieje samorząd terytorialny, obydwa miasta są miastami wydzielonymi i razem tworzą państwo. Miasta-państwa tworzą regiony miejskie, ale ich współpraca z otoczeniem odbywa się drogą umów państwowych. Obecnie trwają prace nad likwidacją statusu "miast-państw" i włączeniem ich do sąsiednich państw ze statusem miasta wydzielonego.

Zadania i kompetencje miasta wydzielonego

Miasto wydzielone wykonuje trzy kategorie zadań: własne, zlecone i wspólne:

1. Zadania własne samorządu dzieli się na:

- zadania dobrowolne, miasto decyduje czy i jak będzie je wykonywać; np. budowa i wspieranie muzeów, bibliotek, utrzymanie obiektów wypoczynkowych.
- zadania obowiązkowe, nałożone konkretnymi przepisami ustawowymi, gdy miasto nie decyduje czy będzie je wykonywać, ale jedynie w jaki sposób. Do tych zadań należą np. przeprowadzenie wyborów komunalnych, budowa i prowadzenie szkół, planowanie oświatowe i polityka oświatowa, zapewnienie pomocy szkolnych, personelu dla technicznej obsługi szkoły, zakładanie cmentarzy, dostarczanie wody, gazu itp.

Miasta wydzielone, tak jak i inne korporacje samorządowe, obowiązują zasada pierwszeństwa podmiotów prywatnych w wykonywaniu zadań publicznych, przy zachowaniu kontroli nad wykonawcą. Miasto wydzielone bezpośrednio wykonuje tylko wtedy zadania publiczne, gdy nie ma podmiotu prywatnego, który chciałby je wykonywać (zasada subsydiarności).

2. Instytucja zadania zleconego jest w RFN trwałym elementem porządku prawnego państwa i ma zamocowanie w konstytucji federalnej i konstytucjach państw członkowskich. Obok umowy publicznoprawnej jest jedną z form decentralizacji administracji publicznej. Dzięki tej instytucji administracja samorządowa i rządowa w mieście wydzielonym przenika się. Zadania zlecone należą do wyłącznej kompetencji kierownika administracji miasta - Nadburmistrza lub zawodowego Dyrektora (ew. Magistratu), wykonywane są bez kontroli rady a administracji rządowej przysługuje nieograniczone prawo wydawania wskazówek co do wykonania zadania. Zadania zlecone mogą być przekazywane tylko ustawą. Konstytucje państw członkowskich zobowiązują landy do pokrycia wydatków ponoszonych przez gminy i ich związki przy wykonywaniu zadań zleconych.

Do zadań zleconych należą np: nadzór budowlany, rejestracja działalności gospodarczej, ewidencja ludności, urzędy stanu cywilnego, czynności administracyjne z zakresu po-

rządu i bezpieczeństwa publicznego, np. obwieszczenia o poszukiwanych osobach i rzeczach, wydawanie pozwoleń na manifestacje, administracja weterynaryjna, sprawy bezdomnych, utrzymywanie i zarząd dróg, administracja służby zdrowia, pomoc socjalna.

W niektórych państwach członkowskich federacji np. w Baden-Wirtembergu występuje tzw. "zadania obowiązkowe podlegające wytycznym" (Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung). Są to faktycznie zadania zlecone przekazane dawniej gminom na własność z prawem do wydawania nieograniczonych wskazówek, co do ich wykonania. 3. "Zadania wspólne" (Gemeinschaftsaufgaben), polegające na przekazywaniu przez administrację rządową umową publiczno-prawną (jak w Polsce porozumieniem) korporacjom samorządowym skomplikowanej infrastruktury (np. zespołowi metropolitalnemu w Hannoverze związanej z komunikacją regionalną), przy zachowaniu przez rząd wpływu finansowego na wykonanie tych zadań i stworzeniu wspólnego mechanizmu decyzyjnego. Dziedziny, w których występują zadania wspólne to oświata, służba zdrowia, drogi, komunikacja oraz zadania stołeczne (np. w Karlsruhe znajduje się Federalny Trybunał Konstytucyjny, a Stuttgart określany jest jako miasto stołeczne landu - Landeshauptstadt).

Za koszty ponoszone przez miasto a wynikające ze stołeczności odpowiedzialność ponosi federacja i landy. Obciążenia infrastrukturalne dla miasta jakie pociąga za sobą wykonywanie zadań stołecznych zmusza federację i państwa członkowskie do współpracy z samorządem. Współpraca ta dotyczy:

- uporządkowanego rozwoju obszarów miejskich, na których wypełniane są funkcje stołeczne oraz związania z nimi urządzeń stołecznych, włączając niezbędną infrastrukturę,
- odpowiedniego utrzymywania organów konstytucyjnych federacji, w szczególności najwyższych organów federacji, i co jest z tym związane, podporządkowanych im organów,
- rozbudowy, budowy i utrzymania niezbędnej dla wykonywania zadań stołecznych infrastruktury komunikacyjnej oraz pozostałej technicznej infrastruktury,
- stołecznych urządzeń kultury i nauki, którymi rząd federalny jest szczególnie zainteresowany,
- mieszkań dla członków konstytucyjnych organów,
- wspomagania zagranicznych misji, przedstawicielstw landowych przy federacji, jak i innych stołecznych instytucji przy pozyskaniu niezbędnych dla ich działalności nieruchomości i mieszkań dla pracowników,
- wzajemnej gotowości do przekazywania nieruchomości.

Finanse miast wydzielonych

Miasta wydzielone mają taki sam określony procentowo udział w podatkach jak pozostałe gminy: np. 15% wpływów z podatku dochodowego, pełny dochód z: podatków rzeczowych, których wysokość w ramach ustaw wyznaczają same gminy, konsumpcyjnych, luksusowych, 75,5% podatku przemysłowego. Koszty wykonywania zadań zleconych po-

krywa federacja bądź landy. Konstytucja federalna zobowiązuje ponadto landy do przekazania pewnej części swego udziału w podatkach na subwencje i dotacje dla gmin.

Miasta wydzielone w zależności od świadczonych usług mieszkańcom ościennych gmin, przyjezdnym z kraju i zza granicy, otrzymują dotacje ogólne, co daje państwu możliwość kontrolowania i utrzymywania w regionach miejskich równowagi między miastem a otoczeniem. Miasta mogą także ubiegać się o dotacje:

- przydzielane w zależności od trudnego, nadzwyczajnego stanu finansowego miasta, np. mogą one wnosić o wyrównanie deficytu budżetowego; taka dotacja nosi nazwę Bedarfszuweisung.

- na inwestycje infrastrukturalne - temu służy dotacja celowa (Zweckzuweisung).

Miasto wydzielone może także pobierać opłaty administracyjne i opłaty za korzystanie z infrastruktury oraz dopłaty od właścicieli nieruchomości, którzy uzyskali korzyści gospodarcze dzięki inwestycjom miasta.

Trzeba mieć stale na uwadze, że w RFN są określone standardy wykonywania usług, a ponadto istnieją uporządkowane i czytelne systemy publiczne, np. system ubezpieczeniowy. Polska natomiast stoi przed generalną reformą oświaty, służby zdrowia, pomocy socjalnej. Dlatego wszelkie analogie dotyczące finansowania zadań wykonywanych przez samorząd w tych dziedzinach poprzez dotacje bądź subwencje mogą być zawodne.

MIASTA WYDZIELONE WE FRANCJI, WIELKIEJ BRYTANII I W STANACH ZJEDNOCZONYCH

Francja

Republika Francuska jest zdecentralizowanym państwem unitarnym o czterech poziomach zarządzania: państwo podzielone jest na 26 regionów, 100 departamentów, 36.547 gmin. Regiony są jednostkami planistycznymi w zakresie komunikacji, kultury i zagospodarowania przestrzennego oraz mają zadania promocyjne. Departamenty są okręgami administracyjnymi i jednostkami samorządu terytorialnego.

We Francji ruszt administracyjny od czasów Napoleona oparty był o departamenty a zadania samorządu na całym obszarze kraju wykonywane były w ramach dwóch odrębnych zarządów i dwóch budżetów - podzielone między gminy i departament. Do zadań gmin należy m.in. gospodarka gruntami, drogi, lokalny transport osobowy, utrzymywanie szkół, ochrona środowiska. Departamenty zajmują się m.in. opieką socjalną, prowadzą szkoły średnie, biblioteki. Pomiedzy gminą, departamentem (jako jednostką samorządową) a regionem nie ma zależności hierarchicznej ani w zarządzaniu ani w dziedzinie nadzoru nad gminami i departamentami

W roku 1982 na obszarze trzech miast: Paryża, Marsylii i Lyonu zintegrowano zarzą-

dzanie gminą i departamentem. Tylko w tych trzech miastach samorząd w ramach jednego zarządu i jednego budżetu wykonuje wszystkie zadania, które na pozostałym obszarze kraju podzielone są między gminę i departament

Ustrój Paryża

Ustrój Paryża, Marsylii, Lyonu regulowany jest specjalną, wspólną dla trzech miast ustawą. Miasto wydzielone - Paryż będący jednocześnie gminą i departamentem zajmuje powierzchnię ok. 104 km. kw, czyli nieco mniej niż gmina Warszawa Centrum (120 km. kw). Mieszka w nim ok. 2 milionów ludzi. W regionie Paryskim Ile-de-France stanowiącym zespół metropolitalny Paryża (region miejski) mieszka ponad 10 mln ludzi.

Rada Miejska Paryża wybierana jest na 6 lat, liczy 163 radnych. Organem wykonawczym samorządu jest Mer Paryża, który jest jednocześnie urzędnikiem państwowym wykonującym zadania zlecone mu przez państwo.

Paryż jest podzielony na 20 dzielnic, nieposiadających osobowości prawnej, w których radę dzielnicę tworzą radni miejscy wybrani z dzielnicy (okręgi wyborcze pokrywają się z dzielnicami) oraz radni honorowi Rady dzielnic liczą od 10 do 40 radnych.

Organem wykonawczym dzielnicy jest mer dzielnicy podległy bezpośrednio Merowi Paryża. Do zadań dzielnicy należy m.in. utrzymanie żłobków, ogródków dziecięcych, dzielnicowych domów kultury, klubów młodzieżowych, obiektów sportowych.

Wielka Brytania

Wielka Brytania składa się z 4 krain historycznych: Anglii, Walii, Szkocji i Irlandii Północnej. Obszary tych krain podzielone są na hrabstwa (w Szkocji - regiony). Walia, Szkocja i Irlandia Północna posiadają w rządzie Wielkiej Brytanii ministrów - narodowe ministerstwa terytorialne - które są odpowiedzialne za koordynację działania wszystkich służb publicznych i administracyjnych na swym terytorium.

W Anglii istnieje 46 hrabstw, spośród których 7 to hrabstwa metropolitalne stanowiące miasta wydzielone. Angielskie miasta wydzielone podobnie jak niemieckie i francuskie zarządzane są w strukturze jednoszczeblowej. W miastach wydzielonych powoływane są jednostki pomocnicze, takie jak rady dzielnicowe, parafialne, czy osiedlowe.

W hrabstwach ziemskich (w Szkocji regionach) zadania samorządowe są podzielone między dystrykty a hrabstwa ziemskie. W Walii, Szkocji i Irlandii Północnej nie ma miast wydzielonych. Jednostki niższego szczebla w hrabstwach ziemskich - dystrykty - wykonują jedynie zadania z zakresu gospodarki mieszkaniowej, opieki społecznej i gospodarki komunalnej. Hrabstwa zajmują się oświatą, planowaniem przestrzennym i komunikacją miejską. Szkocja przygotowuje się do ustrojowego wyodrębnienia miast.

W systemie anglosaskim obowiązuje zasada, że administracja nie może być jednocześnie organem samorządowym i rządowym. Istnieje odrębna terenowa administracja rzą-

dowa i samorządowa, co powoduje, że katalog wykonywanych przez tę ostatnią zadań jest uboższy niż we Francji czy w Niemczech, a w miastach i ich otoczeniu istnieją rozbudowane struktury administracji rządowej świadczące usługi komunalne. Mają one najczęściej zasięg aglomeracji bądź regionu.

Stany Zjednoczone

Amerykańskie miasta zarządzane są jednoszczeblowo, jak angielskie hrabstwa metropolitalne czy niemieckie miasta wydzielone. Funkcjonują w nich rozmaicie skonstruowane władze miejskie, których cechą charakterystyczną jest wielość instytucji zarządzających i usługowych konkurujących niejednokrotnie ze sobą na danym terytorium. Przykładowo w aglomeracji Cincinnati jest ponad 180 różnych samorządowych i rządowych jednostek politycznych i administracyjnych o zróżnicowanym terytorialnie zasięgu działania i niejednokrotnie tożsamyh kompetencjach. Na terenie USA istnieje około 80 tysięcy różnych struktur lokalnych, ponad 18 tysięcy to korporacje municypalne o szerokich uprawnieniach. Przykładowo konstytucja stanu Ohio stanowi, że "korporacje municypalne uprawnione są do wykonywania w obrębie swych granic wszelkiej lokalnej władzy samorządowej oraz podejmowania i wprowadzania w życie wszelkiej regulacji w zakresie lokalnej policji, kwestii sanitarnych itp., które nie sprzeciwiają się ogólnym normom prawa". Podstawowe jednostki terytorialne z władzami lokalnymi o charakterze samorządowym powołują jednostki administracji specjalnej np. w sprawach oczyszczania miasta, ochrony zdrowia.

Klasyfikując władze miejskie w Stanach Zjednoczonych można wyróżnić trzy zasadnicze formy:

- ustrój burmistrza i rady (niezależnej egzekutywy), gdzie każdy z ważnych urzędów jest obsadzany drogą odrębnych wyborów powszechnych (szeryf, szef straży pożarnej, poborca podatków itd.). Rada i burmistrz także pochodzą z odrębnych wyborów. Rada zachowuje szereg uprawnień kontrolnych a burmistrzowi nie przysługuje prawo weta w stosunku do jej decyzji System ten występuje w małych i średnich miastach.

- ustrój silnego burmistrza, gdy burmistrz jest przewodniczącym rady i ma wobec niej prawo weta. Od roku 1913 (od czasu powodzi w mieście Dayton, której skutki zażegnane zostały dzięki interwencji miejscowych biznesmenów) utarł się obyczaj zatrudniania przez burmistrzów profesjonalnych zarządców w mieście a rada nadzorcza powoli upodabniała się do rady nadzorczej w prywatnym przedsiębiorstwie. W ten sposób wyodrębnił się ustrój menadżerski, który uznawano powszechnie za siłę sprawczą sukcesów organizacyjnych i ekonomicznych miast amerykańskich; w ostatnich latach odchodzi się już od niego.

Rady miejskie w miastach amerykańskich liczą 5-9 osób. Tylko w Nowym Jorku i Chicago są liczniejsze i mają po kilkudziesięciu radnych. W zarządzaniu amerykańskimi miastami istotną rolę odgrywają lokalne towarzystwa, których inicjatywy publiczne są wspierane finansowo przez władze miasta.

Ustrój Nowego Jorku

Rada miejska Nowego Jorku składa się z 51 radnych, burmistrz wybierany jest bezpośrednio. Rada obraduje podzielona na komisje, których najpopularniejszą formą pracy są publiczne przesłuchania. W czasie dyskusji radnych, ekspertów i zainteresowanych obywateli powstają optymalne rozwiązania problemów.

Miasto podzielono na 5 dzielnic liczących od 0,5 do 2,5 mln mieszkańców. W dzielnicach wybierane są bezpośrednio rady dzielnicowe i prezydenci, których istotą jest pośredniczenie między obywatelami a miastem w rozwiązywaniu spraw lokalnych, bowiem najistotniejszą rolę w zarządzaniu miastem sprawują lokalne towarzystwa obywateli, jak np. "Towarzystwo 14 ulicy". Jego głos jest decydujący w sprawach porządkowania terenu ulicy, jej zagospodarowania i rozbudowy. Tak szeroki udział obywateli w zarządzaniu i decydowaniu o mieście jest uznany zwyczajowo! Nie sankcjonuje go żaden przepis prawny.

Szczególną organizacją jest "Związek Obywatelski", który śledzi działalność radnych i ważniejszych urzędników. W swych publikacjach podaje on dane dotyczące działalności władz municypalnych oraz radnych i burmistrza, podaje nawet wysokość i źródła ich dochodów a także prezentuje ich poglądy polityczne. Warto może dodać, że w aglomeracji Nowego Jorku jest ponad 1.400 odrębnych władz municypalnych.

WNIOSKI

1. Kategoria miasta wydzielonego występuje powszechnie w państwach demokratycznych. Miasta wydzielone są najczęściej osiami podziału administracji terenowej państwa.
2. Odpowiedzialność za zarządzanie miastem wydzielonym jest podzielona między administrację rządową i samorządową. Instytucją integrującą administrację rządową i samorządową jest instytucja zadania zleconego i umowy publicznoprawnej.
3. Miasta wydzielone są zarządzane jednoszczeblowo, a ich współpraca z otoczeniem odbywa się w strukturach poziomych:
 - zespołach metropolitalnych lub miejskich, które mają przede wszystkim zadania koordynacyjno-planistyczno-promocyjne; zespoły metropolitalne i miejskie powoływane są odrębnymi ustawami (mają też różne nazwy), a zasadą jest, że przejmują zadania od administracji rządowej a nie od gmin,
 - związkach celowych i porozumieniach, których zadaniem jest eksploatacja infrastruktury i inwestycje; związki celowe są jednostkami wyspecjalizowanymi administracji samorządowej, zajmują się np. komunikacją, utylizacją odpadów itp. Związki celowe tworzone są dobrowolnie przez gminy ale mogą być też powoływane decyzją wojewody lub ministra ds administracji publicznej.
4. Obszary poza miastami wydzielonymi są zarządzane dwuszczeblowo w ramach dwóch

administracji: gminy i okręgu ziemskiego (powiatu) w Niemczech czy gminy i departamentu we Francji, w Polsce gminy i rejonu (w projektach - gminy i powiatu lub gminy i województwa).

5. W samorządzie terytorialnym nie ma hierarchii charakterystycznej dla administracji rządowej. W samorządzie obowiązuje zasada odwróconej hierarchii. Podstawową jednostką jest gmina, natomiast wszystkie inne instytucje samorządowe jak związek gmin, zespół metropolitalny, departament we Francji czy okręg ziemski w RFN mają charakter komplementarny i nie posiadają kompetencji władczych wobec gmin.

6. Miasta wydzielone są podzielone na dzielnice, które nie mają osobowości prawnej i własnych kompetencji. Dzielnice tworzone są obowiązkowo bądź dobrowolnie. Dzielnice traktowane są instrumentalnie jako pośrednik między podmiotem publicznym jakim jest gmina, a grupami obywateli związanymi konkretną inicjatywą służącą mieszkańcom. Na wspieranie tego typu obywatelskich przedsięwzięć miasta przeznaczają znaczne środki budżetowe (np. w Stuttgarcie do 10% wydatków budżetowych rocznie).

Wśród dzielnic rozróżnia się wewnętrzne, obejmujące śródmieście i zewnętrzne. Współcześnie obserwuje się tendencje do:

- integracji zarządzania miastem i dzielnicami wewnętrznymi, na terenie których nie ma urzędów dzielnicowych a obsługą mieszkańców zajmuje się bezpośrednio urząd miasta (np. Stuttgart),
- dekoncentracji rady miejskiej na dzielnice (np. Paryż).

7. W zarządzaniu miastami wydzielonymi, nawet tymi, na terenie których wykonywane są zadania stołeczne, odchodzi się od bezpośredniej ingerencji administracji rządowej. Przykładem jest dążenie do zniesienia statusu "miast-państw" - pozbawionych samorządu terytorialnego - Berlina i Hamburga. Pojawia się zjawisko zadań stołecznych jako zleconych miastu wydzielonemu drogą umowy publicznoprawnej bądź ustawy.

8. Zasadą jest, że kompetencje miast wydzielonych wyznaczają pułap kompetencji i zadań, które są wykonywane przez administrację dwuszczeblową na pozostałym obszarze państwa - gminy i okręgu ziemskiego, gmin i departamentu, gminy i hrabstwa ziemskiego.

9. Instytucja zadań zleconych stanowi szczególną ścieżkę dekoncentracji funkcji państwa. Dzięki niej coraz więcej zadań wykonywanych jest przez organy samorządu terytorialnego. Za zadania zlecone w mieście wydzielonym odpowiada kierownika administracji miasta - mer, nadburmistrz, dyrektor czy kolegiálny magistrat, bez podejmowania uchwał przez radę. Rada miasta może sprawować kontrolę pośrednią nad wykonywanymi zadaniami zleconymi w przypadku, gdy wybiera kierownika administracji miasta.

Warszawa, lipiec 1995

Źródła

- "Baugesetzbuch, Raumordnungsgesetz. Textausgabe mit einer Einföhrung von dr.P.Runkel", Kolonia 1994
R.Behrend "Erfahrungen mit der Organisationsstruktur von Zweck- und Umlandverbänden", Berlin 1990
H.Elsner "Das Gemeindefinanzsystem", Kolonia 1979
F.Erlenkamper "Die Stadt-Umland-Problematik der Flächenstaaten der BRD", Kolonia 1980
"Europejskie stolice. Światowe metropolie. Organizacja terytorialna i formy zarządzania - materiały porównawcze", opracowanie "Instytutu Miasta", Warszawa 1992.
"Gesetz über die Stärkung der Zusammenarbeit in der Region Stuttgart vom 7.01.95" (GB1. nr 4 24.01.94)
"Gesetz über den Umlandverband Frankfurt vom 11.09.1974 (GVB1.I.S.427)
Informator "Regionaler Planungsverband Munchen", Monachium 1995
Informator "Planungsverband AuBerer Wirtschaftsraum Munchen", Monachium 1995
A.Jędraszko "Samorząd terytorialny w Niemczech", Warszawa 1994
M.Maciołek "Ustrój aglomeracji miejskich", "Samorząd Terytorialny" nr 9/93
K.Mularczyk "Modele administracji publicznej w Europie", Warszawa 1994
"RS-Aktuell", Stuttgart 1994
D.Sauberzweig, G.Schmidt-Eichstaedt "Gemeinsame Landes- und Regionalplanung für Berlin und Brandenburg", Berlin 1992
"Statistisches Jahrbuch der BRD 1994", Wiesbaden 1994
"Die Verfassungen aller deutschen Lander", Monachium 1994.