

Organizacja i funkcjonowanie samorządu terytorialnego
w Polsce i w Niemczech. Analiza prawno-porównawcza
Organisation und Funktionsweise der Selbstverwaltung in Polen
und in Deutschland. Rechtsvergleichende Analyse

Organizacja i funkcjonowanie samorządu
terytorialnego w Polsce i w Niemczech.

Analiza prawnoporównawcza

Organisation und Funktionsweise
der Selbstverwaltung in Polen und in Deutschland.

Rechtsvergleichende Analyse

Joanna Jagoda (red./Hrsg.)



WYDAWNICTWO C.H.BECK
WARSZAWA 2018

Recenzent/Peer reviewer: Dr hab. prof. USz Małgorzata Ofiarska

Redakcja/Publishing editor: Joanna Szypulska

Korekta/Proofreading:

Magdalena Mularczyk, Agnieszka Sarnowska, Małgorzata Stempowska

Projekt wspierany przez Polsko-Niemiecką Fundację na rzecz Nauki
Gefördert aus Mitteln der Deutsch Polnischen Wissenschaftsstiftung

DEUTSCH	POLSKO
POLNISCHE	NIEMIECKA
WISSENSCHAFTS	FUNDACJA
STIFTUNG	NA RZECZ NAUKI

Publikacja dofinansowana przez Uniwersytet Śląski w Katowicach

 **UNIWERSYTET ŚLĄSKI**
W KATOWICACH



© by Wydawnictwo C.H.Beck 2018

Wydawnictwo C.H.Beck Sp. z o.o.
ul. Bonifraterska 17, 00-203 Warszawa

Skład i łamanie: Jolanta Straszewska
Druk i oprawa: Elpil, Siedlce

ISBN 978-83-812-8220-8



ISBN e-book 978-83-812-8221-5

Spis treści

Autorzy	VII
Autoren	IX
Wykaz skrótów / Abkürzungsverzeichnis	XI
Wstęp	XVII
Vorwort	XIX
Część pierwsza / Erster Teil	
Organizacja i funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce Organisation und Funktionsweise der Selbstverwaltung in Polen	1
<i>Joanna Jagoda</i>	
I. Samorząd terytorialny w Konstytucji RP	3
I. Local self-government in the Constitution of the Republic of Poland	25
<i>Anna Wierzbica</i>	
II. Gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego	47
II. Commune as a basic local self-government unit	66
<i>Katarzyna Darowska</i>	
III. Powiat	87
III. Powiat	109
<i>Roman Marchaj</i>	
IV. Województwo samorządowe	133
IV. Self-governmental voivodeship	156
<i>Bogdan Dolnicki</i>	
V. Zadania samorządu terytorialnego	180
V. Tasks of local self-government	197
<i>Renata Cybulska</i>	
VI. Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego	214
VI. Cooperation of local self-government units	228
<i>Bogdan Dolnicki</i>	
VII. Nadzór nad samorządem terytorialnym	242
VII. Supervision of the local self-government	267

<i>Część druga / Zweiter Teil</i>	
Organizacja i funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Niemczech Organisation und Funktionsweise der Selbstverwaltung in Deutschland..	293
<i>Max-Emanuel Geis</i>	
I. Verfassungsrechtliche Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung .	295
I. Konstytucyjnoprawne podstawy samorządu gminnego	313
I. Constitutional law fundamentals of municipality self-government	331
<i>Peter Reis</i>	
II. Gemeindeverfassung und Gemeindeorgane	349
II. Ustrój i organy gminy	395
II. System and bodies of municipality	438
<i>Tamara Kegel</i>	
III. Der Landkreis	481
III. Powiat	493
III. District	505
<i>Peter Reis</i>	
IV. Höhere Gemeindeverbände	517
IV. Wyższe związki gminne	529
IV. Higher municipality associations	541
<i>Thomas Seefried</i>	
V. Die Aufgaben der Selbstverwaltungskörperschaften	553
V. Zadania jednostek samorządu terytorialnego	570
V. Tasks of the self-government units	586
<i>Thomas Seefried</i>	
VI. Kommunale Kooperation	602
VI. Współpraca jednostek samorządu terytorialnego	616
VI. Cooperation between self-governments	629
<i>Dominik Meier</i>	
VII. Aufsicht und Rechtsschutz	642
VII. Nadzór i ochrona prawna	658
VII. Legal supervision and protection	674

Wstęp

Monografia stanowi efekt polsko-niemieckiego projektu badawczego zrealizowanego przez pracowników Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach oraz niemieckich pracowników naukowych Katedry Niemieckiego i Bawarskiego Prawa Konstytucyjnego i Administracyjnego Wydziału Prawa i Ekonomii Uniwersytetu w Erlangen-Norymberdze.

Opracowanie jest pierwszą publikacją naukową zawierającą jednocześnie analizę polskiego i niemieckiego ustroju samorządu terytorialnego oraz porównanie tych dwóch systemów administracji publicznej.

Będąc efektem twórczej pracy licznej grupy pracowników naukowych, posiadając angielską wersję językową, monografia stanowi istotny wkład nie tylko w rozwój polskiej i niemieckiej nauki w zakresie prawa administracyjnego, ale jest również cennym źródłem wiedzy dla praktyków prawa samorządu terytorialnego. Wśród omawianych tematów znalazły się bowiem kwestie, które mogą stanowić przyczynek do wzajemnej wymiany doświadczeń w zakresie szeroko rozumianej praktyki samorządu terytorialnego. W poszczególnych rozdziałach omówiono problematykę konstytucyjnego usytuowania polskiego i niemieckiego samorządu terytorialnego, organizację jednostek samorządu terytorialnego i pozycję prawną organów samorządowych, a także zadania samorządu terytorialnego w Polsce i w Niemczech, zasady i formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego oraz nadzór nad samorządem.

Tego typu publikacji o charakterze prawno-porównawczym nie było dotychczas na rynku. Doświadczenia niemieckie mogą się okazać bardzo interesujące z punktu widzenia dalszego rozwoju polskiego samorządu terytorialnego. Z tego względu książka powinna znaleźć szerokie grono potencjalnych odbiorców, do których poza praktykami samorządu terytorialnego zaliczyć należy studentów, doktorantów i pracowników naukowych akademickich oraz uniwersyteckich wydziałów prawa, administracji, politologii czy socjologii bądź stosunków międzynarodowych.

Projekt został zrealizowany dzięki wsparciu Polsko-Niemieckiej Fundacji na rzecz Nauki.

Vorwort

Die Monografie ist ein Ergebnis des polnisch-deutschen Forschungsprojektes, das von den Mitarbeitern des Lehrstuhls für Kommunalrecht der Fakultät für Recht und Verwaltung der Schlesischen Universität in Katowice und der deutschen Wissenschaftler des Lehrstuhls für Deutsches und Bayerisches Staats- und Verwaltungsrecht, Rechts- und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Friedrich-Alexander Universität Erlangen-Nürnberg realisiert wurde.

Die Abhandlung ist die erste wissenschaftliche Veröffentlichung, die zugleich eine Analyse der polnischen und der deutschen Struktur einer Gebietskörperschaft und den Vergleich dieser zwei Systeme der öffentlichen Verwaltung darstellt.

Die in englischer Ausführung verfügbare Monografie, die ein Ergebnis der kreativen Arbeit und Initiative mehrerer Forscher ist, ist ein bedeutender Beitrag zur Entwicklung der polnischen und deutschen Forschung im Bereich Verwaltungsrecht; sie ist gleichzeitig eine wertvolle Informationsquelle für die Praktiker des Kommunalverwaltungsrechts. Unter den behandelten Themen sind nämlich auch Inhalte, die einen Beitrag zum gegenseitigen Erfahrungsaustausch im Bereich der Tätigkeit der Kommunalverwaltung im weitesten Sinne leisten können. In einzelnen Kapiteln wurde die Problematik der verfassungsrechtlichen Lage der polnischen und deutschen Kommunalverwaltung, die Organisation der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften, die Rechtsposition der Organe der Gebietskörperschaften sowie die Aufgaben der Kommunalverwaltung in Polen und in Deutschland, Prinzipien und Formen des Zusammenwirkens von lokalen und regionalen Gebietskörperschaften und die Aufsicht über die Organe der territorialen Selbstverwaltung eingehend besprochen.

So eine rechtsvergleichende Analyse erschien bisher nicht. Die deutsche Erfahrung kann im Hinblick auf die weitere Entwicklung der polnischen Kommunalverwaltung durchaus interessant sein. Aus diesem Grund soll das Buch ein breites Spektrum von potenziellen Empfängern finden, zu welchen – außer der Tätigkeit der Kommunalverwaltung – ebenfalls Studenten, Doktoranden, wissenschaftliche Mitarbeiter und Hochschullehrer der

Fakultäten für Recht, Verwaltung, Politologie, Soziologie oder Internationale Beziehungen gehören.

Das Projekt wurde dank der Unterstützung der Deutsch-Polnischen Wissenschaftsstiftung umgesetzt.

Katowice, im Dezember 2017

Joanna Jagoda