

Norbert Honka  
Uniwersytet Opolski  
Instytut Politologii  
orcid.org/0000-0002-4029-4985  
e-mail: nhonka@uni.opole.pl  
tel. 604 955 232

## Bezpieczeństwo socjalne jako element polityki społecznej samorządu terytorialnego w Niemczech

---

**Streszczenie.** Samorząd terytorialny w Niemczech jest jedną z najważniejszych części administracji publicznej w Niemczech, jest praktycznie jego podstawą. Posiada szeroko zakreśloną gwarancję konstytucyjną i równie rozległą autonomię. Prawo do samorządności mają nie tylko gminy, powiaty, związki gmin i okręgi w Bawarii, które posiadają pełną demokratyczną legitymizację opartą na głosowaniu obywateli, ale również i takich podmiotach, które nie mają tego typu demokratycznego umocowania. Do nich zalicza się specjalne formy samorządności terytorialnej – związki komunalne wyższego rzędu. Jednym z zadań realizowanych przez samorząd terytorialny w Niemczech jest polityka społeczna. Władze samorządowe, opierając się na długofalowych działaniach w obszarze polityki społecznej, zaspokajają potrzeby mieszkańców oraz rozwiązują problemy społeczne. Kwestie społeczne legły u podstaw Republiki Federalnej Niemiec, która jest państwem federalnym, demokratycznym i socjalnym. Przyjęcie zasady państwa socjalnego uchroniło Niemcy od problemów na tym tle. W przeszłości Niemcy były krajem, który borykał się z wieloma problemami społecznymi, gdzie godność i wolność ludzka były pojęciami dość swobodnie traktowanymi, co stało się przyczyną konfliktów zarówno wewnętrznych, jak i dwóch wojen światowych. Dziś społeczeństwo niemieckie ma poczucie bezpieczeństwa socjalnego, a zdobycze w tym zakresie mogą być wzorcem do naśladowania.

**Słowa kluczowe:** bezpieczeństwo socjalne, polityka społeczna, samorząd terytorialny, Niemcy, powiat, związek komunalny wyższego rzędu, związek celowy, dzieci, młodzież, osoby starsze, osoby chore, niepełnosprawni

### 1. Wstęp

Niemiecki samorząd terytorialny posiada własną specyfikę definicyjną. Opierając się chociażby na stwierdzeniach zawartych w Europejskiej Karcie Samorządu

Lokalnego<sup>1</sup>, pojęciem samorządu terytorialnego w teorii powinny być objęte w Niemczech gminy, związki gmin i powiaty w całych Niemczech oraz okręgi w Bawarii. W praktyce na podstawie art. 28 Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec<sup>2</sup> pojęciem tym objęte zostały również inne formy samorządności terytorialnej, inaczej rzecz ujmując, różnego rodzaju samorządowe związki celowe – związki komunalne wyższego rzędu.

Wydaje się, że w pełnym tego słowa znaczeniu niemieckie poglądy w kwestii definicji samorządu terytorialnego oddaje wypowiedź twórcy reform ustrojowych państwa pruskiego, które uczyniły z niego nowoczesne państwo, Karla Friedricha von Steina:

Najdoskonalszą formą wypełniania funkcji państwowych jest wykonywanie pojedynczych lokalnych zadań państwa przez osoby wybrane, które chciałyby dobrowolnie zadania te spełniać jako swoje własne. Samorząd ma być wprowadzony, gdyż leży w interesie państwa, aby naród wyszedł ze stanu niemowlęstwa przez nadanie mu prawa decydowania o jego miejscowych prawach [cyt. za Stawicki 2015: 3].

Opierając się na niemieckiej literaturze oraz na wyrokach i orzeczeniach Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, możemy skonstatować, że samorząd terytorialny w Niemczech jest jedną z najważniejszych części administracji publicznej w Niemczech, jest praktycznie jego podstawą. Posiada szeroko zakreśloną gwarancję konstytucyjną i równie rozległą autonomię. Prawo do samorządności posiadają nie tylko gminy, powiaty, związki gmin i okręgi w Bawarii, które mają pełną demokratyczną legitymizację na podstawie głosowania obywateli, ale również i takie podmioty, które nie posiadają tego typu demokratycznego umocowania. Do nich zalicza się specjalne formy samorządności terytorialnej – Landeswohlfahrtsverbände, Landschaftsverbände, Stadt-Umland-Verbände i Bezirksverband. Takie formy samorządności mogą powstać pod warunkiem utrzymania przez mieszkańców prawa do samostanowienia. Oznacza to, że niemiecki samorząd terytorialny jest instytucją funkcjonalną, uzupełniającą i wzmacniającą zasady demokracji i federalizmu.

Na podstawie egzegezy źródeł oraz analizy innych materiałów poświęconych badanemu zjawisku skonstruowano dwie hipotezy badawcze niniejszego artykułu. Rozwiązania prawne realizacji polityki społecznej przez samorząd terytorialny w Niemczech:

1) mimo powstania ogólnoniemieckich podstaw prawnych polityki społecznej nie doprowadziły do zachwiania różnorodności form samorządności terytorialnej w Niemczech,

<sup>1</sup> Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607.

<sup>2</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, Bundesgesetzblatt 1949. S. 1 i n., z późn. zm.

2) im więcej podmiotów samorządowych w Niemczech realizuje politykę społeczną, tym lepsze jest poczucie bezpieczeństwa socjalnego w społeczeństwie niemieckim.

## **2. Podstawy prawne realizacji polityki społecznej przez samorząd terytorialny w Niemczech**

Jednym z zadań realizowanych przez samorząd terytorialny w Niemczech jest polityka społeczna. W jej ramach, opierając się na długofalowych działaniach, zaspokajają się potrzeby mieszkańców poszczególnych jednostek samorządowych oraz rozwiązuje problemy społeczne. Polityka społeczna obejmuje zagadnienia prawne, polityczne, socjologiczne i ekonomiczne w następujących obszarach: demografia, sprawy rodzinne, edukacja, kultura, mieszkalnictwo, migracje, zatrudnienie (bezrobocie, płace, warunki bezpieczeństwa pracy), zabezpieczenie społeczne i pomoc społeczna, ochrona środowiska naturalnego, przeciwdziałanie i zwalczanie zjawisk patologicznych. Wśród elementów, będących jednocześnie celami, składających się na politykę społeczną możemy wyróżnić bezpieczeństwo socjalne, ład społeczny i życie rodzinne.

Polityka społeczna w Niemczech jest prowadzona w świetle § 3 ust. 1 XII Księgi Kodeksu Prawa Socjalnego (Sozialgesetzbuch XII<sup>3</sup>) przez lokalne i ponadlokalne podmioty. Do podmiotów lokalnych realizujących politykę społeczną w Niemczech – o ile prawo danego kraju związkowego nie stanowi inaczej – zalicza się miasta na prawach powiatu i powiaty ziemskie. Kraje związkowe w drodze uchwał swoich parlamentów mogą wyznaczyć inne instytucje realizujące politykę społeczną na poziomie lokalnym. Kraje muszą zagwarantować, że w przyszłości

---

<sup>3</sup> Sozialgesetzbuch [Das gesamte... 2018] to kodyfikacja niemieckiego prawa socjalnego. Powstał na podstawie pojedynczych ustaw uchwalanych przez Bundestag począwszy od 1969 r. W jednym miejscu zaczęły być gromadzone w formie ksiąg rozdrobnione przepisy z zakresu prawa socjalnego. Dodatkowo sprawę komplikował fakt, że przepisy te wywodziły się z różnych tradycji. Sozialgesetzbuch podzielony jest obecnie na dwanaście ksiąg. W związku z tym traktowane są one jako oddzielne źródła prawa: Sozialgesetzbuch I: *Część ogólna*, Sozialgesetzbuch II: *Podstawowe zabezpieczenia dla osób poszukujących pracy*, Sozialgesetzbuch III: *Promocja zatrudnienia*, Sozialgesetzbuch IV: *Ogólne zasady zabezpieczenia społecznego*, Sozialgesetzbuch V: *Ustawowe ubezpieczenie zdrowotne*, Sozialgesetzbuch VI: *Ustawowe ubezpieczenie emerytalne*, Sozialgesetzbuch VII: *Ustawowe ubezpieczenie wypadkowe*, Sozialgesetzbuch VIII: *Wsparcie dla dzieci i młodzieży*, Sozialgesetzbuch IX: *Rehabilitacja i funkcjonowanie osób niepełnosprawnych*, Sozialgesetzbuch X: *Procedury administracji socjalnej i ochrona danych socjalnych*, Sozialgesetzbuch XI: *Ubezpieczenie społeczne w zakresie opieki długoterminowej*, Sozialgesetzbuch XII: *Pomoc społeczna* [tłumaczenie tytułów ksiąg autora].

podmioty lokalne (gminy) nie będą rościły pretensji do przejmowania zadań z zakresu polityki społecznej i że zgodzą się na ich realizację przez większe podmioty. Zgodnie z zawartymi w § 3 ust. 2 XII Księgi Kodeksu Prawa Socjalnego regulacjami tego typu zadania mają być realizowane równomiernie w całym powiecie. Ponadlokalne podmioty polityki społecznej są wyznaczane – zgodnie z § 3 ust. 3 XII Księgi Kodeksu Prawa Socjalnego – przez kraje związkowe. Kwestie te są również uregulowane w ustanawianych przez kraje związkowe przepisach wykonawczych do XII Księgi Kodeksu Prawa Socjalnego. Ponadlokalne podmioty realizujące politykę społeczną częściowo zostały określone przez niektóre kraje związkowe: Turyngia, Szlezwik-Holsztyn, Saksonia-Anhalt, Kraj Saary, Nadrenia Palatynat, Dolna Saksonia i Brandenburgia. W trzech miastach-krajach związkowych Berlinie, Wolnym i Hanzeatyckim Mieście Hamburgu oraz Hanzeatyckim Mieście Brema, zgodnie z § 101 ust. 2 XII Księgi Kodeksu Prawa Socjalnego, zadania z zakresu polityki społecznej zarówno z poziomu lokalnego, jak i ponadlokalnego realizują wyłącznie kraje związkowe.

Trzy kraje związkowe: Badenia-Wirtembergia, Meklemburgia-Pomorze Przednie oraz Saksonia, powołały – jako ponadlokalne podmioty prowadzące politykę społeczną – wyższe związki komunalne. W Badenii-Wirtembergii jest nim Związek Komunalny ds. młodzieży i polityki społecznej, w Meklemburgii-Pomorzu Przednim Związek Komunalny Meklemburgii-Pomorza Przedniego ds. polityki społecznej, a w Saksonii Związek Komunalny Saksonii ds. polityki społecznej. Z kolei w Bawarii podmiotami realizującymi politykę społeczną na poziomie ponadlokalnym są okręgi. W Bawarii jako jedynym kraju związkowym jest trój-szczeblowy samorząd terytorialny. Trzecim szczeblem są właśnie okręgi. Natomiast w Hesji i Północnej Nadrenii-Westfalii ponadlokalnymi podmiotami prowadzącymi politykę społeczną są krajowe związki pomocowe<sup>4</sup>: Krajowy Związek Pomocowy w Hesji z siedzibą w Kassel, Związek Krajowy Nadrenia z siedzibą w Kolonii (Północna Nadrenia-Westfalia) oraz Związek Krajowy Westfalia-Lippe z siedzibą w Münster (Północna Nadrenia-Westfalia). Do końca 2004 r. również na terenie Badenii-Wirtembergii istniały krajowe związki pomocowe: Krajowy Związek Pomocowy Badenia i Krajowy Związek Pomocowy Wirtembergia-Hohenzollern. W ramach reformy administracyjnej w Badenii-Wirtembergii oba krajowe związki pomocowe zostały zlikwidowane z dniem 1 stycznia 2005 r. [szerzej: Klinger, Kunkel, Peters 2007; Münder, Armbrorst, Berlitz i in. 2008; Brieritz-Harder, Conradis, Thie (red.) 2018; Schellhorn, Hohm, Scheider i in. 2018].

<sup>4</sup> Krajowe związki pomocowe (Landeswohlfahrtsverbände) to związki komunalne wyższego rzędu miast na prawach powiatu i powiatów ziemskich, które jako korporacje prawa publicznego wykonują swoje zadania na własną odpowiedzialność w ramach prawa. Oprócz zadań ponadlokalnych często realizują zadania powierzone im na mocy prawa przez kraje związkowe, w szczególności z zakresu pomocy dzieciom i młodzieży oraz ofiarom wojen.

Do czasu pojawienia się XII Księgi Kodeksu Prawa Socjalnego kwestie te, w latach 1962-2004, regulowane były na mocy ustawy federalnej o pomocy społecznej. W ustawie tej kwestie kompetencji podmiotów realizujących politykę społeczną i dbających o bezpieczeństwo socjalne były ujęte w § 100 i były mocno zróżnicowane. Sprawy te zostały uporządkowane po wejściu w życie XII Księgi Kodeksu Prawa Socjalnego. Do kompetencji krajów związkowych została przekazana decyzja o tym, które zadania z zakresu polityki społecznej mają być realizowane przez ponadlokalne podmioty (związki komunalne wyższego rzędu). Zgodnie z § 97 ust. 1 XII Księgi Kodeksu Prawa Socjalnego w pierwszej kolejności za realizację zadań z zakresu polityki społecznej i dbałości o bezpieczeństwo socjalne jest odpowiedzialny podmiot lokalny, tzn. miasta na prawach powiatu i powiaty ziemskie, o ile do realizacji tych zadań nie zostały wyznaczone podmioty ponadlokalne (związki komunalne wyższego rzędu). W ust. 2 § 97 podkreślono, że kompetencje podmiotów ponadlokalnych uchwalane są przez parlamenty krajów związkowych. Jeżeli prawo krajów związkowych nie stanowi inaczej, to kompetencje ponadlokalnych podmiotów w zakresie polityki społecznej (związki komunalne wyższego rzędu) określa się zgodnie z ust. 3 § 97 XII Księgi Kodeksu Prawa Socjalnego. Zgodnie z tymi regulacjami ponadlokalne podmioty realizujące politykę społeczną są w szczególności odpowiedzialne za pomoc integracyjną, pomoc w prowadzeniu opieki, pomoc w przewycięzaniu szczególnych trudności społecznych i pomoc dla niewidomych. Ustalając poprzez prawo krajów związkowych kompetencje dla ponadlokalnych podmiotów realizujących zadania z zakresu polityki społecznej krajowi prawodawcy powinni w miarę możliwości przyznać jednakowe kompetencje wszystkim podmiotom. Szczególnie dotyczy to określonych w § 8 ust. 1-6 celów w zakresie pomocy uzyskania środków do życia, podstawowego zabezpieczenia w podeszłym wieku oraz w przypadku niższej zdolności do zarabiania, pomoc w zakresie ochrony zdrowia, pomoc w integracji, pomoc w prowadzeniu opieki oraz pomoc w przewycięzaniu szczególnych trudności społecznych. Ponadto ponadlokalne podmioty są odpowiedzialne za pomoc społeczną dla Niemców za granicą, zwrot kosztów za przyjazd z zagranicy oraz dalszy rozwój pomocy społecznej [szerzej: Klinger, Kunkel, Peters 2007; Münder, Armorst, Berlitz i in. 2008; Brieritz-Harder, Conradis, Thie (red.) 2018; Schellhorn, Hohm, Scheider i in. 2018].

Przepisy wykonawcze krajów związkowych do XII Księgi Kodeksu Prawa Socjalnego przewidują bardzo różne podziały zadań. Niektóre z nich odbiegają częściowo od nakreślonych ram przez § 97 XII Księgi Kodeksu Prawa Socjalnego. Zadania te, o których mowa w rozdziałach 5-9 XII Księgi Kodeksu Prawa Socjalnego są często przekazywane do realizacji przez ponadlokalne podmioty realizujące zadania z zakresu polityki społecznej (związki komunalne wyższego rzędu), zwłaszcza jeżeli są prowadzone w placówkach stacjonarnych. Dla

przykładu w Badenii-Wirtembergii ponadlokalny podmiot (związek komunalny wyższego rzędu) realizuje jedynie zadania określone w prawie federalnym. Natomiast w Szlezwiku-Holsztynie ponadlokalne podmioty realizują wyłącznie zadania związane z pomocą w przewyżaniu szczególnych trudności społecznych, ale pod warunkiem, że są one wykonywane w placówkach stacjonarnych. W pozostałych przypadkach odpowiedzialność za prowadzenie polityki społecznej, w tym i dbałość o bezpieczeństwo socjalne, spoczywa na podmiotach lokalnych. Kraje związkowe na podstawie § 99 ust. 1 XII Księgi Kodeksu Prawa Socjalnego mogą w drodze uchwał parlamentów krajowych ustalić, w jakim stopniu powiaty ziemskie mogą wyznaczać do realizacji zadań z zakresu polityki społecznej leżące na ich terenie gminy lub związki gmin. Wyznaczanie gmin lub związków gmin może się odbyć w indywidualnych przypadkach na zasadzie przydzielenia zadań lub ogólnie w drodze delegowania (przypisania) zadań. Jeżeli powiaty ziemskie delegują zadania gminom, przyjmują je one do realizacji jako sprawy samorządowe. W takich sytuacjach władze państwowe (władze federalne) są uprawnione do wydawania instrukcji w ramach nadzoru przedmiotowego. Również podmioty ponadlokalne (komunalne związki wyższego rzędu) są uprawnione na mocy § 99 ust. 2 XII Księgi Kodeksu Prawa Socjalnego oraz szczegółowych przepisów wydawanych przez kraje związkowe do wyznaczania gmin i związków gmin do realizacji zadań z zakresu polityki społecznej, w tym i dbałości o bezpieczeństwo socjalne. Wyjątkiem są miasta-kraje związkowe, które są wyłączone z tego uprawnienia [szerzej: Klinger, Kunkel, Peters 2007; Münder, Armorst, Berlitz i in. 2008; Brieritz-Harder, Conradis, Thie (red.) 2018; Schellhorn, Hohm, Scheider i in. 2018].

### **3. Samorządowe podmioty polityki społecznej w Niemczech i ich zadania w zakresie bezpieczeństwa socjalnego**

Zgodnie z przyjętymi przez kraje związkowe ustawami o samorządzie gminnym i samorządzie powiatowym zarówno gminy, jak i powiaty prowadzą politykę społeczną, m.in. zajmując się sprawami socjalnymi. Zarówno dla gmin, jak i powiatów są to zadania obowiązkowe.

W ramach działań związanych z realizacją polityki społecznej, w tym w zakresie bezpieczeństwa socjalnego, gminy mogą zakładać i prowadzić np. domy młodzieżowe, centra socjalne, domy spokojnej starości, organizować spotkania i wycieczki oraz kluby taneczne dla młodzieży, bezrobotnych i osób starszych. Ponadto gminy mogą same budować i administrować mieszkaniem za pośrednictwem komunalnych przedsiębiorstw mieszkaniowych. Oprócz tego mogą

również sprzedawać uzbrojone działki budowlane pod budownictwo jedno- lub wielorodzinne bądź wyznaczać je w planach zagospodarowania przestrzennego tak, aby ułatwić budowę domów jedno- lub wielorodzinnych pod wynajem. Poza tym gminy zajmują się też ochroną mieszkańców przed skutkami katastrof, ochroną pożarową za pomocą ochotniczych i zawodowych straży pożarnych, finansowaniem publicznych szkół podstawowych, zakładaniem placów zabaw dla dzieci, utrzymaniem i rozbudową sieci wodociągowej, pomocą socjalną i pomocą dla młodzieży, rewitalizacją obszarów miejskich, wspieraniem budownictwa komunalnego poprzez nabywanie gruntów pod budownictwo socjalne. Ponadto gmina realizuje w obszarze polityki społecznej, w tym w kwestii bezpieczeństwa socjalnego, zadania zlecone i obowiązkowe, opierając się na instrukcjach państwa (federacji) i kraju związkowego. Do tych zadań zalicza się: zadania regulacyjne w zakresie handlu, transportu, ratownictwa, ruchu drogowego i gospodarki wodnej; zadania urzędów ds. zdrowia i weterynarii; zadania związane z kontrolą żywności; zadania związane ze sprawami szkolnymi; zadania związane z opieką nad uchodźcami [Vogelsang, Lübking, Ulbrich 2005: 50-56].

Powiat natomiast realizuje te same zadania w obszarze polityki społecznej, w tym bezpieczeństwa socjalnego, o ile nie zostały one przekazane do realizacji gminom. Ponadto powiat realizuje niektóre zadania z zakresu ochrony zdrowia oraz zadania z zakresu ochrony środowiska. Oprócz tego powiat realizuje te zadania, których realizacja ma wpływ na więcej niż jedną gminę, a ich wykonanie przez pojedyncze gminy przyniosłoby gorsze efekty [Vogelsang, Lübking, Ulbrich 2005: 62-63].

Na podobnych zasadach działają związki komunalne wyższego rzędu. Koncentrują się one głównie na realizacji zadań w obszarze polityki społecznej na poziomie ponadlokalnymi, w tym bezpieczeństwa socjalnego, na osobach niepełnosprawnych potrzebujących pomocy i opieki. Wynika to z prawa osób niepełnosprawnych i potrzebujących do normalnego funkcjonowania w społeczności danego kraju związkowego. Związki komunalne wyższego rzędu realizują zadania na podstawie wytycznych, jakie są udzielane przez kraje związkowe i federację zgodnie z krajowymi ustawami o pomocy młodzieży oraz w ramach wydatków na inwestycje i dalszy rozwój struktur opieki społecznej zgodnie z ustawą o ubezpieczeniach opiekuńczych. Ponadto realizuje zadania z zakresu prawa o niepełnosprawności, prawa o odszkodowaniach socjalnych oraz prawa pomocy społecznej. Głównym celem funkcjonowania związków komunalnych wyższego rzędu w obszarze polityki społecznej, w tym bezpieczeństwa socjalnego, jest pomoc w integracji osób niepełnosprawnych z pozostałą częścią społeczeństwa. Wyznaczone do tego celu poszczególne wydziały i urzędy podejmują decyzje – biorąc pod uwagę podporządkowanie pomocy społecznej – czy ponosić koszty półstacjonarnego lub pełnostacjonarnego leczenia szpitalnego, jak też koszty

opieki ambulatoryjnej, analizując każdy przypadek indywidualnie. Ponadto związki komunalne wyższego rzędu wspierają funkcjonowanie zakładów i warsztatów zatrudniających osoby niepełnosprawne jako placówki opieki dziennej. Ponadto związki komunalne wyższego rzędu zajmują się rozpatrywaniem wniosków o nostryfikowanie dyplomów potwierdzających zdobyte poza granicami Republiki Federalnej Niemiec wykształcenie medyczne [Vogelsang, Lübking, Ulbrich 2005: 297-304; Hörster 2007: 901-934].

Drugim szczególnym obszarem, w którym realizowane są przez związki komunalne wyższego rzędu zadania z tego zakresu, jest pomoc i promocja dzieci, młodzieży i rodziny. Związki wspierają organizacje pomocy dla młodzieży i niezależne podmioty świadczące usługi dla młodzieży na poziomie ponadlokalnym oraz wspierają dalszy rozwój pomocy dla dzieci i młodzieży na terenie krajów związkowych, w których funkcjonują. Ponadto związki komunalne wyższego rzędu zatwierdzają działania powołanych do tego celu instytucji w zakresie specjalnych działań i projektów mających na celu rozwój infrastruktury technicznej placówek opieki dziennej nad dziećmi, fundusze na poprawę możliwości edukacyjnych w placówkach opieki dziennej nad dziećmi oraz dotacje na budowę, remont, naprawę i modernizację placówek opieki dziennej nad dziećmi oraz wyposażenie tych placówek. Oprócz tego związki komunalne wyższego rzędu wspierają i zatwierdzają środki finansowe dla ośrodków i instytucji doradczych oraz indywidualne projekty i inne środki dla rodzin [Vogelsang, Lübking, Ulbrich 2005: 297-304; Hörster 2007: 901-934].

Jakie zatem kryteria decydują o wykonywaniu zadań przez gminy, powiaty i związki komunalne wyższego rzędu, o ich rozgraniczeniu? Są trzy zasady podziału zadań na poszczególne szczeble: regionalna, pierwszeństwa i subsydiarności. Pierwszym kryterium jest zasada regionalna, na podstawie której administracja może działać jedynie na obszarze, do którego ma dostęp. W przypadku gminy i powiatu nie ma to większego znaczenia, ponieważ obszary powiatu i gminy pokrywają się ze sobą. Drugim jest zasada pierwszeństwa, zgodnie z którą pierwszy dostęp do realizowanych zadań warunkuje kompetencję do ich realizacji. Nie jest to jednak czysto formalne kryterium rozgraniczające zadania, a tym samym nieodnoszące właściwego skutku prawnego. Natomiast zgodnie z trzecim kryterium – zasadą pomocniczości – wyższe szczeble komunalne przejmują realizację zadań wtedy, gdy niższe szczeble nie są w stanie prawidłowo ich realizować [Vogelsang, Lübking, Ulbrich 2005: 59].

Sprawą rozgraniczenia zadań pomiędzy gminy i powiaty oraz związki komunalne wyższego rzędu zajmował się również Federalny Trybunał Konstytucyjny. Znamienne są tutaj szczególnie dwa orzeczenia. Jedno z 23 listopada 1988 r. w sprawie gminy Rastede, a drugie z 5 grudnia 2002 r. w sprawie związku komunalnego wyższego rzędu – Związku Lippe.



Uzasadniając postanowienie z 23 listopada 1988 r. Federalny Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w art. 28 ust. 2 w zdaniu pierwszym Ustawy Zasadniczej zawarta jest gwarancja konstytucyjna dla samorządu terytorialnego zawierająca się w sposobie rozpatrywania spraw lokalnej społeczności oraz kompetencji gminnych w tym zakresie. Federalny Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że gmina ma prawo zajmować się wszystkimi sprawami lokalnej społeczności na własną odpowiedzialność w ramach przepisów prawnych. Trybunał podkreślił, że dotyczy to tylko spraw, które nie zostały przekazane do wykonania innym podmiotom administracji publicznej. W zdaniu pierwszym art. 28 ust. 2 Ustawa Zasadnicza zawiera również zasadę przydziału zadań na rzecz lokalnej społeczności przynależnych gminie. Musi ona być uwzględniana zarówno przez prawodawcę federalnego, jak i prawodawców krajów związkowych. Zasady te obowiązują zarówno w stosunku do gmin należących do powiatu, jak też i samych powiatów. Gwarancja samorządności musi przybrać odpowiednią formę prawną. Każdy z wymienionych ustawodawców może w określonych przypadkach odebrać zadania na rzecz lokalnych społeczności przyznane wcześniej gminie i przekazać je wyższej strukturze do realizacji. Federalny Trybunał Konstytucyjny uznał, że może to nastąpić w sytuacji wystąpienia wspólnego interesu, a w szczególności w warunkach braku zapewnienia przez gminę możliwości prawidłowej realizacji zadania oraz jeżeli podstawy do odebrania zadania są na tyle istotne, że są ważniejsze niż konstytucyjna zasada podziału zadań.

Proces odbierania zadań gminom nie może prowadzić do dekompozycji samorządności gminnej. Jest to bariera, poza którą żaden z ustawodawców, ani federalny, ani też kraju związkowego, nie może się posunąć. Obie władze ustawodawcze nie tylko są ograniczone do przyjęcia instytucji samorządu terytorialnego w jego tradycyjnej formie, ale również mają prawo dołożyć dodatkowe zadania w formie zlecenia lub delegowania zgodnie z regulacjami konstytucyjnymi. Tym samym władze te nadają samorządowi terytorialnemu zdefiniowaną i trwałą pozycję – stałego i podstawowego elementu ustroju demokratycznego. Fakt ten musi zostać uwzględniony w regulacjach ustawodawczych niższego rzędu. Sprawami społeczności lokalnej, jak podkreślił Trybunał, są te potrzeby i sprawy, które są głęboko wpisane w danej społeczności lokalnej lub są nią swoiście zdeterminowane. Tym samym są to zbiorowe interesy członków społeczności lokalnej, dotyczące jej istnienia oraz życia ludzi w zbiorowości [BverfGE<sup>5</sup> 79, 128].

Natomiast uzasadnienie postanowienia Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 5 grudnia 2002 r. w sprawie związku komunalnego wyższego rzędu Związku Lippe (Lippeverband) to kwintesencja zagadnień definicyjnych samorządu terytorialnego w RFN. Postanowienie to potwierdziło to, co w praktyce

---

<sup>5</sup> BVverfGE – Bundesverfassungsgericht (Federalny Trybunał Konstytucyjny).

istniało od wielu dziesiątków lat. Sens tego postanowienia sprowadza się do stwierdzenia, że art. 20 ust. 2 Ustawy Zasadniczej dopuszcza istnienie nie tylko bezpośredniej władzy państwowej, ale i władzy szczebli samorządu terytorialnego posiadających pełną legitymizację obywatelską. Umożliwia także powstanie takiej instytucji władzy, która nie posiada pełnej demokratycznej legitymizacji w drodze wyborów dokonanych przez obywateli. Oznacza to, że na mocy prawa jest możliwe powstanie specjalnych form samorządności terytorialnej w celu realizacji określonych zadań publicznych. Warunkiem koniecznym do spełnienia w tym przypadku jest zachowanie przez obywateli prawa do samostanowienia. Spełnienie tego warunku jest również niezbędne do tego, aby działania o charakterze decyzyjnym organów innych form samorządności terytorialnej mogły być wiążące. W świetle tego postanowienia zarówno obowiązki, jak i uprawnienia organów związków komunalnych wyższego rzędu przed wejściem w życie zostaną przedłożone zainteresowanym społecznościom do akceptacji. Oprócz tego przestrzeganie tych regulacji przez odnośne organy władzy związków komunalnych wyższego rzędu będzie podlegało nadzorowi urzędów, które pełną legitymację do sprawowania władzy uzyskały poprzez demokratyczne wybory dokonane przez społeczeństwo [BVerfGE 107, 59].

#### 4. Zakończenie

W toku prowadzonych badań udało się dowieść obu hipotez. Pierwsza z nich znajduje swoje uzasadnienie. Realizacja polityki społecznej w Niemczech, w tym również zadań z zakresu bezpieczeństwa socjalnego, prowadzona jest na podstawie jednolitych ogólnoniemieckich podstaw prawnych. Rozporządzenia wykonawcze do nich ustanawiają poszczególne kraje związkowe. Każdy z nich posiada własną specyfikę samorządową opartą na historii i tradycji. Ustanowienie ogólnoniemieckich przepisów polityki socjalnej nie doprowadziło do zmian w zakresie kształtowania struktur samorządowych w poszczególnych krajach związkowych. Utrzymały one różnorodność w tym zakresie.

W toku badań udało się dowieść również drugiej hipotezy mówiącej, że im więcej podmiotów samorządowych realizuje zadania z zakresu polityki społecznej, tym lepsze jest poczucie bezpieczeństwa socjalnego w społeczeństwie niemieckim. Mnogość podmiotów realizujących zadania w tym zakresie nie powoduje sporów kompetencyjnych między nimi. Z całą pewnością wpływ na tak intensywną realizację polityki społecznej przez wiele podmiotów samorządności terytorialnej miały doświadczenia historyczne, z których wnioski znajdujemy w Ustawie Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec, a zwłaszcza w art. 20

ust. 1, który stanowi, że Republika Federalna Niemiec jest demokratycznym i socjalnym państwem federalnym. Zasada państwa demokratycznego i socjalnego została również powtórzona w kluczowym dla samorządu terytorialnego w art. 8, konkretnie w ust. 1.

Ważne w tym kontekście i oddające sedno sprawy są dwa stwierdzenia Zbigniewa A. Maciąga, który konstatuje:

Przyjęcie w ustawie zasadniczej w artykule 20 ust. 1 i 28 ust 1 zasady państwa socjalnego nie mogło pozostawać bez znaczenia dla interpretacji wielu przepisów prawnych, zwłaszcza umieszczonych w rozdziale poświęconym prawom podstawowym. I chociaż z samej zasady nie wynikały wprost żadne prawa podmiotowe, to jednak nadawała ona zupełnie inny sens zarówno wyrażonym w konstytucji wartościom i zadaniom państwa, jak i prawom jednostki. Inaczej z pewnością rozumiane będzie postanowienie o godności osoby ludzkiej, jej nienaruszalności, poszanowaniu i ochronie przez władze bez zapisu zasady państwa socjalnego, a inaczej, jeśli taka zasada w tekście konstytucji zostaje umieszczona [...] W końcu bez realizacji państwa socjalnego, bez odpowiedniego reagowania na zawsze istniejącą i nigdzie i nigdy do końca nie rozwiązana kwestię socjalną, bez określonego systemu subsydiarnej pomocy, jaką jest najwyższa wspólnota państwowa, może dojść, jak dowodzi doświadczenie historyczne, do takiego zaostrzenia konfliktów społecznych, że mogą one zagrozić, a nawet całkowicie zniszczyć nie tylko instytucje państwa prawnego, ale i demokrację [Maciąg 1998: 427-428, 443].

Kwestie te legły zatem u podstaw Republiki Federalnej Niemiec. Były one obecne w momencie jej powstania i kształtowania. Regulacje te znajdują swoje odbicie również w konstytucjach krajów związkowych. Przyjęcie zasady państwa socjalnego uchroniło Niemcy od konfliktów wewnętrznych na tym tle. Społeczeństwo niemieckie jest obecnie przyzwyczajone do demokracji, samorządu terytorialnego i tego, w jaki sposób państwo niemieckie ze wszystkimi instytucjami poprzez kraje związkowe, związki komunalne wyższego rzędu, powiaty, miasta na prawach powiatu i gminy realizuje zadania z obszaru polityki społecznej. Dziś społeczeństwo niemieckie ma poczucie bezpieczeństwa socjalnego, a zdobycze w tym zakresie mogą być wzorcem do naśladowania.

## **Literatura**

- Beschluß des Zweiten Senats vom 23. November 1988 – 2 BvR 1619, 1628/83 – BVerfGE 79,128 – Rastede.
- Beschluss des 2. Senats vom 5. Dezember 2002 – 2 BvL 5/98 – BVerfGE 107, 59 – Lippeverband.
- Brieritz-Harder R., Conradis W., Thie S. (red.), 2018, *Sozialgesetzbuch XII Sozialhilfe*, Baden-Baden: Nomos.
- Das gesamte Sozialgesetzbuch SGB I bis SGB XII: Mit Durchführungsverordnungen und Sozialgerichtsgesetz (SGG)*, 2018, Regensburg: Walhalla Fachverlag.
- Grube Ch., Wahrendorf V., 2018, *SGB XII: Sozialhilfe mit Asylbewerberleistungsgesetz*, München: C.H. Beck.

- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, Bundesgesetzblatt 1949. S. 1 i n., z późn. zm.
- Hörster A., 2007, *Höhere Kommunalverbände*, w: *Handbuch der Kommunalwissenschaften und Praxis. Band 1: Grundlagen und Kommunalverfassung*, Berlin – Heidelberg: Springer, 901-934.
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607.
- Klinger R., Kunkel P.-Ch., Peters K., 2007, *Sozialhilferecht: SGB XII mit SGB II und AsylbLG*, Baden-Baden: Nomos.
- Krahmer U., Schellhorn H. (red.), 2017, *Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII. Leistungen der Sozialhilfe bei Pflegebedarf*, Hannover: Vincentz.
- Maciąg Z.A., 1998, *Kształtowanie zasad państwa demokratycznego, prawnego i socjalnego w Niemczech (do 1949 r.)*, Białystok: Temida 2.
- Marburger H., 2017, *SGB XII – Sozialhilfe: Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung: Vorschriften und Verordnungen. Mit praxisorientierter Einführung*, Regensburg – Berlin: Valhala u. Praetoria Verlag.
- Münder J., Armbrorst Ch., Berlitz U. i in., 2008, *Sozialgesetzbuch XII Sozialhilfe. Lehr- und Praxis-kommentar*, Baden-Baden: Nomos.
- Schellhorn H., Hohm K.-H., Scheider P. i in., 2018, *SGB XII Sozialhilfe. Kommentar*, Köln: Luchterhand.
- Stawicki R., 2015, Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej – zarys prawno-historyczny, w: *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej – zarys prawno-historyczny*, Warszawa: Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, 3-18.
- Vogelsang K., Lübking U., Ulbrich I.-M., 2005, *Kommunale Selbstverwaltung. Rechtsgrundlagen – Organisation – Aufgaben – Neue Steuerungsmodelle*, Berlin: Schmidt.

## Social Security as Element of Social Policy of Local Government in Germany

**Summary.** Local government in Germany is one of the most important segments of the public administration and can be actually considered its foundation. It has broad constitutional guarantee and equally broad autonomy. These are not only municipalities, municipal unions and districts in Bavaria with full democratic legitimacy based on the vote of the citizens that are eligible for self-governance, but also the entities which do not have such democratic legitimacy. Those include special forms of territorial self-government, i.e. higher-profile municipal unions. One of the tasks executed by local authorities in Germany is social policy. Based on long-term activities in the area of social policy, local authorities satisfy the needs of residents and solve social problems. Social matters were the foundation of the Federal Republic of Germany which is a federal democratic welfare state. Adopting the principle of the welfare state has in this respect saved Germany from many disputes. In the past, in Germany, which had to deal with many social problems as the notions of dignity and human freedom were interpreted quite freely, this was the cause of both internal conflicts and two world wars. Today, the German society has a sense of social security and the nation's achievements in this area can serve as a model to follow.

**Keywords:** social security, social policy, local government, Germany, district (county), higher-profile municipal union, special-purpose association, children, youth, elderly persons, sick persons, disabled persons