

**Miroslaw Karpiuk
Jaroslaw Kostrubiec**

**Rechtsstatus
der territorialen
Selbstverwaltung
in Polen**

The cover features a dark grey background with a large, abstract red shape that resembles a folded ribbon or a stylized 'Z' shape, extending from the bottom left towards the top right.

Die Abhandlung „Rechtsstatus der territorialen Selbstverwaltung in Polen“ setzt sich umfangreich mit der Thematik des Rechtsstatus der territorialen Selbstverwaltung in Polen auseinander. Sie ist dabei sowohl gut durchdacht im Aufbau als auch abwechslungsreich auf der theoretischen Ebene. Inhaltlich kann sie als schöpferische Bearbeitung einer schwierigen Frage im Bereich der Lehre und Rechtsdogmatik betrachtet werden. Die Bearbeitung der grundlegenden Rechtsfragen der territorialen Selbstverwaltung in Polen in der oben genannten Hinsicht soll als eine wertvolle Initiative verstanden werden. Die bibliografische Recherche berechtigt auch die Feststellung, dass dieses Buch eine sichtbare Lücke in der Gegenstandsliteratur ausfüllt. Sein Erscheinen auf dem Verlagsmarkt bleibt bestimmt nicht unbemerkt.

Prof. Dr. Jarosław Dobkowski
Warmia-und-Mazury-Universität in Olsztyn

Dieser wirtschaftliche Text stellt eine neue Perspektive auf diese Problematik dar, er zeichnet sich durch seine Originalität und seinen großen Erkenntniswert aus. Die in diesem wissenschaftlichen Text enthaltene gedankliche Ausführung ist logisch, kohärent und übersichtlich. Die zugrundeliegende Forschungsmethode wurde richtig ausgewählt und eingesetzt. Eine sehr ausführliche und informative Darstellung, die auch aus rechtsvergleichender Perspektive wertvoll ist.

Prof. Dr. Max-Emanuel Geis
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

Rechtsstatus der territorialen Selbstverwaltung in Polen

**Mirosław Karpiuk
Jarosław Kostrubiec**

Rechtsstatus der territorialen Selbstverwaltung in Polen

Olsztyn 2017

Rezensenten:

Prof. Dr. Jarosław Dobkowski

Warmia-und-Mazury-Universität in Olsztyn

Prof. Dr. Max-Emanuel Geis

Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

Autoren:

Mirosław Karpiuk: Kapitel II, V, VI, VII

Jarosław Kostrubiec: Kapitel I, III, IV, VIII

Einband, Bindung:

Bogdan Grochal

Gedruckt bei:

Poligrafia UWM



Fakultät für Rechtswissenschaften und Verwaltung
Warmia-und-Mazury-Universität in Olsztyn

ISBN 978-83-62383-89-4

Inhaltsverzeichnis

Vorschriftenverzeichnis	7
Vorwort	9
Kapitel I	
Das Wesen der territorialen Selbstverwaltung	13
Kapitel II	
Zuständigkeitsbereich und Aufgaben der territorialen Selbstverwaltung	27
Kapitel III	
Die Machtorgane der territorialen Selbstverwaltung	51
Kapitel IV	
Akte des Ortsrechts der Organe kommunaler Selbstverwaltung	89
Kapitel V	
Das Gut der territorialen Selbstverwaltung	107
Kapitel VI	
Die Finanzwirtschaft der territorialen Selbstverwaltung	129
Kapitel VII	
Verbände, Vereinigungen, Vereine und Vereinbarungen der territorialen Selbstverwaltung	155
Kapitel VIII	
Aufsicht über die Tätigkeit der Organe der territorialen Selbstverwaltung	175
Zusammenfassung	191
Literaturverzeichnis	195

Vorschriftenverzeichnis

Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung – Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607)

Gesetz über die Immobilienwirtschaft – Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 1774 ze zm.)

Gesetz über die kommunale Selbstverwaltung – Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.)

Gesetz über die kommunale Wirtschaft – Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 573 ze zm.)

Gesetz über die kommunalen Einkünfte – Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 198 ze zm.)

Gesetz über die öffentlichen Finanzen – Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.)

Gesetz über die regionalen Rechnungshöfe – Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 561 ze zm.)

Gesetz über die Selbstverwaltung der Woiwodschaft – Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 486 ze zm.)

Gesetz über die Selbstverwaltung des Kreises – Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 814 ze zm.)

Gesetz über die Verfassung der Stadt Warschau – Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 1448 ze zm.)

Gesetz über internationale Verbände – Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (Dz.U. Nr 91, poz. 1009 ze zm.)

Gesetz über lokale Volksabstimmung – Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 400)

Gesetz über Verbände der Metropolregionen – Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych (Dz.U. z 2015 r., poz. 1890)

Gesetz über Woiwoden – Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 525 ze zm.)

Verfassung der Republik Polen – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)

Wahlgesetzbuch – Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 15 ze zm.)

Zivilgesetzbuch – Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 318 ze zm.)

Vorwort

In demokratischen Gesellschaften wird der Initiative von unten ein hoher Stellenwert eingeräumt. Eine solche Initiative von unten ist die Selbstverwaltung, u.a. die territoriale Selbstverwaltung, als die am meisten in die Angelegenheiten lokaler und regionaler Gemeinschaften engagierte Struktur, die über die größten Kompetenzen verfügt. In der territorialen Selbstverwaltung sind es die Einwohner, die direkt oder unter Vermittlung ihrer Vertreter zur Befriedigung ihrer eigenen Bedürfnisse berechtigt sind. Sie sind es, die über die politische Linie der jeweiligen Einheit der territorialen Selbstverwaltung entscheiden und die gesellschaftliche Kontrolle über ihre Tätigkeit ausüben. Es sind die Einwohner, die die Behörden der Selbstverwaltung mit einem Mandat ausstatten, das sie zum Treffen von Entscheidungen im Rahmen der Gewaltausübung in Angelegenheiten der Gemeinschaft berechtigt.

Der Gesetzgeber führt drei Einheiten der territorialen Selbstverwaltung ein: die Selbstverwaltung der Woiwodschaft (regionale Struktur), die Selbstverwaltung des Kreises (lokale, der Gemeinde übergeordnete Struktur), die kommunale Selbstverwaltung (lokale, primäre Struktur). Alle diese drei Einheiten der territorialen Selbstverwaltung nehmen öffentliche Aufgaben von unterschiedlicher Gewichtung und Bedeutung für die Gemeinschaft wahr. Aufgrund der Tatsache, dass

die Einwohner über die personelle Gestaltung der Organe, die aus direkten Wahlen stammen, entscheiden, müssen diese Organe über gesellschaftliches Vertrauen verfügen, andernfalls werden sie aufgrund ihrer öffentlichen Tätigkeit bei den nächsten Wahlen zur Rechenschaft gezogen.

Die territoriale Selbstverwaltung in Polen wurde auf dem Fundament der Verfassung errichtet. Der Verfassungsgeber sieht eindeutig vor, dass die Gesamtbevölkerung der Einheiten der grundsätzlichen territorialen Unterteilung laut Gesetz eine Selbstverwaltungsgemeinschaft darstellt, und die territoriale Selbstverwaltung nimmt an der Ausübung der öffentlichen Gewalt teil. Den ihr im Rahmen von Gesetzen zustehenden wesentlichen Teil der öffentlichen Aufgaben übt sie im eigenen Namen und in eigener Verantwortung aus. Die primäre Einheit der territorialen Selbstverwaltung ist die Gemeinde. Andere Einheiten der regionalen oder lokalen und regionalen Selbstverwaltung bestimmt der Gesetzgeber. Die Gemeinde übt alle Aufgaben der territorialen Selbstverwaltung aus, die nicht anderen Einheiten der territorialen Selbstverwaltung vorbehalten sind.

Die Monografie umfasst folgende Fragestellungen, die zugleich ihre Kapitel darstellen: Das Wesen der territorialen Selbstverwaltung; Tätigkeitsbereich der territorialen Selbstverwaltung; Die Behörden der territorialen Selbstverwaltung; Die Akte des Ortsrechts der territorialen Selbstverwaltung; Das Vermögen der territorialen Selbstverwaltung; Die Finanzverwaltung der territorialen Selbstverwaltung; Verbände, Vereinigungen, Vereine und Vereinbarungen der territorialen Selbstverwaltung; Aufsicht über die Tätigkeit der Organe der territorialen Selbstverwaltung.

Die territoriale Selbstverwaltung in Polen stellt einen derart umfassenden Untersuchungsgegenstand dar, dass es schwer wäre, sie im Rahmen von nur einer Monografie zu behandeln. So ist auch im Falle dieser Monografie, die nicht alle Aspekte ihrer Tätigkeit umfasst, sondern lediglich ausgewählte, aus der Sicht ihrer Autoren wichtigste. Das Buch drückt den Standpunkt der Autoren in den von ihnen diskutierten Aspekten der Funktionsweise der polnischen territorialen Selbstverwaltung aus, als einer Institution, an deren Aufbau diejenigen den entscheidenden Anteil haben, die das meiste Interesse an ihr haben, nämlich die Einwohner.

Kapitel I

Das Wesen der territorialen Selbstverwaltung

Der Begriff der territorialen Selbstverwaltung in der rechtlichen Auffassung ist zum ersten Mal im 19. Jahrhundert in der deutschen Lehre des öffentlichen Rechts erschienen¹. Die Bezeichnung „Selbstverwaltung“ ist wahrscheinlich als das Ergebnis der Abkürzung der Wörter „*selbstständige Verwaltung*“ entstanden. Diese Begriffe wurden zum ersten Mal von Heinrich Zöpfl verwendet, um eine Verwaltung über das kommunale Vermögen, die frei von der staatlichen Aufsicht ist, zu bezeichnen². Rudolf von Gneist hat zur Etablierung dieser Bezeichnung beigetragen³. Der Autor hat diesen Begriff nicht präzise genug aus dem Englischen *Selfgovernment* auf preußische Einrichtungen übertragen. Ein gewisser Fehler war die Identifizierung des englischen Wortes „*Selfgovernment*“ mit dem deutschen „*Selbstverwaltung*“. Dennoch bezieht sich das polnische Wort „*samorząd*“ etymologisch auf die deutsche Bezeichnung „*Selbstverwaltung*“⁴.

¹ J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Wilno 1934, S. 11-12.

² G. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin 1922, S. 629.

³ Vgl. M.-E. Geis, *Kommunalrecht*, München 2011, S. 10; Th. I. Schmidt, *Kommunalrecht*, Tübingen 2011, S. 10.

⁴ J. Kostrubiec, *Der Einfluss des deutschen Gedankens auf doktrinaire Konzepte und normative Grundsätze der kommunalen Selbstverwaltung in der Zweiten Republik Polen*, (in:) M.-E. Geis, G. Grabarczyk, J. Kostrubiec, J. Paśnik, Th.I. Schmidt (Hrsg.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Niemczech. Kommunale Selbstverwaltung in Polen und in Deutschland*, Warszawa 2015, S. 132, (www.cceol.com).

Es ist empfehlenswert, den doktrinären Zusammenhang zu berücksichtigen, wenn man den Versuch unternimmt, eine gegenwärtige Definition der territorialen Selbstverwaltung auf der Grundlage der polnischen Systemlösungen zu geben. In der Gegenstandsliteratur nutzen Autoren gewöhnlich Forschungsergebnisse der Juristen aus der Zwischenkriegszeit, indem sie ihre Auffassungen um gegenwärtige Merkmale der territorialen Selbstverwaltung ergänzen oder verändern⁵. Wenn man also nach doktrinärem Ursprung für den gegenwärtigen Rechtsstatus der territorialen Selbstverwaltung in Polen sucht, soll man auf eine gewisse Entwicklungslinie hinweisen. Der Ursprung der doktrinären Evolution in diesem Umfang reicht von den natürlichen Theorien der territorialen Selbstverwaltung, über die staatliche Theorie, bis zur Theorie der lokalen Gemeinschaft als Rechtsträger⁶. Die naturalistische und staatliche Theorie der territorialen Selbstverwaltung waren ein Thema einer lebhaften, doktrinären Diskussion in der Zweiten Republik Polen. Gemäß der ersten Konzeption bildete die Selbstverwaltung eine natürliche, politische Einrichtung. Sie war älter als der Staat und fungierte nicht nur als Verwaltungsstruktur⁷. Gemäß der Doktrin der Naturalisten stellte die Selbstverwaltung eine gewisse Entspre-

⁵ Vgl. Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny*, (in:) R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (Hrsg.), *System Prawa Administracyjnego*, Bd. VI, *Podmioty administrujące*, Warszawa 2011, S. 115.

⁶ A. Bosiacki, *Samorząd terytorialny jako pojęcie naturalne i prawne. Polskie doświadczenia w perspektywie komparatystycznej*, (in:) M.-E. Geis, G. Grabarczyk, J. Kostrubiec, J. Paśnik, Th.I. Schmidt (Hrsg.), *Samorząd...*, S. 30; A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002, S. 243.

⁷ A. Bosiacki, *Od naturalizmu do etatyzmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918-1939*, Warszawa 2006, S. 76-77.

chung des Parlamentarismus auf lokaler Ebene dar⁸. Im Lichte der staatlichen Theorie besteht kein Unterschied zwischen der Regierungsverwaltung und Selbstverwaltung. Sie bilden nämlich eine gemeinsame staatliche Verwaltung⁹. Der Unterschied zwischen der Regierungsverwaltung und Selbstverwaltung hat eine formelle Dimension und liegt hauptsächlich in der Art und Weise der Organisation dieser Verwaltung¹⁰. Die Auflösung der territorialen Selbstverwaltung im Jahre 1950 und die Einführung von Volksräten hatte zur Folge, dass zur Zeit der Polnischen Volksrepublik Forschungen über die Selbstverwaltung in juristischer Hinsicht an Bedeutung verloren haben. Dieser Sachverhalt hat sich infolge der Wiederherstellung der Institution der territorialen Selbstverwaltung in Polen in den Jahren 1989-1990 verändert. Während der Gespräche am Runden Tisch hat eine Arbeitsgruppe für die territoriale Selbstverwaltung anerkannt, dass es notwendig ist, Rechte der kommunalen Gebietskörperschaft auf die Verwaltung in der Verfassung zu garantieren. Um

⁸ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna*, Warszawa 2004, S. 36.

⁹ J. Panejko, *Geneza...*, S. 106.

¹⁰ Die Argumente der Anhänger der staatlichen Theorie der Selbstverwaltung von Kelsens und Jellineks Ansichten untermauert worden sind: Vgl. H. Kelsen, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, (in:) *Verteidigung der Demokratie: Aufsätze zur Demokratietheorie*, Ausgew. u. hrsg. v. M. Jestaedt u. O. Lepsius, Tübingen 2006, S. 208 ff; G. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin 1922, S. 638, 644 „In erster Linie handelt es sich aber hier um staatliche Verwaltung durch andere Personen als berufsmäßige Staatsbeamte. (...) Diese naturrechtliche Theorie kann heute als überwunden betrachtet werden“. Vgl. auch: J. Kostrubiec, *Georg Jellinek – klasyk niemieckiej nauki o państwie (w 95. Rocznicy śmierci)*, „*Studia Iuridica Lublinensia*“ 2006, Bd. VII, S. 39-68; J. Kostrubiec, *Georg Jellinek i Hans Kelsen. Spór o istotę państwa*, (in:) W. Witkowski (Hrsg.), *W kręgu historii i współczesności polskiego prawa. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Arturowi Korobowiczowi*, Lublin 2008, S. 409-415.

diese Annahme verwirklichen zu können, sollte die kommunale Gebietskörperschaft als Subjekt und die Verwaltung als Subjekt der öffentlichen Behörde und Rechtsträger betrachtet werden¹¹.

Bezug nehmend auf die oben erwähnten Theorien soll man feststellen, dass in der Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte und des Verfassungsgerichts der etatistische Standpunkt eine dominante Rolle spielt. Ähnlich betont die Mehrheit der Doktrin, dass die Tätigkeit der Regierungsverwaltung und Selbstverwaltung einartig ist und einen staatlichen Charakter hat¹². In einer gewissen Vereinfachung kann man feststellen, dass der Naturalismus der Institution der Selbstverwaltung durch das Prinzip der Selbstständigkeit ersetzt worden ist. Das Verfassungsgericht hat dies in einem seiner Beschlüsse bestätigt, wo es betont hat, dass die Einheiten der territorialen Selbstverwaltung zwar an der Ausübung der staatlichen Macht teilnehmen, indem sie selbstständig einen wichtigen Teil von öffentlichen Aufgaben erledigen, aber eine Grundlage der Ermächtigung zur Realisierung dieser Aufgaben immer das von dem Staat erlassene Recht bilden wird¹³. Obwohl die Macht der Selbstverwaltung im rechtlichen Sinne in Polen nicht besteht, sind gewisse Spuren von Naturalismus und Rezeption von englischem Modell in der Verfassung der Republik Polen¹⁴ überaus erkennbar¹⁵. Man soll nämlich eine soziale Dimension der ter-

¹¹ P. Świaniewicz, *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, Warszawa 1997, S. 174.

¹² E. Nowacka, *Samorząd terytorialny w administracji publicznej*, Warszawa 1997, S. 16.

¹³ Vgl. Beschluss des Verfassungsgerichts vom 27. September 1994, W 10/93, Gesetzblatt der Republik Polen von 1994 Nr. 113, Pos. 550.

¹⁴ Vgl. Art. 15 Abs. 2, Art. 16 Abs. 2, Art. 163, Art. 170 der Verfassung RP.

¹⁵ A. Bosiacki, *Samorząd...*, S. 44-45.

territorialen Selbstverwaltung berücksichtigen, deren Wesen eine mäßig naturalistische Konzeption mit etatistischen Elementen am besten zum Ausdruck bringt¹⁶. Die letzten Forschungen weisen aber auf eine allmähliche Verstaatlichung der territorialen Selbstverwaltung hin, was man schon als etatistische Dysfunktion bezeichnen kann¹⁷.

Die Doktrin des Verwaltungsrechts gibt eine Reihe von Definitionen der territorialen Selbstverwaltung, von denen sich die meisten Elemente auf einen Nenner bringen lassen¹⁸. In der Konstruktion des juristischen Begriffs der territorialen Selbstverwaltung wird in erster Linie ihr korporatistischer Charakter erwähnt¹⁹. Dieses Element wird sehr deutlich in der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung im Art. 3 Abs. 1 als „Recht und Fähigkeit der kommunalen Gebietskörperschaften“ hervorgehoben. Die Selbstverwaltung bildet eine Institution, die organisatorisch und rechtlich ausgegliedert ist. Mit Hilfe von Statutnormen entscheidet sie über ihre innere Organisation. Die Selbstverwaltung wurde mit der Eigenschaft ausgerüstet, ein Träger des öffentlichen Rechts (Träger auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts) und eine Rechtspersönlichkeit

¹⁶ Por. H. Izdebski, *Domniemanie zadań samorządu terytorialnego i domniemanie zadań gminy w obrębie samorządu terytorialnego – klauzule generalne dotyczące zadań samorządu*, „Samorząd Terytorialny” 2015, Nr. 1-2, S. 74.

¹⁷ P. Kopyciński, *W kierunku trzeciej reformy samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2016, Nr. 7-8, S. 173.

¹⁸ Vgl. M. Kotulski, *Pojęcie i istota samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2000, Nr. 1-2, S. 86-88.

¹⁹ Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2004, S. 297. Vgl. auch: Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004, S. 78-79.

zu sein (Träger auf dem Gebiet des Zivilrechts)²⁰. Der Tätigkeitsgegenstand der Selbstverwaltung ist vor allem Erledigung von Aufgaben der öffentlichen Verwaltung, was mit der Übernahme von manchen Ausführungsaufgaben des Staates verbunden ist. Diese Aufgaben werden von der Selbstverwaltung selbständig erledigt, was mit dem Prinzip der Dezentralisierung der öffentlichen Gewalt zu verbinden ist. Die territoriale Selbstverwaltung als Teil der öffentlichen Verwaltung führt ihre Aufgaben mit Rechtsmitteln aus, die denen ähnlich sind, die von der Regierungsverwaltung genutzt werden. Die Organe der Selbstverwaltung dürfen Akte des Ortsrechts erlassen, die zu Quellen des allgemein geltenden Rechts gehören, und sie erlassen auch Verwaltungsbescheide. Im Lichte des Art. 16 Abs. 2 der Verfassung RP unternimmt die Selbstverwaltung Handlungen – im Gegensatz zur Regierungsverwaltung - im eigenen Namen und auf eigene Verantwortung.

Die territoriale Selbstverwaltung stellt also im rechtlichen Sinne eine Korporation von Einwohnern in einem bestimmten Gebiet dar, die organisatorisch und rechtlich im Bereich des Zivilrechts und öffentlichen Rechts ausgegliedert ist. Sie ist eine demokratisch organisierte Institution, die zur selbständigen, einem Gerichtsschutz unterliegenden, Ausführung von Aufgaben der öffentlichen Verwaltung berufen wurde (Handlungen zum Gemeingut). Die Selbstverwaltung realisiert diese Aufgabe durch eine breit verständliche Befriedigung von Massenbedürfnissen in Formen, die für die Organe des Staates typisch sind. Sie dürfen gebieterisch in den Bereich der übertragenen

²⁰ M. Kulesza, *Samorząd terytorialny w Rzeczypospolitej Polskiej – stan obecny i perspektywy*, „Samorząd Terytorialny” 1995, Nr. 5, S. 7-8.

Befugnisse ausschließlich in den durch das Gesetz vorgesehenen Fällen eingreifen²¹.

Die territoriale Selbstverwaltung auf der lokalen Ebene wurde durch das Gesetz über die territoriale Selbstverwaltung vom 8. März 1990 ins Leben gerufen²². Diese Institution wurde dann in den Vorschriften der Kleinen Verfassung aus dem Jahr 1992 berücksichtigt²³. In der geltenden Verfassung RP vom 2. April 1997 steht im Art. 164 Abs. 1 und 2, dass eine Grundeinheit der territorialen Selbstverwaltung eine Gemeinde ist und andere Einheiten der regionalen oder der lokalen und regionalen Selbstverwaltung ein entsprechendes Gesetz bestimmen soll. Infolge dessen wurden 1998 Gesetze erlassen, die Einheiten der Kreis- und Woiwodschaftselbstverwaltung ins Leben gerufen haben²⁴. Mit dem Gesetz über die Einführung der dreigliedrigen Verwaltung wurde eine neue, grundlegende, territoriale Einteilung implementiert²⁵. Kreise, die 1975 abgeschafft wurden, sind neu eingeführt worden und man hat

²¹ Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny*, (in:) R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (Hrsg.), *System Prawa Administracyjnego*, Bd. VI, *Podmioty administrujące*, Warszawa 2011, S. 128.

²² Gesetzblatt der Republik Polen Nr. 16, Pos. 95 (Archivrechtsakt).

²³ Kapitel 5 des Gesetzes vom 17. Oktober 1992 über die gegenseitigen Beziehungen zwischen der gesetzgebenden und der exekutiven Gewalt der Republik Polen sowie über die territoriale Selbstverwaltung (Gesetzblatt der Republik Polen Nr. 84, Pos. 426, Archivrechtsakt).

²⁴ Das Gesetz vom 5. Juni 1998 über die Kreisselbstverwaltung (ursprünglicher Text: Gesetzblatt der Republik Polen aus 1998 Nr. 91, Pos. 578); das Gesetz vom 5. Juni 1998 über die Selbstverwaltung der Woiwodschaft (ursprünglicher Text: Gesetzblatt der Republik Polen aus 1998 Nr. 91, Pos. 576).

²⁴ Das Gesetz vom 24. Juli 1998 über die Einführung der dreigliedrigen Verwaltung (Gesetzblatt der Republik Polen Nr. 96, Pos. 603).

²⁵ Das Gesetz vom 24. Juli 1998 über die Einführung der dreigliedrigen Verwaltung (Gesetzblatt der Republik Polen Nr. 96, Pos. 603).

eine neue Einteilung in Woiwodschaften vorgenommen. Die gegründeten Einheiten sollten einen räumlichen Rahmen für das Funktionieren der territorialen Selbstverwaltung auf den einzelnen Ebenen bilden. Die territoriale Staatsform im Lichte der im Art. 15 Abs. 1 der Verfassung RP formulierten Norm soll eine Dezentralisierung der öffentlichen Gewalt garantieren. Das Funktionieren der territorialen Selbstverwaltung auf drei Stufen der grundlegenden, territorialen Einteilung bedeutet aber nicht, dass die Organisation der Selbstverwaltung auf der Grundlage des hierarchischen Grundsatzes gebildet wurde. In der Organisation der Selbstverwaltung kommen keine über- und untergeordneten Einheiten vor, sondern lediglich eine Teilung von Aufgaben zwischen den Organen der Selbstverwaltung auf der Ebene der Gemeinde, des Kreises und der Woiwodschaft. Die Tätigkeit der Organe der Einheiten der territorialen Selbstverwaltung unterliegt einer Aufsicht in Hinblick auf die Legalität. Im Lichte des Grundgesetzes sind Aufsichtsorgane: der Ministerpräsident und Woiwoden und im finanziellen Bereich regionale Rechnungshöfe.

Zu Grundprinzipien, die mit dem Funktionieren der territorialen Selbstverwaltung in Polen verbunden sind, gehören: das Prinzip der obligatorischen Zugehörigkeit der Einwohner zu Selbstverwaltungsgemeinschaften, das Subsidiaritätsprinzip, das Prinzip der Vermutung von Eigenschaften der Selbstverwaltung sowie das Prinzip der Selbstständigkeit.

Gemäß Art. 16 Abs. 1 der Verfassung der Republik Polen bildet die Gesamtbevölkerung der Einheiten der grundlegenden territorialen Einteilung eine Selbstverwaltungsgemeinschaft. Diese Einteilung wird nicht – wie das Verfassungsgericht in einem seiner Beschlüsse festgestellt hat, zu Zwecken der Regie-

rungsverwaltung sondern der territorialen Selbstverwaltung vorgenommen²⁶. Die territoriale Selbstverwaltung ist also ein Rechtssubjekt, das alle Einwohner, die in einem bestimmten Gebiet wohnen, de jure bilden. Im Zusammenhang damit soll man die Gemeinde als eine Selbstverwaltungsgemeinschaft und ein entsprechendes Gebiet betrachten. Eine analoge, systempolitische Lösung wurde in Bezug auf andere Stufen der territorialen Selbstverwaltung verwendet. Einwohner eines Kreises bilden de jure eine Selbstverwaltungsgemeinschaft und den Kreis soll man als eine Gemeinschaft und ein entsprechendes Gebiet betrachten. Ähnlich ist es mit Einwohnern einer Woiwodschaft, die de jure eine regionale Selbstverwaltungsgemeinschaft bilden und die Woiwodschaft ist als eine regionale Selbstverwaltungsgemeinschaft und ein entsprechendes Gebiet zu betrachten. Die Selbstverwaltung wird also zu einer Grundform der Dezentralisierung der öffentlichen Gewalt, obwohl sie nicht die einzige ist, die die Verwaltungslehre kennt²⁷. Die Selbstverwaltungsgemeinschaft entsteht de jure und bildet einen Zwangsverein ohne Rücksicht auf die Zeit des Wohnens in ihrem Gebiet²⁸. Die Selbstverwaltung als Zwangskorporation darf niemanden aus seinem Kreis ausschließen und das Mitglied des Selbstverwaltungsvereins darf seine Zugehörigkeit zur Gemeinschaft nicht aufgeben²⁹.

²⁶ Urteil des Verfassungsgerichts vom 8. April 2009, K 37/06, OTK-A 2009, Nr. 4, Pos. 47. Vgl. auch H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2014, S. 32

²⁷ M. Karpiuk, *Zasada decentralizacji władzy publicznej i samorządu terytorialnego*, (in:) M. Bożek, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, K. Walczuk, *Zasady ustroju politycznego państwa*, Poznań 2012, S. 149-152.

²⁸ Urteil des woiwodschaftlichen Verwaltungsgerichts in Breslau vom 22. Januar 2008, IV SA/Wr 541/07, LEX Nr. 494383.

²⁹ Vgl. J. Dobkowski, *Wielopostaciowość gminy w Polsce*, (in:) *Kryzys pra-*

Die Selbstverwaltung ist ein besonderer Ausdruck des Subsidiaritätsprinzips, das „Befugnisse der Bürger und ihrer Gemeinschaften stärkt“ (Präambel des Verfassung RP). Gemäß dem oben genannten Grundsatz sollen die Staatsorgane den Bürgern am nächsten „lokalisiert“ werden, die sich in einem möglichst breiten Umfang selbstständig (oder zumindest indirekt) an der Ausübung der öffentlichen Gewalt beteiligen sollen. Andererseits ist es eine Grundaufgabe der Behörde, die Bedürfnisse der Gemeinschaften und Personen zu befriedigen, die selbstständig sein Schicksal gestalten, die aber zu voller Entfaltung nicht fähig sind.³⁰ Das Subsidiaritätsprinzip bildet also eine Verfassungsrichtlinie, die dazu dient, Aufgaben und Zuständigkeiten der öffentlichen Behörden zu bestimmen und die Aufgaben zwischen den Behörden zu teilen³¹. Gemäß Art. 4 Abs. 2 und 3 der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung: „Die kommunalen Gebietskörperschaften haben im Rahmen der Gesetze das Recht, sich mit allen Angelegenheiten zu befassen, die nicht von ihrer Zuständigkeit ausgeschlossen oder einer anderen Stelle übertragen sind“, und „(...) die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben obliegt im allgemeinen vorzugsweise den Behörden, die den Bürgern am nächsten sind“. Die Subsidiarität findet ihren Ausdruck vor allem im Grundsatz der Dezentralisierung der öffentlichen Ge-

wa administracyjnego? Bd. I, D.R. Kijowski, A. Miruć; A. Suławko-Karetko (Hrsg.), *Jakość prawa administracyjnego*, Warszawa 2012, S. 253-272.

³⁰ M. Stefaniuk, *Preambuła do Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, Sectio G (Ius) 2003/2004, Vol. L/LI, S. 205.

³¹ Urteil des Verfassungsgerichts vom 8. Mai 2002, K 29/00, Gesetzblatt der Republik Polen aus 2002, Nr. 66, Pos. 612.

walt. Die Anfänge des Subsidiaritätsprinzips sind mit der Soziallehre der Kirche verbunden³².

Das Prinzip der Vermutung von Eigenschaften der Selbstverwaltung wurde im Art. 163 der Verfassung RP zum Ausdruck gebracht und gehört zu den so genannten Generalzuständigkeitsklauseln. Im Lichte der genannten Norm führt die Selbstverwaltung öffentliche Aufgaben aus, die für Organe anderer öffentlicher Behörden nicht vorbehalten sind. Die Vermutung von Eigenschaften der einzelnen Organe der Einheiten der territorialen Selbstverwaltung wurde in alle systempolitischen Selbstverwaltungsgesetze implementiert. Es ist dabei zu betonen, dass die Vermutung von Eigenschaften der Selbstverwaltung nur denjenigen Teil der öffentlichen Aufgaben im Bereich der Staatsverwaltung betrifft, die lokal ausgeführt werden³³. Öffentliche Aufgaben, die der Befriedigung von Bedürfnissen der Selbstverwaltungsgemeinschaft gemäß Art. 166 Abs. 1 der Verfassung RP dienen, werden durch die territoriale Selbstverwaltung als Eigenaufgaben ausgeführt. Die territoriale Selbstverwaltung kann nur dann mit anderen Aufgaben beauftragt werden, wenn das aus begründeten Bedürfnissen des Staates folgt.

Die Selbstständigkeit der territorialen Selbstverwaltung gemäß Art. 165 Abs. 2 der Verfassung RP unterliegt einem Gerichtsschutz. Dieser Grundsatz umfasst: 1) Selbstständigkeit in der Ausführung von öffentlichen Aufgaben (öffentlich-rechtliche Selbstständigkeit), die der Befriedigung von Bedürfnissen der Gemeinschaft dienen sollen (Art. 163 und 166 Abs. 1 der

³² Siehe H. Izdebski, *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2009, S. 130-131.

³³ Das Urteil des Verfassungsgerichts vom 8. April 2009, K 37/06, OTK-A 2009, Nr. 4, Pos. 47.

Verfassung der Republik Polen); 2) Selbstständigkeit in der Gestaltung des inneren Systems der Einheiten der Selbstverwaltung (Art. 169 Abs. 4 der Verfassung der RP); 3) Finanzielle Selbstständigkeit (Art. 167 der Verfassung der RP); 4) Steuerliche Selbstständigkeit – Recht auf die Festsetzung der Höhe von Steuern und lokalen Gebühren (Art. 168 der Verfassung der RP); 5) Vermögensselbstständigkeit – Einheiten der territorialen Selbstverwaltung haben eine Rechtspersönlichkeit und ihnen stehen das Eigentumsrecht und andere Vermögensrechte zu (Art. 165 der Verfassung der RP). Im Zusammenhang mit den oben genannten Kategorien ist es wichtig zu erwähnen, dass in der Doktrin Meinungen über eine ständig eingeschränkte Selbstständigkeit der polnischen Selbstverwaltung vorkommen, und in Wirklichkeit ist das eine Selbstständigkeit, die durch den „aufgeklärten Despotismus“ Webers bürokratischer Verwaltung abgegrenzt wurde³⁴. Im Lichte der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts ist die Selbstständigkeit ein geschützter, aber nicht absoluter Wert. Das bedeutet, dass der Schutz der Selbstständigkeit der Selbstverwaltung das Recht des Gesetzgebers zur Gestaltung der Verhältnisse im Staat nicht ausschließt³⁵.

Das Modell der territorialen Selbstverwaltung knüpft an die Tradition der Zweiten Republik Polen an³⁶, indem es die in der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung bestimmten Standards annimmt. Das System der territorialen Selbstverwaltung zeichnet sich durch einheitliche Lösungen im

³⁴ I. Lipowicz, *Samodzielność samorządu w świetle konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” 2007, Nr. 4, S. 190.

³⁵ Das Urteil des Verfassungsgerichts vom 4. Mai 1998, K 38/97, OTK 1998, Nr. 3, Pos. 31.

³⁶ Vgl. J. Kostrubiec, *Der Einfluss...*, S. 131.

Rahmen des angenommenen Grundsatzes der Dreistufigkeit der Selbstverwaltung aus (Gemeinde, Kreis, Woiwodschaft). Eine relativ große Dezentralisierung in der Ausführung von Aufgaben und eine Garantie der Selbstständigkeit mit Aufrechterhaltung einer Aufsichtsbehörde, die auf dem Kriterium der Gesetzmäßigkeit beruht, sind für sie charakteristisch³⁷.

³⁷ H. Izdebski, *Samorzqd...*, S. 115.

Kapitel II

Zuständigkeitsbereich und Aufgaben der territorialen Selbstverwaltung

Öffentliche Verwaltung ist für Bürger, sowohl wegen ihres Aufgabenbereichs als auch ihres Charakters, von grundlegender Bedeutung. Die territoriale Selbstverwaltung, als ein Teil der öffentlichen Verwaltung, fördert, durch die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben, sowohl den Umfang und die Entwicklung der öffentlichen Dienste und ihre Struktur, als auch beeinflusst die Gefühle der Bürger, dass die ihre Angelegenheiten erfüllenden Organe einen großen Wert auf erfolgreiche Befriedigung ihrer Bedürfnisse legen³⁸. Die territoriale Selbstverwaltung, die zur Befriedigung der Bürgerbedürfnisse berufen wurde, wirkt sich ständig und generell auf die Ganzheit der öffentlichen Staatsstrukturen aus. Von dem Image der territorialen Selbstverwaltung und ihrer gesellschaftlichen Wahrnehmung hängt also größtenteils auch das Image der öffentlichen Verwaltung als solcher ab. Die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben bildet sicherlich einen wesentlichen Bestandteil dieses Images und die Art und Weise der Aufgabenerfüllung trägt entscheidend dazu bei, wie die territoriale Selbstverwaltung von der Gesellschaft angesehen wird.

³⁸ M. Karpiuk, *Samorząd terytorialny a państwo. Prawne instrumenty nadzoru nad samorządem gminnym*, Lublin 2008, S. 73.

Alle öffentlichen Organe des demokratischen Rechtsstaates, einschließlich der territorialen Selbstverwaltung, müssen aufgrund und innerhalb der Grenzen des geltenden Rechts handeln. Das allgemein geltende Recht bestimmt somit den Zuständigkeitsbereich und die Aufgaben der dezentralisierten Strukturen, zu denen in Polen auch die territoriale Selbstverwaltung gehört, die über eine entsprechende, mindestens gesetzliche Rechtsgrundlage hinsichtlich der getroffenen Entscheidungen verfügen muss.

Alle Einheiten der territorialen Selbstverwaltung wurden, grundsätzlich nach ihrem Potenzial und ihrem Platz in der Selbstverwaltungshierarchie, mit der Aufgabenerfüllung betraut. Diesem Aufgabenbereich entspricht ein gesetzlich geregelter Zuständigkeitsbereich, der ein Bündel von Rechten und Pflichten einzelner Organe der territorialen Selbstverwaltung bildet, die durch ihre Aktivität ein gesetzlich bestimmtes Ziel, nämlich die Aufgabenerfüllung, verfolgen sollen³⁹. Die Verwirklichung der gesetzlichen Aufgaben durch die territoriale Selbstverwaltung gehört grundsätzlich zu ihren Verantwortlichkeiten, auf die sie, als eine zur Befriedigung der Bedürfnisse der Selbstverwaltungsgemeinschaft berufene Struktur, nicht verzichten darf. Lediglich ausnahmsweise darf die territoriale Selbstverwaltung aufgrund eines freien Ermessens handeln, jedoch diese Form der Wahrnehmung von öffentlichen Angelegenheiten muss eindeutig vom Gesetzgeber zugelassen werden.

Beruhend auf einer Generalklausel stellte der Gesetzgeber im Art. 163 der Verfassung der Republik Polen fest, dass die

³⁹ M. Polinceusz, *Zadania gminy w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego w sytuacjach kryzysowych i stanach nadzwyczajnych*, (in:) M. Karpiuk (Hrsg.), *Samorząd terytorialny w Polsce i na Ukrainie*, Poznań-Kijów 2013, S. 115.

territoriale Selbstverwaltung öffentliche Aufgaben erfüllt, die nicht durch die Verfassung oder Gesetze den Organen anderer öffentlicher Gewalten vorbehalten sind⁴⁰ und weiter im Art. 164 Abs. 3, dass die Gemeinde alle Aufgaben der territorialen Selbstverwaltung, die nicht anderen Einheiten der territorialen Selbstverwaltung vorbehalten sind, erfüllt⁴¹. Wie es also aus den oben erwähnten Vorschriften folgt, verfügen die lokalen Gebietskörperschaften über die rechtlich bestimmte Handlungsfreiheit in allen Angelegenheiten, die nicht aus ihrer Zuständigkeit ausgeschlossen worden sind bzw. nicht für andere Gewaltorgane vorbehalten sind⁴². Der Hauptfaktor, der die territoriale Selbstverwaltung zur Handlung zugunsten der vertretenen Gesellschaft ermächtigt, ist also das Recht. Das Recht darf aber nicht von denjenigen, die die Macht ausüben, instrumentalisiert werden, da sie im öffentlichen, hier lokalen bzw. regionalen, Interesse handeln sollten.

Bei Gemeinden bestimmt Art. 18 Abs. 1 des Gesetzes über die kommunale Selbstverwaltung die Vermutung der Zuständigkeit vom Gemeinderat in allen Angelegenheiten, die zu seinem Zuständigkeitsbereich gehören, womit betont wird, dass der

⁴⁰ Siehe auch: M. Klimek, *Pojęcie i istota samorządu terytorialnego Polsce*, (in:) M. Klimek, J. Czerw, B. Więckiewicz (Hrsg.), *Samorząd gminny w III Rzeczypospolitej. Doświadczenia i perspektywy*, Lublin 2013, S. 14, oder N. Szczęch, *Samorząd terytorialny na tle zasady podziału władz*, (in:) M. Karpiuk (Hrsg.), *Samorząd...*, S. 51. Art. 163 Verfassung der Republik Polen weist auf die institutionelle und funktionelle Besonderheit der territorialen Selbstverwaltung in Bezug auf die Regierungsverwaltung. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, S. 745.

⁴¹ Siehe auch: W. Lis, *Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny jako sfera działania administracji publicznej*, Lublin 2015, S. 281.

⁴² Urteil des woiwodschaftlichen Verwaltungsgerichts in Breslau vom 26. Mai 2010, II SA/Wr 70/10, LEX Nr. 674616.

Gemeinderat sich mit allen gemeindlichen Angelegenheiten befasst, soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt. Gemeindliche Selbstverwaltung wurde also zur Erledigung dieser lokalen Angelegenheiten ermächtigt, die sowohl gesetzlich nicht aus ihrem Zuständigkeitsbereich ausgeschlossen wurden, als auch solcher lokalen Angelegenheiten, mit denen andere Organe gesetzlich nicht betraut worden sind und in ihren Zuständigkeits- und Aufgabenbereich fallen. Solche Angelegenheiten dürfen aber nicht nach Belieben der gemeindlichen Selbstverwaltung geschaffen werden, sondern sie sollten einem objektiven Charakter entsprechen, d.h. sie müssen zwar eine gesetzliche Verankerung finden aber gleichzeitig wird kein dafür zuständiges Organ gesetzlich bestimmt⁴³. Die territoriale Selbstverwaltung, als Träger des öffentlichen Rechts, darf weder gegen die herrschende Rechtsordnung noch ohne eine Rechtsgrundlage handeln⁴⁴.

Gemäß Art. 166 der Verfassung RP wurde vom Gesetzgeber zwischen eigenen und übertragenen Aufgaben der territorialen Selbstverwaltung unterschieden. Öffentliche Aufgaben, mit denen eine Einheit der territorialen Selbstverwaltung betraut ist und die der Befriedigung der Bedürfnisse der lokalen Gesellschaft dienen, werden als ihre eigenen Aufgaben ausgeführt. Bei einem begründeten Staatsbedarf können aber auch andere öffentliche Aufgaben kraft Gesetzes auf die Selbstverwaltung

⁴³ Urteil des woiwodschaftlichen Verwaltungsgerichts in Posen vom 16. Juli, IV SA/Po 507/14, LEX Nr. 1498465. Siehe auch: I. Resztak, *Gmina jako podstawa jednostka samorządu terytorialnego*, (in:) S. Wrzosek, M. Pyter, M. Ganczar (Hrsg.), *Samorząd terytorialny z punktu widzenia nowoczesnej administracji. Księga poświęcona pamięci Jacka Dziobka-Romańskiego*, Lublin 2014, S. 271.

⁴⁴ M. Karpiuk, *Zasady regulujące funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce*, (in:) M. Karpiuk (Hrsg.), *Samorząd...*, S. 77.

übertragen werden. Das Gesetz bestimmt die Übertragungsform und die Ausführungsart der übertragenen Aufgaben⁴⁵. Das polnische Modell der Verwirklichung von territorialen Selbstverwaltungsaufgaben beruht also auf einem Konzept des Aufgabendualismus⁴⁶. Zu Hauptaufgaben gehören die eigenen Aufgaben, zu deren Erfüllung die territoriale Selbstverwaltung berufen wurde, und als zusätzliche sollte man die übertragenen Aufgaben betrachten⁴⁷. Und dem Umfang der öffentlichen, sowohl eigenen als auch übertragenen, Aufgaben sollten die Entscheidungskompetenz sowie die der Aufgabenerfüllung dienenden, materiellen, personellen und organisatorischen Maßnahmen entsprechen⁴⁸.

Der Handlungsbereich der territorialen Selbstverwaltung wird auch aufgrund des internationalen Rechts bestimmt. Nach Art. 4 Europäischer Charta der kommunalen Selbstverwaltung sollten die grundlegenden Zuständigkeiten der Gebietskörperschaften durch die Verfassung oder durch Gesetz festgelegt werden. Diese Bestimmung schließt jedoch nicht aus, dass den

⁴⁵ Siehe auch: N. Szczęch, *Administracja publiczna i prawo administracyjne*, (in:) M. Karpiuk, J. Kowalski (Hrsg.), *Administracja publiczna i prawo administracyjne w zarysie*, Warszawa-Poznań 2013, S. 19; M. Czuryk, *Zadania organów jednostek samorządu terytorialnego w stanie klęski żywiołowej*, „Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej w Warszawie” 2009, Nr 3, S. 400, oder auch M. Klimek, *Konstytucyjne podstawy samorządu terytorialnego w Polsce w XX wieku*, (in:) M. Karpiuk (Hrsg.), *Samorząd...*, S. 35.

⁴⁶ P. Dobosz, (in:) P. Chmielnicki (Hrsg.), *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2007, S. 143.

⁴⁷ M. Czuryk, *Samorząd terytorialny w Rzeczypospolitej Polskiej*, (in:) M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec (Hrsg.), *Samorząd terytorialny w państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2015, S. 392.

⁴⁸ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, S. 331.

kommunalen Gebietskörperschaften im Einklang mit dem Gesetz Zuständigkeiten zu bestimmten Zwecken übertragen werden. Die kommunalen Gebietskörperschaften haben im Rahmen der Gesetze das Recht, sich mit allen Angelegenheiten zu befassen, die nicht von ihrer Zuständigkeit ausgeschlossen oder einer anderen Stelle übertragen sind. Die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben obliegt im Allgemeinen vorzugsweise den Behörden, die den Bürgern am nächsten sind. Bei der Aufgabenzuweisung an andere Stellen sollte dem Umfang und der Art der Aufgabe sowie den Erfordernissen der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit Rechnung getragen werden. Die den kommunalen Gebietskörperschaften übertragenen Zuständigkeiten sind in der Regel umfassend und ausschließlich. Sie sollen von einer anderen zentralen oder regionalen Stelle nicht ausgehöhlt oder eingeschränkt werden, es sei denn, dass dies gesetzlich vorgesehen ist. Werden den kommunalen Gebietskörperschaften von einer zentralen oder regionalen Stelle Befugnisse übertragen, so muss es ihnen soweit wie möglich freigestellt werden, deren Ausübung an die örtlichen Gegebenheiten anzupassen. Der internationale Gesetzgeber sieht auch, je nach Möglichkeit, rechtzeitig und in geeigneter Weise, das Anhörungsverfahren vor, das bei Planungs- und Entscheidungsprozessen für alle Angelegenheiten, die die territoriale Selbstverwaltung unmittelbar betreffen, gelten sollte. Im Lichte dieses völkerrechtlichen Vertrags sollten die Zuständigkeiten der lokalen Selbstverwaltung durch die Vorschriften des höchsten Ranges – Verfassung – normiert und in Gesetzen weiter präzisiert werden⁴⁹. Die im Art. 4 der Europä-

⁴⁹ M. Karpiuk, *Samorząd terytorialny w państwach Unii Europejskiej w świetle uregulowań prawnomiędzynarodowych*, (in:) M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec (Hrsg.), *Samorząd...*, S. 34.

ischer Charta der kommunalen Selbstverwaltung bestimmten Rechtsgrundlagen von Zuständigkeit der territorialen Selbstverwaltung und ihre Handlungsfreiheit bei der Anpassung des Ausübungsartes übertragener Angelegenheiten an die örtlichen Gegebenheiten ist jedoch nicht mit einem uneingeschränkten Umfang dieser Freiheit gleichgestellt⁵⁰. Diese Freiheit nicht nur sollte, sondern sie muss einfach ihre Schranken im Grundsatz des demokratischen Rechtsstaates finden, wo neben der territorialen Selbstverwaltung nicht nur andere öffentliche und private Strukturen funktionieren sondern auch die Bürger, deren Freiheit und deren Rechte vom Staat geschützt werden sollen. Die Selbstverwaltung in Polen verfügt zwar über den Status der Selbständigkeit, aber nicht der Autonomie.

Außerdem wurde in der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung auch das generelle Verantwortungsprinzip für öffentliche Angelegenheiten derjenigen Behörden vorgesehen, die den Bürgern am nächsten sind. Diese Verantwortung sollte aber im Einklang mit der betrauten Selbständigkeit stehen. Es ist doch kaum vorstellbar, dass eine in ihrem Handlungsspielraum hinsichtlich öffentlicher Angelegenheiten beschränkte Behörde gleichzeitig für dieselben. Angelegenheiten haften sollte⁵¹.

Nach Art. 6 des Gesetzes über die kommunale Selbstverwaltung wurden vom Gesetzgeber die in der Verfassung ver-

⁵⁰ Urteil des woiwodschaftlichen Verwaltungsgerichts in Warschau vom 11. März, II SA 2112/03, LEX Nr. 171156, oder Urteil des woiwodschaftlichen Verwaltungsgerichts in Warschau vom 19. März 2007, V SA/Wa 1058/07, LEX Nr. 341327.

⁵¹ M. Karpiuk, *Standardy kształtowania przestrzeni publicznej przewidziane w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego*, (in:) *Międzynarodowe aspekty prawa administracyjnego*, Kraków 2011, S. 128.

ankerten Grundsätze bestätigt, nach denen zu dem Zuständigkeitsbereich der Gemeinden alle öffentlichen Angelegenheiten von lokaler Bedeutung gehören, die nicht gesetzlich auf andere Behörden übertragen worden sind. Sofern das Gesetz nichts anderes vorsieht, sind die Gemeinden für die Klärung solcher Fälle zuständig⁵². Die oben erwähnte Vorschrift stellt aber lediglich eine Aufgaben- und keine Zuständigkeitsnorm dar und kann als solche auch keine Rechtsgrundlage für hoheitliches Handeln gemeindlicher Organe bilden⁵³. Es sollte also aufgrund der Vorschriften des materiellen Verwaltungsrechts eindeutig bestimmt werden, welche Angelegenheiten auf lokaler Verwaltungsebene erledigt werden sollen. Die kommunale Selbstverwaltung darf nicht ohne Rechtsgrundlage handeln, ihre Zuständigkeit darf also auch nicht vermutet werden, da der Gesetzgeber entscheidet, welche Angelegenheiten von bestimmten Organen öffentlicher Verwaltung wahrgenommen werden. Die Zuständigkeiten müssen ihre gesetzliche Quelle haben, auch wenn der Gesetzgeber auf kein zuständiges Organ hinweist. Erst wenn auf kein zuständiges Organ hingewiesen wird, darf man sich auf die Generalklausel der Zuständigkeitsvermutung bestimmter Organe berufen.

⁵² Siehe auch: M. Czuryk, *Samorząd...*, S. 391; J. Kostrubiec, *Samorząd terytorialny*, (in:) L. Dubel, J. Kostrubiec, G. Ławnikowicz, Z. Markwart, *Elementy nauki o państwie i polityce*, Warszawa 2011, S. 255; M. Karpiuk, *Zasada decentralizacji władzy publicznej i samorządu terytorialnego*, (in:) M. Bożek, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, K. Walczuk, *Zasady...*, S. 157-158; M. Stych, *Pozycja ustrojowa organu wykonawczego*, (in:) A. Kożuch, M. Stych (Hrsg.), *Prawno-organizacyjne aspekty zarządzania w gminie*, Częstochowa 2011, S. 57, oder M. Klimek, *Samorząd terytorialny*, (in:) M. Karpiuk, J. Kowalski (Hrsg.), *Administracja...*, S. 189.

⁵³ Urteil des woiwodschaftlichen Verwaltungsgerichts in Posen vom 16. Juli, IV SA/Po 507/14, LEX Nr. 1498465.

Nach Art. 7 des Gesetzes über die kommunale Selbstverwaltung gehört die Befriedigung kollektiver Bedürfnisse der lokalen Gemeinschaft zu den eigenen Aufgaben der Gemeinde. Sie umfassen insbesondere solche Angelegenheiten wie: städtebauliche Planung, Immobilienwirtschaft, Natur- und Umweltschutz sowie Wasserwirtschaft, Gemeindestraßen, -brücken und -plätze sowie Ortsverkehr, Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung, Müllentsorgung, Aufrechterhaltung von Sauberkeit und Ordnung, einschließlich Instandhaltung sanitärer Anlagen, Abfalldeponien und kommunaler Abfallentsorgungseinrichtungen, Energie-, Gas- und Wärmeversorgung, Telekommunikation, öffentlicher Nahverkehr; Gesundheitswesen, Sozialfürsorge wie Bau von Pflegeheimen, Unterstützung der Familien und Pflegefamilien, Bau von kommunalen Sozialwohnungen, Schulwesen, Kulturwesen einschließlich kommunaler Bibliotheken und anderer Kulturinstitute, Denkmalschutz und Denkmalpflege, Sport und Tourismus einschließlich Erholungs- und Sportsanlagen, Unterhaltung von Märkten und Handelshallen, Grünflächenplanung und -bewirtschaftung, Unterhaltung von Friedhöfen, Sorge für öffentliche Ordnung⁵⁴ sowie Brand- und Überschwemmungsschutz einschließlich Ausstattung und Instandhaltung von Hochwasseranlagen, Instandhaltung öffentlicher Einrichtungen und Verwaltungsgebäude der Gemeinde; familienfreundliche Poli-

⁵⁴ Siehe: J. Kostrubiec, *Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie administracji rezerw osobowych dla celów powszechnego obowiązku obrony*, (in:) M. Karpiuk, M. Mazuryk, I. Wieczorek (Hrsg.), *Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, obronności oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej*, Łódź 2017, S. 105-112.

tik einschließlich der sozialen, medizinischen und juristischen Hilfe für Schwangere; Förderung und Verbreitung der Selbstverwaltungsidee einschließlich der Schaffung der Voraussetzungen für die Tätigkeit und Entwicklung von Hilfseinrichtungen sowie die Durchführung der Programme der aktiven Bürgerschaft; Zusammenarbeit mit und Tätigkeit zugunsten der Nichtregierungsorganisationen; Zusammenarbeit mit kommunalen Gebietskörperschaften anderer Länder.⁵⁵ Es wird dabei gesetzlich geregelt, welche von den eigenen Aufgaben pflichtig sind. Nach der gesetzlichen Übertragung auf die Gemeinden neuer eigener Aufgaben müssen auch die für die Erledigung neuer Angelegenheiten notwendigen Gelder, entweder als Erhöhung des eigenen Einkommens von Gemeinden oder als Subvention, sichergestellt werden.

Art. 7 des Gesetzes über die kommunale Selbstverwaltung (sowie auch Art. 6 des Gesetzes über die kommunale Selbstverwaltung), der den gemeindlichen Zuständigkeitsbereich für die Verwirklichung von Aufgaben im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge, zwecks der Befriedigung der Gesamtbedürfnisse der Gemeinschaften, festlegt, sollte als eine allgemeine Zuständigkeitsvorschrift betrachtet werden. Diese Rechtsvorschriften bilden in sich selbst zwar keine bestimmte Berechtigung, stellen aber derweilen eine Direktive dar, die bei der Erfüllung eigener Aufgaben von Gemeinden berücksichtigt werden sollte. Selbstverständlich darf die Vorschrift keine Rechtsgrundlage

⁵⁵ Siehe auch: M. Klimek, *Samorząd...*, S. 190-191; A. Szyszka, *Gmina i powiat. Podział zadań*, (in:) N. Szczęch (Hrsg.), *Ius est ars boni et aequi. Księga jubileuszowa z okazji 5-lecia Wydziału Prawa Wyższej Szkoły Menedżerskiej w Legnicy*, Bd. I, Legnica 2010, S. 359, oder M. Karpiuk, *Zasada decentralizacji...*, S. 159-160.

für die Erlassung bestimmter Rechtssetzungsakten sein. Solche Kompetenzen müssen ihre Quelle auf dem gesetzlichen Niveau finden und zwar unter den Rechtsvorschriften, die die Gemeinden zur Erfüllung eigener Aufgaben berechtigen⁵⁶.

Gemäß Art. 8 des Gesetzes über die kommunale Selbstverwaltung darf der Gesetzgeber die Gemeinden mit einer Pflicht von Erfüllung übertragener Aufgaben der Regierungsverwaltung, der Organisation der Wahlvorbereitungen und der Durchführung allgemeiner Wahlen und Abstimmungen belegen. Auch aufgrund einer Vereinbarung dürfen von Gemeinden die Regierungsverwaltungsaufgaben wahrgenommen werden. Dasselbe gilt für die Erfüllung der Aufgaben von Kreisen und Woiwodschaften, die durch Gemeinden ausgeführt werden. Zwecks der Aufgabenerfüllung werden aber finanzielle Mittel in notwendiger Höhe auf die Gemeinden übertragen⁵⁷. Die Vereinbarung, kraft deren bestimmte Aufgaben von einer gemeindlichen Selbstverwaltungseinheit

⁵⁶ Urteil des Obersten Verwaltungsgerichts vom 10. Februar 2015, I OSK 2343/14, LEX Nr. 1753339.

⁵⁷ Siehe auch: M. Czuryk, *Samorząd...*, S. 393; M. Karpiuk, *Zasada decentralizacji...*, S. 161-162; M. Gdowska, *Zadania i organizacja pomocy społecznej w samorządzie gminnym*, (in:) M. Szreniawska (Hrsg.), *Administracja opiekuńcza*, Lublin 2015, S. 250-251; A. Szyszka, *Gmina...*, S. 360; D. Tyrawa, *Specyfika zadań jednostek samorządu terytorialnego na tle działalności administracji publicznej w Polsce*, (in:) M. Karpiuk (Hrsg.), *Samorząd...*, S. 97-98; M. Karpiuk, *Zadania z zakresu administracji rządowej realizowane przez samorząd gminny*, (in:) M. Mazuryk, S. Jaśkiewicz (Hrsg.), *Administracja publiczna w III RP. Dwie dekady doświadczeń*, Warszawa-Siedlce 2011, S. 222; M. Stych, *Administracja gminna – istota i zadania*, (in:) M. Stych (Hrsg.), *Organizacja administracji publicznej*, Częstochowa 2012, S. 64-79; M. Karpiuk, *Status prawny organów samorządu terytorialnego w sferze bezpieczeństwa publicznego*, (in:) M. Karpiuk, K. Walczuk (Hrsg.), *Prawo bezpieczeństwa publicznego*, Warszawa 2013, S. 98, oder J. Kostrubiec, *Samorząd...*, S. 255.

auf eine andere Selbstverwaltungseinheit bzw. von einem Organ der Regierungsverwaltung auf eine Gemeinde übertragen werden, stellt ein bilaterales Rechtsgeschäft im Rahmen des Zuständigkeitsbereichs öffentlicher Verwaltung dar. Die Vereinbarungsparteien sind gleichgestellt, unabhängig und frei von Über-, Unterordnungsstruktur, insbesondere verfügt keine der Parteien über die Dominanzposition. Die Vereinbarung schafft jedoch keine eigenständige Rechtsgrundlage für das Handeln innerhalb der in allgemein geltenden Rechtsvorschriften vorgesehenen Formen, da ihr Inhalt lediglich einen strukturellen (organisatorischen) Charakter hat⁵⁸.

Um ihre Aufgaben zu erfüllen, darf die Gemeinde Organisationseinheiten gründen sowie Verträge mit anderen Einrichtungen abschließen, darunter auch mit Nichtregierungsorganisationen, was der Wortlaut des Art. 9 Abs. 1 des Gesetzes über die kommunale Selbstverwaltung explizit bestimmt. Zu der Organisationseinheit zählt man u.a. die Gemeindegarde. Diese gemeindliche und uniformierte Formation ist zum Schutz der öffentlichen Ordnung im Gebiet der Gemeinde berufen worden. Durch die Erfüllung ihrer Aufgaben unter gebührender Berücksichtigung der Menschenwürde und Menschenrechte, erfüllt sie eine dienende Rolle gegenüber der lokalen Gebietskörperschaften⁵⁹. Angesicht des Charakters der kommunalen

⁵⁸ Urteil des woiwodschaftlichen Verwaltungsgerichts in Kielce vom 12. November, I SA/Ke 388/09, LEX Nr. 541911, oder das Oberste Verwaltungsgericht, das Urteil vom 5. Dezember 1995, SA/Rz 1109/95, LEX Nr. 24712.

⁵⁹ Art. 1 des Gesetzes über die Gemeindegarde vom 29. August 1997 (einheitliche Fassung: Gesetzblatt der Republik Polen aus 2016, Pos. 706). Siehe auch: M. Karpiuk, *Straż gminna (miejska) jako formacja właściwa w sprawach ochrony porządku publicznego*, (in:) M. Karpiuk, K. Orzeszyna (Hrsg.), *Bezpieczeństwo narodowe Rzeczypospolitej Polskiej. Wybrane zagadnienia praw-*

Aufgaben im Bereich der öffentlichen Ordnung und Sicherheit sollte man die Gemeindegarde als eine erwünschte kommunale Organisationseinheit erachten.

Gemeinden und gemeindliche juristische Personen dürfen, gemäß Art. 9 Abs. 2 des Gesetzes über die kommunale Selbstverwaltung, wirtschaftliche Betätigung außer dem Daseinsvorsorgebereich lediglich in gesetzlich bestimmten Situationen ausüben⁶⁰. Die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden, die im Rahmen der eigenen Aufgaben ausgeübt wird, einschließlich der Immobilienwirtschaft, zeichnet sich durch die Wiederholbarkeit der Handlungen, die Professionalität, die Teilnahme am Handelsverkehr und durch die Unterordnung dem Grundsatz rationalen Handelns aus. Sie muss aber nicht von Erwerbstätigkeit geprägt werden⁶¹. Es bedeutet also, dass die Erfüllung eigener Aufgaben von Gemeinden eine wirtschaftliche Tätigkeit darstellen kann, vorausgesetzt aber, dass die gemeindliche Aktivität einen organisierten und fortdauernden Charakter hat, dem Prinzip rationalen Handelns unterliegt und eine Form der Handelsverkehrsteilnahme darstellt. Erwerbsorientierung ist aber nicht unabdingbar⁶². Der Gewinn gehört nicht zu den grundlegenden Faktoren gemeindlicher Wirtschaftstätigkeit.

ne, Warszawa 2014, S. 185, oder K. Bojarski, *Miejsce i pozycja straży gminnej (miejskiej) w kontekście bezpieczeństwa publicznego na szczeblu lokalnym*, (in:) M. Karpiuk (Hrsg.), *Miejsce administracji publicznej w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Warszawa 2012, S. 190.

⁶⁰ Siehe auch: J. Niczyporuk, *Zadania gospodarcze samorządu terytorialnego*, (in:) M. Chmaj (Hrsg.), *Państwo, ustrój, samorząd terytorialny*, Lublin 1997, S. 168.

⁶¹ Appellationsgericht in Warszawa, das Urteil vom 20. Oktober 2015, I ACa 166/15, LEX Nr. 1929539.

⁶² Appellationsgericht in Warszawa, das Urteil vom 4. Februar 2011, VI ACa 941/10, LEX Nr. 1120304.

Die Einschränkungen der gemeindlichen Wirtschaftstätigkeit, die vom Gesetzgeber durch die Bestimmung des entsprechenden rechtlichen Rahmens für gemeindliche Handlungen eingeführt worden sind, sind dadurch determiniert, dass bestimmte, öffentliche Interessen den Sinn und Zweck gemeindlicher Selbstverwaltung darstellen. Gemeindliche Wirtschaftstätigkeit darf keineswegs die öffentlichen Zweckbestimmungen verschleiern bzw. die Aktivität der Gemeinde übermäßig absorbieren. Die Tatsache, dass bestimmte öffentliche Aufgaben der Gemeinden mit der Organisation und Schaffung der Bedingungen für die Geschäftstätigkeit anderer Subjekte verbunden sind, bleibt auch nicht ohne Bedeutung⁶³. Da die Gemeinde eigentlich über das grundsätzlich höhere, auch in wirtschaftlicher Hinsicht, als die an dem lokalen Markt beteiligten Unternehmer, Potenzial verfügt, sollte sie ihre Wirtschaftstätigkeit nicht uneingeschränkt und nach Belieben ausüben. Gemeinden wurden zur Verwirklichung öffentlicher und nicht wirtschaftlicher Ziele berufen. Wirtschaftliche Ziele können von Gemeinden erst dann verwirklicht werden, wenn die aus dieser Tätigkeit erwirtschafteten Gewinne für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben bestimmt sind.

Nach Art. 1-2 des Gesetzes über die Kommunalwirtschaft darf die Kommunalwirtschaft durch Körperschaften der Selbstverwaltung in Form von kommunalen Anstalten des öffentlichen Rechts und Gesellschaften des Handelsrechts ausgeübt werden. Sie umfasst insbesondere die Aufgaben der Daseinsvorsorge, die zum Zweck eine aktuelle und ununterbrochene Befriedigung kollektiver Bedürfnisse der Bevölkerung hat und

⁶³ Urteil des woiwodschafftlichen Verwaltungsgerichts in Olsztyn vom 8. September 2011, I SA/OI 458/11, LEX Nr. 966077.

zwar durch die Dienstleistungen, die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen⁶⁴. Die Aufgabenliste ist nicht abgeschlossen und die Aufgaben können, je nach dem Lebenszyklus der Bürger, externen Bedingungen und allgemeinen wirtschaftsgesellschaftlichen Umständen, verändert werden. Es sollte vom Einzelfall abhängen, ob die bestimmten Dienstleistungen, auch im Bezug auf Charakter der bestimmten Aufgaben und die Bedeutung für die lokale Gebietskörperschaften, den erwähnten Voraussetzungen entsprechen⁶⁵. Die Gründung kommunaler Unternehmen gehört zu den Aufgaben der Selbstverwaltung im Entwicklungsbereich⁶⁶.

Warschau, als Hauptstadt, erlangte einen besonderen Rechtsstatus. Gemäß Art. 3 des Gesetzes über die Verfassung der Stadt Warschau, umfasst der Aufgabenbereich Warschauer Selbstverwaltung die gesetzlich geregelten Aufgaben der Gemeinden und Kreise, sowie auch Aufgaben, die sich aus einem besonderen Charakter der Hauptstadt ergeben und insbesondere handelt es sich um die Aufgaben, die mit folgenden Angelegenheiten verbunden sind: das Funktionieren haupt- und zentraler Staatsorgane sowie diplomatischer Missionen, konsularischer Vertretungen und internationaler Organisationen, Empfang und Betreuung von ausländischen Delegationen, das Funktionieren öffentlicher Einrichtungen infrastruktureller Art, die aus der Perspektive

⁶⁴ Siehe auch: M. Karpiuk, *Ewolucja zadań i kompetencji samorządu gminnego w III Rzeczypospolitej Polskiej*, (in:) D. Tyrawa, I. Butryn (Hrsg.), *Ewolucja zadań podmiotów funkcjonujących w strukturze państwa*, Lublin 2014, S. 105.

⁶⁵ Das Oberste Gericht, Gerichtsbeschluss vom 18. Mai 2011, III CZP 22/11, LEX Nr. 898256.

⁶⁶ K. Sikora, *Rola samorządu terytorialnego w kształtowaniu się wspólnot lokalnych*, (in:) E. Jasiuk, G.P. Maj (Hrsg.), *Wyzwania i dylematy związane z funkcjonowaniem administracji publicznej*, Radom 2012, S. 261-262.

hauptstädtischer Funktionen von besonderer Bedeutung sind. Die erwähnten Aufgaben gehören zu übertragenen Aufgaben der Regierungsverwaltung⁶⁷. Das hat zur Folge, dass die Aufgaben nicht aus dem Haushalt der Selbstverwaltung sondern aus dem staatlichen Haushalt finanziert sind. Im Fall der Hauptstadt Warschau hat man mit weitgehender Gewaltzentralisierung zu tun, was zum Abweichen von Subsidiaritätsprinzip und Grundsätzen vom demokratischen Regieren führt⁶⁸.

Im polnischen Selbstverwaltungssystem unterscheidet man ein Institut von Kreisstadt. Die Rechte und Zuständigkeiten, die Kreisen gewährt wurden, kommen, gemäß Art. 91 des Gesetzes über die Selbstverwaltung des Kreises, diesen Städten zu, deren Einwohnerzahl am 31. Dezember 1998 mehr als 100.000 betrug, die von diesem Tag an kein Sitz von Woiwoden mehr waren, es sei denn sah man auf Antrag des zuständigen Stadtrates vom Erwerb der Kreisrechte ab und diesen Städten, die bei der ersten Reform der staatlichen Verwaltungsstruktur einen Kreisstadtstatus erlangten. Die Kreisstadt verfügt über den Status der Gemeinde, die Kreisaufgaben erfüllt. Eine besondere Eigentümlichkeit tritt bei Kreisstädten hervor, in denen die Kreisaufgaben von Gemeindeorganen ausgeführt sind, infolge dessen die Aufgaben des Kreisrates vom Stadtrat und die Aufgaben des Kreisvorstands vom Stadtpräsidenten ausgeführt sind⁶⁹.

⁶⁷ Siehe auch: M. Mazuryk, *O ustroju miasta stołecznego Warszawy w latach 1990-2010*, (in:) M. Mazuryk, S. Jaśkiewicz (Hrsg.), *Administracja...*, S. 276.

⁶⁸ S. Wyganowski, *Ustrój samorządu miasta stołecznego Warszawy*, (in:) H. Kisilowska, E. Malak (Hrsg.), *Dwudziestolecie funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2010, S. 106.

⁶⁹ Z. Bukowski, *Aktualna struktura organizacyjna samorządu terytorialnego w Polsce czy czas na zmiany?*, (in:) M.E. Geis, G. Grabarczyk, J. Kostrubiec, J. Paśnik, T.I. Schmidt (Hrsg.), *Samorząd...*, S. 53.

Gemäß Art. 4 des Gesetzes über die Selbstverwaltung des Kreises sind Kreise für gesetzlich bestimmte Angelegenheiten übergemeindlicher Natur im Bereich: öffentlichen Bildungswesens; Gesundheitsförderung und Gesundheitsschutzes; Sozialhilfe; Unterstützung von Familien und Pflegschaftssystemen; Unterstützung von behinderten Personen; öffentlicher Verkehrsmittel und öffentlicher Straßen; Kultur und Denkmalschutzes; Sports und Tourismus; Geodäsie, Kartographie und Katasters; Immobilienwirtschaft; Bau- und Architekturverwaltung; Wasserwirtschaft; Umweltschutzes, Land- und Forstwirtschaft sowie Binnenfischerei; öffentlicher Ordnung und Sicherheit von Bürgerinnen und Bürgern; Hochwasserschutzes einschließlich Ausstattung und Instandhaltung der Hochwasseranlage des Kreises, Brandschutzes und Vorbeugung allen außerordentlichen Lebens-, Gesundheits- und Umweltgefahren; Bekämpfung von Arbeitslosigkeit sowie der Aktivierung lokaler Arbeitsmärkte; Verbraucherschutzes; Instandhaltung öffentlicher Einrichtungen und Verwaltungsgebäude der Kreise; Verteidigungsbereitschaft der Kreise; Kreisförderung; Zusammenarbeit mit und Tätigkeit zugunsten der Nichtregierungsorganisationen zuständig⁷⁰. Zu öffentlichen Aufgaben des Kreises gehört auch die Wahrnehmung der gesetzlich bestimmten Angelegenheiten und Zuständigkeiten von Dienst-, Inspektions- und Wachleitern des Kreises⁷¹. Aufgrund der Ge-

⁷⁰ Siehe auch: J. Kostrubiec, *Samorząd...*, S. 258-259; M. Karpiuk, *Zasada decentralizacji...*, S. 167; A. Szyszka, *Gmina...*, S. 361; D. Tyrawa, *Specyfika...*, S. 98-99; B. Walczak, *Powiat – jako administracja szczebla pośredniego*, (in:) M. Stych (Hrsg.), *Organizacja...*, S. 88-101; M. Karpiuk, *Status...*, S. 98 oder M. Klimek, *Samorząd...*, S. 197-198.

⁷¹ Siehe auch: M. Karpiuk, *Zadania i kompetencje zespolonej administracji*

setze können auch weitere Kreisangelegenheiten als die Aufgaben der Regierungsverwaltung, die vom Kreis ausgeübt werden sollen, bestimmt werden. Auf begründeten Antrag betreffender Gemeinde überträgt ihr der Kreis bestimmte Aufgaben aus eigenem Zuständigkeitsbereich unter den in einer Vereinbarung bestimmten Bedingungen. Die Kreisaufgaben dürfen nicht gegen den Tätigkeitsbereich der Gemeinde verstoßen. Im Gegensatz zu der Gemeinde ist der Kreis lediglich für die ihm eindeutig zugewiesenen Aufgaben zuständig (eine abgeschlossene Liste). Seine Zuständigkeit darf nur die lokalen Angelegenheiten übergemeindlicher Natur umfassen und gleichzeitig diese Aufgaben müssen im materiellen Recht verankert werden⁷².

Es wurde ausdrücklich vom Gesetzgeber festgestellt, dass „Kreis die gesetzlich geregelten öffentlichen Aufgaben übergemeindlicher Art wahrnimmt“, woraus folgt, dass die Zuständigkeit der Kreisorgane auch ausdrücklich in bestimmten Gesetzen normiert sein muss. Im Fall dieser Einheit der territorialen Selbstverwaltung gilt keine Zuständigkeitsvermutung in einem bestimmten Bereich. Wenn der Gesetzgeber irgendwelche Zuständigkeiten normiert hat, gehören sie dann zur Zuständigkeitsvermutung der Gemeinde, als primäre Einheit der territorialen Selbstverwaltung, und nicht des Kreises.

Gemäß Art. 5 des Gesetzes über die Selbstverwaltung des Kreises darf der Kreis die Vereinbarungen mit Regierungsverwaltungsorganen schließen, die der Wahrnehmung öffentli-

rządowej w sferze bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Aspekty materialne i formalne, Warszawa 2013, S. 365-392, oder M. Czuryk, *Samorząd...*, S. 393-394.

⁷² Urteil des woiwodschafftlichen Verwaltungsgerichts in Gliwice vom 3. Juni 2008, IV SA/GI 66/08, LEX Nr. 511460.

cher Aufgaben im Regierungsverwaltungsbereich dienen. Der Kreis darf auch die Vereinbarungen mit anderen Einheiten der lokalen Selbstverwaltung bezüglich der Aufgabenüberweisung, sowie mit der Woiwodschaft, innerhalb deren Grenzen sein Gebiet liegt, schließen. Die Verwaltungsvereinbarung darf nicht gegen den Willen des Kreises geschlossen werden, der gleichgestellte Partei der Vereinbarung ist⁷³. Bei der Vereinbarung, deren Gegenstand die Ausübung öffentlicher Aufgaben ist, darf keine Partei seinen Willen der anderen Partei aufdrängen. Diese Tätigkeitsform der Verwaltung kennzeichnet die Freiheit in der Gestaltung der Rechtsverhältnisse.

Zwecks der Erfüllung übertragener Aufgaben darf der Kreis neue Organisationseinheiten gründen sowie auch Verträge mit anderen Parteien schließen, er darf aber nicht außer dem Bereich der Daseinsvorsorge (anders als die Gemeinde) wirtschaftlich tätig sein, gemäß Art. 6 des Gesetzes über die Selbstverwaltung des Kreises. In Bezug auf den Kreis sollte man die wirtschaftliche Betätigung des Kreises als Erfüllung eigener Aufgaben zwecks der Befriedigung kollektiver Bedürfnisse der Gemeinschaft betrachten⁷⁴.

Zum Tätigkeitsbereich der Woiwodschaftselbstverwaltung gehört, nach Art. 2 Abs. 2 des Gesetzes über die Selbstverwaltung der Woiwodschaft, die Ausübung öffentlicher Aufgaben woiwodschaftlicher Art, die den Organen der Regierungsverwaltung gesetzlich nicht gewährt worden sind⁷⁵. Diese Vor-

⁷³ M. Czuryk, *Samorząd...*, s. 394, oder M. Karpiuk, *Zasada decentralizacji...*, S. 168.

⁷⁴ J. Jagoda, (in:) B. Dolnicki (Hrsg.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Warszawa 2007, S. 78.

⁷⁵ Siehe auch: J. Kostrubiec, *Samorząd...*, S. 263; M. Stych, *Administracja*

schrift entscheidet aber nicht darüber, was für eine Art der Aufgaben sie wahrzunehmen hat – im Bereich der Selbstverwaltung oder Regierungsverwaltung⁷⁶. Zusammen mit dem allgemeinen Kompetenzprinzip der Woiwodschaft wurde vom Gesetzgeber auch die Zuständigkeitsvermutung der Woiwodschaft für öffentliche Aufgaben woiwodschaftlicher Art in Kraft gesetzt, die auch die Regierungsaufgaben, die gesetzlich nicht für die Regierungsverwaltungsorgane vorbehalten wurden, betreffen⁷⁷. Gleiche Vermutung zugunsten des Woiwoden, als Organ der Regierungsverwaltung in der Woiwodschaft, existiert aber nicht. Gemäß Art. 2 des Gesetzes über die Selbstverwaltung der Woiwodschaft nehmen die Aufgaben der Regierungsverwaltung in der Woiwodschaft folgende Organe wahr: Woiwode; Organe der Auftragsverwaltung in der Woiwodschaft einschließlich Dienst-, Inspektions- und Wachleitern; Organe der allgemeinen Regierungsverwaltung; Einheiten der territorialen Selbstverwaltung und ihre Verbände, wenn die von ihnen ausgeübten Aufgaben der Regierungsverwaltung ihre Quelle in Gesetz oder Vereinbarung haben; Landrat, wenn er die Aufgaben der Regierungsverwaltung aufgrund eines Gesetzes ausführt; andere Rechtsträger, für die Wahrnehmung von Aufgaben der Regierungsverwaltung gesetzlich normiert wurde⁷⁸.

samorządowa województwa – istota i zadania, (in:) M. Stych (Hrsg.), *Organizacja...*, S. 106, oder M. Kruszewska-Gagoś, *Samodzielność samorządu województwa na tle dualizmu administracji publicznej na szczeblu regionalnym*, (in:) S. Wrzosek, M. Pyter, M. Ganczar (Hrsg.), *Samorząd...*, S. 226.

⁷⁶ M. Czuryk, *Samorząd...*, S. 395.

⁷⁷ Urteil des woiwodschaftlichen Verwaltungsgerichts in Warschau vom 2. Dezember 2009, IV SA/Wa 1628/09, LEX Nr. 583438.

⁷⁸ Siehe auch: P. Szreniawski, (in:) M. Czuryk, M. Karpiuk, M. Mazuryk

Der Aufgabenkatalog der Woiwodschaft wurde gemäß Art. 14 des Gesetzes über die Selbstverwaltung der Woiwodschaft erfasst. Die Selbstverwaltung der Woiwodschaft nimmt also, nach dieser Vorschrift, folgende, gesetzlich geregelte Aufgaben woiwodschaftlicher Art wahr: öffentliches Bildungswesen einschließlich Hochschulbildung; Gesundheitsschutz und –förderung; Kultur und Denkmalschutz sowie Erhaltung des Kulturerbes; Sozialhilfe; Unterstützung von Familien und Pflugeschaftssystem; familienfreundliche Politik; Modernisierung der ländlichen Gebiete; Raumordnung; Umweltschutz; Wasserwirtschaft einschließlich Hochwasserschutz unter besonderer Berücksichtigung der Ausstattung und Instandhaltung von Hochwasseranlagen der Woiwodschaft; öffentliche Verkehrsmittel und öffentliche Straßen; Sport und Tourismus; Verbraucherschutz; Verteidigungsbereitschaft der Woiwodschaft; Bekämpfung von Arbeitslosigkeit sowie Aktivierung lokaler Arbeitsmärkte; Tätigkeit im Bereich der Telekommunikation; Schutz der Arbeitnehmernansprüche bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers⁷⁹. Die Angelegenheiten der Woiwodschaft können gesetzlich als Aufgaben im Bereich der Regierungsverwaltung bestimmt werden, die lediglich vom Vorstand der Woiwodschaft auszuführen sind⁸⁰. Die meisten Woiwodschaftsaufga-

(Hrsg.), *Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Komentarz*, Warszawa 2012, S. 11-14.

⁷⁹ Siehe auch: M. Karpiuk, *Status...*, S. 98; J. Kostrubiec, *Samorząd...*, S. 263; M. Karpiuk, *Zasada decentralizacji...*, S. 171; M. Klimek, *Samorząd...*, S. 203-204, oder M. Karpiuk, *Miejsce samorządu terytorialnego w przestrzeni bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2014, S. 51.

⁸⁰ Siehe auch: M. Karpiuk, *Samorząd województwa jako podmiot wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej*, (in:) H. Kisilowska, E. Malak (Hrsg.), *Dwudziestolecie...*, S. 254.

ben umfassen diese Bereiche der Selbstverwaltungstätigkeit, die die Sphäre von Auswirkungen aller Selbstverwaltungsglieder, also Gemeinden, Kreise und Woiwodschaften, betrifft. Trotzdem wurde, bezüglich der in der erwähnten Vorschrift sachlich bestimmten öffentlichen Aufgaben, vorbehalten, dass auf die Woiwodschaft lediglich die Aufgaben woiwodschaftlicher Art übertragen werden dürfen⁸¹. Die gesetzgeberische Aufgabenaufzählung ist nicht abgeschlossen und beinhaltet nur diese Beispielaufgaben bestimmter Einheit der territorialen Selbstverwaltung, die im breitesten Umfang zu verwirklichen sind.

Nach Art. 20 des Gesetzes über die Selbstverwaltung der Woiwodschaft darf der Vertreter des Ministerrates in der Woiwodschaft (Woiwode) andere Einheiten der territorialen Selbstverwaltung, andere Selbstverwaltungsorgane, die innerhalb der Woiwodschaftsgrenzen tätig sind, Leiter der staatlichen bzw. kommunalen juristischen Personen sowie andere staatliche, in der Woiwodschaft tätigen, Organisationseinheiten mit der Ausführung in seinem Namen mancher Angelegenheiten aus seinem Zuständigkeitsbereich in seinem Namen. Solche Beauftragung erfolgt aufgrund der Vereinbarung zwischen dem Woiwoden und zuständigen Exekutivorgan der entsprechenden Einheit der territorialen Selbstverwaltung, zuständigen Organ von anderer Selbstverwaltung, Leiter der staatlichen bzw. kommunalen juristischen Person bzw. einer anderen staatlichen Organisationseinheit⁸². Kraft der Verwaltungsvereinba-

⁸¹ R. Klyszcz, *Ustawy o samorządzie powiatowym i o samorządzie województwa. Komentarz*, Wrocław 1999, S. 144.

⁸² Siehe auch: M. Kaczochoa, (in:) M. Czuryk, M. Karpiuk, M. Mazuryk (Hrsg.), *Ustawa...*, s. 85-86, oder M. Karpiuk, *Samorząd województwa...*, S. 253-254.

rung dürfen auch die Regierungsverwaltungsaufgaben auf die Selbstverwaltung der Woiwodschaft übertragen werden.

Im Lichte des Art. 13 des Gesetzes über die Selbstverwaltung der Woiwodschaft darf die Woiwodschaft, im Bereich der Daseinsvorsorge, Gesellschaften mit beschränkter Haftung, Aktiengesellschaften und Genossenschaften gründen sowie auch bereits bestehenden GmbHs, AGs und Genossenschaften beitreten. Außer dem Bereich der Daseinsvorsorge darf sie GmbHs und AGs gründen und ihnen beitreten, soweit ihre Tätigkeit in Forderungs- und Bildungsaktivitäten, Verlagsdienstleistungen bzw. im Telekommunikationsbereich zugunsten der Woiwodschaftsentwicklung besteht. Die dieser Vorschrift zugrunde liegende Annahme beruht darauf, dass in der Sphäre der Daseinsvorsorge, also im Bereich der Wahrnehmung von Aufgaben solcher Art, die Gründung und der Beitritt zu solchen Gesellschaften frei sein sollte und dagegen außer diesem Bereich ist es zulässig aber lediglich in bestimmten Fällen⁸³. Kommerzielle Tätigkeit von Selbstverwaltung der Woiwodschaft, die außer dem Daseinsvorsorgebereich ausgeübt wird, wurde also wesentlich eingeschränkt. Es wurde nämlich vom Gesetzgeber angenommen, dass es lediglich solche Tätigkeiten in Betracht kommen, die mit Förderungs- und Bildungsaktivitäten, Verlagsdienstleistungen und Telekommunikation verbunden sind und gleichzeitig der Woiwodschaftsentwicklung dienen. Die regionale Entwicklung gilt somit als determinierender Faktor bezüglich der Schranken wirtschaftlicher Betätigung der Woiwodschaft.

⁸³ A. Szewc, *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2008, S. 115.

Kapitel III

Die Machtorgane der territorialen Selbstverwaltung

Die Gesetze zur Regulierung der Organisation und Funktionsweise der territorialen Selbstverwaltung in Polen sehen zwei in der Verfassung verankerte Systeme vor, mit denen die Selbstverwaltungsgemeinschaft ihre Rechte wahrnimmt – die direkte und repräsentative Demokratie⁸⁴. Im ersten Fall treffen die Einwohner der Gemeinde, des Kreises und der Woiwodschaft Entscheidungen in einer allgemeinen Abstimmung durch Wahlen oder ein Referendum. Als eine Form der direkten Demokratie ist auch die Institution der gesellschaftlichen Beratung anzusehen, die *notabene*, Art. 4 Abs. 6 der Europäischen Charta der Selbstverwaltung vorsieht. Im zweiten Fall erfolgt die Entscheidungsfindung der Selbstverwaltungsgemeinschaft mittels entsprechender Organe (Art. 11 Abs. 1 des Gesetzes über kommunale Selbstverwaltung; Art. 5 Abs. 1 des Gesetzes über die Selbstverwaltung der Woiwodschaft). Die berufenen Formen der direkten und repräsentativen Demokratie, die zur Entscheidungsfindung durch die Selbstverwaltungsgemeinschaft dienen, entsprechen den verfassungsrechtlichen

⁸⁴ Vgl. M. Bożek, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, K. Walczuk, *Zasady ustroju politycznego państwa*, Poznań 2012, S. 112-117.

Bestimmungen. Gemäß Art. 170 der Verfassung der Republik Polen können die Mitglieder der Selbstverwaltungsgemeinschaft über Angelegenheiten, die die jeweilige Gemeinschaft betreffen, einschließlich der Abberufung des mittels direkter Wahlen berufenen Organs der territorialen Selbstverwaltung, per Referendum entscheiden. In Bezug auf die Form der repräsentativen Demokratie besagt die Bestimmung im Art. 169 Abs. der Verfassung der Republik Polen, dass die Einheiten der territorialen Selbstverwaltung ihre Aufgaben mittels der Gesetzgebungs- und Exekutivorgane erfüllen. Der polnische Gesetzgeber räumte dem Grundsatz des repräsentativen Systems eine führende Stellung ein. Dennoch herrscht in der Verwaltungsrechtstheorie und in der Rechtsprechung die Ansicht vor, dass sich die beiden Formen der Entscheidungsfindung durch die Selbstverwaltungsgemeinschaft grundsätzlich nicht gegenseitig ausschließen und ersatzweise Anwendung finden können⁸⁵. Unabhängig von der Form der Entscheidungsfindung stellen das ursprüngliche und wichtigste Subjekt der Macht immer die Einwohner der Selbstverwaltungsgemeinschaft dar.

Das lokale Referendum als eine Form der Entscheidungsfindung von Einwohnern lokaler Selbstverwaltungseinheiten ist sowohl der lokalen als auch der regionalen Selbstverwaltung zustehend. In Ansehung von Art. 2 Abs. 1 des Gesetzes über die lokale Volksabstimmung können die Einwohner der Selbstverwaltungsgemeinschaft im Wege der Stimmabgabe ihren Willen zur Abberufung des Exekutivorgans und, im Falle

⁸⁵ Vgl. A. Szewc, G. Jyz, Z. Pławewski, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010, S. 151; Urteil des woiwodtschaftlichen Verwaltungsgerichts in Warschau vom 29. November 2011, II SA/Wa 2187/11, LEX Nr. 1138891.

der kommunalen Volksabstimmung, auch zur Abberufung des Gemeindevorstehers (bzw. des Bürgermeisters, Stadtpräsidenten) äußern. In der lokalen Volksabstimmung können sich die Bewohner zur Art und Weise der Entscheidung einer Angelegenheit äußern, die die jeweilige Gemeinschaft betrifft und in den Aufgaben- und Kompetenzbereich der Organe der jeweiligen Selbstverwaltungseinheit fällt. Doch die Mitglieder der Selbstverwaltungsgemeinschaft sind nicht berechtigt, obwohl sie das Recht haben ihren Willen in allen wesentlichen Angelegenheiten zu äußern, in Angelegenheiten, die der ausschließlichen Zuständigkeit des jeweiligen Organs der territorialen Selbstverwaltung vorbehalten sind, diese Organe zu vertreten⁸⁶. Folglich darf das Prinzip der unmittelbaren Willensäußerung durch die Einwohner durch ein Referendum nicht zur Abschaffung der Institution der repräsentativen Demokratie und damit der Aufgaben und gesetzgebenden und exekutiven Organe der lokalen Verwaltungseinheiten führen⁸⁷. In einem Referendum dürfen die Einwohner prinzipiell ihren Willen auch zu anderen wichtigen Angelegenheiten äußern, die die sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Beziehungen betreffen, die die jeweilige Gemeinde verbinden. Den Gegenstand des kommunalen Referendums kann auch die Selbstbesteuerung der Einwohner für öffentliche Zwecke darstellen.

Die grundlegende Form der Ausübung der Rechte durch die Selbstverwaltungsgemeinschaft ist die Tätigkeit in Formen, die der direkten Demokratie eigen sind. Das System der Exekutiv-

⁸⁶ Urteil des Obersten Verwaltungsgerichts vom 1. September 2015, II OSK 1992/15, Legalis Nr. 1538635.

⁸⁷ Urteil des Verfassungsgerichts vom 26. Februar 2003, K 30/02, OTK 2003 Serie A, Nr. 2, Pos. 16

und Kontrollorgane der territorialen Selbstverwaltung bilden: der Gemeinderat, der Kreistag und der Woiwodschaftstag. Die Exekutivorgane der Gemeinde, des Kreises und der Woiwodschaft sind entsprechend: der Gemeindevorsteher (bzw. der Bürgermeister oder Stadtpräsident), der Kreisvorstand und der Woiwodschaftsvorstand.

Die Gemeinderatswahlen sind allgemein, gleich, unmittelbar und erfolgen in einer geheimen Abstimmung (Art. 369 der Wahlordnung). Die berufenen Wahlsubjekte sollen die Idee freier und demokratischer Wahlen der Selbstverwaltung verwirklichen. Das aktive Wahlrecht haben sowohl polnische Bürger als auch Bürger der Europäischen Union, wenn sie aufgrund ihres Wohnorts eine Wahlberechtigung erworben haben (Art. 10 § 1 Punkt 3 Buchstabe a des Wahlgesetzes).

Die Amtszeit des Gemeinderats beträgt vier Jahre. Sie wird ab dem Wahltag gerechnet. Das Exekutivorgan der Gemeinde setzt sich aus Räten zusammen, deren Zahl von der Anzahl der Personen abhängt, die in der jeweiligen Gemeinde wohnhaft sind. Der Gemeinderat setzt sich zusammen aus: 15 Räte (Gemeinden bis zu 20 000 Einwohnern), 21 Räte (Gemeinden bis zu 50 000 Einwohnern), 23 Räte (Gemeinden bis 100 000 Einwohnern) 25 (Gemeinden bis 200 000 Einwohnern) und drei pro jeweils 100 000 weitere Einwohner. Die Zusammensetzung des Gemeinderats darf nicht mehr als 45 Räte überschreiten (Art. 17 Abs. 1 des Gesetzes über die kommunale Selbstverwaltung). Die jeweilige Anzahl bestimmt – für jeden Gemeinderat einzeln – der Woiwode. Sie wird nach Absprache mit dem Vorsitzenden des Wahlausschusses (Art. 373 §1 und Art. 374 der Wahlordnung) im Amtsblatt der Woiwodschaft verkündet.

In die Zuständigkeit des Gemeinderats als Exekutiv- und Kontrollorgan fallen alle Angelegenheiten im Rahmen der Tätigkeit der Gemeinde, es sei denn, die Gesetze sehen das anders vor (Art. 18 Abs. 1 des Gesetzes über die kommunale Selbstverwaltung). Der Gesetzgeber hat daher hinsichtlich des Gemeinderats die allgemeine Kompetenzklausel angenommen, die nicht sonderlich präzise als das Prinzip der „Zuständigkeitsvermutung“ definiert wird⁸⁸. Es soll betont werden, dass dies folglich den Gemeinderat nicht dazu berechtigt, Tätigkeiten auszuüben, die dem Exekutivorgan vorbehalten sind. Mit anderen Worten ist das Prinzip der „Zuständigkeitsvermutung“ in Bezug auf die Zuständigkeiten des Gemeinderats in allen Angelegenheiten, die im Aufgabenbereich der Gemeinde bleiben, so zu verstehen, dass der Rat für die Ausübung von Aufgaben mit einem exekutiven und Kontrollcharakter zuständig ist⁸⁹. Das Prinzip der „Zuständigkeitsvermutung“ des Gemeinderats dient also in der Praxis der Beseitigung von Zweifeln in Situationen, in denen der Gesetzgeber der Gemeinde auf der Grundlage des materiellen Rechts bestimmte Aufgaben auferlegt, ohne das hierfür zuständige Organ zu benennen.

Das Gesetz über die kommunale Selbstverwaltung verweist auf Angelegenheiten, die der ausschließlichen Zuständigkeit

⁸⁸ „Die Zugehörigkeit einer Zuständigkeit zum Bereich einer streng festgelegten gesetzlichen Materie bedeutet, dass eine Zuständigkeitsvermutung ausgeschlossen ist; der in der juristischen Sprache vorkommende Begriff der „Zuständigkeitsvermutung“ ist (...) irreführend“, J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, S. 169-170. Vgl. A. Wierzbica, *Domniemanie właściwości organów jednostek samorządu terytorialnego w realizacji zadań publicznych*, „Samorząd Terytorialny“ 2012, Nr. 12, S. 7-8.

⁸⁹ Vgl. Urteil des woiwodschaftlichen Verwaltungsgerichts in Bydgoszcz vom 24. August 2016, III SA/Łd 555/16, Legalis Nr. 1539794.

des Gemeinderats obliegen, indem sie das Verbot einer Subdelegation zugunsten anderer Organe einführt (Art. 18 Abs. 2 des Gesetzes über die kommunale Selbstverwaltung). Die Befugnisse, die unter die ausschließliche Zuständigkeit des Gemeinderats fallen, bestimmt man im Rahmen folgender Sachbereiche⁹⁰: 1) interne organisatorische Angelegenheiten (z.B. Verabschiedung der Kommunalersatzung; Ernennung des Prüfungsausschusses); 2) externe organisatorische Angelegenheiten (z.B. Aufgaben im Bereich der Regierungsverwaltung, die im Rahmen einer Vereinbarung mit diesen Organen durchgeführt werden); 3) planerische oder strategisch-planerische Angelegenheiten (z.B. Verabschiedung von Bebauungsplänen; Annahme von Entwicklungsprogrammen); 4) Finanz- und Vermögensangelegenheiten (z.B. Beschlüsse über Steuern oder die Emission von Anleihen, die Aufnahme von Darlehen und Krediten⁹¹); 5) Personalangelegenheiten (z.B. Ernennung und Entlassung des Kassenwirts der Gemeinde; Bestimmung der Gehaltshöhe des Gemeindevorstehers); 6) Kontroll- und Aufsichtsangelegenheiten (z.B. Annahme von Berichten über die Tätigkeit des Gemeindevorstehers; Prüfung von Berichten über die Ausführung des Haushaltsplans und die Erteilung einer Entlastung in diesem Zusammenhang); 7) andere An-

⁹⁰ Vgl. P. Chmielnicki (Hrsg.), *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2007, S. 213-214; B. Dolnicki (Hrsg.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2016, S. 309 f.

⁹¹ Auf Verfassungsebene gelten Normen vom Typ *budget debt brake* grundsätzlich nicht in der polnischen Rechtsordnung. Demgegenüber drückt Art. 110 Abs. 1 der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland eine Norm aus, die einen ausgeglichenen Haushalt erforderlich macht. Vgl. ausführlicher: C. Paetz, K. Rietzler, A. Truger, *The federal budget debt brake since 2011. The real test is yet to come*, "IMK Report" 2016, Nr. 117, S. 3 f.

gelegenheiten (z.B. Beschlüsse über Wappen der Gemeinde, über Straßennamen, die Errichtung von Denkmälern und die Erteilung einer Ehrenbürgerschaft der Gemeinde). Die in die Zuständigkeit des Gemeinderats fallenden Angelegenheiten, die im Verfassungsgesetz bestimmt werden, stellen keinen vollständigen Katalog dar. Die Zuständigkeiten des Rates dürfen nämlich durch gesetzliche Vorschriften erweitert werden⁹². Der Gemeinderat wurde auch mit bestimmten Befugnissen im Bereich der Gesetzgebung ausgestattet. Die zentrale Stellung innerhalb der gesetzgeberischen Zuständigkeiten nimmt die Bestimmung der Akten der lokalen Gesetzgebung als allgemein anwendbarer Rechtsquellen dar, was im Kapitel IV genauer behandelt wird.

Die Kompetenzen des Gemeinderats als Kontrollorgan umfassen die Aktivitäten des Gemeindevorstehers, der Kommunalbehörden und der Hilfsbehörden. Der Gemeinderat übt sein Kontrollrecht prinzipiell mittels des Prüfungsausschusses aus. Zu den wichtigsten Kontrollmitteln, zu deren der Prüfungsausschuss berechtigt ist, gehören in Ansehung von Art. 18a Absatz. 3 des Gesetzes über kommunale Selbstverwaltung das Gutachten über die Ausführung des kommunalen Haushaltsplans und der Antrag auf Entlastung des Exekutivorgans an den Gemeinderat. Der Entlastungsantrag wird von der regionalen Wirtschaftsprüfungskammer begutachtet. Bei der Tätigkeit des Prüfungsausschusses steht sein Kontrollrecht im Vordergrund, das die Ausführung des kommunalen Haushaltsplans betrifft. Die vom Gesetz vorgesehenen Kompetenzen des

⁹² Vgl. M. Chlipała, *Kompetencje organów gminy w ustawie ustrojowej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, Nr. 6, S. 84.

Rates als Kontrollorgan in Bezug auf die Art und Form der Kontrolle müssen immer dem Prinzip der Legalität folgen⁹³.

Für die Organisation der Arbeit des Rates und seiner Sitzungen ist der Vorsitzende zuständig. Die Wahl des Vorsitzenden und des stellvertretenden Vorsitzenden ist, gemäß der Normanweisung aus Art. 19 Abs. 1 des Gesetzes über die kommunale Selbstverwaltung, die gesetzliche Pflicht des Gemeinderats. Der Vorsitzende wird durch indirekte Wahlen berufen. Er wird aus dem Kreise der Räte berufen, in geheimer Abstimmung durch die absolute Mehrheit. Der Vorsitzende muss daher ein Ratsmandat ausüben. Der Gesetzgeber hat keine Norm für die Grundsätze und Verfahren festgesetzt, wie die Kandidaten für die Ämter des Vorsitzenden oder stellvertretenden Vorsitzenden vorgeschlagen werden sollen. Es muss daher davon ausgegangen werden, dass jedes Ratsmitglied bewerbungsberechtigt ist⁹⁴. Es soll betont werden, dass der Ratsvorsitzende nicht den Status einer Behörde der territorialen Selbstverwaltung hat. Es erfüllt nur eine organisatorische Funktion innerhalb eines kollegialen Organs und seine Aufgaben haben einen materiell-technischen Charakter⁹⁵. In Bezug auf die anderen Räte kann man den Status des Vorsitzenden als *primus inter pares* definieren.

Der Gemeinderat berät während Sitzungen, die vom Vorsitzenden einberufen werden. Der Mitteilung über die Einberu-

⁹³ Vgl. Urteil des woiwodschaftlichen Verwaltungsgerichts in Bydgoszcz vom 2. Juli 2008 II SA/Bd 345/08, Legalis Nr. 159208.

⁹⁴ Vgl. A. Wierzbica, *Pozycja prawna przewodniczącego i wiceprzewodniczącego rady gminy (rady powiatu, sejmiku województwa)*, „Samorząd Terytorialny” 2016, Nr. 1-2, S. 76.

⁹⁵ Vgl. Urteil des Obersten Verwaltungsgerichts vom 7. August 2013, II OSK 1458/13, ONSAiWSA von 2015, Nr. 1, Pos. 11.

fung einer Sitzung wird die Tagesordnung der Sitzung mit Beschlussentwürfen beigefügt⁹⁶. Diese Institution hat nicht nur eine Garantie-, sondern auch eine Kontrollfunktion zu erfüllen, indem durch sie das Transparenzprinzip der Aktivität der öffentlichen Verwaltung verwirklicht wird⁹⁷. Nur im Rahmen von Sitzungen, d.h. im Rahmen der gemeinsamen Sitzungen des gesamten Rates dürfen verbindliche Entscheidungen gefällt und Stellungnahmen des Gemeinderats abgegeben werden⁹⁸. Die Bestimmungen des Gesetzes über die kommunale Selbstverwaltung, insbesondere Art. 20 stellen die Grundlage zur Unterscheidung von vier Arten von Sitzungen dar: Eröffnungssitzungen; ordentliche Sitzungen; außerordentliche Sitzungen und sog. feierliche Sitzungen. Die erste Sitzung des Rates beruft der Vorsitzende des Wahlausschusses innerhalb von 7 Tagen nach Bekanntgabe der Wahlergebnisse ein. Das Hauptziel der ersten Sitzung ist das Ablegen des Eids durch die Räte und die Wahl des Vorsitzenden des Gemeinderats. Die ordentliche Sitzung wird auf der Grundlage des Modus und der Häufigkeit ihrer Einberufung bestimmt. Die ordentlichen Sitzungen beruft der Vorsitzende auf eigene Initiative nicht seltener als einmal pro Quartal (sog. „Minimalfrequenz“) ein⁹⁹. Außerordentliche Sitzungen werden auf Antrag des Gemeindevor-

⁹⁶ Vgl. ausführlich: J. Dobkowski, *Zróżnicowanie charakteru prawnego uchwał rady gminy (uwagi de lege lata)*, „Administracja Publiczna. Studia krajowe i międzynarodowe” 2010, Nr. 2, S. 57-68.

⁹⁷ Vgl. Urteil des woiwodschaftlichen Verwaltungsgerichts in Kraków vom 18. Oktober 2006, III SA/Bd. 861/06, Legalis Nr. 363769.

⁹⁸ Vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts in Warszawa vom 10. März 2016. II SA/Wa 1831/15 (www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

⁹⁹ A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1999, S. 178 f.

stehers oder auf Antrag von mindestens 1/4 der gesetzlichen Zusammensetzung des Rates innerhalb von 7 Tagen ab Tag der Antragstellung gehalten. Die feierliche Sitzung gehört nicht zu den Begriffen der Rechtssprache. Ihr Zweck besteht nicht darin, formale Entscheidungen zu treffen.

Die Exekutivorgane der Gemeinden haben monokratischen Charakter. In den Bestimmungen von Art. 26 des Gesetzes über die kommunale Selbstverwaltung wird ihre Terminologie genauer differenziert. Das Exekutivorgan ist prinzipiell der Gemeindevorsteher. In einer Gemeinde, die ihren Regierungssitz in einer Stadt hat, die auf dem Gebiet dieser Gemeinde liegt, erfüllt die Funktion des Exekutivorgans der Bürgermeister. In Städten mit mehr als 100 000 Einwohnern erfüllt sie der Stadtpräsident. Bis 2002 erfüllte die Funktion des Exekutivorgans die Kommunalregierung, die ein Kollegialorgan war und sich aus 3 bis 7 Personen zusammensetzte.

Der Gemeindevorsteher (Bürgermeister, Stadtpräsident) wird in Wahlen mit folgenden 4 Eigenschaften gewählt: allgemein, gleich, direkt, in geheimer Abstimmung. Der Gesetzgeber gewährt das Wahlrecht jedem, der berechtigt ist, die Mitglieder des Gemeinderats zu wählen. In Ansehung des Art. 472 der Wahlordnung darf man sich nicht gleichzeitig um das Amt des Gemeindevorstehers in einer anderen Gemeinde bewerben. Über das passive Wahlrecht verfügen polnische Staatsbürger, die über das aktive Wahlrecht verfügen und mindestens 25 Jahre alt sind. Als zum Amt des Gemeindevorstehers gewählt gilt derjenige Kandidat, der mehr als die Hälfte der gültig abgegebenen Stimmen erhalten hat. Falls keiner der Kandidaten erforderliche Mehrheit erhalten hat, wird nach 14 Tagen eine zweite Wahlrunde durchgeführt. An der zwei-

ten Runde der Abstimmung nehmen die beiden Kandidaten teil, die die höchste Anzahl der gültig abgegebenen Stimmen in der ersten Runde der Wahlen erhalten haben. Das Amt des Gemeindevorstehers übernimmt derjenige Kandidat, der die größere Anzahl der gültig abgegebenen Stimmen erhalten hat. Die Amtszeit des Bürgermeisters beginnt am Tag des Beginns der Amtszeit des Gemeinderats. Seine Stellvertreter beruft und entlässt der Gemeindevorsteher durch eine Verfügung, durch die auch ihre Anzahl bestimmt wird. Die Form der Verfügung, die sich aus Art. 26a Abs. 1 des Gesetzes über die kommunale Selbstverwaltung ergibt, weist darauf hin, dass die Ernennung des stellvertretenden Gemeindevorstehers obligatorisch ist¹⁰⁰.

Das Gesetz über die kommunale Selbstverwaltung verleiht dem Gemeindevorsteher Kompetenzen grundsätzlich nach in zwei Bereichen. Zunächst soll dieses Organ die Beschlüsse des Gemeinderats umsetzen. Zweitens, in Ansehung von Art. 30 Abs. 1 des Gesetzes über die kommunale Selbstverwaltung, sollte es die Aufgaben der Gemeinde erfüllen, die sich aus den gesetzlichen Bestimmungen ergeben. Die Rechtsgrundlage für die genannten Aufgaben spiegelt sich sowohl in den Kompetenznormen, die durch das Gesetz über die kommunale Selbstverwaltung bestimmt werden, als auch in den Sondergesetzen wider. In der Fachliteratur werden verschiedene Kategorisierungen von Aufgaben und Kompetenzen des Gemeindevorstehers vorgenommen,

¹⁰⁰ Vgl. A. Wierzbica, *Status prawny zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta)*, „Samorząd Terytorialny” 2014, Nr. 5, S. 11. Die systematische Auslegung liefert jedoch in diesem Bereich keine so eindeutigen Ergebnisse. Der Gesetzgeber sieht im Art. 26g Abs. 2 des Gesetzes über die kommunale Selbstverwaltung die Situation vor, dass der stellvertretende Gemeindevorsteher nicht ernannt wird.

deren Grundlage meist ein formelles Kriterium ist, das streng auf den Bestimmungen von Art. 30 des Gesetzes über die kommunale Selbstverwaltung beruht oder das materielle (Kompetenz-) Kriterium, das in dieser Studie angenommen wurde.¹⁰¹

Ein wesentlicher Aufgabenbereich des Gemeindevorstehers besteht in der gesetzgeberischen Tätigkeit. Das Exekutivorgan bereitet Projekte der Beschlüsse des Gemeinderats vor und bestimmt die Art und Weise ihrer Umsetzung, was in der Praxis die erste Etappe ihrer Ausführung ist, wozu es in Ansehung von Art. 30 Abs. 1 des Gesetzes verpflichtet ist¹⁰². Darüber hinaus erarbeitet es die Entwicklungsprogramme der Selbstverwaltungsbehörde¹⁰³. Es ist wichtig zu betonen, dass der Gemeindevorsteher in besonderen Fällen über die Bestimmungen des allgemein gültigen Rechts entscheiden kann. In dringenden Fällen erlässt er ordnungsgemäße Vorschriften in Form einer Verordnung, worauf im Kapitel über die Akten des lokalen Gesetzes ausführlich eingegangen wird.

Eine gesonderte Aufgabenkategorie des Gemeindevorstehers betrifft das kommunale Eigentum. Dazu gehört auch die Verwaltung des Gemeindeeigentums und die Abgabe von Willenserklärungen in diesem Bereich im Namen der Gemeinde¹⁰⁴. Diese

¹⁰¹ Vgl. B. Dolnicki (Hrsg.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2016, S. 309 f.; P. Chmielnicki (Hrsg.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2013, S. 290 f. B. Dolnicki (Hrsg.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, Warszawa 2011, S. 153 f.

¹⁰² Urteil des Obersten Verwaltungsgerichts vom 28. Januar 2010, II OSK 1011/09, Legalis Nr. 24811.

¹⁰³ Vgl. Art. 18 Punkt 3 des Gesetzes vom 6. Dezember 2006 über die Richtlinien für die Entwicklungspolitik (einheitliche Fassung: Gesetzblatt der Republik Polen von 2017 Nr. 63, Pos. 1376).

¹⁰⁴ „Die Zuständigkeit des Bürgermeisters bezieht sich auf die aktuelle Ver-

in Art. 46 Abs. 1 definierte Befugnis umfasst ausschließlich solche Tätigkeiten im Rahmen der Eigentumsverwaltung, die eine Willensäußerung nach außen erfordern. Es sind also nicht alle externen Vermögensaktivitäten davon betroffen¹⁰⁵. Nach Art. 60 Abs. 1 des analysierten Gesetzes ist der Gemeindevorsteher für die ordnungsgemäße finanzielle Verwaltung der Gemeinde verantwortlich, indem er u.a. von seinem ausschließlichen Recht zur Umsetzung des Budgets, der Tötigung von Ausgaben sowie der Verfügung über seine Reserven und der Emission von Wertpapieren Gebrauch macht. Darüber hinaus übt der Gemeindevorsteher in Ansehung von Art. 247 Abs. 2 des Gesetzes über die öffentlichen Finanzen die allgemeine Aufsicht über die Tötigung von Einnahmen und Ausgaben des Haushalts der Behörde der territorialen Selbstverwaltung aus.

Das breite Zuständigkeitsspektrum des Gemeindevorstehers betrifft systemisch-organisatorische Änderungen. Das Organ leitet das Gemeindeamt und verleiht ihm per Verordnung das organisatorische Regelwerk. Das Gemeindeamt als Hilfsapparat gewährleistet von der technischen und administrativen Seite her die Ausführung der dem Gemeindevorsteher anvertrauten Zuständigkeiten¹⁰⁶.

waltung von kommunalem Eigentum, und die Befugnisse des Rates beziehen sich auf die Festlegung von Regeln für die Immobilienverwaltung, die über den Rahmen der gewöhnlichen Verwaltung hinausgehen”, Urteil des woiwodschaftlichen Verwaltungsgerichts in Bydgoszcz vom 1. September 2009, II SA/Bd. 607/09, Legalis Nr. 234759. Vgl. auch: J. Jagoda, D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Gospodarka mieniem komunalnym*, Warszawa 2008, S. 92 f.

¹⁰⁵ Urteil des Obersten Gerichts vom 11. Oktober 2001, II CKN 327/99, Legalis Nr. 52727.

¹⁰⁶ Vgl. Urteil des Obersten Verwaltungsgerichts vom 27. Mai 2014, II OSK 3045/12, LEX Nr. 1579483; Beschluss von 7 Richtern des Obersten Verwaltungsgerichts vom 20. Mai 2010, I OPS 13/09, ONSAiWSA 2010/5/82.

Im Bereich der Gestaltung der arbeitsrechtlichen Verhältnisse erhielt der Gemeindevorsteher Kompetenzen zur Gestaltung der Personalpolitik. Er ist ein Dienstvorgesetzter der Mitarbeiter des Amtes und Dienstvorgesetzter der Leiter der kommunalen Organisationseinheiten. Nach Art. 30 Abs. 2 Punkt 5 des Gesetzes über die kommunale Selbstverwaltung beschäftigt oder entlässt der Gemeindevorsteher die Leiter der kommunalen Organisationseinheiten.

Der Gemeindevorsteher verwaltet die laufenden Angelegenheiten der Gemeinde. In der Doktrin herrscht die Ansicht vor, dass es sich um Aktivitäten aus dem Bereich der internen Beziehungen handelt. Sie umfassen Handlungen aus dem Bereich der Administration und Führung. Sie müssen schnell erledigt werden und verbessern die Arbeit des Vorstands. Wie B. Dolnicki betont, ergibt sich die Verleihung der Berechtigung an den Gemeindevorsteher zur Verwaltung aktueller Angelegenheiten aus der Tatsache, dass er die Amtsleitung innehat und sozusagen prädestiniert ist, die laufenden Angelegenheiten zu verwalten¹⁰⁷. Die Verwaltung der laufenden Angelegenheiten der Gemeinde bringt auch die allgemeine Zuständigkeitsvermutung des Gemeindevorstehers zum Ausdruck, soweit sie nicht aus anderen Bestimmungen der Exekutivsphäre abgeleitet werden kann¹⁰⁸.

Der Gemeindevorsteher repräsentiert die Gemeinde nach außen. Der Gesetzgeber wies im Rahmen von Art. 31 des Gesetzes über die kommunale Selbstverwaltung nicht auf die Art der Vertretung hin. Daher sollte anerkannt werden, dass sie

¹⁰⁷ Vgl. B. Dolnicki, *Monokratyczne organy samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2003, Nr. 1-2, S. 54.

¹⁰⁸ Vgl. P. Chmielnicki (Hrsg.), *Komentarz...*, S. 322.

sowohl den öffentlich-rechtlichen als auch den zivilrechtlichen Bereich betreffen kann.

Das Exekutivorgan der Gemeinde nimmt eine Reihe von Aufgaben im Bereich der öffentlichen Sicherheit und Ordnung wahr. Die Gemeinde ist nämlich ein Organ, das für den Bürger örtlich am nächsten ist, und dessen Exekutivorgane ein wichtiges Element des nationalen Sicherheitssystems darstellen. Der Gesetzgeber stattete den Gemeindevorsteher mit Kompetenzen in verschiedenen Bereichen der öffentlichen Sicherheit aus. Nach Art. 31a und Art. 31b des Gesetzes über die kommunalen Selbstverwaltung erarbeitet das Exekutivorgan einen Einsatzplan für den Schutz vor Hochwasser. Es verkündet und gibt Entwarnung im Falle eines Notzustands oder Hochwasseralarms. Es verwaltet die Evakuierung aus den unmittelbar gefährdeten Gebieten. Die o.g. Regelungen entsprechen den Kompetenzen des Gemeindevorstehers, die im Gesetz über das Krisenmanagement bestimmt werden¹⁰⁹. Der polnische Gesetzgeber nahm auf kommunaler Ebene das Konzept eines Ein-Personen-Organs an, das mit Oberhoheit im Bereich des Krisenmanagements ausgestattet wurde¹¹⁰. Das Hilfsorgan des Gemeindevorstehers bei der Gewährleistung der Ausführung von Aufgaben ist in dieser Hinsicht die kommunale Krisenmanagement-Gruppe. Gemäß Art. 25 Abs. 1 des Gesetzes über die allgemeine Wehrpflicht¹¹¹

¹⁰⁹ Gesetz vom 26. April 2007 über das Krisenmanagement (einheitliche Fassung: Gesetzblatt der Republik Polen von 2017 Nr. 63, Pos. 209).

¹¹⁰ M. Karpiuk, *Zarządzanie kryzysowe na poziomie gminnym*, (in:) M. Czuryk, K. Dunaj, M. Karpiuk, K. Prokop, *Prawo zarządzania kryzysowego. Zarys systemu*, Olsztyn 2016, S. 89.

¹¹¹ Gesetz vom 21. November 1967 über die allgemeine Wehrpflicht der Republik Polen (einheitliche Fassung: Gesetzblatt der Republik Polen von 2016 Nr. 63, Pos. 1534).

ist der Gemeindevorsteher zur Durchführung von Tätigkeiten verpflichtet, die in Zusammenhang mit der allgemeinen Wehrpflicht stehen, und zur Kooperation mit den Militärbehörden im Bereich der Verwaltung mit Personalreserven. Das Organ verfügt darüber hinaus über einen erheblichen Kompetenzbereich im Fall der Einführung eines Ausnahmezustands, Kriegszustands und Naturkatastrophenzustands¹¹².

Der Gemeindevorsteher (Bürgermeister, Stadtpräsident) hat die Funktion des Leiters des Standesamtes inne. Die Gemeinden führen das Verzeichnis des Familienstands im Auftrag der staatlichen Verwaltung. Aufgrund der Zufälligkeit der Ereignisse, die in das Verzeichnis des Familienstands einzutragen sind und der Notwendigkeit, die Kontinuität der Arbeit des Amtes zu gewährleisten, führte der Gesetzgeber gem. Art. 6 Abs. 4 und 5 des Gesetzes über die Akten des Familienstands die Pflicht ein, dass der Gemeindevorsteher einen Stellvertreter oder eine andere Person zur Leitung des Standesamtes beschäftigt¹¹³.

Zu den Kompetenzen des Gemeindevorstehers gehört in Ansehung von Art. 39 Abs. 1 des Gesetzes über die kommunale Selbstverwaltung das Erlassen administrativer Bescheide im Bereich der öffentlichen Verwaltung. In diesem Bereich gilt das Prinzip der Zuständigkeitsvermutung. Gemäß der vorherrschenden *communis opinio* erlässt der Gemeindevor-

¹¹² Vgl. M. Karpiuk, *Miejsce samorządu terytorialnego w przestrzeni bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2014, S. 166-180; M. Karpiuk, *Kształtowanie się instytucji stanów nadzwyczajnych w Polsce*, Warszawa 2013, S. 151-152, S. 187-188, S. 204-205.

¹¹³ Gesetz vom 28. November 2014. Gesetz über den Familienstand (einheitliche Fassung; Gesetzblatt der Republik Polen von 2016 Nr. 63, Pos. 2064). Vgl. auch: M. Gurdek, *Wójt jako kierownik urzędu stanu cywilnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2010, Nr. 3, S. 96.

steher die administrativen Bescheide und nicht die Gemeinde unter Vermittlung des Gemeindevorstehers¹¹⁴. Der Artikel 39 darf nicht eine unabhängige Grundlage für die Herausgabe einer Entscheidung darstellen, die sich aus einer materiellen Bestimmung ergeben sollte. Der Bürgermeister darf die administrativen Akte nicht persönlich erlassen. Der Gesetzgeber huldigte dem Prinzip der Effizienz der öffentlichen Verwaltung und sah die rechtliche Möglichkeit der Dekonzentrierung der internen Kompetenz des Gemeindevorstehers vor. Er darf seine Stellvertreter oder andere Mitarbeiter der Stadtverwaltung zum Erlassen administrativer Bescheide bevollmächtigen. Der Gesetzgeber hat separat die Institution der Bevollmächtigung zur Erledigung individueller Angelegenheiten in Bezug auf den Gemeinderat geregelt. Gem. Art. 39 Abs. 4 des Gesetzes über die kommunale Selbstverwaltung darf der Rat das Exekutivorgan der Hilfseinheit und die Organe der Organisationseinheiten der Gemeinde sowie die Organe der Subjekte, die Aufgaben im Rahmen des Vertrages (einer Übereinkunft) durchführen, bevollmächtigen. Es sei darauf hingewiesen, dass in den oben beschriebenen Fällen der Gemeindevorsteher natürliche Personen bevollmächtigt, während der Gemeinderat Organe (Behörden) bevollmächtigt. Im ersten Fall handelt es sich um die Verwaltungsvollmacht, im zweiten um die Beauftragung der Funktion der Verwaltungsgerichtsbarkeit¹¹⁵.

¹¹⁴ A. Szewc, *Z problematyki art. 39 ustawy o samorządzie gminnym*, „Państwo i Prawo” 2004, Nr. 6, S. 56-57.

¹¹⁵ Vgl. Beschluss des Obersten Gerichts vom 23. Juli 2003, II CKN 218/01, LEX Nr. 602227; Beschluss des Obersten Gerichts vom 5. Juni 2003, II CKN 194/01, LEX Nr. 137549.

Detaillierte Regeln für die interne Organisation und den Arbeitsmodus der kommunalen Behörden werden durch die jeweilige Satzung geregelt. Dieser Akt kann im Prinzip auch andere strukturelle Fragen der Gemeinde regeln, die im Gesetz nicht klar definiert wurden und nicht im Widerspruch dazu stehen¹¹⁶. Der oben genannte, in der Rechtstheorie diskutierte Standpunkt spiegelt sich in dem polnischen Systemkonzept der territorialen Selbstverwaltung wider, die an die Theorie des begrenzten Etatismus anknüpft¹¹⁷. Daraus ergibt sich die These, dass das Schweigen des Gesetzgebers nicht generell ein Regulierungsverbot bestimmter Fragen in der Gemeindefassung bedeutet¹¹⁸. In den Bestimmungen der Satzung werden u.a. die Zahl der stellvertretenden Vorsitzenden des Rates, die Regeln der Bildung von Fraktionen der Räte, die Fragen bezüglich der Initiative und der Prozedur der Beschlussfassung oder die Regeln der Dokumentation der Arbeiten des Rates bestimmt¹¹⁹.

Vor dem Hintergrund der Überlegungen über die kommunale Selbstverwaltung sollte die Aufmerksamkeit auf den Status einer mit Kreisrechten ausgestatteten Stadt gelenkt werden. In Ansehung von Art. 92 Abs. 2 des Gesetzes über die Selbstverwaltung des Kreises ist die Stadt mit Rechtsstatus eines Kreises

¹¹⁶ Urteil des woiwodschafftlichen Verwaltungsgerichts in Olsztyn vom 14. Mai 2013, II SA/Ol 196/13, LEX Nr. 1316820.

¹¹⁷ Vgl. A. Bosiacki, *Od naturalizmu do etatyzmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918-1939*, Warszawa 2006, S. 108-114.

¹¹⁸ H. Izdebski, *Glosa do wyroku WSA z dnia 14 maja 2013 r., II SA/Ol 196/13*, „Samorząd Terytorialny” 2014, Nr. 1-2, S. 167.

¹¹⁹ Vgl. Urteil des Obersten Verwaltungsgerichts vom 21. November 2013, II OSK 1887/13, II OSK 1887/13, ONSAiWSA 2015/3/52; Ordnungsurteil des niederschlesischen Woiwoden vom 29. August 2011, NK-N.4131.383.2011. MS6-1.

eine Gemeinde, die zusätzlich Aufgaben eines Landkreises erfüllt. Die Funktionen von Organen erfüllen die Stadträte und der Stadtpräsident. Als Ergebnis verbinden sie die Kompetenzen im Bereich der Umsetzung von Aufgaben im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung und der Selbstverwaltung des Kreises¹²⁰. Es wird jedoch angenommen, dass für die Städte mit dem Rechtsstatus eines Kreises in erster Linie die Bestimmungen, die die Gemeinden betreffen, gelten. Im Hinblick auf die Regulierungen, die die Kreise betreffen, werden diese Bestimmungen nur entsprechend angewendet. Sie werden in dem Umfang verwendet, in dem die Städte mit Rechtsstatus eines Kreises die Aufgaben eines Kreises erfüllen¹²¹. Der Stadtrat führt die Aufgaben des Gemeinderats gem. Art. 18 Abs. 2 des Gesetzes über die kommunale Selbstverwaltung und die Aufgaben des Kreises, die durch in Art. 12 des Gesetzes über die Selbstverwaltung des Kreises bestimmt werden. In ähnlicher Weise wird angenommen, dass der Stadtpräsident auch zugleich Landrat ist, jedoch nur im funktionalen Sinne¹²². Der Status einer Stadt mit Kreisrechten erhielten grundsätzlich Städte mit mehr als 100.000 Einwohnern. Einen solchen Status durften gem. Art. 91 des Gesetzes über die Selbstverwaltung des Kreises auch Städte erhalten, die seit der grundlegenden Reform der territorialen Aufteilung des Staates im Jahr 1998

¹²⁰ Urteil des Obersten Verwaltungsgerichts vom 20. April 2011, II OSK 702/10, LEX Nr. 1081856.

¹²¹ Vgl. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2001, S. 197.

¹²² Urteil des Obersten Verwaltungsgerichts vom 20. Januar 2006, I OSK 346/05, LEX Nr. 196290. Vgl. auch A. Wierzbica, *Miasto na prawach powiatu. Komentarz*, Warszawa 2006. S. 160 f.

ihren vormaligen Status als Woiwodensitze eingebüßt hatten. Derzeit gibt es in Polen 66 Städte mit Kreisrechten¹²³.

Die Einwohner des Kreises bilden *ipso iure* die lokale Selbstverwaltungsgemeinschaft. Die Gemeinschaft als primärer Empfänger der Kompetenznormen fasst Entscheidungen durch die allgemeine Abstimmung, d.h. durch Kreiswahlen und das Kreisreferendum, oder durch Vermittlung der Kreisbehörden. Gem. Art. 8 Abs. 1 des Gesetzes über die Selbstverwaltung des Kreises stellen der Kreistag und der Kreisvorstand die Organe des Kreises dar. Der Kreistag ist das Exekutiv- und Kontrollorgan. Seine Amtszeit beträgt vier Jahre ab Zeitpunkt der Wahl. Die Räte werden gemäß dem allgemeinen Grundsatz nach Art. 369 des Wahlgesetzes in einer allgemeinen, gleichen, direkten und geheimen Wahl gewählt. Die Wahlkreise verfügen über mehrere Mandate. In jedem Wahlkreis werden 3 bis 10 Kreisräte gewählt. Prinzipiell bildet den Wahlkreis *eine* Gemeinde. Die zahlenmäßige Zusammensetzung des Kreistags hängt von der Anzahl der Einwohner des Kreises ab. Der Kreistag setzt sich aus fünfzehn Kreisräten im Falle von Kreisen mit bis zu 40 000 Einwohnern zusammen, auf je weitere 20 000 Einwohner kommen zusätzlich 2 Kreisräte hinzu. Der Kreistag darf sich aus nicht mehr als neunundzwanzig Kreisräten zusammensetzen.

Der Gesetzgeber führte bei der Definition der Bestimmung des Kreistages kein Prinzip der Zuständigkeitsvermutung in Bezug auf den Kreistag ein, wie er dies im Fall des Gemeinderats getan hatte. Er tat dies auch nicht in Bezug auf andere Kreisorgane¹²⁴.

¹²³ Beschluss des Ministerrates vom 7. August 1998 über die Bildung von Kreisen (Gesetzblatt der Republik Polen Nr. 103, Pos. 652).

¹²⁴ In der Judikatur lässt sich die entgegengesetzte Ansicht finden, die man jedoch schwerlich als *communis opinio* ansehen kann. Vgl. Urteil des

In der Rechtstheorie wird auf diesem Gebiet das Vorhandensein einer Rechtslücke bemerkt¹²⁵. Das Gesetz über die Selbstverwaltung des Kreises enthält einen Katalog mit ausschließlichen Zuständigkeiten des Kreistages im Art. 12 des Gesetzes über die Selbstverwaltung des Kreises, unter Vorbehalt, dass das Organ auch in anderen Angelegenheiten Beschlüsse erlassen kann, für die per Gesetz der Kreistag zuständig ist¹²⁶.

In der Fachliteratur über die Selbstverwaltung wird eine Aufteilung der Zuständigkeiten des Kreistags in spezifische sachorientierte Gruppen vorgeschlagen¹²⁷. Die erste Zuständigkeitsgruppe des Kreistages kann als eine für organisatorische Angelegenheiten zuständige Gruppe bezeichnet werden. Diese umfassen u.a. die Verabschiedung der Kreissatzung oder die Fassung von Beschlüssen über Kooperation, was Art. 10 der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung entspricht¹²⁸. Zur Kategorie planerischer Zuständigkeiten gehören

woiwodschaftlichen Verwaltungsgerichts in Lublin vom Donnerstag, 6. März 2014, III SA/Bd. 691/13, LEX Nr. 1522917.

¹²⁵ A. Wierzbica, *Domniemanie właściwości organów jednostek samorządu terytorialnego w realizacji zadań publicznych*, „Samorząd Terytorialny” 2012, Nr. 12, S. 11.

¹²⁶ Wie kann das zuständige Organ in einer Situation bestimmt werden, in der ein materielles Gesetz kein zuständiges Kreisorgan aufzeigt? In der Judikatur folgende Lösung gefunden werden. Damit letztlich eine bestimmte Zuständigkeit als dem Kreistag vorbehalten anerkannt wird, sollten zwei Voraussetzungen erfüllt werden. Zuerst nur ein allgemeiner Hinweis auf die Charakteristik der Bezirksregierung. Zweitens sollte die spezifische Leistung fallen in den Anwendungsbereich von. Vgl. Urteil des Obersten Verwaltungsgerichts vom 4. April 2013, I OSK 205/13, LEX Nr. 1337316.

¹²⁷ J. Boć (Hrsg.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, S. 207-208.

¹²⁸ Vgl. Art. 4 des Gesetzes vom 15. September 2000 über die Grundsätze des Beitritts von Einheiten der territorialen Selbstverwaltung zu internationalen Verbänden der lokalen und regionalen Gemeinschaften (Gesetzblatt der Republik Polen von 2000, Nr. 91, Pos. 1009).

Beschlüsse über den Kreishaushalt und die Vorgabe der Ausrichtung von Aktivitäten der Kreisverwaltung. Der verhältnismäßig umfassendste Aufgabenbereich betrifft die Finanz- und Vermögensangelegenheiten. Der Kreistag fasst Beschlüsse in Angelegenheiten der Höhe von Steuern und Gebühren sowie in Fragen bezüglich der Anleihen, Darlehen und Kredite¹²⁹. Er entscheidet in Angelegenheiten der Bildung von Verbänden, Vereinigungen, Stiftungen und Genossenschaften sowie über den Beitritt zu ihnen. Darüber hinaus entscheidet er über die Gestaltung seiner Organisationseinheiten und ihre Vermögensausstattung. Zur personalbezogenen Kompetenzkategorie gehört die Wahl und die Abberufung des Kreisvorstands sowie – auf Antrag des Landrats – die Berufung und Abberufung des Kreisschatzmeisters. Im Hinblick auf den Aufgabenkreis der Führung und Aufsicht fasst der Kreistag Beschlüsse im Bereich der Tätigkeitsausrichtung des Kreisvorstands und der Prüfung der Berichte über seine Tätigkeit. Der Kreistag als Aufsichtsbehörde nimmt diese Funktion im Bereich der Aktivitäten der Kreisverwaltung und der Organisationseinheiten des Kreises wahr. Gemäß Art. 16 Abs. 1 des Gesetzes über die Selbstverwaltung des Kreises beruft er für diesen Zweck einen Prüfungsausschuss¹³⁰. Er setzt sich aus Kreisräten zusammen, darunter Ver-

¹²⁹ P. Szczeńniak, *Prawne ograniczenia pozyskiwania środków zwrotnych przez jednostki samorządu terytorialnego*, (in:) A. Hanusz (Hrsg.), *Źródła finansowania samorządu terytorialnego*, Warszawa 2015, S. 379 f.

¹³⁰ Der Zweck einer solchen Lösung besteht in der Gewährleistung der Repräsentativität des Prüfungsausschusses. Es geht darum, dass dem Vertreter einer jeden Fraktion der Räte (einschließlich der Fraktionen der Opposition) ein Platz im Ausschuss garantiert wird, der eine wichtige Kontrollfunktion gegenüber dem Exekutivorgan des Kreises ausübt. Vgl. Urteil des Obersten Verwaltungsgerichts vom 9. Mai 2013, II OSK 778/13, ONSAiWSA von 2014, Nr. 4, Pos. 64.

tretern aller Fraktionen. Zu den Hauptaufgaben des Ausschusses sollten Stellungnahmen zu der Ausführung des Haushaltsplans und der Antrag auf die Entlastung des Vorstands gehören. Der Ausschuss darf auch andere Aufgaben im Bereich der Aufsicht wahrnehmen, mit denen der Kreistag ihn beauftragt.

Der Kreistag berät im Rahmen von Sitzungen, die der Vorsitzende des Kreistags nicht seltener als einmal pro Quartal (ordentliche Sitzungen) einberuft. Die Sitzung des Kreistags kann auch auf Antrag des Vorstands oder von mindestens 1/4 der gesetzlichen Zusammensetzung des Kreistages (außerordentliche Sitzung) stattfinden. Der Rat fasst Beschlüsse in einer offenen Abstimmung mit einfacher Mehrheit der Stimmen in Anwesenheit von mindestens der Hälfte der gesetzlichen Zusammensetzung des Kreistages. Detaillierte Regeln der Beschlussfassung werden durch die Bestimmungen der Satzung festgelegt¹³¹. Der Kreistag beruft aus den Reihen seiner Mitglieder ständige oder Ad-hoc-Ausschüsse und Rätefraktionen.

Das Exekutivorgan des Kreises ist der Kreisvorstand. Der Status dieses Organs entspricht der im Zivilrecht angenommenen Konstruktion der verwaltenden Organe juristischer Personen¹³². Die Zusammensetzung des sich aus 3 bis 5 Personen zusammensetzenden Organs bestimmt der Kreistag gem. Art. 27 Abs. 1 des Gesetzes über die Selbstverwaltung des Kreises innerhalb von 3 Monaten ab Datum der Bekanntgabe der Wahlergebnisse. Den Kreisvorstand bilden der Landrat als

¹³¹ Vgl. Urteil des Obersten Verwaltungsgerichts vom 8. Juni 2010, II OSK 642/10, LEX Nr. 599387; Urteil des Obersten Verwaltungsgerichts vom 1. Dezember 1999, II SA 1868/99, LEX Nr. 46739.

¹³² Vgl. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2009, S. 169.

sein Vorsitzender, der stellvertretende Landrat und die übrigen Mitglieder. Das Organ kann sich sowohl aus Kreisräten als auch aus Personen außerhalb des Kreistags zusammensetzen. Der Landrat wird durch den Rat in einer geheimen Abstimmung mit der Mehrheit der Stimmen gewählt. Der stellvertretende Landrat und die anderen Mitglieder des Vorstands werden vom Exekutivorgan gewählt, jedoch schon auf Antrag des Landrats mit einfacher Stimmenmehrheit in geheimer Abstimmung. Auf diese Weise räumte der Gesetzgeber dem Landrat das Recht ein, die Zusammensetzung des Exekutivorgans des Kreises zu bilden. Der Wahl der Mitglieder des Kreisvorstands muss daher die Wahl des Landrats vorausgehen. Folglich bedingt die Rechtskraft der Wahl des Landrats die Gültigkeit der Wahl der übrigen Mitglieder des Kreisvorstands¹³³.

Die Kompetenzen des Kreisvorstands wurden vom Gesetzgeber in zwei Gruppen eingeteilt. Das Organ fasst Beschlüsse des Kreistags und Aufgaben, die sich aus Sonderbestimmungen ergeben. Die Aufgaben des Vorstandes wurden in erster Linie in Art. 32 Abs. 2 über die Selbstverwaltung des Kreises genannt. Allerdings haben sie lediglich einen beispielhaften Charakter. Der Vorstand bereitet Beschlussentwürfe des Kreistags vor und kann die Einberufung seiner Sitzung beantragen. Er nimmt Aufgaben in finanziellen und Vermögensangelegenheiten wahr. Er verwaltet das Vermögen und führt den Haushalt. In diesem Bereich gilt das Prinzip der gemeinsamen Vertretung, deren Zweck in der Gewährleistung einer größeren Kontrolle über die ausgeführ-

¹³³ Vgl. Urteil des Obersten Verwaltungsgerichts vom 18. September 1990, SA / Wr 850/90, ONSA 1990 Nr. 3, Pos. 4.

ten juristischen Handlungen besteht¹³⁴. Im Namen des Kreises, auf der Basis von Regeln, die in Art. 48 des Verfassungsgesetzes bestimmt werden, legen die Mitglieder des Vorstands Willenserklärungen in Vermögensangelegenheiten vor. Im Bereich des Arbeitsrechts ist der Kreisvorstand für die Einstellung und Entlassung der Leiter der Organisationseinheiten des Kreises verantwortlich. Der Kreisvorstand wurde mit bestimmten gesetzgeberischen Kompetenzen ausgestattet. Er darf lokale Rechtsakte (Ordnungsvorschriften) erlassen. Er entwickelt Entwicklungsprogramme und verabschiedet die Organisationsordnung des Landratsamtes und der Organisationseinheiten des Kreises¹³⁵. Der Grund dafür, dass das Exekutivorgan und nicht der Kreistag in diesem Bereich mit Kompetenzen ausgestattet wurde, ergibt sich wesentlich aus Art. 33 des Gesetzes über die Kreisverwaltung¹³⁶. In Ansehung der aufgestellten Bestimmung nimmt der Kreisvorstand die Aufgaben des Kreises wahr, indem er sein Hilfsapparat benutzt, d.h. das Landratsamt und die Organisationseinheiten des Kreises. Die Kompetenzen in diesem Bereich sind daher im Wesentlichen gerechtfertigt.

Art. 34 des Gesetzes über die Selbstverwaltung des Kreises definiert die grundlegenden Aufgaben und Zuständigkeiten des Landrats. Als Vorsitzender des Kreisvorstandes organisiert er dessen Arbeit. Die Bandbreite der einzelnen Aktivitäten in

¹³⁴ Vgl. A. Niezgodą, *Rozkład kompetencji między organami jednostek samorządu terytorialnego w procesie pozyskiwania środków zwrotnych*, (in:) A. Hanusz (Hrsg.), *Źródła finansowania samorządu terytorialnego*, Warszawa 2015, S. 397 f.

¹³⁵ Urteil des Obersten Verwaltungsgerichts vom 18. Januar 2007, II OSK 1823/06, Legalis Nr. 294989.

¹³⁶ Vgl. Urteil des Obersten Verwaltungsgerichts vom 3. August 2007, I OSK 781/07, LEX Nr. 382754.

diesem Bereich sollte die Satzung des Kreises angeben. Grundsätzlich beruht die Organisation der Arbeit des Kreisvorstands auf der Vorbereitung der Tagesordnung der Sitzungen und der Gewährleistung der technischen Betreuung im Rahmen der Sitzungen¹³⁷. Der Landrat trifft Verwaltungsentscheidungen in Angelegenheiten, die zur Zuständigkeit des Kreises gehören. Er ist Leiter des Landratsamts. Er leitet die laufenden Geschäfte der Gemeinde, zu denen Aktivitäten im Bereich der gewöhnlichen Verwaltung gehören, die durch Normen der Satzung bestimmt werden sollten. Er repräsentiert den Kreis nach außen. Die Kompetenzen des Landrats, die in Art. 34 Abs. 1 des Gesetzes über die Selbstverwaltung des Kreises festgelegt werden, übergeben ihm die Verantwortung für die ordnungsgemäße und effektive Verwaltung des Kreises. Der Landrat tritt jedoch nicht als ein Kreisorgan, sondern als ein Organ *sui generis* auf, d.h. internes Organ des Kreisvorstands.

Der Landrat verfügt über eine breite Palette von Kompetenzen im Bereich der nationalen Sicherheit. Im Bereich des Kreises ist er das zuständige Organ in Fragen des Krisenmanagements¹³⁸. Er erarbeitet den Einsatzplan zum Schutz vor Hochwasser. Es verkündet und gibt Entwarnung im Falle eines Notzustands oder Hochwasseralarms. Gemäß Art. 34 Abs. 2 über die Selbstverwaltung des Kreises unternimmt der Landrat in dringenden Fällen, die eine Gefahr für das öffentliche Interesse darstellen und unmittelbar die Gesundheit und das Leben gefährden sowie erhebliche materielle Schäden verur-

¹³⁷ Vgl. B. Dolnicki, *Monokratyczne...*, s. 54.

¹³⁸ Vgl. Art. 17 Abs. 1 und 2 des Gesetzes vom 26. April 2007 über das Krisenmanagement (einheitliche Fassung: Gesetzblatt der Republik Polen von 2017 Nr. 63, Pos. 209).

sachen können, die notwendigen Maßnahmen, die in die Zuständigkeit des Kreisvorstands gehören. Darüber hinaus wurde ein Ausschuss für Sicherheit und Ordnung berufen. Er hat Oberhoheit über die Dienste, Kontrollen und Polizeidienste sowie Aufgaben im Bereich der öffentlichen Ordnung und der Sicherheit der Bürger. Der Ausschuss, dessen rechtlicher Status durch die Bestimmungen von Art. 38a-38c des Gesetzes über die Selbstverwaltung des Kreises definiert wurde, ist ein beratendes und meinungsbildendes Organ des Landrats¹³⁹.

Der Landrat ist Dienstvorgesetzter der Mitarbeiter des Landratsamts und Dienstvorgesetzter der Leiter der Organisationseinheiten des Kreises. In dem Umfang, der in Art. 35 Abs. 3 Punkt 1-5 des Gesetzes über die Selbstverwaltung des Kreises bestimmt wird, ist er auch Vorgesetzter (jedoch kein Dienstvorgesetzter) der Dienste, Inspektionen und Polizeidienste des Kreises. In Zusammenhang mit dem Vorgenannten ist, in Absprache mit dem Landrat, zuständig für die Berufung und Abberufung der Leiter dieser Einheiten und übt ihnen gegenüber Tätigkeiten im Bereich des Arbeitsrechts aus. Der Landrat billigt die Programme ihrer Tätigkeiten und koordiniert durch Absprachen die gemeinsame Arbeit dieser Einheiten auf dem Gebiet des Landkreises. In besonderen Situationen leitet der Landrat die gemeinsamen Aktionen der Bezirksdienstleistungen, Kontrollbehörden und Polizeidiensten. In begründeten Fällen beauftragt er die Durchführung von Kontrollen. Wie man aus dem Vorgenannten schließen kann, besitzt der Landrat gegenüber den Diensten, Kontrollbehörden und Polizeidiensten bestimmte Kompetenzen in Fragen des Per-

¹³⁹ S. Czarnow, *Zespolenie służb, inspekcji i straży w kontekście zadań powiatu*, „Samorząd Terytorialny” 2003, Nr. 3, S. 38.

sonals, der Koordination, Beratung und Kontrolle. Sie wurden jedoch durch Sonderbestimmungen wesentlich eingeschränkt. Das Verbundprinzip von Diensten, Kontrollbehörden und Polizeidiensten im Kreis mit dem Landrat als Vorgesetztem wurde jedoch nicht in allen Aspekten umgesetzt. Folglich befinden sie sich im System einer doppelten Subordination. Einerseits bleiben die Dienste, Kontrollbehörden und Polizeidienste mit ihrer Tätigkeitssphäre auf das territoriale System (System der horizontalen Unterordnung) beschränkt. Andererseits befinden sie sich im Einflussbereich des vertikalen Systems (System der Unterordnung der Ressorts)¹⁴⁰. Zu den Diensten, Kontrollbehörden und Polizeidienste des Kreises, die dem Verbundprinzip unterliegen, gehören u.a.¹⁴¹: die Polizeidirektionen des Kreises, die staatlichen Feuerwehrrämter des Kreises, die Bauaufsichtsbehörden des Kreises und die sanitärepidemiologischen Stationen des Kreises¹⁴².

¹⁴⁰ J. Dobkowski, *Pozycja prawnoustrojowa służb, inspekcji i straży*, Warszawa 2007, S. 154. Vgl. auch: J. Dobkowski, *Zwierzchnictwo starosty nad powiatowymi inspekcjami, służbami i strażami jako forma kontroli społecznej*, (in:) E. Ura (Hrsg.), *Prawne gwarancje ochrony praw jednostki wobec działań administracji publicznej*, Rzeszów 2002, S. 65-71.

¹⁴¹ Vgl. M. Karpiuk, *Zadania i kompetencje zespolonej administracji rządowej w sferze bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Aspekty materialne i formalne*, Warszawa 2013, S. 393-451.

¹⁴² Vgl. z.B. Art. 6c Abs. 1, Art. 10 Abs. 1 des Polizeigesetzes vom 6. April 1990 (einheitliche Fassung; Gesetzblatt der Republik Polen von 2016, Pos. 1782 mit Änderungen); Art. 13 Abs. 1 und 3, Art. 14 Abs. 1 und 3 des Gesetzes vom 24. August 1991 über die staatliche Feuerwehr (einheitliche Fassung; Gesetzblatt der Republik Polen von 2017, Pos. 1204 mit Änderungen); Art. 13 Abs. 1 und 3, Art. 86 Abs. 1 und 2 des Gesetzes vom 7. Juli 1994 über die staatliche Feuerwehr (einheitliche Fassung; Gesetzblatt der Republik Polen von 2017, Pos. 1332 mit Änderungen); Art. 13 Abs. 1 und 3, Art. 11 Abs. 1 und 3 des Gesetzes vom 14. März 1985 über die staatliche Feuerwehr (einheitliche Fassung; Gesetzblatt der Republik Polen von 2017 Nr. 63, Pos. 1261).

Das Landratsamt, das Kreisarbeitsamt, das eine organisatorische Einheit des Kreises ist, und Organisationseinheiten, die Hilfsapparate für die Leiter der Dienste, Kontrollbehörden und Polizeidienste darstellen, bilden einen Kreisverwaltungsverbund. Die Schaffung eines Verwaltungsverbunds auf Kreisebene umfasst also sowohl Strukturen der territorialen Selbstverwaltung als auch der Regierungsverwaltung. In Ansehung von Art. 33b in Zusammenhang mit Art. 35 Abs. 2 des Gesetzes über die Selbstverwaltung des Kreises ist der Landrat Vorgesetzter des Kreisverwaltungsverbunds.

Die juristisch-politische Position des Landrats im polnischen politischen System ist komplex, vor allem aufgrund der komplizierten Kompetenzklausel. Die Ursache hierfür liegt in der Wahrnehmung von Aufgaben aus dem Bereich der Administration der Selbstverwaltung und der Regierungsverwaltung. Ein weiterer Grund ist, in Bezug auf die Kreisebene, das Fehlen (zumindest formal) eines Organs der staatlichen Verwaltung mit einer allgemeinen Zuständigkeit, der auf der Woiwodschaftsebene vorhanden ist. Dennoch herrscht in der Verwaltungsrechtstheorie die Ansicht vor, dass dem Landrat in der Tat die Oberhoheit über die allgemeine Verwaltung zuerkannt wurde. Die Oberhoheit des Landrats in dieser Hinsicht liegt in der politischen Verantwortung für die Aktivitäten der gesamten öffentlichen Verwaltung auf Kreisebene, einschließlich der Dienste, Kontrollbehörden und Polizeidienste¹⁴³.

¹⁴³ Vgl. B. Majchrzak, *Prawne relacje między starostą a powiatowym inspektorem nadzoru budowlanego*, „Samorząd Terytorialny” 2011, Nr. 1-2, S. 104; M. Stec, *Śluzby inspekcje i straze w nowym ustroju administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 1998, Nr. 12, S. 19.

Im Rahmen des dualistischen Modells der Woiwodschaftsverwaltung ist neben der Regierungsverwaltung auch die Administration der Selbstverwaltung tätig. Die Woiwodschaft stellt in der polnischen politischen Rechtsordnung auch eine Einheit der territorialen Selbstverwaltung dar¹⁴⁴. Die Einwohner der Woiwodschaft bilden *ipso jure* eine regionale Selbstverwaltungsgemeinschaft. Sie treffen Entscheidung unter Einsatz von Instrumenten der direkten oder indirekten Demokratie. In Ansehung von Art. 5 Abs. 1 und Art. 10a des Gesetzes über die Selbstverwaltung der Woiwodschaft umfasst die erste Gruppe die Wahlen, das Referendum und die Beratungen. Im zweiten Fall treffen die Einwohner Entscheidungen unter Vermittlung der Organe der Selbstverwaltung der Woiwodschaft, was in Ansehung von Art. 169 Abs. 1 der Verfassung Republik Polen der primäre Weg ist. Gemäß Art. 15 des Gesetzes über die Selbstverwaltung der Woiwodschaft haben die Organe eine kollegiale Struktur, die der Woiwodschaftstag und der Woiwodschaftsvorstand bilden.

Der Woiwodschaftstag ist ein Exekutiv- und Kontrollorgan. Seine Amtszeit beträgt vier Jahre ab Zeitpunkt der Wahl. Das Organ setzt sich, im Falle von Woiwodschaften, die bis zu 2.000.000 Einwohner zählen, aus dreißig Räten zusammen, die in direkten Wahlen gewählt werden. Im Falle stärker bevölkerter Woiwodschaften setzt sich der Woiwodschaftstag aus je 3 weiteren Räten auf alle weiteren angefangenen 500 000 Einwohner zusammen. Die Wahl erfolgt im Rahmen der Wahlkreise, die gem. Art. 462 §2 der Wahlordnung von einem Landkreis oder einem

¹⁴⁴ B. Dolnicki, *Koncepcja województwa samorządowego*, „Samorząd Terytorialny” 1999, Nr. 6, S. 22.

Teil davon gebildet werden. Im Zusammenhang mit der Wahl sollte besonderes Augenmerk auf einen signifikanten Grad der Zunahme der „Parteilichkeit“ der Selbstverwaltung auf regionaler Ebene, und damit der personellen Zusammensetzung des Woiwodschaftstags gelegt werden. Die politischen Parteien in Polen behandeln nämlich die Wahlen der Selbstverwaltung auf Woiwodschaftsebene *sui generis* als eine Verlängerung des Wettbewerbs und einen Test der politischen Unterstützung auf nationaler Ebene vor dem Hintergrund der Parlamentswahlen¹⁴⁵.

Der Gesetzgeber verzichtet in Ansehung von Art. 41 Abs. 1 des Gesetzes über die Selbstverwaltung der Woiwodschaft auf das Prinzip der Zuständigkeitsvermutung des Woiwodschaftstags zugunsten des Woiwodschaftsvorstands¹⁴⁶. Das Exekutivorgan erfüllt die in Art. 18 Punkt 1-21 definierten Aufgaben, die zu seiner ausschließlichen Zuständigkeit gehören. Der Woiwodschaftstag wurde mit weitreichenden rechtsbildenden Kompetenzen ausgestattet. Er erlässt Rechtsakte der lokalen Gesetzgebung. Er verabschiedet die Woiwodschaftssatzung und Vorschriften für die interne Organisation und den Arbeitsmodus der Selbstverwaltungsorgane. Zu seinen Planungskompetenzen können die Verabschiedung der Strategie der Woiwodschaft, der Bebauungsplan oder die „Prioritäten der internationalen Zusammenarbeit der Woiwodschaft“ gezählt werden¹⁴⁷. Der Woiwodschaftstag wurde mit weitreichenden

¹⁴⁵ Vgl. K. Dojwa-Turczyńska, *Z samorządu do polityki: radni sejmików województw w wyborach parlamentarnych 2015*, „Samorząd Terytorialny” 2017, Nr. 1-2, S. 135.

¹⁴⁶ Vgl. Urteil des Obersten Verwaltungsgerichts vom 3. November 1999, II OSK 1115/99, ONSAiWSA von 2000, Nr. 2, Pos. 51.

¹⁴⁷ Vgl. Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2002, S. 54 f.

Befugnissen im Bereich der Finanz- und Vermögensangelegenheiten ausgestattet. Das Organ verabschiedet Beschlüsse in Vermögensangelegenheiten, die u.a. Immobilien, die Emission von Anleihen, Darlehen und Kredite, Bildung von Handelsgesellschaften oder juristische Tätigkeiten in Zusammenhang mit der Arbeit der Organisationseinheiten der Selbstverwaltung der Woiwodschaft betreffen. Zur berufenen Gruppe von Kompetenzen gehört auch die Bestimmung der Steuern und lokalen Gebühren, und allem voran die Verabschiedung einer Reihe von Beschlüssen über den Woiwodschaftshaushalt. Eine wichtige Gruppe von Befugnissen betrifft die Personalangelegenheiten. Der Woiwodschaftstag kreiert die Zusammensetzung des Exekutivorgans der Selbstverwaltung der Woiwodschaft. In seinen Kompetenzbereich fällt auch die Wahl und die Abberufung des Woiwodschaftsvorstands. Der Woiwodschaftstag hat die Befugnis, auf Antrag des Marschalls mit absoluter Mehrheit den Schatzmeister zu ernennen und abuberufen.

Der Woiwodschaftstag stellt gemäß dem Verfassungsgesetz nicht nur das Exekutiv- sondern auch das Kontrollorgan dar. In diesem Bereich obliegt dem Woiwodschaftstag in erster Linie die Verabschiedung von Beschlüssen über die Erteilung oder die Verweigerung der Erteilung der Entlastung des Woiwodschaftsvorstands in Zusammenhang mit der Ausführung des Haushaltsplans. Er prüft die Berichte über die Ausführung des Haushaltsplans, die Finanzberichte der Woiwodschaft und Berichte über die Ausführung von mehrjährigen Programmen.

Der Gemeinderat berät während Sitzungen, die vom Vorsitzenden einberufen werden. Die Sitzungen finden je nach Bedarf statt. Aber nicht seltener häufig als einmal pro Quartal. Die Beschlüsse werden auf dem Wege der Abstimmung gefasst, in

offener Abstimmung oder offener namentlicher Abstimmung mit einfacher Stimmenmehrheit, in Anwesenheit von mindestens der Hälfte der gesetzlichen Mitgliederzahl des Organs. Der Gesetzgeber zeigte generell keine Subjekte an, denen eine gesetzgebende Initiative zusteht. Dieses Problem wurde in den Satzungen der einzelnen Woiwodschaften verankert¹⁴⁸.

Der Woiwodschaftstag wählt aus seinen Reihen einen Vorsitzenden und nicht mehr als drei stellvertretende Vorsitzenden. Die Wahl erfolgt mit der absoluten Mehrheit der Stimmen in Anwesenheit von mindestens der Hälfte der gesetzlichen Zusammensetzung des Rates in geheimer Wahl¹⁴⁹. Der Vorsitzende und der stellvertretende Vorsitzende dürfen nicht zum Woiwodschaftsvorstand gehören. Sie besitzen auch keinen Status einer territorialen Selbstverwaltungseinheit¹⁵⁰. Der Vorsitzende des Woiwodschaftstags leitet die Sitzungen und organisiert seine Arbeit.

Der Woiwodschaftstag darf ständige oder Ad-hoc-Ausschüsse zur Umsetzung bestimmter Aufgaben berufen. Der Gegenstand und die Grundsätze ihrer Arbeit werden durch Bestimmungen der Satzung bestimmt. Eine Kommission besonderer Art, deren Status durch Bestimmungen des Verfassungsgesetzes bestimmt wird, ist der Prüfungsausschuss. Er ist ein internes Organ des Woiwodschaftstags, mit dem er die

¹⁴⁸ Vgl. J. Kuśnierz-Chmiel, *Inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców województwa*, „Samorząd Terytorialny” 2016, Nr. 1-2, S. 65.

¹⁴⁹ Vgl. M. Krzymkowski, *Pojęcie większości bezwzględnej w ustawach o samorządzie terytorialnym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2012, Nr. 4, S. 32-35.

¹⁵⁰ A. Wierzbica, *Pozycja prawna przewodniczącego i wiceprzewodniczącego rady gminy (rady powiatu, sejmiku województwa...*, S. 83.

Aktivitäten des Vorstands und der Organisationseinheiten der Selbstverwaltung der Woiwodschaft kontrolliert¹⁵¹. Der Ausschuss setzt sich aus Räten zusammen, einschließlich Vertreter aller Fraktionen. Der Gesetzgeber hat in dieser Hinsicht gewisse Beschränkungen eingeführt, die mit dem Grundsatz *incompatibilitas* zusammenhängen. Zu den Aufgaben des Ausschusses gehören die Stellungnahmen zur Ausführung des Haushalts und die Teilnahme an dem Entlastungsverfahren für den Woiwodschaftsvorstand.

Das Exekutivorgan der Selbstverwaltung der Woiwodschaft ist der Woiwodschaftsvorstand, der sich aus fünf Personen zusammensetzt. Zum Organ gehören der Woiwodschaftsmarschall als sein Vorsitzender, der stellvertretende Marschall oder zwei stellvertretende Marschalls und die übrigen Mitglieder. Die Vorstandsmitglieder müssen polnische Bürger sein. Die Funktion im kollektiven Exekutivorgan darf nicht gleichzeitig mit der Mitgliedschaft im Organ der kommunalen Selbstverwaltung oder der Selbstverwaltung des Kreises ausgeübt werden. Die Unabhängigkeit eines Vorstandsmitglieds soll darüber hinaus das Beschäftigungsverbot in der staatlichen Verwaltung und die Verbindung dieser Funktion mit einem Abgeordneten- oder Senatorenmandat garantieren¹⁵². Gemäß Art. 32 Abs. 1 des Gesetzes über die Selbstverwaltung der Woiwodschaft werden die Vorstandsmitglieder durch den Woiwodschaftstag innerhalb von drei Monaten ab Datum der Bekanntgabe der Wahl-

¹⁵¹ Vgl. D. Czeszyk, *Pozycja ustrojowa oraz kompetencje komisji rewizyjnej w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych oraz rozstrzygnięć nadzorczych wojewodów*, „Samorząd Terytorialny” 2016, Nr. 11, S. 72.

¹⁵² Vgl. Urteil des Obersten Verwaltungsgerichts vom 10. März 1995, I OSK 1088/94, LEX Nr. 24498.

ergebnisse gewählt. Der Woiwodschaftsmarschall wird mit der absoluten Mehrheit der Stimmen der gesetzlichen Zusammensetzung des Woiwodschaftstags in geheimer Wahl gewählt. Die übrigen Vorstandsmitglieder wählt der Woiwodschaftstag auf Antrag des Vorstands mit der einfachen Mehrheit. Vorstandsmitglieder können Personen außerhalb der Mitglieder des Woiwodschaftstags sein. An den Sitzungen des Vorstandes beteiligt sich in beratender Funktion der Schatzmeister, der Hauptbuchhalter des Woiwodschaftshaushalts und Mitarbeiter der Selbstverwaltung mit einem besonderen Status ist¹⁵³.

Der Woiwodschaftsvorstand wurde durch den Gesetzgeber mit der Klausel der Zuständigkeitsvermutung ausgestattet. Das Organ nimmt Aufgaben wahr, für die die Selbstverwaltung der Woiwodschaft zuständig ist, und die nicht allein dem Woiwodschaftstag und den Organisationseinheiten der Selbstverwaltung der Woiwodschaft vorbehalten sind. Unabhängig von der Zuständigkeitsvermutung des Vorstands zählt das Gesetz über die Selbstverwaltung der Woiwodschaft die Aufgaben des Exekutivorgans in Art. 41 Abs. 2 erschöpfend auf. Der Vorstand führt die Beschlüsse des Woiwodschaftstags aus. Er verwaltet das Eigentum der Woiwodschaft, plant und führt ihren Haushalt. Er verantwortet die Vorbereitung und Umsetzung der Projekte der Entwicklungsstrategie, Bebauungspläne, regionale operationelle Programme und Programme zur Realisierung von Partnerschaftsabkommen im Bereich der Kohäsionspolitik. Er überwacht und analysiert Prozesse in Zusammenhang mit der

¹⁵³ A. Wierzbica, *Pozycja prawna skarbnika jednostki samorząd terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2008, Nr. 4, S. 18.

Planung und Umsetzung der Entwicklungspolitik¹⁵⁴. Er organisiert die Zusammenarbeit mit der regionalen Selbstverwaltung in anderen Staaten und mit internationalen regionalen Verbänden. Der Vorstand hat Oberhoheit über die Tätigkeit der Organisationseinheiten der Selbstverwaltung der Woiwodschaft. Er verabschiedet die organisatorische Ordnung des Marschallamts.

Der Woiwodschaftsvorstand verabschiedet Beschlüsse mit einfacher Stimmenmehrheit in Anwesenheit von mindestens der Hälfte der gesetzlichen Zusammensetzung des Vorstandes in offener Abstimmung¹⁵⁵. Das Organ nimmt die Aufgaben der Woiwodschaft mit Hilfe des Marschallamtes, der Organisationseinheiten der Selbstverwaltung der Woiwodschaft oder juristischer Personen wahr. Die genauen Regeln und die Arbeitsweise des Vorstands werden in der Woiwodschaftssatzung bestimmt.

Der Woiwodschaftsmarschall beschäftigt sich mit der Organisation der Arbeit des Woiwodschaftsvorstands und des Marschallamts. Er führt die laufenden Geschäfte und repräsentiert die Woiwodschaft nach außen. Der Woiwodschaftsmarschall ist Leiter des Marschallamtes. Er ist Dienstvorgesetzter der Mitarbeiter des Amtes sowie der Leiter der Organisationseinheiten der Selbstverwaltung der Woiwodschaft. Der Woiwodschaftsmarschall übt in besonderen Situationen die Befugnisse des Woiwodschaftsvorstands aus. Erst dann kann er die notwendigen Maßnahmen in Angelegenheiten ergreifen, die eine unmittelbare Gefahr für das öffentliche Interesse, die Gesundheit und

¹⁵⁴ Vgl. Art. 3 des Gesetzes vom 6. Dezember 2006 über die Richtlinien für die Entwicklungspolitik (einheitliche Fassung: Gesetzblatt der Republik Polen von 2017 Nr. 63, Pos. 1376).

¹⁵⁵ Vgl. Urteil des woiwodschaftlichen Verwaltungsgerichtsmit Sitz in Krakau vom 2. Juni 2014, III SA/Bd. 1485/13, LEX Nr. 1471666.

das Leben der Einwohner darstellen, sowie in Situationen, die erhebliche materielle Schäden verursachen können. Der Woiwodschaftsmarschall gibt Verwaltungsentscheidungen heraus. Er unterzeichnet auch die vom Woiwodschaftsvorstand erlassenen Bescheide. Er ist auch mit besonderen Befugnissen ausgestattet, um in Fällen von Fehlverhalten als Staatsanwalt aufzutreten¹⁵⁶. In der Rechtstheorie tauchen Forderungen auf, die rechtlich-politische Position des Marschalls stärken. Ein solcher Effekt kann erreicht werden, indem seine Wahl direkt erfolgt oder ihm der Status eines Organs der territorialen Selbstverwaltungseinheit anerkannt wird. Dies müsste aber in einer Weise geschehen, die den Status des Landrats als Vertreter der Regierung in der Region sowie des Organs, das in dieser Hinsicht die politische Verantwortung trägt, nicht antasten würde¹⁵⁷.

Abschließend sollte erwähnt werden, dass die Woiwodschaft als Selbstverwaltung in ihrer Aufgabensphäre eine Art Evolution erfahren hat. Sie beruhte auf dem Übergang von den klassischen Aufgaben der Woiwodschaft als lokale Gemeinschaft hin zur Woiwodschaft als Region in einem für die Staaten der Europäischen Union spezifischen Verständnis¹⁵⁸.

¹⁵⁶ R.A. Stefański, *Oskarżyciel publiczny w sprawach o wykroczenia*, „Prokuratura i Prawo” 2002, Nr. 1, S. 59-60.

¹⁵⁷ M. Mączyński, *Funkcje (zadania) samorządu województwa na tle funkcji (zadań) samorządu lokalnego i terenowej administracji rządowej*, „Samorząd Terytorialny” 2016, Nr. 7-8, S. 25.

¹⁵⁸ Vgl. J. Sobczak, *Prawodawstwo samorządu województwa w zakresie prowadzenia polityki rozwoju w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2016, Vol. 25, Nr. 4, S. 225-226. DOI: <http://dx.doi.org/10.17951/sil.2016.25.4.221>.

Kapitel IV

Akte des Ortsrechts der Organe kommunaler Selbstverwaltung

Das polnische System der Rechtsquellen wurde auf die Konzeption des gesetzten Rechts gestützt. Es ist ein „geschlossenes“ System¹⁵⁹, das eine dualistische Struktur der Rechtsquellen kennzeichnet¹⁶⁰. Aus diesem Dualismus ergibt sich die Annahme der Aufteilung in allgemein und intern verbindliche Rechtsquellen¹⁶¹. Das allgemein verbindliche Recht zeichnet sich durch einen unbegrenzten Geltungsbereich im materiellen Sinne aus. Die Quellen des internen Rechts verpflichten nicht nur diejenigen Organisationseinheiten, die dem Organ, das den jeweiligen Akt erlässt, unterstehen¹⁶². Die Akte des Orts-

¹⁵⁹ Vgl. Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 28. Juni 2000, K. 25/99, OTK ZU 2000, Nr. 5, Pos. 141; Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 1. Dezember 1998, K. 21/98, OTK ZU 1998, Nr. 7, Pos. 116.

¹⁶⁰ Vgl. K. Działocha, *Źródła prawa powszechnie obowiązującego wobec praktyki konstytucyjnej*, (in:) M. Granat (Hrsg.), *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2000, S. 27.

¹⁶¹ Es sollte erwähnt werden, dass der dualistische Charakter der Rechtsquellen seinen Ursprung in der deutschen Rechtslehre des 19. Jahrhunderts hat. Vgl. R. Mojak, *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2009, Bd. XII, S. 43-44.

¹⁶² J. Kostrubiec, *Podstawy teorii prawa w legislacji administracyjnej*, (in:) M. Karpiuk, J. Kostrubiec, M. Paździor, K. Popik-Chorąży, K. Sikora, *Legislacja administracyjna*, Warszawa 2013, S. 43.

rechts stellen gemäß Art. 87 Abs. 2 der Verfassung der Republik Polen die Quellen des allgemein verbindlichen Rechts dar. Sie können durch Organe der territorialen Selbstverwaltung und regionale Organe der Regierungsverwaltung auf der Grundlage und innerhalb der Grenzen von Befugnissen, die das Gesetz enthält, erlassen werden, was in Art. 94 des Grundgesetzes bestimmt wird. Gemäß Art. 87 Abs. 2 der Verfassung RP haben die Akte des Ortsrechts nur auf dem Gebiet der Tätigkeit der Organe, die sie bestimmt hatten, Gültigkeit.

Die Akte des Ortsrechts sind das besondere Kennzeichen eines Systems allgemein verbindlicher Rechtsquellen in mehrfacher Hinsicht. Einen besonderen Charakter nimmt der Gesetzgeber an. Dieser ist das Organ der öffentlichen Verwaltung und nicht der rechtsbildenden Macht¹⁶³. Das Außerordentliche an den Akten des Ortsrechts beruht auch auf der territorial begrenzten Reichweite ihrer Gültigkeit, die sich aus der lokalen Zuständigkeit des Exekutivorgans ergibt. Dies erlaubt der Einheit der territorialen Selbstverwaltung die Anpassung des Inhalts der erlassenen Rechtsakte an die lokalen Bedingungen und Besonderheiten. Es ist jedoch unzulässig, dass die lokalen Rechtsvorschriften über die gesetzlichen Regelungen hinausgehen¹⁶⁴. Aus der Kompetenz im Bereich der Erlassung von Akten des Ortsrechts ergibt sich auch das Privileg einer schnellen

¹⁶³ D. Dąbek, *Prawo miejscowe w konstytucyjnym systemie źródeł prawa* (in:) A. Szmyt (Hrsg.), *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, Warszawa 2005, S. 109.

¹⁶⁴ Vgl. u.a. Urteil des woiwodschaftlichen Verwaltungsgerichts in Łódź vom 29. Februar 2012, III SA/Łd 48/12, LEX Nr. 1139546; Urteil des woiwodschaftlichen Verwaltungsgerichts in Krakau vom 20. April 2010, III SA/Kr 1/09, LEX Nr. 686754.

rechtsbildenden Intervention im Vergleich zu einer entsprechenden Reaktion der zentralen Organe¹⁶⁵. Dies hat besondere Bedeutung in Situationen, in denen das Leben oder die Gesundheit der Einwohner gefährdet sind (Ordnungsvorschriften). Das lokale Recht findet auch seine praxeologische Begründung vor dem Hintergrund der Aufgabenteilung zwischen den zentralen und regionalen Organen der öffentlichen Verwaltung.

Nicht alle Akte, die die territoriale Selbstverwaltung erlässt, stellen Akte des Ortsrechts dar. Eine korrekte Zuordnung erfordert oft eine Analyse der materiellen und formalen Eigenschaften des jeweiligen Akts¹⁶⁶. Die Anerkennung bestimmter Vorschriften als allgemein verbindlich hängt in hohem Maße mit der Bestimmung des Empfängers des Akts, der Rechtsgrundlage seines Beschlusses und der Art und Weise seiner Veröffentlichung zusammen¹⁶⁷. Ein Akt des Ortsrechts ist selbstverständlich ein normativer Akt. Er sollte daher mindestens eine Norm mit allgemeinen und abstrakten Merkmalen enthalten¹⁶⁸. Folglich wird die Determinante zur Anerkennung des Akts der territorialen Selbstverwaltung als Akt des Ortsrechts seinen Erlass auf der Grundlage einer rechtlichen Befugnis und innerhalb ihrer Grenzen darstellen und die Tatsache, dass in diesem Akt allgemeine und abstrakte Normen enthalten sind¹⁶⁹.

¹⁶⁵ Vgl. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2004, S. 181.

¹⁶⁶ Beschluss des Verfassungsgerichtshofs vom 6. Oktober, SK 42/02, OTK ZU 2004, Nr. 9A, Pos. 97: „Derart innerlich differenzierte rechtsbildende Sphäre macht es erforderlich, dass jeder Akt des Ortsrechts einzeln für sich behandelt wird“.

¹⁶⁷ Vgl. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007, S. 70-71.

¹⁶⁸ Vgl. M. Karpiuk (Hrsg.), M. Czuryk, L. Grzonka, B. Krupa, P. Sobczyk, *Akty normatywne i administracyjne*, Warszawa 2009, S. 15.

¹⁶⁹ Urteil des Obersten Verwaltungsgerichts vom 24. Januar 2012, I OSK

Die Akte des Ortsrechts als Quellen des allgemein verbindlichen Rechts dürfen eine materielle rechtliche Grundlage für die von der Verwaltung erlassenen Bescheide darstellen¹⁷⁰. Unabhängig davon, ob sie durch Organe der territorialen Selbstverwaltung oder durch Organe der regionalen Regierungsverwaltung erlassen werden, sind sie in gleicher Weise rechtskräftig und nehmen eine gleichwertige Stellung in der Hierarchie der Rechtsquellen ein¹⁷¹. Es gibt auch keine Hierarchie unter den Akten des Ortsrechts, die durch Organe der territorialen Selbstverwaltung auf unterschiedlichen Ebenen erlassen werden, d.h. durch die Gemeinde, den Kreis und die Woiwodschaft der Selbstverwaltung.

Interessant stellt sich das Problem der Verhältnisse der Akte des Ortsrechts zu den Ausführungsverordnungen, die der Art. 92 der Verfassung der RP bestimmt. Es gibt Ansichten, in denen eine gleichwertige Stellung der Verordnungen und der Akte des Ortsrechts vertreten wird. Es gibt auch Apologeten der Konzeption, in der die Akte des Ortsrechts niedriger eingestuft werden sollten als die Verordnungen¹⁷². Interessant ist auch eine vermittelnde Ansicht. In Ansehung der dargestellten Ansicht sollte der Rechtsstatus der Akte des Ortsrechts je nach Stellung des rechtsbildenden Subjekts im politischen Sy-

1865/11, LEX Nr. 1120628; Urteil des Obersten Verwaltungsgerichts vom 18. Juli 2006, I OSK 669/06, LEX Nr. 275445.

¹⁷⁰ Beschluss des Obersten Verwaltungsgerichts vom 8. November 1999, OPK 3/99, ONSA 2000, Nr. 2, Pos. 51.

¹⁷¹ J. Lipski, *Akty prawa miejscowego w świetle regulacji prawnych, orzecznictwa i doktryny*, Warszawa 2009, S. 27.

¹⁷² Vgl. M. Karpiuk, *Akty prawa miejscowego organów samorządu terytorialnego*, (in:) M. Karpiuk, J. Kostrubiec, M. Paździor, K. Popik-Choraży, K. Sikora, *Legislacja...*, S. 110.

stem differenziert werden. Es wird auf die „Vorrangigkeit“ der Verordnungsnormen im Falle einer Kollision mit den Akten des Ortsrechts, die durch regionale Organe der Regierungsverwaltung erlassen werden, hingewiesen. Im Falle der Akte des Ortsrechts der Organe der territorialen Selbstverwaltung wird, aufgrund der in der Verfassung garantierten politischen Stellung der Organe der territorialen Selbstverwaltung, die These der Gleichwertigkeit dieser Akte mit den Verordnungen vertreten¹⁷³. Die Ausstattung der Organe der Einheiten der territorialen Selbstverwaltung mit Kompetenzen zum Erlassen von Akten des Ortsrechts ist nämlich eines der wichtigsten Anzeichen ihrer Selbstständigkeit und Ausdruck der rechtsbildenden Dezentralisierung der staatlichen Handlungen¹⁷⁴.

Knapp zusammenfassend muss angenommen werden, dass im polnischen Rechtssystem den Akten des Ortsrechts folgende Merkmale zugeschrieben werden¹⁷⁵. Es sind primäre Quellen des allgemeinverbindlichen Rechts. Sie können sowohl durch Organe der territorialen Selbstverwaltung als auch durch regionale Organe der amtlichen Regierungsverwaltung erlassen werden. Sie haben einen räumlich begrenzten Geltungsbereich und werden auf der Grundlage und innerhalb der gesetzlichen Grenzen erlassen. Die Bedingung für das Inkrafttreten der Akte des Ortsrechts ist grundsätzlich ihre Veröffentlichung im Amtsblatt der Woiwodschaft.

¹⁷³ Vgl. D. Dąbek, *Prawo miejscowe ...*, S. 82.

¹⁷⁴ Vgl. A. Korybski, J. Polanowski, *Wybrane zagadnienia stanowienia i ogłaszania aktów normatywnych prawa samorządowego*, (in:) S. Zieliński (Hrsg.), *Samorząd terytorialny w okresie przemian ustrojowych*, Radom 2001, S. 49.

¹⁷⁵ Vgl. J. Kostrubiec, *Źródła prawa*, (in:) L. Dubel, J. Kostrubiec, G. Ławnikowicz, Z. Markwart, *Elementy nauki o państwie i polityce*, Warszawa 2011, S. 337-338.

Die Akte des Ortsrechts werden in der Rechtslehre unterschiedlichen Kategorisierungen unterzogen¹⁷⁶. Aufgrund des Kriteriums des rechtsetzenden Subjekts unterscheidet man Akte des Ortsrechts, die durch Organe der Einheiten der territorialen Selbstverwaltung und durch regionale Organe der Regierungsverwaltung erlassen werden. Gestützt auf das Kriterium der Art der gesetzmäßigen Berechtigung werden die Akte des Ortsrechts auf der Grundlage ihrer Berechtigung differenziert: allgemein („eigenständige“ Akte – Satzungen), detailliert („Vollstreckungsakte“) und besonders („Ordnungsakte“)¹⁷⁷. Das in der juristischen Fachliteratur am häufigsten genannte Kriterium für die Unterteilung der Akte des Ortsrechts knüpft an das Subjektelement und die Art der gesetzmäßigen Berechtigung an. In diesem Zusammenhang unterscheidet man strukturell-organisatorische Akte, Vollstreckungsakte und Ordnungsakte¹⁷⁸.

Akte des Ortsrechts können auf allen Ebenen der territorialen Selbstverwaltung erlassen werden. Die Kompetenzen in diesem Bereich besitzen entsprechend: der Gemeinderat (in Ausnahmefällen – der Gemeindevorsteher, der Bürgermeister, der Stadtpräsident); der Kreistag (in Ausnahmefällen – der Kreisvorstand) und der Woiwodschaftstag. Die berechtigten Organe der territorialen Selbstverwaltung dürfen ihre Befugnisse im Bereich der Erlassung von Akten des Ortsrechts nicht auf ihre Exekutivorgane übertragen (Verbot der Subdelegation der rechtsbildenden Kompetenzen)¹⁷⁹.

¹⁷⁶ Vgl. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo...*, S. 182-183.

¹⁷⁷ Vgl. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2006, S. 67.

¹⁷⁸ Vgl. K. Sikora, *Istota i charakter prawny aktów prawa miejscowego w zakresie ich sądownoadministracyjnej kontroli*, Lublin 2017, s. 89-90.

¹⁷⁹ Vgl. Urteil des Obersten Verwaltungsgerichts vom 23. Oktober 1992, SA/Wr1057/92, ONSA 1992, Nr. 3-4, Pos. 94.

Die Organe der Gemeinde sind berechtigt, Akte des Ortsrechts ausschließlich auf der Grundlage der gesetzlichen Befugnisse zu erlassen. Der Gesetzgeber führt jedoch nicht genauer aus, wie eine gesetzmäßige Delegation gestaltet werden sollte. Trotzdem ist die Freiheit des Organs der territorialen Selbstverwaltung größer als im Falle entsprechender Befugnisse zum Erlassen von Ausführungsverordnungen. Der Art. 94 der Verfassung der RP bestimmt nämlich eine relativ lose Beziehung zwischen der gesetzmäßigen Berechtigung und dem auf seiner Grundlage erlassenen Akt des Ortsrechts¹⁸⁰.

Unter Berücksichtigung des Kriteriums des rechtsetzenden Subjekts und der Art der gesetzmäßigen Berechtigung lassen sich drei Kategorien der Akte des Ortsrechts unterscheiden, die die Gemeindeorgane erlassen: strukturell-organisatorische Akte; Ordnungsvorschriften und Vollstreckungsakte¹⁸¹.

Die Akte des Ortsrechts, die als strukturell-organisatorische Akte oder Satzungsvorschriften bezeichnet werden, werden auf der Grundlage von Art. 40 Abs. 2 des Gesetzes über die kommunale Selbstverwaltung erlassen. Sie werden vom Gemeinderat im Bereich der internen Struktur der Gemeinde und der Hilfseinheiten, der Organisation der Ämter und der Gemeindeinstitutionen, der Regeln der Verwaltung des Gemeindevermögens und der Regeln und des Modus der Nutzung der gemeindeeigenen Objekte und Einrichtungen erlassen. Die Grundlage zum Erlassen dieser Kategorie der Akte des Ortsrechts ist die allgemeine Kompetenznorm. Der Akt des Ortsrechts, der die

¹⁸⁰ Vgl. z.B. Urteil des woiwodschaftlichen Verwaltungsgerichts in Posen vom 16. September 2009, IV SA/Po 519/09, LEX Nr. 569963.

¹⁸¹ Vgl. W. Taras, A. Wróbel, *Samodzielność prawotwórcza samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, Nr. 7-8, S. 14.

Struktur einer Selbstverwaltungseinheit regelt, ist die Gemeindegliederung, die zu Vorschriften von besonderem Stellenwert gehört¹⁸². In der Rechtsprechung wird auf die übergeordnete Stellung der Satzungsbestimmungen im Verhältnis zu anderen Gemeindevorschriften hingewiesen¹⁸³. Aus diesem Grund wird sie in der Rechtslehre als „Verfassung der Selbstverwaltungsgemeinschaft“ bezeichnet¹⁸⁴. Die Akten, die die Regeln und den Modus der Nutzung der Objekte und öffentlichen Einrichtungen bestimmen, treten am häufigsten in Form von Ordnungen auf (z.B. Gemeindeamtsordnung, Benutzungsordnung der Sportplätze und Büchereien der Gemeinde)¹⁸⁵. Ein Beispiel der Bezeichnung von Regeln der Verwaltung des Gemeindevermögens auf dem Wege von Akten des Ortsrechts stellen wiederum die Richtlinien der Vermietung von Lokalen aus den Wohnungsressourcen der Gemeinde dar¹⁸⁶.

Zur Gewährleistung von öffentlicher Ordnung, Ruhe und Sicherheit darf der Gemeinderat Ordnungsvorschriften erlassen. Die rechtliche Möglichkeit, Akte des Ortsrechts dieser Art zu erlassen, besteht in einer Situation, in der dies für den Schutz des Lebens und der Gesundheit der Bürger notwendig ist. Der Ausdruck „notwendig“ bedeutet, dass es nicht umgan-

¹⁸² Vgl. B. Dolnicki, *Monokratyczne organy samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2004, Nr. 5-2, S. 14-15.

¹⁸³ Beschluss des Obersten Verwaltungsgerichts vom 4. April 1996, II SA 3174/95, ONSA 1997, Nr. 2, Pos. 64.

¹⁸⁴ P. Chmielnicki, *W sprawie pojęcia „materia statutowa”*, „Samorząd Terytorialny” 2003, Nr. 12, S. 19.

¹⁸⁵ Vgl. z.B. Urteil des woiwodschaftlichen Verwaltungsgerichts in Olsztyn vom 2. September 2010 II SA/Ol 659/10,

¹⁸⁶ Vgl. Beschluss des Obersten Verwaltungsgerichts vom 20. März 2002, II SA/Wr 177/02, OwSS 2002, Nr. 3, Pos. 73.

gen werden kann, unbedingt notwendig und unerlässlich ist¹⁸⁷. Darüber hinaus wies der Gesetzgeber darauf hin, dass das Gemeindeorgan Ordnungsvorschriften nur in dem Bereich erlassen darf, der nicht durch andere allgemein verbindliche Gesetze oder Vorschriften bestimmt wird. Die Akte besitzen also nur einen subsidiären Charakter und dürfen nicht zur laufenden Verwaltung der Gemeinde benutzt werden¹⁸⁸. Die in Art. 40 Abs. 3 des Gesetzes über die kommunale Selbstverwaltung bestimmten Voraussetzungen unterliegen keiner erweiternden Interpretation. Deshalb darf der Gemeinderat in anderen Fällen keine Ordnungsvorschriften erlassen, auch dann, wenn das Fehlen einer solchen Regulierung bestimmte Güter gefährden könnte¹⁸⁹. Die erfolgreiche Umsetzung der Normanordnungen, die sich aus den Ordnungsvorschriften ergeben, soll die Möglichkeit gewährleisten, sie mit Sanktionen zu belegen. Der Gesetzgeber stellte in Art. 40 Abs. 4 des Gesetzes über die kommunale Selbstverwaltung fest, dass die Ordnungsvorschriften für ihre Verletzung eine Geldstrafe vorsehen können. Sie wird in einem Modus und nach Regeln, die das Ordnungswidrigkeitsrecht festlegt, bestimmt.

Der Gemeinderat erlässt Ordnungsvorschriften in Form eines Beschlusses. In dringenden Fällen, damit eine schnelle und effektive Reaktion auf die Gefährdung der gesetzmäßig angezeigten Güter (Leben oder Gesundheit der Bürger, Ordnung,

¹⁸⁷ Urteil des woiwodschaftlichen Verwaltungsgerichts in Posen vom 8. Dezember 2010, IV SA/Po 793/10, LEX Nr. 821207

¹⁸⁸ Urteil des woiwodschaftlichen Verwaltungsgerichts in Gorzów Wielkopolski vom 11. März 2010 II SA/Go 72/10, LEX Nr. 599180.

¹⁸⁹ M. Karpiuk, *Przepisy porządkowe jako szczególny rodzaj prawa miejscowego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2015, Vol. XXIV, S. 29.

Ruhe, öffentliche Sicherheit) möglich ist, dürfen Ordnungsvorschriften durch exekutive Organe der Gemeinde in Form einer Verordnung erlassen werden. Sie führen jedoch keine eigenständige Existenz, denn sie müssen während der nächsten Sitzung des Gemeinderats bestätigt werden. Es ist nicht zu zulässig, eine Verordnung zu bestätigen, die keine Voraussetzungen, die in Art. 40 Abs. 3 des Gesetzes über die kommunale Selbstverwaltung erfüllt¹⁹⁰. Wird die Bestätigung verweigert oder werden die durch den Gemeindevorsteher erlassenen Ordnungsvorschriften dem Gemeinderat zu Bestätigung nicht vorgelegt, bestimmt das Gesetzgebungsorgan der Gemeinde die Frist, in der sie ihre Gültigkeit mit Wirkung *ex nunc* verliert¹⁹¹. Folglich hängt die Rechtskraft der Ordnungsvorschriften, die das Exekutivorgan erlässt, nicht nur von der Erfüllung der materiellen Voraussetzungen ab, die auf dem Eintreten eines „dringenden“ Falles beruht, sondern auch von der Erfüllung der formalen Voraussetzungen in Zusammenhang mit der Übergabe des lokalen Rechtsaktes zur Bestätigung an das Exekutivorgan¹⁹². Der Gemeindevorsteher (Bürgermeister, Stadtpräsident) hat die Pflicht, die Ordnungsvorschriften, die sowohl durch den Rat als auch das Exekutivorgan erlassen werden, am Folgetag ihres Erlasses zur Kenntnisnahme an die Gemeindevorsteher der benachbarten Gemeinde und an den Landrat des Kreises, in dem die Gemeinde liegt, zu senden.

¹⁹⁰ Urteil des Obersten Verwaltungsgerichts vom 8. Dezember 1992, SA/Wr 1306/92, ONSA 1993, Nr. 2, Pos. 56.

¹⁹¹ S. Dudziak, *Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd terytorialny – kryteria kwalifikacji, wymogi w zakresie prawidłowego stanowienia oraz konsekwencje prawne ich naruszenia*, „Samorząd Terytorialny” 2012, Nr. 3, S. 15.

¹⁹² S. Dudziak, *Akty...*, S. 15.

Die dritte Kategorie der lokalen Rechtsakte stellen Vollstreckungsakte *sensu stricte* dar. Der Gemeinderat erlässt sie auf der Grundlage und innerhalb der Grenzen der Befugnisse, die in Sondergesetzen enthalten sind. In diesem Fall ist es die Aufgabe der Akte des Ortsrechts, die lokalen Vorschriften an die Bedingungen und Bedürfnisse der lokalen Gesellschaft anzupassen. Besonders im Rahmen dieser Kategorie der Akte des Ortsrechts besteht eine Ähnlichkeit zu den Ausführungsverordnungen, die Art. 92 der Verfassung der RP festlegt. Der Gesetzgeber der Selbstverwaltung verfügt jedoch über eine vergleichsweise größere rechtsetzende Autonomie als der Ordnungsgeber. Die Ursache für diese Sachlage ist eine etwas freiere Formel der gesetzmäßigen Berechtigung zum Erlassen der Akte des Ortsrechts. Ein Beispiel für Vorschriften mit exekutivem Charakter sind örtliche Raumbewirtschaftungspläne¹⁹³ oder Beschlüsse über die Errichtung einer gebührenpflichtigen Parkzone¹⁹⁴.

Die Akte des Ortsrechts auf dem Gebiet eines Kreises erlässt prinzipiell der Kreistag. Das Ortsrecht schafft man auf der Grundlage und innerhalb der Grenzen der Befugnisse, die in Gesetzen enthalten sind, was bedeutet, dass eine solche Delegation zumindest den Gegenstand und den Bereich der Regulierung bezeichnen sollte¹⁹⁵. Ähnlich wie auf der Ebene der Gemeinde

¹⁹³ Vgl. Art. 14 Abs. 1 und 8 des Gesetzes über die Flächenplanung und Flächennutzung vom 27. März 2003 (einheitliche Fassung: Gesetzblatt der Republik Polen von 2017, Pos. 1073 mit Änderungen).

¹⁹⁴ Vgl. Art. 13b Abs. 3 des Gesetzes über öffentliche Straßen vom 21. März 1985 (einheitliche Fassung: Gesetzblatt der Republik Polen von 2016, Pos. 1440 mit Änderungen).

¹⁹⁵ M. Kotulski, *Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd terytorialny*, „Samorząd Terytorialny” 2001, Nr. 11, S. 34.

können die Vorschriften des Ortsrechts, die die Organe des Kreises erlassen, im Rahmen von drei Kategorien klassifiziert werden: strukturell-organisatorische (systemisch-organisatorische) Vorschriften, Ordnungs- und Ausführungsvorschriften¹⁹⁶.

Strukturell-organisatorische Akte des Ortsrechts stützen sich auf eine Art allgemeiner Klausel der rechtsbildenden Autonomie. In Ansehung von Art. 40 Abs. 2 Punkt 1 des Gesetzes über die Selbstverwaltung des Kreises werden die berufenen Akte in Angelegenheiten erlassen, die in der Satzung geregelt werden müssen. In der juristischen Literatur wird die Satzung in der Regel als eine Sammlung von Vorschriften mit eigenständigem Charakter bezeichnet, die auf der Grundlage einer gesetzmäßigen Delegation entstehen und die Aufgaben, die Struktur und die Art der Tätigkeit einer Institution oder Organisation regeln¹⁹⁷. Zu den strukturell-organisatorischen Akten gehören Beschlüsse, die einen besonderen Modus der Verwaltung des Vermögens des Kreises betreffen. Vom formal-rechtlichen Standpunkt aus gesehen handelt es sich dabei um Akte des Ortsrechts. In der Rechtsprechung und der Rechtslehre werden jedoch auch Ansichten vertreten, in denen auf ihren Anweisungscharakter hingewiesen wird, was unbegründet zu sein scheint¹⁹⁸. Einen strukturell-organisatorischen Charakter von Akten des Ortsrechts besitzen – ähnlich wie im Falle der Gemeinde – Beschlüsse über die Regeln und den Modus der Nut-

¹⁹⁶ B. Dolnicki, *Akty prawa miejscowego...*, S. 18. Vgl. auch: Beschluss der 7 Richter des Obersten Gerichts vom 17. Juni 1993, I PZP 2/93, OSNC 1994, Nr. 1, Pos. 1.

¹⁹⁷ M. Kotulski, *Akty prawa miejscowego...*, S. 38.

¹⁹⁸ Beschluss des Obersten Gerichts vom 26. September 1995, III AZP 22/95, OSNP 1996, Nr. 6, Pos. 80; M. Kotulski, *Akty prawa miejscowego...*, S. 39.

zung öffentlicher Objekte und Einrichtungen der Gemeinde. Sie werden in der Regel in Form von Ordnungen erlassen. Sie betreffen insbesondere Sportobjekte, kulturelle Einrichtungen etc.

Eine weitere Art der Akte des Ortsrechts stellen Ordnungsvorschriften des Kreises dar. Sie können in besonders begründeten Fällen durch den Kreistag erlassen werden, wenn dies für den Schutz des Lebens, der Gesundheit und des Eigentums der Bürger sowie der Umwelt notwendig ist, außerdem auch zur Gewährleistung der Ordnung, der Ruhe und der öffentlichen Sicherheit (subjektive Voraussetzung). Der Gesetzgeber führte auch das Raumkriterium ein. Die Ordnungsvorschriften dürfen in einer Situation erlassen werden, in der die Ursachen, die ihren Erlass begründen, auf einem Gebiet vorliegen, das größer als eine Gemeinde ist (territoriale Voraussetzung). Analog zu entsprechenden Bestimmungen der Gemeinde können die Ordnungsvorschriften in einem durch gesonderte allgemein verbindliche Vorschriften nicht festgelegten Bereich erlassen werden (objektive Voraussetzung). Die Bedingungen für das Erlassen von Ordnungsvorschriften auf Kreisebene ist das kumulative Eintreten aller drei Voraussetzungen und die Erfüllung der Bedingung eines „besonders begründeten Falls“¹⁹⁹. Es sollte beachtet werden, dass dieses letzte Element in Bezug auf die Ordnungsvorschriften der Gemeinde nicht auftritt²⁰⁰. Die Ordnungsvorschriften können Geldstrafen vorsehen, die im Modus und nach Regeln, die im Ordnungswidrigkeitsrecht bestimmt werden, zu verhängen sind. In dringenden Fällen dürfen Ordnungsakte durch den Kreisvorstand erlas-

¹⁹⁹ M. Kotulski, *Akty prawa miejscowego...*, S. 35-36.

²⁰⁰ Vgl. Art. 40 Abs. 3 des Gesetzes über die kommunale Selbstverwaltung.

sen werden. Sie müssen dann während der nächsten Sitzung des Kreistags bestätigt werden. Sie treten jedoch außer Kraft, wenn sie dem Kreistag zu Bestätigung nicht vorgelegt werden oder wenn dieser ihre Bestätigung verweigert. Ein solcher Fall kann in Ausnahmesituationen eintreten. Man soll sie auf Fälle beschränken, wenn der eingetretene tatsächliche Zustand die Notwendigkeit einer sofortigen Reaktion begründet, und der Kreistag keine Möglichkeit hat, rechtsbildende Tätigkeiten im notwendigen Bereich und Zeitraum zu ergreifen, um die in Art. 41 Abs. 1 des Gesetzes über die Selbstverwaltung des Kreises genannten Werte zu schützen²⁰¹. Es sollte beachtet werden, dass in der oben dargestellten Situation die Kompetenzen im Bereich der Verabschiedung von Ordnungsvorschriften nur der Kreisrat besitzt, und nicht der Landrat. Das Erlassen von Ordnungsvorschriften zieht seitens des Landrats die Mitteilungspflicht dieser Tatsache am nächsten Tag nach ihrem Erlass nach sich, gegenüber den exekutiven Organen der Gemeinden, die auf dem Gebiet des Kreises liegen und den Gemeindevorstehern der benachbarten Kreise.

Die dritte Kategorie der Akte des Ortsrechts der Organe der Selbstverwaltung des Kreises stellen Vollstreckungsakte dar. Sie erfüllen die analoge Funktion zu den entsprechenden Vorschriften, die auf Gemeindeebene erlassen werden. Der Kreistag erlässt auf der Grundlage und innerhalb der gesetzlichen Befugnisse auf dem Gebiet des Kreises verbindliche Akte des Ortsrechts. In diesem Fall – wie dies bereits zuvor erwähnt

²⁰¹ M. Karpiuk, *Akty prawa miejscowego organów samorządu terytorialnego*, (in:) M. Karpiuk, J. Kostrubiec, M. Paździor, K. Popik-Choraży, K. Sikora, *Legislacja...*, S. 122.

wurde – geht es um örtliche Vorschriften mit exekutivem Charakter im strengen Sinne²⁰². Dabei sollte betont werden, dass die Formulierung „auf der Grundlage und innerhalb der Grenzen des Gesetzes“ aus Art. 40 Abs. 1 des Gesetzes über die Selbstverwaltung des Kreises sowohl auf die Akte des Ortsrechts, die in der Rechtslehre als Vollstreckungsakte bezeichnet werden als auch auf die Ordnungsvorschriften zu beziehen ist.

Das zum Erlassen von Akten des Ortsrechts auf der Ebene der Selbstverwaltung der Woiwodschaft berechnete Organ ist ausschließlich der Woiwodschaftstag. In diesem Fall gibt es nur zwei Kategorien von Akten des Ortsrechts. Der Woiwodschaftstag kann ein Ortsgesetz mit strukturell-organisatorischem oder exekutivem Charakter schaffen. Aufgrund der Funktionsweise der Regierungsverwaltung auf der Ebene der Woiwodschaft (Region), hat der Gesetzgeber die rechtsbildenden Kompetenzen im Bereich der Verabschiedung von Ordnungsvorschriften dem Woiwoden zuerkannt²⁰³. Die Akten des Ortsrechts, die durch den Woiwodschaftstag erlassen werden, können auf dem Gebiet der ganzen Woiwodschaft oder einem Teil davon verbindlich sein.

²⁰² Ein Beispiel für diese Art des Ortsrechts kann der Beschluss des Kreistags über die Zuordnung einer öffentlichen Straße zur Kategorie einer Kreisstraße. Vgl. Art. 6a Abs. 2 des Gesetzes über öffentliche Straßen vom 21. März 1985 (einheitliche Fassung; Gesetzblatt der Republik Polen von 2016, Pos. 1440); Urteil des woiwodschaftlichen Verwaltungsgerichts in Danzig vom 6. August 2008, III SA/Gd 197/08, LEX Nr. 511402.

²⁰³ Art. 60 Abs. 1 des Gesetzes über den Woiwoden und die Regierungsverwaltung in der Woiwodschaft vom 23. Januar 2009 (einheitliche Fassung; Gesetzblatt der Republik Polen vom 2015, Pos. 525 mit Änderungen). Vgl. ausführlicher: K. Sikora, *Akty prawa miejscowego terenowych organów administracji rządowej*, (in:) M. Karpiuk, J. Kostrubiec, M. Paździor, K. Popik-Chorąży, K. Sikora, *Legislacja administracyjna...*, S. 145.

Im Rahmen der Kategorie örtlicher Vorschriften mit strukturell-organisatorischem Charakter beschließt der Woiwodschafstag die Woiwodschaftssatzung, die gemäß Art. 7 Abs. 1 des Gesetzes über die Selbstverwaltung der Woiwodschaft nach Absprache mit dem Ministerpräsidenten beschlossen wird. Mit Wirkung strukturell-organisatorischer Gesetze bestimmt man auch die Regeln der Verwaltung des Woiwodschaftsvermögens und die Regeln und den Modus der Nutzung der öffentlichen Objekte und Einrichtungen der Woiwodschaft. Die zweite Art der Vorschriften des Ortsrechts stellen Vollstreckungsakte dar. Sie werden auf der Grundlage detaillierter Befugnisse, die in Gesetzen enthalten sind, erlassen. Die vom Woiwodschaftstag angenommenen Akte des Ortsrechts unterzeichnet der Vorsitzende des Woiwodschaftstags unmittelbar nach ihrem Beschluss und sorgt für ihre Veröffentlichung.

Die Bedingung für das Inkrafttreten von Akten des Ortsrechts als allgemein verbindlicher Rechtsvorschriften ist ihre Veröffentlichung im Amtsblatt der Woiwodschaft²⁰⁴. Diese Vorschriften treten grundsätzlich nach Ablauf von 14 Tagen ab Tag ihrer Veröffentlichung in Kraft, es sei denn, der jeweilige normative Akt bestimmte eine längere Frist. Eine Ausnahme stellen Ordnungsvorschriften dar, die nach Ablauf von drei Tagen ab Tag ihrer Veröffentlichung in Kraft treten. In begründeten Fällen können sie jedoch in einer kürzeren Frist als drei Tage in Kraft treten, sogar am Tag ihrer Veröffentlichung. Es geht um Situationen, in denen ein Verzug in dem Inkrafttreten

²⁰⁴ Art. 13 Punkt 2 des Gesetzes über die Veröffentlichung von normativen Akte und einiger anderer Rechtsakte vom 20. Juli 2000 (einheitliche Fassung: Gesetzblatt der Republik Polen von 2017, Pos. 1523 mit Änderungen).

der Ordnungsvorschriften irreparable Schäden oder ernsthafte Gefährdung des Lebens, der Gesundheit oder des Vermögens verursachen könnte²⁰⁵. Die Ordnungsvorschriften müssen durch Bekanntmachungen sowie auch auf eine im jeweiligen Gebiet übliche Art oder in den Massenmedien veröffentlicht werden. Das Ziel einer solchen Lösung ist die Notwendigkeit, dass sich ein möglichst breiter Kreis von Empfängern in einer möglichst kurzen Zeit mit dem Inhalt der Vorschriften vertraut macht²⁰⁶. Dies befreit jedoch das Organ nicht von der Pflicht, sie im Amtsblatt der Woiwodschaft zu veröffentlichen.

Die rechtsbildende Tätigkeit der territorialen Selbstverwaltung unterliegt der Aufsicht auf der Grundlage des Legalitätskriteriums. Das Aufsichtsorgan stellt in diesem Bereich der Woiwode dar. In Bezug auf die Akte des Ortsrechts, die finanzielle Angelegenheiten betreffen, verfügt die regionale Rechnungskammer über die Aufsichtsbefugnisse. Die rechtliche Grundlage, die die Regeln der Aufsicht über die rechtsbildende Tätigkeit der Organe der Einheiten der territorialen Selbstverwaltung betrifft, spiegelt sich sowohl in den Verfassungsbestimmungen als auch in den Gesetzen der Selbstverwaltung wider²⁰⁷, was im Kapitel VIII ausführlich behandelt wird.

²⁰⁵ Art. 4 Abs. 3, *ibidem*.

²⁰⁶ M. Karpiuk, *Przepisy porządkowe jako szczególny rodzaj prawa miejscowego*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2015, Vol. 24, Nr. 5, S. 33. DOI: <http://dx.doi.org/10.17951/sil.2015.24.4.21>

²⁰⁷ Vgl. Art. 171 Abs. 1 und 2 der Verfassung der RP; Art. 91 Abs. 1 des Gesetzes über die kommunale Selbstverwaltung; Art. 79 Abs. 1 des Gesetzes über die Selbstverwaltung des Kreises; Art. 82 Abs. 1 des Gesetzes über die Selbstverwaltung der Woiwodschaft.

Kapitel V

Das Gut der territorialen Selbstverwaltung

Die territoriale Selbstverwaltung braucht materielle Mittel, um ihre Aufgaben erfüllen zu können. Zu diesen Mitteln, die eine angemessene Befriedigung der Bedürfnisse der (lokalen oder regionalen) Selbstverwaltungsgemeinschaft ermöglichen, gehört u.a. das Vermögen, über das die einzelnen Einheiten der territorialen Selbstverwaltung verfügen.

Die Pflicht, der territorialen Selbstverwaltung einen angemessenen, finanziellen Status zu sichern, ergibt sich sogar aus der Verfassung der Republik Polen. Gemäß Art. 165 Abs. 1 der Verfassung haben die Einheiten der territorialen Selbstverwaltung eine Rechtspersönlichkeit sowie steht ihnen das Eigentumsrecht und andere Vermögensrechte²⁰⁸ zu. Das in Art. 165 Abs. 1 der polnischen Verfassung formulierte Unabhängigkeitsprinzip der Einheiten der territorialen Selbstverwaltung macht die ihnen zuerkannte Rechtspersönlichkeit aus, mit besonderer Betonung der ihnen zustehenden subjektiven Rechte mit privatrechtlichem Charakter, d.h. Eigentum und andere Vermögensrechte²⁰⁹. Das kommunale Eigentum bildet eine reale Garantie ihrer Rechtspersönlichkeit. Eigentümerbefugnisse, in deren Rahmen die

²⁰⁸ Siehe auch: P. Winczorek, *Komentarz...*, s. 329-330.

²⁰⁹ Beschluss des Verfassungsgerichtshofs vom 14. Mai 2002 r., K 9/01, OTK ZU 2002, Nr 3A, Pos. 37, oder Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 15. März 2005, K 9/04, OTK ZU 2005, Nr 3A, Pos. 24.

territoriale Selbstverwaltung Entscheidungen trifft und Profite aus dem ihr gehörenden Eigentum zieht, sind ein Garant für die Unabhängigkeit und entscheiden über die Realität des Selbstverwaltungssystems im Staat²¹⁰. Für die tatsächliche Unabhängigkeit der territorialen Selbstverwaltung ist es wichtig, dass sie über entsprechende Mittel und materielle Basis verfügt. Die Basis sollte das der Einheiten der territorialen Selbstverwaltung zustehende Eigentumsrecht und andere Vermögensrechte sicherstellen (Nutzungsrecht, Dienstbarkeit, Pfand)²¹¹. Das Unabhängigkeitsprinzip der Einheiten der territorialen Selbstverwaltung hat aber keinen absoluten Charakter. Der Schutz des kommunalen Eigentums kann die Rechte des Gesetzgebers zur Gestaltung der Vermögensverhältnisse im Staat nicht ausschließen oder aufheben. Eine insbesondere aus dem Gesetz folgende Einschränkung verstößt gegen das Verfassungsprinzip der Unabhängigkeit der territorialen Selbstverwaltung nicht, dann aber, wenn sie ihre Begründung in den durch die Verfassung geschützten Zielen und Werten findet, deren Vorrang vor dem Unabhängigkeitsprinzip der territorialen Selbstverwaltung in den Vorschriften der Verfassung eine Begründung finden muss. Daher kann die Bewertung, ob eine konkrete Regelung die Voraussetzung des gerechtfertigten Eingriffs in die Unabhängigkeit der territorialen Selbstverwaltung erfüllt, ohne Auslegung, die sich auf das Ziel und die Axiologie des die Einschränkungen einführenden Gesetzes bezieht, nicht vorgenommen werden²¹².

²¹⁰ Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 12. April 2000, K 8/98, OTK 2000, Nr 3, Pos. 87.

²¹¹ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, S. 749.

²¹² Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 29. Oktober 2010, P 34/08, OTK ZU 2010, Nr 8A, Pos. 84.

Das Eigentum der territorialen Selbstverwaltung, über das in Art. 165 der polnischen Verfassung die Rede ist, ist ein subjektives Recht, ein Eigentum im zivilrechtlichen (technischen) Sinne und deshalb nimmt sie den allgemeinen Schutz, den die Verfassung der Republik Polen diesem subjektiven Recht gibt, in Anspruch. Das Muster, das aus dieser Vorschrift folgt, betont zusätzlich die Verfassungsgarantie der Rechtssubjektivität der territorialen Selbstverwaltung, ihrer Unabhängigkeit von dem Staat. Das Eigentum als Garant der Unabhängigkeit der Selbstverwaltung hat eine Bedeutung für die Staatsform. Der Eingriff des Gesetzgebers in die Vermögensherrschaft dieses Trägers bedeutet immer nicht nur einen Verstoß gegen die ihm zuerkannten Rechte, sondern er ist auch eine Einschränkung seiner Unabhängigkeit²¹³. Obwohl das in Art. 165 Abs. 1 der Verfassung der Republik Polen zuerkannte Eigentum ein subjektives Recht ist, das Eigentum im zivilrechtlichen Sinn, hat die andere Konstruktion der Ausführung des kommunalen Eigentums zur Folge, dass sich dieses Eigentum zwar nicht hinsichtlich des Kerns aber schon hinsichtlich der Bedingungen von dem nicht öffentlichen Eigentum unterscheidet. Das muss in Folge den Umfang des Verfassungsschutzes der Selbstverwaltungstätigkeit im Vergleich zu juristischen Personen des Privatrechts beeinflussen²¹⁴.

Man sollte die Ansicht teilen, dass das kommunale Eigentum den Einheiten der kommunalen Selbstverwaltung nicht für ihre beliebige Nutzung zuerkannt wurde, sondern mit der Bestimmung zur Verwendung für öffentliche Zwecke, insbesondere

²¹³ Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 12. April 2000, K 8/98, OTK 2000, Nr 3, Pos. 87.

²¹⁴ Beschluss des Verfassungsgerichtshofs vom 22. Mai 2007 r., SK 70/05, OTK ZU 2007, Nr 6A, Pos. 60.

für die Befriedigung von kollektiven Bedürfnissen der Gebietskörperschaft²¹⁵. Das den Einheiten der territorialen Selbstverwaltung gehörende Eigentum an Immobilien muss also immer öffentlichen Aufgaben, die sie zu erfüllen hat, untergeordnet sein²¹⁶. Die territoriale Selbstverwaltung führt öffentliche Aufgaben aus. Öffentliche Aufgaben, die durch die jeweilige Einheit der territorialen Selbstverwaltung auf den zu dem kommunalen Eigentum gehörenden Grundstücken ausgeführt werden, darunter auf Immobilien, die im Wege der Enteignung erworben wurden, dienen der Befriedigung der Bedürfnisse der Selbstverwaltungsgemeinschaft²¹⁷. Die Einschätzung der Möglichkeiten, öffentliche Aufgaben auszuführen, erfordert Eigentumsbestand und Vermögensrechte, die der Einheit der Selbstverwaltung zur Verfügung stehen, zu berücksichtigen²¹⁸. Das kommunale Eigentum ist vor allem die Vermögenssicherung der Ausführung von öffentlichen Selbstverwaltungsaufgaben²¹⁹. Das Eigentum bildet eine ökonomische Grundlage für die Tätigkeit der territorialen Selbstverwaltung²²⁰. Öffent-

²¹⁵ Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 10. März 2015, K 29/13, OTK ZU 2015, Nr 3A, Pos. 28.

²¹⁶ Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 21. Oktober 2008, P 2/08, OTK ZU 2008, Nr 8A, Pos. 139.

²¹⁷ Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 9. April 2002, K 21/01, OTK ZU 2002, Nr 2A, Pos. 17.

²¹⁸ Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 25. November 2003, K 37/02, OTK ZU 2003, Nr 9A, Pos. 96.

²¹⁹ Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 20. Februar 2002, K 39/00, OTK ZU 2002, Nr 1A, Pos. 4.

²²⁰ M. Karpiuk, *Ekonomiczne i ustrojowoprawne podstawy funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce (zagadnienia wybrane)*, (in:) M. Chrzanowski, J. Kostrubiec, I. Nowikowski (Hrsg.), *Państwo – prawo – polityka. Księga poświęcona pamięci Profesora Henryka Groszyka*, Lublin 2012, S. 160.

liche Aufgaben mit der Nutzung des Eigentums der territorialen Selbstverwaltung können im Rahmen der kommunalen Wirtschaft in einer der für solche Tätigkeit geeigneten Formen ausgeführt werden.

Die Tatsache, dass die territoriale Selbstverwaltung öffentliche Aufgaben mit der Nutzung des kommunalen Eigentums ausführt, beeinflusst einerseits die Akzeptanz von vielen Einschränkungen in der Ausführungsart dieses Eigentums, andererseits aber gebietet die Position der Selbstverwaltung in Situationen eines möglichen Verlusts des Eigentums, das für die Ausführung von öffentlichen Aufgaben bestimmt ist, zu stärken²²¹. Das den Gemeinden gehörende Eigentum spielt also eine besondere, verfassungsmäßige Rolle. Im gewissen Sinne entscheidet es nämlich über die Realität des Selbstverwaltungssystems. Das Bestehen der Abhängigkeit, die Art. 165 Abs. 1 der Verfassung der RP zum Ausdruck bringt, bindet zweifellos den ordentlichen Gesetzgeber, und gleichzeitig bedeutet eine derartige Einschränkung in der Rechtssetzung, dass die geplanten Regulierungen gegen den konstitutionellen Umfang der Selbständigkeit der territorialen Selbstverwaltung nicht verstoßen. Schon aus diesen Ausführungen geht hervor, dass die eventuelle Schmälerung des Vermögensbestands der Selbstverwaltung im Wege des Gesetzes eine besonders gründliche Kontrolle erfordert. Die Grundlage des Verfassungsschutzes des kommunalen Eigentums folgt direkt aus dieser Vorschrift und ist dadurch stärker, dass diese Vorschrift das kommunale Eigentum als Garant der Rechtspersönlichkeit der territorialen

²²¹ Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 13. März 2014, P 38/11, OTK ZU 2014, Nr 3A, Pos. 31.

Selbstverwaltung betrachtet, eines der bedeutenden Elemente des demokratischen Staates²²².

Das kommunale Gut bilden gemäß Art. 43 des Gesetzes über die kommunale Selbstverwaltung das Eigentum und andere Vermögensrechte, die den einzelnen Gemeinden und ihren Verbänden gehören, sowie das Gut anderer kommunaler juristischer Personen, darunter Unternehmen²²³. Ein Grundbestandteil des kommunalen Eigentums sind Immobilien, wobei es keine Teilung des kommunalen Eigentums hinsichtlich ihrer Herkunft gibt. Das ganze kommunale Gut wird als homogen aus diesem Grund betrachtet, dass dieses Gut im zivilrechtlichen Sinn zu verstehen ist²²⁴. Aus solcher Bestimmung des Gutes ergeben sich bestimmte Konsequenzen. Und zwar, zum Schutz des kommunalen Gutes (aller seiner Bestandteile) werden zivilrechtliche Mittel eingesetzt²²⁵.

Im Allgemeinen soll man feststellen, dass das kommunale Gut Aktiva aber keine Passiva umfasst. Das ergibt sich aus dem Begriff des Gutes in Bezug auf den allgemeinen Begriff des Gutes sowie in Bezug auf das kommunale Gut. Daraus folgt, dass das Gut die Gesamtheit der Vermögensrechte, die einem Träger zustehen und nicht die Gesamtheit aller Rechte und Pflichten bildet²²⁶.

²²² Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 12. April 2000, K 8/98, OTK 2000, Nr 3, Pos. 87.

²²³ Siehe auch: S. Rudnicki, (in:) S. Dmowski, S. Rudnicki, *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga pierwsza. Część ogólna*, Warszawa 2003, S. 162, oder M. Karpiuk, *Ekonomiczne...*, S. 160.

²²⁴ Urteil des Obersten Verwaltungsgerichts vom 12. Januar 2000, I SA 208/99, LEX Nr. 55775.

²²⁵ G. Bieniek, *Nieruchomości jednostek samorządu terytorialnego*, (in:) G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2007, S. 223-224.

²²⁶ Urteil des Obersten Verwaltungsgerichts vom 12. Januar 2000, I SA 208/99, LEX Nr. 55775.

Art. 46 des Gesetzes über die Selbstverwaltung des Kreises stellt auch fest, dass das Kreisgut das Eigentum und andere Vermögensrechte sind, die durch den Kreis oder andere juristische Personen des Kreises erworben wurden. Juristische Personen des Kreises sind außer Kreis Organisationseinheiten der Selbstverwaltung, denen Gesetze direkt diesen Status gewähren, sowie diejenigen juristischen Personen, die auf Grund anderer Gesetze ausschließlich durch den Kreis gegründet werden können. Der Kreis ist in den zivilrechtlichen Verhältnissen ein Träger von Rechten und Pflichten, die sich auf das Kreisgut beziehen, die aber anderen juristischen Personen des Kreises nicht gehören²²⁷. Ähnliche Lösungen wurden in Art. 47 des Gesetzes über die Selbstverwaltung der Woiwodschaft vorgesehen, nach dessen Vorschriften das Woiwodschaftsgut das Eigentum und andere Vermögensrechte sind, die durch die Woiwodschaft oder andere juristische Personen der Woiwodschaft erworben wurden. Juristische Personen des Kreises sind außer Kreis Organisationseinheiten der Selbstverwaltung, denen Gesetze direkt diesen Status gewähren, sowie diejenigen juristischen Personen, die auf Grund anderer Gesetze ausschließlich durch den Kreis gegründet werden können. Die Woiwodschaft ist in den zivilrechtlichen Verhältnissen ein Träger von Rechten und Pflichten, die sich auf das Woiwodschaftsvermögen beziehen, die aber anderen juristischen Personen der Woiwodschaft nicht gehören. Das Gut, allgemein definiert, sind Vermögensrechte, also solche, deren Wert in Geld bemessen werden kann. Dazu gehören: Eigentum, Erb-

²²⁷ Siehe auch: G. Bieniek, *Nieruchomości...*, S. 230, oder M. Karpiuk, *Ekonomiczne...*, S. 161.

nießbrauch, beschränkte dingliche Rechte, Forderungen, und Rechte an immateriellen Gütern²²⁸.

Das Gut ist gemäß Art. 44 des Zivilgesetzbuches das Eigentum und andere Vermögensrechte. Der Begriff „Gut“ ist von dem Begriff „Vermögen“ zu unterscheiden. Obwohl die beiden Termine oft als identisch anerkannt werden, ist ihr Begriffsumfang aber nicht identisch. Es wird nämlich angenommen, dass der Begriff „Vermögen“ in zwei Bedeutungen gebraucht wird: in einer engeren, wo er nur Aktiva, d.h. Vermögensrechte einer juristischen Person bezeichnet, was mit dem Begriff „Gut“ gleichgesetzt werden kann, und in einer breiteren, wo er die Gesamtheit der Vermögensrechte und -pflichten einer juristischen Person bedeutet. Das Vermögen sind Gutsbestandteile, die sich sowohl als Aktiva als auch als Passiva ausgliedern lassen, die z.B. Verkehrs-, Erbgegenstand oder eine Grundlage der Haftung für die Verbindlichkeiten sein können²²⁹. Das Vermögen bildet eine bestimmte Masse, die nicht nur aus Aktiva sondern auch aus Passiva besteht²³⁰.

Das Eigentum im Sinne des Art. 44 des Zivilgesetzbuches soll man zivilrechtlich verstehen, als das stärkste subjektive Recht auf die Sache, mit bedingungslosem, wirksamem Charakter, *erga omnes*, nicht im ökonomischen Sinne als Gesamtheit der Vermögensrechte²³¹. In dieser Vorschrift wird ausdrücklich auf Eigentum als Grundelement des Gutes hingewiesen, wobei es

²²⁸ A. Szewc, *Ustawa o samorządzie województwa...*, S. 410-411.

²²⁹ Urteil des Appellationsgerichts in Łódź vom 28. März 2014 r., I ACa 1278/13, LEX Nr. 1451723.

²³⁰ S. Rudnicki, (in:) S. Dmowski, S. Rudnicki, *Komentarz...*, S. 157.

²³¹ S. Rudnicki, *Mienie*, (in:) G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości...*, S. 169.

nicht ausschließlich mit Eigentum gleichgesetzt wird²³². Nach der in Art. 44 des Zivilgesetzbuches enthaltenen Definition ist das Eigentumsrecht nur einer der Bestandteile des Gutes, das Gut umfasst nämlich außer Eigentumsrecht, alle anderen Arten der subjektiven Vermögensrechte, d.h. sowohl andere Sachenrechte als auch Vermögensrechte, die aus dem Schuldverhältnis folgen. Aus dieser Definition geht eine Schlussfolgerung hervor, dass im Unterschied zum Eigentum, sowohl Sachen, als auch Gegenstände, die keine Sachen sind, ein Gegenstand anderer Vermögensrechte sein können. Rechte, die ein Gut bilden, müssen doch einen Vermögenscharakter haben, der davon abhängt, ob das Recht einen Vermögenswert im Verkehr hat²³³.

Die Erwerbsart des kommunalen Gutes bestimmt Art. 44 des Gesetzes über die kommunale Selbstverwaltung und das erfolgt: auf Grund des Gesetzes Vorschriften, die das Gesetz über die territoriale Selbstverwaltung einführen; durch Übergabe der Gemeinde des Gutes im Zusammenhang mit der Gründung einer neuen Gemeinde oder Änderung deren Grenzen, die Übergabe des Gutes erfolgt im Wege der Abmachung zwischen zwei Gemeinden, und falls solche nicht zustande kommt - durch die Entscheidung des Ministerpräsidenten, die auf Antrag des für öffentliche Verwaltung zuständigen Ministers getroffen wird; infolge der Übergabe durch die Regierungverwaltung gemäß Vorschriften, die durch die Regierung in Form einer Verordnung bestimmt werden; infolge ihrer eigenen Wirtschaftstätigkeit; durch andere Rechtsgeschäfte; in anderen Fällen, die durch andere Vorschriften bestimmt werden.

²³² M. Karpiuk, *Instytucja wywłaszczenia nieruchomości*, Warszawa 2015, S. 15.

²³³ Urteil des Obersten Gerichts vom 9. März 2004, I CK 425/03, LEX Nr. 599735. Siehe auch: S. Rudnicki, (in:) S. Dmowski, S. Rudnicki, *Komentarz...*, S. 158.

Das Nationalgut (Staatsgut), das zu: Nationalräten und lokalen Organen der Staatsverwaltung des niedrigsten Grades; Staatsunternehmen, für die die oben genannten Organe die Funktion des Gründungsorgans erfüllt haben, Betrieben und anderen Organisationseinheiten, die den Nationalräten und lokalen Organen der Staatsverwaltung des niedrigsten Grades untergeordnet waren - gehörte, wurde am Tag des Inkrafttretens des Gesetzes (am 27. Mai 1990) mit der Rechtskraft zum Gut der zuständigen Gemeinden²³⁴. Die Übergabe des Nationalguts (Staatsguts) erfolgte mit der Rechtskraft und die Entscheidung über die Kommunalisierung, die ausschließlich den Übergang des Eigentumsrechts eines bestimmten Gutsbestandteils vom Fiskus auf die zuständige Gemeinde bestätigt, hat einen deklaratorischen Charakter²³⁵.

Das Gut des Fiskus, über das Einrichtungen und staatliche Organisationseinheiten verfügten, wurde am 1. Januar 1999 durch die Einheiten der territorialen Selbstverwaltung übernommen, an diesem Tag wurde es mit der Rechtskraft das Gut der zuständigen Einheiten der territorialen Selbstverwaltung. Den Erwerb dieses Gutes hat der Woiwode im Wege einer Entscheidung festgestellt²³⁶. Dem Erwerb durch die territoriale Selbstverwaltung unterliegt das Gut des Fiskus, über das Ein-

²³⁴ Art. 5 Abs. 1 Durchführungsbestimmungen des Gesetzes über die kommunale Selbstverwaltung und des Gesetzes über kommunalen Beamten vom 10. Mai 1990 (Gesetzblatt der Republik Polen Nr. 32, poz. 191 mit Änderungen). Siehe auch: G. Bieniek, *Nieruchomości...*, S. 225.

²³⁵ Urteil des Obersten Verwaltungsgerichts vom 18. Januar 2013, I OSK 1502/11, LEX Nr. 1342078.

²³⁶ Art. 60 Durchführungsbestimmungen der Gesetzen über die Reform der öffentlichen Verwaltung vom 13. Oktober 1998 (Gesetzblatt der Republik Polen Nr. 133, Pos. 872 mit Änderungen).

bezustand, die Parteien sind an das Rechtsgeschäft gebunden und müssen sich der Handlungen enthalten, die gegen Rechte der anderen Partei verstoßen könnten, falls die Voraussetzung verwirken sollte²³⁸. Die Pflicht, eine Gegenzeichnung zu leisten, besteht nur dann, wenn das Rechtsgeschäft die Entstehung von Geldverbindlichkeiten zur Folge haben kann. Im Falle der Anordnung des Vorgesetzten, eine Gegenzeichnung zu leisten und dann ihre Leistung, besteht für den Gemeindegemeinderat die Pflicht, den regionalen Rechnungshof sowie Gemeinderat über diese Tatsache zu informieren. Das sind Organe, die angemessene Kontrollmaßnahmen in diesem Bereich einleiten können.

In Art. 49 des Gesetzes über die kommunale Selbstverwaltung steht, dass die Gemeinde für Verbindlichkeiten anderer kommunaler juristischer Personen keine Haftung trägt und die tragen keine Haftung für Verbindlichkeiten der Gemeinde. Sollte die Gemeinde aufgehoben oder geteilt werden, dann tragen die Gemeinden, die ihr Gut übernommen haben, gesamtschuldnerisch die Haftung für ihre Verbindlichkeiten. Die Rechtspersönlichkeit zu haben, ist nicht nur mit der Eigenschaft der Selbständigkeit sondern auch der Haftung verbunden. Die juristische Person handelt im eigenen Namen und auf eigene Verantwortung. Die Verbindlichkeit, über die in dieser Vorschrift die Rede ist, ist ein Korrelat der Befugnis des Gläubigers und der Pflicht der Handlung oder Unterlassung seitens des Schuldners²³⁹.

²³⁸ Urteil des Appellationsgerichts in Białystok vom 29. August 2013, I ACa 340/13, LEX Nr. 1369222, oder Urteil des Appellationsgerichts in Szczecin, das Urteil vom 13. März 2013, I ACa 848/12, LEX Nr. 1344230.

²³⁹ K. Bandarzewski, (in:) P. Chmielnicki (Hrsg.), *Komentarz...*, S. 466.

Die Pflicht der an der Verwaltung des kommunalen Gutes teilnehmenden Personen ist eine besonders sorgfältige Verwaltungsausführung gemäß seiner Bestimmung und sein Schutz, was aus Art. 50 des Gesetzes über die kommunale Selbstverwaltung folgt. Die in der Vorschrift gebrauchten Begriffe „Verwaltung“ und „Bewirtschaftung“ soll man breit verstehen als Aufnahme aller Handlungen, die mit dem kommunalen Gut verbunden sind. Es geht dabei um Handlungen, die im Rahmen der ordentlichen Verwaltung ausgeführt werden, sowie Handlungen, die über die ordentliche Verwaltung hinausreichen. Der Begriff Verwaltung umfasst Rechtsgeschäfte und tatsächliche Handlungen sowie Prozesshandlungen. Es handelt sich hier sowohl um die im Rahmen des Zivilrechts ausgeführten Verwaltungstätigkeiten als auch Handlungen, die in den für das Verwaltungsrecht typischen Formen ausgeführt werden²⁴⁰.

Zur ausschließlichen Zuständigkeit des Gemeinderates (was aus Art. 18 Abs. 2 Pkt. 9 des Gesetzes über die kommunale Selbstverwaltung folgt) gehört, Beschlüsse über Vermögensangelegenheiten der Gemeinde zu fassen, die über die ordentliche Verwaltung hinausgehen, darunter Beschlüsse hinsichtlich Regelungen des Erwerbs, der Veräußerung und Belastung von Immobilien, deren Verpachtung und Vermietung für einen befristeten Zeitraum von länger als 3 Jahren oder auf unbefristete Zeit. Das bedeutet, dass es in diesen Angelegenheiten nicht möglich sein wird, die Kompetenzen einem anderen Organ zu übertragen, also Entscheidungen in diesem Bereich dür-

²⁴⁰ Urteil des Obersten Verwaltungsgerichts vom 21. September 2011, I OSK 1022/11, LEX Nr. 1131463.

fen nicht von einem Gemeindevorsteher, Bürgermeister oder Stadtpräsidenten getroffen werden.

Zum Exekutivorgan der Gemeinde gehört laufende Gutsbewirtschaftung der Gemeinde, dagegen entscheidet das Entscheidungsorgan im Umfang der Angelegenheiten, die ihm gemäß der Gesetzesvorschriften und in deren Rahmen übertragen worden sind. Der Gemeinderat darf keine Handlungen vornehmen, für die das Exekutivorgan zuständig ist, denn das würde gegen das Verfassungsprinzip der Einteilung der territorialen Selbstverwaltungsorgane in Vollzugs- und Gesetzgebungsorgane verstoßen ²⁴¹. Das Exekutivorgan der Gemeinde ist nicht zu Handlungen berechtigt, die dem Gemeinderat zugeteilt worden sind und seine ausschließliche Zuständigkeit darstellen.

Gemäß Art. 24 des Gesetzes über die Immobilienwirtschaft gehören zum kommunalen Immobilienbestand Immobilien, die ein Eigentumsgegenstand der Gemeinde sind und nicht in Erbnießbrauch bestellt worden sind, sowie Immobilien, die ein Gegenstand eines Nießbrauchs der Gemeinde sind. Der Immobilienbestand der Gemeinden kann zu Entwicklungszwecken der Gemeinden und organisierten Investitionshandlungen verwendet werden, insbesondere zur Realisierung des Wohnungsbaus und der damit verbundenen Anlagen der technischen Infrastruktur sowie zur Realisierung anderer öffentlicher Zwecke. Die Grundlage für die Bildung des kommunalen Immobilienbestands sind Studien von Bedingungen und Richtungen der kommunalen Raumbewirtschaftung. Zum Immobilienbestand gehören Immobilien, an denen die Gemeinde effektiv sein Ei-

²⁴¹ Urteil des woiwodschaflichen Verwaltungsgerichts in Gorzów Wielkopolski vom 30. Juli 2014, II SA/Go 394/14, LEX Nr. 1519881.

gentumsrecht oder Erbnießbrauch ausüben kann²⁴². Die Bewirtschaftung der kommunalen Immobilien ist ein Beweis für ihre Selbständigkeit und ihren Status der juristischen Person sowie die ihr zustehenden Eigentumsrechte und andere Vermögensrechte²⁴³. Der Begriff „der kommunale Immobilienbestand“ sowie „das kommunale Gut“ sind nicht identisch, aber die Immobilien aus dem Immobilienbestand das kommunale Gut bilden können, wenn sie in der Kategorie der Aktiva wahrgenommen werden.

Das Gesetz über die kommunale Selbstverwaltung verwendet den Begriff das kommunale Gut, diesen Begriff verwendet aber weder das Gesetz über die Selbstverwaltung des Kreises noch das Gesetz über die Selbstverwaltung der Woiwodschaft. Den Begriff „kommunal“ verwendet das Gesetz über die kommunale Wirtschaft. Art. 1 des Gesetzes über die kommunale Wirtschaft bestimmt „die kommunale Wirtschaft“ als Ausführung durch die Einheiten der territorialen Selbstverwaltung eigener Aufgaben, um kollektive Bedürfnisse der Selbstverwaltungsgemeinschaft zu befriedigen. „Die kommunale Wirtschaft“ umfasst insbesondere gemeinnützige Aufgaben, deren Ziel es ist, laufend und ununterbrochen kollektive Bedürfnisse der Bevölkerung im Wege der allgemein zugänglichen Dienstleistungen zu befriedigen. Der Begriff „die kommunale Wirtschaft“ bezieht sich also auf alle Einheiten der territorialen Selbstverwaltung, während „das kommunale Gut“ nur auf die Gemeinde. Das Gesetz über die kommunale Selbstverwaltung sollte also den Be-

242 A. Tułodziecki, (in:) J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2011, S. 168.

243 Beschluss des Obersten Verwaltungsgerichts vom 4. Dezember 2012 r., I OSK 2817/12, LEX Nr. 1239448.

griff „das Gut der Gemeinde“ und nicht „das kommunale Gut“ verwenden, um nicht zur Verwirrung beizutragen.

Im Falle von Kreisen und kreisfreien Städten wurden nicht übertragen: das Gut des Fiskus, das zum landwirtschaftlichen Eigentum des Fiskus gehört, das Eigentum der Immobilien, die zum Immobilienbestand des Fiskus gehören, die aber nicht zur Ausführung der Kreisaufgaben dienen; das Gut des Fiskus, das durch Staatliches Forstwirtschaftsunternehmen „Staatsforst“ verwaltet wird; Rechte auf Aktien und Anteile, die dem Fiskus gehören; das Gut von staatlichen Unternehmen, für die das Gründungsorgan Woiwoden oder Schatzminister sind ²⁴⁴. Der Gesetzgeber hat hier das Ausschlussprinzip angewandt - d.h. den Ausschluss der Kreiszuständigkeit für das ausdrücklich genannte Gut. Es gehört der Regierungsverwaltung.

Art. 48 Abs. 1-2 des Gesetzes über die Selbstverwaltung des Kreises bestimmt die Abgabe der Willenserklärungen im Namen des Kreises. Die Willenserklärung über Vermögensangelegenheiten im Namen des Kreises, gemäß dieser Vorschrift, geben zwei Vorstandsmitglieder oder ein Vorstandsmitglied und eine durch den Vorstand berechnigte Person ab. Der Vorstand darf Mitarbeiter des Landratsamtes, Leiter der Kreisdienste, Kreisaufsichten und Feuerwehr sowie Organisationseinheiten des Kreises zur Abgabe der Willenserklärungen ermächtigen, die mit der Ausführung von laufenden Aufgaben des Kreises verbunden sind. Die Erteilung der Vollmacht, darunter auch der Prozessvollmacht in einer Zivilsache über das Vermögen,

²⁴⁴ § 9 der Regierungsverordnung vom 2. Februar 1999 über die Vermögensübergabe vom Staat an Kreisen und Kreisstädten und über Ausschluss bestimmter Vermögensarten von Vermögensübergabe (Gesetzblatt der Republik Polen Nr. 13, Pos. 114).

ist zweifellos eine Willenserklärung des Vollmachtgebers, die gemäß Art. 48 Abs. 1 des Gesetzes über die Selbstverwaltung des Kreises entweder von zwei Vorstandsmitgliedern oder einem Vorstandsmitglied und einer durch den Vorstand berechtigten Person abgegeben werden darf²⁴⁵. Daher dürfen weder das Exekutivorgan des Kreises noch der Landrat eine Willenserklärung über Vermögensangelegenheiten im Namen des Kreises abgeben.

Der Gesetzgeber in Art. 48 Abs. 1 des Gesetzes über die Selbstverwaltung des Kreises hat eine Ausnahme von dem in Art. 26 Abs. 1 des Gesetzes über die Selbstverwaltung des Kreises ausgedrückten Prinzip eingeführt, nach dem das Exekutivorgan des Kreises der Vorstand *in corpore* ist, sowie von dem in Art. 34 Abs. 1 des o.g. Gesetzes ausgedrückten Prinzip, nach dem der Landrat laufende Angelegenheiten des Kreises leitet und den Kreis nach außen vertritt²⁴⁶.

Wenn ein Rechtsgeschäft die Entstehung von Geldverbindlichkeiten zur Folge haben kann, ist zu dessen Rechtswirksamkeit eine Gegenzeichnung des Kreiskämmerers oder der von ihm bevollmächtigten Person nötig, aber nichtsdestotrotz ist der Kreiskämmerer, der die Gegenzeichnung verweigert, dazu verpflichtet, die Gegenzeichnung auf die schriftliche Anordnung des Landrates zu leisten, aber er soll gleichzeitig darüber den Kreisrat und den regionalen Rechnungshof informieren, was sich aus Art. 48 Abs. 3-4 des Gesetzes über die Selbstverwaltung des Kreises ergibt. Im Falle von Rechtsgeschäften, die

²⁴⁵ Urteil des Obersten Gerichts vom 25. September 2014, II CSK 779/13, LEX Nr. 1621329.

²⁴⁶ Urteil des woiwodschafftlichen Verwaltungsgerichts in Warschau vom 12. April 2007, LEX Nr. 461369.

die Entstehung von Geldverbindlichkeiten im Kreis zur Folge haben können, gilt dasselbe Prinzip wie in der Gemeinde, nach dem der Kreiskämmerer eine Art „Filtrationseinschränkung“ ist, indem er seine Gegenzeichnung leistet.

Gemäß Art. 50 des Gesetzes über die Selbstverwaltung des Kreises wurde das Prinzip besonderer Sorgfalt bei der Ausübung der Gutsverwaltung der lokalen, überkommunalen Einheit der territorialen Selbstverwaltung - des Kreises eingeführt. Diese Vorschrift nennt aber keine Folgen, wenn besondere Sorgfalt bei der Verwaltung des Kreisgutes nicht eingehalten wird. Das bedeutet aber nicht, dass die in der Vorschrift enthaltene Norm keine Sanktionen vorsieht, weil sie aus anderen Vorschriften folgen, die für das jeweilige Rechtsgebiet geltend sind²⁴⁷.

Zum Immobilienbestand des Kreises gehören Immobilien, die ein Eigentumsgegenstand des Kreises sind und nicht in Erbnießbrauch bestellt worden sind, sowie Immobilien, die ein Gegenstand des Erbnießbrauchs des Kreises sind, was aus Art. 25a des Gesetzes über die Immobilienwirtschaft folgt. Immobilien, die zum Immobilienbestand des Kreises gehören, müssen nicht innerhalb der administrativen Grenzen des jeweiligen Kreises liegen²⁴⁸.

Im Falle des Gutes, das der Selbstverwaltung der Woiwodschaft gehört, wird das Gut des Fiskus sowie das Gut des Fiskus, das von staatlichen juristischen Personen verwaltet wird, gemäß Art. 49 des Gesetzes über die Selbstverwaltung der Woiwodschaft dieser Selbstverwaltungseinheit auf Grund eines

²⁴⁷ J. Jagoda, (in:) B. Dolnicki (Hrsg.), *Ustawa...*, S. 407.

²⁴⁸ A. Tułodziecki, (in:) J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wołanin, *Ustawa...*, S. 172.

grundsätzlich von Amts wegen erlassenen Beschlusses der Woiwoden übertragen. Als Berufungsorgan gegen diesen Beschluss gilt der Schatzminister. Der Erwerb des Gutes ist unentgeltlich und erfolgt am Tag, an dem der Beschluss über dessen Übertragung rechtswirksam geworden ist. Der von dem Woiwoden erlassene Beschluss hat gemäß Art. 49 Abs. 1 des Gesetzes über die Selbstverwaltung der Woiwodschaft einen konstitutiven Charakter, weil eine neue Rechtslage erst durch den Beschluss geschaffen wird²⁴⁹. Aus dem Wortlaut dieser Vorschrift geht hervor (Übertragung des Gutes der Woiwodschaft), dass der Nachweis der dort aufgelisteten Voraussetzungen (das Gut des Fiskus, das zur Realisierung von Aufgaben der Woiwodschaft dient) den Woiwoden dazu verpflichtet, einen Beschluss über den Eigentumserwerb des Gutes durch die Woiwodschaft zu erlassen, ohne Rücksicht darauf nehmen zu müssen, nach welchen Regeln und unter welchem Titel das Gut durch die Woiwodschaft verwaltet wurde. Die Bezeichnung „das Gut, das zur Realisierung von Aufgaben der Woiwodschaft dient“ soll man auf diese Art und Weise interpretieren, dass sie sich auf Fälle bezieht, in denen die jeweilige Sache zur richtigen Realisierung von Aufgaben der Woiwodschaft nötig und unentbehrlich ist²⁵⁰. Ein Gegenstand, der der Woiwodschaft übertragen werden kann, kann also das Gut des Fiskus sein, das zur Realisierung von Aufgaben der Woiwodschaft dient²⁵¹, im Zusam-

²⁴⁹ Urteil des woiwodschaftlichen Verwaltungsgerichts in Warschau vom 23. Februar 2011, I SA/Wa 1616/10, LEX Nr. 1129373.

²⁵⁰ Urteil des woiwodschaftlichen Verwaltungsgerichts in Warschau vom 22. September 2006 r., I SA/Wa 1207/06, LEX Nr. 256619.

²⁵¹ Urteil des Obersten Verwaltungsgerichts vom 7. Februar 2007, I OSK 110/06, LEX Nr. 362481.

menhang damit wird aber eine erfolgreiche Bewerbung um den im besprochenen Verfahren Erwerb des Gutes, das erst in Zukunft dieser Aufgaben dienen sollte, ausgeschlossen sein²⁵².

Gemäß Art. 50 des Gesetzes über die Selbstverwaltung der Woiwodschaft kann das Gut des Fiskus sowie das Gut des Fiskus, das von staatlichen juristischen Personen verwaltet wird und zur Ausführung von Wirtschaftsaufgaben, die den gemeinnützigen Umfang überschreiten, dienen, der Woiwodschaft auf Antrag des Woiwodschaftsvorstands übertragen werden, wenn dieses Gut zur Realisierung der Entwicklungsstrategie der Woiwodschaft und operationeller Programme für die Region dienen soll, mit Ausschluss des Gutes, das für die Befriedigung der Reprivatisierungsansprüche oder Realisierung des Programms zur allgemeinen Eigentumsübertragung bestimmt ist. Die Übertragung des Gutes erfolgt unentgeltlich, im entsprechenden Verfahren für die Übertragung der erworbenen Rechte, wobei die Übertragung des Eigentums und anderer Rechte am Gegenstand auf Grund des endgültigen Beschlusses des Schatzministers erfolgt. Die Verweigerung der Gutsübertragung erfolgt im Wege eines endgültigen Beschlusses des Schatzministers. Die Übertragung des Gutes der Woiwodschaft ist gemäß Art. 50 des Gesetzes über die Selbstverwaltung der Woiwodschaft ein Antragsmodus, das Organ leitet das Verfahren ein, wenn ein entsprechender Antrag des Woiwodschaftsvorstands eingeht.

Fragen, die sich auf die Abgabe der Willenserklärungen im Namen der Woiwodschaft und die Gegenzeichnung beziehen,

²⁵² Urteil des woiwodschaftlichen Verwaltungsgerichts in Warschau vom 14. März 2006, I SA/Wa 1196/05, LEX Nr. 197571.

wurden in Art. 57 des Gesetzes über die Selbstverwaltung der Woiwodschaft geregelt. Willenserklärungen im Namen der Woiwodschaft gibt der Marschall der Woiwodschaft mit einem Mitglied des Woiwodschaftsvorstands ab, es sei denn, dass die Satzung der Woiwodschaft anders bestimmt. Der Woiwodschaftssekretär kann den Marschall zur Abgabe von Willenserklärungen, anderen als in der Satzung der Woiwodschaft vorgesehen, einzeln ermächtigen. Ein Rechtsgeschäft, auf Grund dessen eine Geldverbindlichkeit entsteht, erfordert zu dessen Wirksamkeit eine Gegenzeichnung des Hauptbuchhalters des Woiwodschaftshaushalts oder einer von ihm dazu ermächtigten Person. Der Hauptbuchhalter des Woiwodschaftshaushalts, der die Gegenzeichnung verweigert, leistet sie doch auf die schriftliche Anordnung des Marschalls der Woiwodschaft, aber er informiert gleichzeitig darüber den Woiwodschaftssekretär und den regionalen Rechnungshof. Der Woiwodschaftsvorstand kann Mitarbeiter des Marschallamts zur Abgabe von Willenserklärungen ermächtigen, die mit der Führung der laufenden Geschäfte der Woiwodschaft verbunden sind. Die Gegenzeichnung hat einen internen Charakter und stellt nur eine Bestätigung dar, dass die Vermögenslage der Einheit der territorialen Selbstverwaltung ihr ermöglicht, ihren Geldverbindlichkeiten, die aus einem bestimmten Rechtsgeschäft entstehen, nachzukommen²⁵³.

Ein Rechtsgeschäft, auf Grund dessen eine Geldverbindlichkeit entsteht, erfordert zu dessen Wirksamkeit gemäß Art. 57 Abs. 3 des Gesetzes über die Selbstverwaltung der Woiwodschaft eine Gegenzeichnung des Hauptbuchhalters des Woi-

²⁵³ R. Klyszcz, *Ustawy...*, S. 79.

wodschaftshaushalts oder einer von ihm ermächtigten Person. Die erwähnte Vorschrift findet in Angelegenheiten Anwendung, auch wenn sie indirekt mit dem Gut der Woiwodschaft verbunden sind. Die genannte Vorschrift gilt aber nicht für das Gut anderer Träger als Woiwodschaft, auch wenn die Woiwodschaft tatsächlich über es verfügt. Im Falle des Gutes der Woiwodschaft, das übertragen wurde und über das die Organisationseinheiten der Woiwodschaft verfügen, findet im Umfang der Vertretungsregelung (während der Ausführung bestimmter Rechtsgeschäfte) die Vollmacht Anwendung, über die in Art. 56 des Gesetzes über die Selbstverwaltung der Woiwodschaft die Rede ist²⁵⁴. Im Zusammenhang damit ist die durch den Woiwodschaftsvorstand dem Leiter der Organisationseinheit der Selbstverwaltung erteilte Vollmacht

Immobilien, die ein Eigentumsgegenstand der Woiwodschaft sind und nicht in Erbnießbrauch bestellt worden sind, sowie Immobilien, die ein Gegenstand eines Erbnießbrauchs der Woiwodschaft sind, gehören gemäß Art. 25c des Gesetzes über die Immobilienwirtschaft zum Immobilienbestand der Woiwodschaft. Aus dem Gesichtspunkt der Eingliederung der Immobilie in den Immobilienbestand ist ihr Eigentum und nicht ihre Lage von Bedeutung²⁵⁵.

²⁵⁴ Urteil des Appellationsgerichts in Katowice vom 27. Mai 2015, V ACa 830/14, LEX Nr. 1746331.

²⁵⁵ A. Tułodziecki, (in:) J. Jaworski, A. Prusaczek, A. Tułodziecki, M. Wolanin, Ustawa..., S. 173.

Kapitel VI

Die Finanzwirtschaft der territorialen Selbstverwaltung

Aufgrund der Verfassung wurden die Finanzierungsquellen der Aufgaben der territorialen Selbstverwaltung gewährt, was die Stabilität öffentlicher Finanzen auf lokaler und regionaler Ebene sicherstellen sollte. Die verfassungsrechtliche Bestimmung allgemeiner Grundsätze der Finanzierung der territorialen Selbstverwaltung zwingt den Gesetzgeber zu solcher legislativen Aktivität, die diesen Grundsätzen entspricht.

Das Verfügen über notwendige Finanzmittel zwecks Verwirklichung eigener Politik stellt eine Komponente der Dezentralisierung öffentlicher Gewalt dar²⁵⁶. Auch die territoriale Selbstverwaltung gehört zur Struktur, die selbständig ihre Aufgaben finanziert, mit denen sie gesetzlich betraut wurde. In diesem Bereich verfügt sie über einen Ermessensspielraum bei gleichzeitiger Berücksichtigung des Legalitätsprinzips als grundlegendes Prinzip bezüglich der Handlungen öffentlicher Verwaltung.

Gemäß Art. 167 der Verfassung der Republik Polen wird den Einheiten der territorialen Selbstverwaltung ein Anteil,

²⁵⁶ Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 18. Februar 2003, K 24/02, OTK ZU 2003, Nr 2A, Pos. 11, oder Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 18. Juli 2006, U 5/04, OTK ZU 2006, Nr. 7A, Pos. 80.

entsprechend den ihnen zufallenden Aufgaben, an öffentlichen Einkünften gewährleistet. Zu den Einkünften der Einheiten der territorialen Selbstverwaltung gehören ihre eigenen Einkünfte sowie allgemeine staatliche Beihilfen und zweckgebundene staatliche Zuwendungen. Die Quellen der Einkünfte der territorialen Selbstverwaltung müssen gesetzlich bestimmt werden. Änderungen im Aufgaben- und Zuständigkeitsbereich der Einheiten der territorialen Selbstverwaltung folgen zusammen mit entsprechenden Änderungen bei der Aufteilung der öffentlichen Einkünfte²⁵⁷. Aus dieser Vorschrift lassen sich folgende Grundsätze herleiten: der Grundsatz der Gewährleistung der Einheiten der territorialen Selbstverwaltung entsprechenden Anteils an den öffentlichen Einkünften gemäß den ihnen zufallenden Aufgaben (Art. 161 Abs. 1 der Verfassung RP); der Grundsatz der Übertragung von Einkünften von der zentralen Ebene auf die Ebene der Selbstverwaltung (Art. 167 Abs. 2 der Verfassung RP); der Grundsatz primärer Bedeutung von eigenen Einkünften der territorialen Selbstverwaltung für die Finanzierung eigener Aufgaben (Art. 167 Abs. 2 i.V.m. Art. 166 Abs. 1 der Verfassung RP). Laut dem Grundsatz der Angemessenheit, der im Art. 167 Abs. 1 der Verfassung RP geäußert wurde, muss der Übertragung neuer Aufgaben auf die Einheiten der territorialen Selbstverwaltung die Übertragung entsprechender Einkünfte beiwohnen. Als offensichtliche Folge unterschiedlicher Aufgabengestaltung der Selbstverwaltung von Gemeinden, Kreisen und Woiwodschaften sollte man die Unterschiede im System von Einkünften der Einheiten der territorialen Selbstverwaltung einzelner Ebenen be-

²⁵⁷ Siehe auch: M. Klimek, *Konstytucyjne podstawy samorządu terytorialnego w Polsce w XX wieku*, (in:) M. Karpiuk (Hrsg.), *Samorząd...*, S. 35.

trachten. Zwar bestimmt die Verfassung RP gemäß Art. 167 Abs. 2, dass für alle Einheiten der territorialen Selbstverwaltung eine einheitliche Struktur von Einkünften gilt, die eigene Einkünfte, allgemeine staatliche Beihilfen und zweckgebundene staatliche Zuwendungen umfasst, aber die Höhe dieser Einkünfte aus den erwähnten Quellen, ihre interne Differenzierung sowie auch ihre Bedeutung für jede Selbstverwaltungsebene variiert²⁵⁸.

Die Verfassung RP äußert gemäß Art. 167 Abs. 2 einen Grundsatz, der von wesentlicher Bedeutung für das staatliche System ist und bestimmt, dass die Übertragung der Einkünfte auf die Selbstverwaltung infolge der Verminderung öffentlicher Finanzmittel erfolgt, die zentraler öffentlicher Verwaltung zur Verfügung stehen. Dieser Prozess soll von oben nach unten und nicht umgekehrt ablaufen. Somit gehört sowohl die Gewährung von eigenen Einkünften zugunsten der Selbstverwaltung, also die Übertragung der gesetzlich bestimmten Einkunftsquellen der Selbstverwaltung auf unbestimmte Zeit, als auch die zusätzliche Finanzierung in Form von Zuwendungen, die der Selbstverwaltung bestimmte Befugnisse einräumen, zu den Pflichten der zentralen Gewalt, die sie zu erfüllen hat und womit sie sich selbst *sui generis* einschränkt²⁵⁹.

Es wurde den Einheiten der territorialen Selbstverwaltung vom Gesetzgeber gemäß Art. 167 der Verfassung RP ein Anteil an den öffentlichen Einkünften gewährleistet. Der Begriff „öffentliche Einkünfte“ umfasst alle öffentlichen Finanzmittel, die von berechtigten Trägern auf gesetzlicher Grundlage und für

²⁵⁸ Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 4. März 2014, K 13/11, OTK ZU 2014, Nr. 3A, Pos. 28.

²⁵⁹ Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 25. Juli 2006 r, K 30/04, OTK ZU 2006, Nr. 7A, Pos. 86.

öffentliche Zwecke beschaffen sind²⁶⁰. Der vom Gesetzgeber in dieser Vorschrift verwendete Ausdruck „wird (...) gewährleistet“ weist darauf hin, dass die öffentliche Gewalt verpflichtet ist, einen Teil ihrer Einkünfte den Einheiten der territorialen Selbstverwaltung zur Verfügung zu stellen²⁶¹.

Der Finanzierung ausgeübter Tätigkeiten kommt eine besondere Rolle im wirtschafts-finanziellen Mechanismus jeder Einheit der territorialen Selbstverwaltung zu. Der Umfang dieser Tätigkeit sollte von Einkünften abhängen, die eine Einheit für die Deckung der dadurch entstandenen Kosten bestimmen kann²⁶². Also aus dem Wesen eigener Aufgaben der Einheiten der territorialen Selbstverwaltung folgt, dass die Finanzierung dieser Aufgaben einen eigenständigen und kreativen Charakter haben muss. Es besteht also eine verfassungsrechtliche Verpflichtung zur Gewährung der Selbstverwaltung entsprechender Einkünfte, die der Wahrnehmung eigener Aufgaben für die Zeit ihrer Betrauung dienen werden. Diese Gewährung beschränkt sich keineswegs nur auf die Geldvergabe, wie dies bei übertragenen Aufgaben der Fall ist, sondern sie lässt sich aus einem Bündel rechtlicher Regelungen und Merkmale herleiten, die die selbständige Wahrnehmung und Finanzierung von Aufgaben mit solcher Rechtsform in harmonischer Weise so vereinigen, dass diese Selbständigkeit die allgemeine Wahrnehmung öffentlicher Aufgabe weder vereitelt noch verhindert²⁶³.

²⁶⁰ P. Winczorek, *Komentarz...*, S. 332.

²⁶¹ B. Banaszak, *Konstytucja...*, S. 754.

²⁶² A. Koźuch, *Teoretyczne aspekty zarządzania finansami lokalnymi*, (in:) A. Koźuch, M. Stych (Hrsg.), *Prawno-organizacyjne aspekty zarządzania w gminie*, Częstochowa 2011, S. 186.

²⁶³ Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 18. Dezember 2008 r., K 19/07, OTK ZU 2008, Nr. 10A, Pos. 182.

Das Wesen finanzieller Eigenständigkeit äußert sich darin, dass den Einheiten der territorialen Selbstverwaltung entsprechende Einkünfte gewährleistet sind, die ihnen die Wahrnehmung der Aufgaben ermöglichen, mit denen sie betraut wurden. Das bedeutet auch, dass diesen Einheiten, innerhalb der gesetzlichen Schranken, einen Ermessensspielraum bezüglich ihrer Ausgabenpolitik zugeschrieben wurde. Es müssen aber, für die Umsetzung dieses Grundsatzes, entsprechende formelle Garantien und Verfahrensgarantien geschaffen werden²⁶⁴. Nach Art. 167 der Verfassung RP wurde den Einheiten der territorialen Selbstverwaltung ein den auf sie zukommenden Aufgaben entsprechender Anteil an den öffentlichen Einkünften bestimmt. Es wird auch bestätigt, dass den Änderungen im Aufgaben- und Zuständigkeitsbereich der Einheiten der territorialen Selbstverwaltung die entsprechenden Änderungen bei der Aufteilung öffentlicher Einkünfte folgen²⁶⁵. Infolgedessen sollte man die finanzielle Eigenständigkeit der Einheiten der territorialen Selbstverwaltung als Recht auf eigenständige Betreibung der Finanzwirtschaft, d.h. die Erhebung gesetzlich vorgesehener Einkünfte und die Verfügung über sie zwecks der Wahrnehmung gesetzlicher Aufgaben verstehen²⁶⁶. Eines der Hauptziele dieses

²⁶⁴ Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 24. März 1998, K 40/97, OTK ZU 1998, Nr. 2, Pos. 12.

²⁶⁵ Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 30. März 1999, K 5/98, OTK ZU 1999, Nr. 3, Pos. 39. Siehe auch: M. Karpiuk, *Nadzór i kontrola gospodarki finansowej samorządu terytorialnego*, (in:) M. Klimek, J. Czerw, B. Więckiewicz (Hrsg.), *Samorząd gminny w III Rzeczypospolitej. Doświadczenia i perspektywy*, Lublin 2013, S. 197, oder M. Klimek, *Pojęcie i istota samorządu terytorialnego w Polsce*, (in:) M. Klimek, J. Czerw, B. Więckiewicz (Hrsg.), *Samorząd...*, S. 14.

²⁶⁶ Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 16. März 1999, K 35/98, OTK ZU 1999, Nr. 3, Pos. 37.

Grundsatzes ist, den Einheiten der territorialen Selbstverwaltung die Finanzmittel sicherzustellen, die den auf sie zukommenden Aufgaben adäquat sind.²⁶⁷ Sein Wesen ist aber auch die Freiheit der Einheiten der territorialen Selbstverwaltung im Bereich der Ausgabenpolitik (mit Berücksichtigung gesetzlicher Vorbehalte) und die Schaffung formeller Garantien und Verfahrensgarantien für die Umsetzung dieses Grundsatzes²⁶⁸.

Die Finanzmittel, die den Einheiten der territorialen Selbstverwaltung gewährleistet sind, müssen den Aufgaben entsprechen, mit denen sie betraut wurden. Angemessene öffentliche Einkünfte ermöglichen den Einheiten der territorialen Selbstverwaltung eine ordnungsgemäße Aufgabenwahrnehmung zugunsten der Gebietskörperschaften, die die Einheiten vertreten. Es kann aber nicht so sein, dass die kommunale Gewalt auf die Optimierung der Einnahmen-Ausgaben-Politik verzichtet, denn in der Tat gilt sie als „Gastgeber in ihrem Gebiet“ und verfügt über das Merkmal der Eigenständigkeit²⁶⁹. Ein adäquates Verhältnis der Einkünfte zu Aufgaben schafft die Möglichkeit, eigene Finanzpolitik zu führen, beeinflusst die Entwicklung der Einkommensmöglichkeiten und ist ein wesentlicher Auswirkungsfaktor auf die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften²⁷⁰.

²⁶⁷ Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 30. März 1999, K 5/98, OTK ZU 1999, Nr. 3, Pos. 39.

²⁶⁸ Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 24. März 1998, K 40/97, OTK ZU 1998, Nr. 2, Pos. 12; Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 7. Juni 2001, K 20/00, OTK ZU 2001, Nr. 5, Pos. 119, oder Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 18. September 2006, K 27/05, OTK ZU 2006, Nr. 8A, Pos. 105.

²⁶⁹ M. Karpiuk, *Zasady regulujące funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce*, (in:) M. Karpiuk (Hrsg.), *Samorząd...*, S. 73.

²⁷⁰ E. Kotowska, *Dochody podatkowe jednostek samorządu terytorialnego, ze szczególnym uwzględnieniem udziałów z tytułu podatku dochodowego od*

Zur Verletzung des Grundsatzes finanzieller Eigenständigkeit der Einheiten der territorialen Selbstverwaltung kommt u.a. dann, wenn die Quellen eigener Einkünfte der Einheiten der territorialen Selbstverwaltung vom Gesetzgeber in solcher Weise modifiziert werden, dass sie nicht mehr formellen und materiellen Voraussetzungen entsprechen werden bzw. solche Modifikation wird so erheblich sein, dass das Wesen finanzieller Eigenständigkeit der Einheit der territorialen Selbstverwaltung auf tiefgreifende Art verletzt wird und damit zum offensichtlichen Missverhältnis zwischen dem Aufgabenumfang und dem Niveau der Einkünfte führen wird²⁷¹.

Auch im Art. 9 der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung wurden Grundsätze der Finanzierung lokaler Gebietskörperschaften bestimmt. Nach dieser Vorschrift haben die kommunalen Gebietskörperschaften, im Rahmen der nationalen Wirtschaftspolitik, einen Anspruch auf angemessene Eigenmittel, über die sie in Ausübung ihrer Zuständigkeiten frei verfügen können. Die Finanzmittel der kommunalen Gebietskörperschaften müssen in angemessenem Verhältnis zu den durch die Verfassung oder das Gesetz vorgesehenen Zuständigkeiten stehen. Zumindest teilweise müssen die Finanzmittel der kommunalen Gebietskörperschaften aus lokalen

osób fizycznych (PIT) i podatku dochodowego od osób prawnych (CIT), (in:) H. Kisilowska, E. Malak (Hrsg.), *Dwudziestolecie...*, S. 281-282.

²⁷¹ Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 15. Dezember 1997, K 13/97, OTK ZU 1997, Nr. 5-6, Pos. 69; Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 16. März 1999, K 35/98, OTK ZU 1999, Nr. 3, Pos. 37; Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 30. März 1999, K 5/98, OTK ZU 1999, Nr. 3, Pos. 39; Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 7. Juni 2001, K 20/00, OTK ZU 2001, Nr. 5, Pos. 119, oder Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 25. Juli 2006, K 30/04, OTK ZU 2006, Nr. 7A, Pos. 86.

Steuern und Gebühren stammen, bei denen sie das Recht haben, den Hebesatz im gesetzlichen Rahmen festzusetzen. Die Finanzierungssysteme, auf denen die Mittel beruhen, die den lokalen Gebietskörperschaften zur Verfügung stehen, müssen ausreichend vielfältig und dynamisch gestaltet sein, damit diese soweit wie praktisch möglich in die Lage versetzt werden, der tatsächlichen Entwicklung der Kosten für die Ausübung ihrer Zuständigkeiten Schritt zu halten. Der Schutz der finanziell schwächeren lokalen Gebietskörperschaften erfordert die Einführung von Finanzausgleichsverfahren oder gleichwertigen Maßnahmen, die zum Ausgleich der Auswirkungen ungleicher Verteilung der möglichen Finanzquellen und der Kostenlasten bestimmt sind. Derartige Verfahren oder Maßnahmen dürfen die Entscheidungsfreiheit der lokalen Gebietskörperschaften in ihrem eigenen Verantwortungsbereich nicht schmälern. Die lokalen Gebietskörperschaften sollten auf geeignetem Weg zu der Frage angehört werden, in welcher Weise ihnen umverteilte Mittel zugeteilt werden sollen. Soweit möglich werden Zuweisungen an die lokalen Gebietskörperschaften nicht zur Finanzierung bestimmter Vorhaben vorgesehen. Die Gewährung von Zuweisungen darf die grundsätzliche Freiheit der lokalen Gebietskörperschaften, die Politik in ihrem eigenen Zuständigkeitsbereich zu bestimmen, nicht beeinträchtigen. Zur Finanzierung ihrer Investitionsausgaben haben die lokalen Gebietskörperschaften im Rahmen der Gesetze Zugang zum nationalen Kapitalmarkt²⁷². Die aufgrund der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung bestimmte

²⁷² Siehe auch: M. Sieńko, *Finansowanie zadań gminy*, (in:) M. Klimek, J. Czerw, B. Więckiewicz (Hrsg.), *Samorzqd...*, S. 154.

Entscheidungsfreiheit bezüglich der Verfügung über eigene Finanzmittel, im Rahmen des eigenen Zuständigkeitsbereichs, ist nicht mit beliebigem und rechtswidrigem Verfügen über Finanzmittel gleichbedeutend. Die lokale Selbstverwaltung genießt also keine uneingeschränkte finanzielle Freiheit²⁷³.

Die gemeindliche Finanzwirtschaft wird aufgrund des Haushaltsbeschlusses geführt und die Befugnisse der unteren Gemeindehilfsbehörden im Bereich der Finanzwirtschaft im Rahmen des Gemeindehaushalts sind in der Gemeindegatzung bestimmt, was auch aus Art. 51 des Gesetzes über die Selbstverwaltung der Woiwodschaft folgt²⁷⁴. Unter finanzieller Eigenständigkeit der Gemeinde versteht man gesetzliche Berechtigung freier Gestaltung der Sphäre eigener Einkünfte und Ausgaben durch die angemessene Bestimmung ihrer wechselseitigen Beziehungen. Diese Eigenständigkeit der Gemeinde umfasst auch ihre Finanzhoheit, die einen tatsächlichen Erwerb von Einkünften, einschließlich der Vollziehung von öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen finanzieller Art, ermöglicht.

Über eine besondere Position, darunter auch finanzielle, verfügen Stadtviertel der Hauptstadt Warschau, als obligatorisch gegründete untere Gemeindehilfsbehörden. Die Finanzwirtschaft eines Viertels wird aufgrund eines Anhangs des Stadtviertels zum Haushaltsbeschlusses der Hauptstadt Warschau geführt, der ein integrierter Bestandteil dieses Beschlusses ist und die Finanzmittel für die Wahrnehmung von seinen Aufgaben bestimmt – was sich aus Art. 12 Abs. 1 des Gesetzes

²⁷³ Urteil des woiwodschaftlichen Verwaltungsgerichts in Warschau vom 19. März 2007, V SA/Wa 1058/07, LEX Nr. 341327.

²⁷⁴ Siehe auch: M. Klimek, *Samorzqd terytorialny*, (in: M. Karpiuk, J. Kowalski (Hrsg.), *Administracja...*, S. 209.

über die Verfassung der Stadt Warschau herleiten lässt. Dieser Anhang des Stadtviertels, der die dem Stadtviertel zur Verfügung stehenden Finanzmittel bestimmt, gilt als ein integrierter Bestandteil des Haushaltsbeschlusses territorialen Warschauer Selbstverwaltung.

Der Kreis führt, ähnlich wie die Gemeinde, eigenständige Finanzwirtschaft aufgrund eines Haushaltsbeschlusses, worüber Art. 51 des Gesetzes über die Selbstverwaltung des Kreises entscheidet. Der Grundsatz eigenständiger Finanzwirtschaft des Kreises aufgrund des Haushalts hat seine Quelle im allgemeinen Grundsatz der Eigenständigkeit dieser Einheit der territorialen Selbstverwaltung²⁷⁵. Der Kreisrat berücksichtigt vor allem bei der Planung des Haushaltsbeschlusses die Pflichten von Dienststellen, Inspektion und Wachdienst des Kreises, die aus Art. 53 des Gesetzes über die Selbstverwaltung des Kreises folgen. Als notwendig wurde vom Gesetzgeber die Befriedigung der Bedürfnisse der Kreisgemeinschaft im Bereich der öffentlichen Sicherheit und Ordnung betont. Solche Aufgaben nehmen also einen besonderen Platz bei der Wahrnehmung der öffentlichen Aufgaben durch die Einheiten der territorialen Selbstverwaltung. Ihre Wahrnehmung muss aber von finanzieller Seite gesichert werden und zwar wegen des Kerns dieser Aufgaben und ihrer Bedeutung für die Kreisgemeinschaft. Angemessene finanzielle Mittel müssen also im Haushaltsbeschluss gewährt werden.

Auf der Ebene der Woiwodschaft liegt auch dem Haushaltsbeschluss der Grundsatz finanzieller Eigenständigkeit zugrunde, gemäß Art. 61 des Gesetzes über die Selbstverwaltung der

²⁷⁵ R. Klyszcz, *Ustawy...*, S. 82-83.

Woiwodschaft. Dieser Grundsatz findet also seine Anwendung auch auf regionaler Ebene.

Gemäß Art. 58 des Gesetzes über die kommunale Selbstverwaltung müssen Beschlüsse und Anordnungen der Gemeindeverwaltung bezüglich ihrer finanziellen Verpflichtungen auch auf die Deckungsquellen dieser Verpflichtungen hinweisen. Solche Beschlüsse des Gemeinderates fallen mit absoluter Mehrheit der Stimmen bei Anwesenheit von mindestens der Hälfte der gesetzlichen Zusammensetzung des Rates. In diesem Fall ist das Beschlussverfahren zur Ausnahme geworden, denn normalerweise erfolgt die Beschlussfassung mit einfacher Mehrheit der Stimmen.

Die Verantwortung für rechtmäßige Finanzwirtschaft trägt, nach Art. 60 des Gesetzes über die kommunale Selbstverwaltung, der Gemeindevorsteher (der Bürgermeister bzw. der Präsident). Zum ausschließlichen Recht des Exekutivorgans der Gemeinde gehört, im Rahmen der vom Gemeinderat erteilten Bevollmächtigung solche Verbindlichkeiten einzugehen, welche die im Haushaltsbeschluss vorgesehen Ausgaben decken sollen; Wertpapiere, aber im Rahmen der vom Gemeinderat erteilten Bevollmächtigung zu emittieren; Haushaltsausgaben vorzunehmen; Veränderungen des Haushalts vorzulegen; über die Haushaltsreserven zu verfügen; Finanzmittel, aber lediglich in den gesetzlich vorgesehenen Fällen einzufrieren.

Aufgrund der oben erwähnten Vorschrift trägt der Gemeindevorsteher (der Bürgermeister bzw. der Präsident) eine rechtliche und nicht politische Verantwortung aber gleichzeitig es fehlt an einer Sanktion, die über dieses Organ im Fall einer unrechtmäßigen Finanzwirtschaft verhängt werden dürfte. Diese Verantwortung betrifft die ganze Finanzwirtschaft der Gemeinde als

solche, worauf auch der Wortlaut des Art. 60 des Gesetzes über die kommunale Selbstverwaltung hinweist, also auch Handlungen, die nicht zu der Zuständigkeit des Exekutivorgans gehören. Der Wortlaut dieser Vorschrift ist aber nicht nur unklar, sondern lässt auch zusätzlich vermuten, dass dieses Organ auch für solche Handlungen haften sollte, die er gar nicht ausübt.

Nach Art. 60 des Gesetzes über die Selbstverwaltung des Kreises ist der Kreisvorstand für rechtmäßige Ausführung des Haushaltsplanes verantwortlich. Der Kreisvorstand verfügt über das ausschließliche Recht, im Rahmen der vom Kreisrat erteilten Bevollmächtigung solche Verbindlichkeiten einzugehen, welche die im Haushaltsbeschluss vorgesehenen Ausgaben decken sollen; Wertpapiere, aber im Rahmen der vom Kreisrat erteilten Bevollmächtigung zu emittieren; Haushaltsausgaben vorzunehmen; Veränderungen des Haushalts vorzulegen; über die Haushaltsreserven zu verfügen; Finanzmittel, aber lediglich in den gesetzlich vorgesehenen Fällen einzufrieren. Der Kreisvorstand verfügt, als genereller Verfügungsberechtigter, über die Haushaltsmittel und nimmt seine Aufgaben durch das Landratsamt wahr, wobei er auch die Verantwortung für die rechtmäßige Ausführung des Haushalts trägt. Der Haushaltsvollzug umfasst eine Reihe verschiedener tatsächlicher und rechtlicher Handlungen, die Ausführung der im Haushalt vorgesehenen Aufgaben zum Gegenstand haben²⁷⁶. Anders sieht also die Verantwortung des Exekutivorgans vom Kreis und von der Gemeinde im Bereich der öffentlichen Finanzen aus. Der Gemeindevorsteher (der Bürgermeister bzw. der Präsident) haftet für die rechtmäßige Finanzwirtschaft der Gemeinde, während

²⁷⁶ J. Glumińska-Pawlic, (in:) B. Dolnicki (Hrsg.), *Ustawa...*, S. 459.

der Kreisvorstand ist für den rechtmäßigen Haushaltsvollzug verantwortlich. Die Verantwortung des Kreisvorstandes ist also enger, als die Verantwortung des Gemeindevorstehers (des Bürgermeisters bzw. des Präsidenten).

Auf der Ebene der Woiwodschaft ist der Vorstand der Woiwodschaft, gemäß Art. 70 des Gesetzes über die Selbstverwaltung der Woiwodschaft, für den rechtmäßigen Haushaltsvollzug verantwortlich. Darüber hinaus bestimmt die Vorschrift das ausschließliche Recht des Vorstands der Woiwodschaft, im Rahmen der vom Woiwodschaftssejmik erteilten Bevollmächtigung solche Verbindlichkeiten einzugehen, welche die im Haushaltsbeschluss vorgesehen Ausgaben decken sollen; Wertpapiere, aber im Rahmen der vom Woiwodschaftssejmik erteilten Bevollmächtigung zu emittieren; Haushaltsausgaben vorzunehmen; Veränderungen des Haushalts vorzulegen; über die Haushaltsreserven zu verfügen; Finanzmittel, aber lediglich in den gesetzlich vorgesehenen Fällen einzufrieren. Bei dem Haushaltsvollzug hat man mit einer kollektiven Verantwortung zu tun und zwar unabhängig von Art und Grad der Schuld einzelner Vorstandsmitglieder der Woiwodschaft bezüglich bestimmter Regelwidrigkeiten²⁷⁷.

Mitglieder der Behörden, die den Haushalt bzw. Haushaltsplan einer Einheit des öffentlichen Finanzsektors ausführen, unterliegen der Haftung für den Verstoß gegen die Haushaltsdisziplin²⁷⁸. Zu den Einheiten des öffentlichen Finanzsektors gehören u.a.: Einheiten der territorialen Selbstverwaltung, also

²⁷⁷ A. Szewc, *Ustawa...*, S. 496.

²⁷⁸ Art. 4 Abs. 1 des Gesetzes vom 17. Dezember 2004 über die Haftung für Verstoß gegen Haushaltsdisziplin von öffentlichen Finanzen (Gesetzblatt der Republik Polen von 2013, Pos. 168 mit Änderungen).

die Exekutivorgane werden auch solcher Haftungsart unterliegen – für den Verstoß gegen die Haushaltsdisziplin, da sie kraft Gesetzes zur Ausführung kommunalen Haushalts, abhängig vom Status der Einheit der territorialen Selbstverwaltung verpflichtet sind.

Die Finanzwirtschaft der Gemeinde beruht auf dem Grundsatz der Öffentlichkeit, der direkt aus Art. 61 des Gesetzes über die kommunale Selbstverwaltung folgt. Das Exekutivorgan ist verpflichtet, unverzüglich den Haushaltsbeschluss und einen Bericht über den Haushaltsvollzug zu veröffentlichen, in dem für örtliche Rechtsakte vorgesehenen Verfahren, und es ist auch verpflichtet, Gemeindeeinwohner über Ansätze des Haushaltsentwurfs, Ziele der Sozial- und Wirtschaftspolitik sowie der Verwendung von Haushaltsmitteln zu informieren. Die Öffentlichkeit der Finanzwirtschaft von Gemeinden gilt als ein Teil des breiteren Grundsatzes der Öffentlichkeit und Transparenz öffentlicher Finanzen²⁷⁹.

Dieser Grundsatz der Öffentlichkeit spiegelt sich auch im Fall des Kreises wider, was sich aus Art. 61 des Gesetzes über die Selbstverwaltung des Kreises herleiten lässt, im Lichte dessen die Finanzwirtschaft des Kreises öffentlich ist. Der Anspruch an die Öffentlichkeit findet ihre Erfüllung insbesondere in: der Öffentlichkeit der Haushaltsdebatte; der Veröffentlichung des Haushaltsbeschlusses; der Vorlegung der vollständigen Auflistung der dem Kreishaushalt gewährten zweckgebundenen Zuwendungen; der Veröffentlichung des Vorstandsberichts in Bezug auf das Eingehen von Verbindlichkeiten sowie das Emitieren von Wertpapieren.

²⁷⁹ P. Kryczko, (in:) P. Chmielnicki (Hrsg.), *Komentarz...*, S. 540.

Gemäß Art. 72 des Gesetzes über die Selbstverwaltung der Woiwodschaft ist die wirtschaftliche Haushaltsführung über die Finanzmittel der Woiwodschaft öffentlich. Der Anspruch an die Öffentlichkeit verwirklicht man u.a. durch: die Öffentlichkeit der Haushaltsdebatte; die Veröffentlichung des Haushaltsbeschlusses; die Vorlegung der vollständigen Auflistung der dem Kreishauhalt gewährten zweckgebundenen Zuwendungen; der Veröffentlichung des Vorstandsberichts in Bezug auf das Eingehen von Verbindlichkeiten sowie das Emittieren von Wertpapieren. Die Öffentlichkeit regionaler Finanzwirtschaft bedeutet, dass jeder Finanzinformationen solcher Einheit der territorialen Selbstverwaltung verlangen kann, solange diese Informationen nicht einer Geheimhaltungsklausel unterliegen. Das macht die Handlungen öffentlicher Verwaltung, hier im Finanzbereich, transparenter.

Nach Art. 211 des Gesetzes über die öffentlichen Finanzen gilt der Haushalt der Einheit der territorialen Selbstverwaltung als ein jährlicher Plan der Einkünfte und Aufwendungen sowie Einnahmen und Ausgaben dieser Einheit. Er ist für ein Haushaltsjahr verabschiedet, der einem Kalenderjahr entspricht. Der Haushaltsbeschluss stellt die Grundlage der Finanzwirtschaft einer Einheit der territorialen Selbstverwaltung in dem betreffenden Haushaltsjahr dar und besteht aus einem Haushalt der Einheit der territorialen Selbstverwaltung und Anhängen²⁸⁰. Die

²⁸⁰ Siehe auch: C. Kosikowski, *Nowa ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2010, S. 490-491, P. Sławicki, *Budżet jako podstawa gospodarki finansowej samorządu gminnego*, (in:) M. Klimek, J. Czerw, B. Więckiewicz (Hrsg.), *Samorząd...*, S. 170, czy A. Franczak, *Zasady finansowania jednostek samorządu terytorialnego*, (in:) M. Stych (Hrsg.), *Samorząd terytorialny. Zasady - finanse - marketing*, Częstochowa-Tczew 2013, S. 92.

vom Entscheidungsorgan vorgesehenen Aufwendungsbeträge bilden einen Höchststand (eine obere Grenze) vom Aufwand für einzelne Ziele und sind von anderer rechtlicher Bedeutung als Haushaltseinkünfte. Der Haushaltsvollstrecker ist an die Aufwendungsbeträge gebunden und zwar in dem Umfang, in dem sie die Grenzen seines ordnungsgemäßen Verhaltens setzen, indem sie höhere als die im Haushalt bestimmten Aufwendungen verbieten, es sei denn, dass ein besonderes Änderungsverfahren initiiert wird²⁸¹. Der Haushaltsbeschluss ist ein grundlegender Planungsakt der territorialen Selbstverwaltung. Das ist ein örtlicher Rechtsakt, der im weitesten Gesichtspunkt die Verhältnisse auf lokalem und regionalem Forum gestaltet und die kommunale Politik optimal ausführen lässt.

Die Initiative des Beschlusssentwurfs in Bezug auf: den Haushaltsbeschluss; den vorläufigen Haushaltsplan; die Änderung des Haushaltsbeschlusses, steht nach Art. 233 des Gesetzes über die öffentlichen Finanzen ausschließlich dem Exekutivorgan der Einheit der territorialen Selbstverwaltung zu. Es ist eine ausschließliche aber gleichzeitig äußerst wichtige Zuständigkeit des Exekutivorgans der Gemeinde, des Kreises bzw. der Woiwodschaft, was auch bedeutet, dass sie nicht auf andere Organe übertragen werden darf.

Der Haushaltsbeschluss wird vom Entscheidungsorgan der Einheit der territorialen Selbstverwaltung, gemäß Art. 239 des Gesetzes über die öffentlichen Finanzen, vor dem Beginn des Haushaltsjahres und in besonders begründeten Ausnahmefällen spätestens bis zum 31. Januar des Haushaltsjahres gefasst. Die Be-

²⁸¹ Urteil des woiwodschaftlichen Verwaltungsgerichts in Kielce vom 30. Oktober 2013, I SA/Ke 554/13, LEX Nr. 1426536.

schlussfassung von Einheiten der territorialen Selbstverwaltung hängt nicht vom Eintritt bestimmter, manchmal künftiger und ungewisser Ereignisse ab. Die Fristen, innerhalb deren der Beschluss gefasst werden muss, sind endgültig und unverschiebbar. Im Falle einer Veränderung der tatsächlichen Umstände nach der Beschlussfassung darf der Gemeinderat, als zuständiges Organ, geeignete Änderungen, auch auf der Ausgabenseite, vornehmen²⁸². Es ist offensichtlich, dass der Haushaltsbeschluss vom Entscheidungsorgan der Einheit der territorialen Selbstverwaltung noch vor dem Beginn des Haushaltsjahres gefasst wird, weil im Laufe des Haushaltsjahres die Mittel aufgrund eines jährlichen Finanzplanes beschafft und ausgegeben sind, was auch die Verwirklichung gegenwärtiger und auf die gemeinschaftlichen Bedürfnisse gerichteter Finanzpolitik ermöglicht und damit auch der Befriedigung kollektiver Bedürfnisse der Bevölkerung dient. Falls der Haushaltsbeschluss vom Entscheidungsorgan nicht gefasst wurde, gilt der Entwurf des Haushaltsbeschlusses, der vom Exekutivorgan gefasst wird, als die Grundlage der Finanzwirtschaft. Im Vergleich zur Abstimmung über den Haushaltsbeschluss unterliegt solcher Entwurf keinen gleichen Kontrollmaßnahmen, womit man feststellen kann, dass es keine feste Grundlage der Finanzwirtschaft ist. Das kann dazu führen, dass in der Anfangsphase des Haushaltsjahres die Aufgaben (einschließlich der Ausführung von öffentlichen Dienstleistungen) nicht ordnungsgemäß (sowie auch unvollständig) wahrgenommen werden können.

Nach Art. 247 des Gesetzes über die öffentlichen Finanzen wird der Haushalt der Einheit der territorialen Selbstverwaltung durch

²⁸² Urteil des woiwodschaflichen Verwaltungsgerichts in Łódź vom 15. Juli 2011, I SA/Łd 764/11, LEX Nr. 1085580.

ihr Exekutivorgan ausgeführt. Es übt eine allgemeine Aufsicht über die Ausführung der im Haushaltsbeschluss vorgesehenen Einkünfte und Aufwendungen sowie auch Einnahmen und Ausgaben aus. Der Rechtsstatus vom Gemeindevorsteher (Bürgermeister, Präsidenten), Kreisvorstand bzw. Vorstand der Woiwodschaft bestimmt ihre Rolle als ein Exekutivorgan, die die Haushaltsführung, aber im gesetzlich geregelten Bereich öffentlicher Finanzen, einschließlich des Haushaltsvollzugs umfasst.

Gemäß Art. 254 des Gesetzes über die öffentlichen Finanzen sind die Einheiten der territorialen Selbstverwaltung bei dem Haushaltsvollzug an folgende Grundsätze gebunden: die Feststellung, Einziehung und die Abführung von Haushaltseinkünften der Einheit der territorialen Selbstverwaltung erfolgt nach den Grundsätzen und innerhalb der im geltenden Recht gesetzten Fristen; die Erfüllung der Aufgaben im vollen Umfang erfolgt innerhalb der Fristen und nach Zeitplan des Haushaltsvollzugs; die Ausführung von Aufwendungen erfolgt im Rahmen der im Finanzplan festgesetzten Quoten unter Berücksichtigung ordnungsgemäß vorgenommener Übertragungen und nach beabsichtigtem Verwendungszweck, in zweckgebundener und wirtschaftlicher Art sowie unter Einhaltung des Prinzips des Preis-Leistungsverhältnisses; die Aufgabenübertragung sollte durch Auswahl des besten Angebots gemäß der Vorschriften über die Vergabe der öffentlichen Aufträge erfolgen. Als Grundsätze des Haushaltsvollzugs sind solche Verfahrensregeln in Form rechtlicher Ge- und Verbote angesehen, die während des Haushaltsvollzugs beachtet werden müssen²⁸³.

²⁸³ Urteil des woiwodschaftlichen Verwaltungsgerichts in Gliwice vom 18. Mai 2015, I SA/Gl 335/15, LEX Nr. 1754740.

Zulässige Änderungen im Haushalt der Einheit der territorialen Selbstverwaltung wurden gemäß Art. 257 des Gesetzes über die öffentlichen Finanzen bestimmt. Dem Exekutivorgan der Einheit der territorialen Selbstverwaltung ist erlaubt während der Haushaltsausführung den Plan von Einkünften und Aufwendungen der Einheit der territorialen Selbstverwaltung bezüglich: der Einkünfte und Aufwendungen, die mit der Änderung von Gesamtbetrag bzw. der Gewährung der staatlichen oder kommunalen Zuwendungen bzw. Zuwendungen von anderen Einheiten des öffentlichen Finanzsektors; der Einkünfte der Einheit der territorialen Selbstverwaltung, deren Höhe infolge der Zuwendungsaufteilung geändert wurde; der Aufwendungen der Einheit der territorialen Selbstverwaltung bezüglich der Aufteilung laufender Aufwendungen, ausgenommen Gehälter und Löhne aus Arbeitsverhältnissen, sofern nichts anderes geregelt ist; der Einkünfte und Aufwendungen der Einheit der territorialen Selbstverwaltung, die mit der Rückzahlung von staatlichen oder kommunalen Zuwendungen verbunden sind, zu modifizieren. Auch die Aufwendungsänderung einzelner Kapitel des Haushalts der Einheit der territorialen Selbstverwaltung ist möglich, aber in der Regel erfolgt es nicht durch die Aufwendungsübertragung und eine Handlung des Exekutivorgans, sondern dadurch, dass ein Beschluss über die Haushaltsänderung (eine Handlung des Entscheidungsorgans) gefasst wird²⁸⁴.

Im Rahmen der Kontrolle des Entscheidungsorgans werden auch von Gemeinderat, Kreisrat und Woiwodschaftejmik

²⁸⁴ Urteil des woiwodschaflichen Verwaltungsgerichts in Posen vom 30. Januar 2014, I SA/Po 1107/13, LEX Nr. 1423942.

die Entlastungsbeschlüsse in Bezug auf die ordnungsgemäße Haushaltsausführung durch das Exekutivorgan gefasst. Die Rechtsgrundlage sowie auch die Frist, innerhalb deren solcher Beschluss gefasst werden kann, bestimmt Art. 271 des Gesetzes über die öffentlichen Finanzen. Der Entlastungsbeschluss bezüglich des Exekutivorgans wird vom Entscheidungsorgan der Einheit der territorialen Selbstverwaltung spätestens bis zum 30. Juni des nach dem Haushaltsjahr folgenden Jahres gefasst aber erst nach Kenntnisnahme: des Berichts über den Haushaltsvollzug der Einheit der territorialen Selbstverwaltung; des Jahresabschlusses; des Prüfungsgutachtens vom Jahresabschluss; des Gutachtens des regionalen Rechnungshofes; der Information über den Stand des Gutes der Einheit der territorialen Selbstverwaltung; der Einstellung des Rechnungsprüfungsausschusses. Das Entscheidungsorgan der Einheit der territorialen Selbstverwaltung darf auch vom Exekutivorgan zusätzliche Erklärungen über den Haushaltsvollzug der Einheit der territorialen Selbstverwaltung bzw. den Jahresabschluss verlangen. Das Institut der Entlastung fasst den Haushaltsvollzug zusammen. Es stellt auch die Endphase der kommunalen Finanzwirtschaft und die letzte Kontrollmaßnahme des Rates (der Sejmiks) über die Handlungen des Exekutivorgans dar. Im Mittelpunkt der Entlastung steht die Bewertung der kommunalen Finanzwirtschaft, für die das Exekutivorgan zuständig ist²⁸⁵.

Einen wesentlichen Einfluss auf die kommunale Wirtschaft, einschließlich kommunaler Finanzwirtschaft haben Einkünf-

²⁸⁵ Urteil des woiwodschaftlichen Verwaltungsgerichts in Kielce vom 30. Oktober 2013, I SA/Ke 554/13, LEX Nr. 1426536. Siehe auch: M. Karpiuk, *Samorząd terytorialny a państwo. Prawne instrumenty nadzoru nad samorządem gminnym*, Lublin 2008, S. 205-210.

te, die auch eigene Einkünfte der Einheiten der territorialen Selbstverwaltung umfassen. Der Gesetzgeber verfügt zwar über die Freiheit der Gestaltung eigener Einkünfte der Einheiten der territorialen Selbstverwaltung, aber dies führt nicht zur Beliebigkeit in diesem Bereich, da der verfassungsrechtliche Grundsatz der Eigenständigkeit der Einheiten der territorialen Selbstverwaltung bei Wahrnehmung der übertragenen Aufgaben auch für den Gesetzgeber bindend ist. Da die Einheiten der territorialen Selbstverwaltung für ihre Handlungen einer gesetzlichen Grundlage bedürfen, bedeutet das gleichzeitig, dass auch die Einschränkungen ihrer Eigenständigkeit, einschließlich finanzieller Eigenständigkeit, formelle Voraussetzungen erfüllen müssen, also sie müssen gesetzlich geregelt sein. Darüber hinaus müssen solche Einschränkungen auch den materiell-rechtlichen Voraussetzungen, die im Legalitätsprinzip verankert sind, entsprechen, also sie müssen ihre Begründung in den verfassungsrechtlich bestimmten Zielen und durch die Verfassung geschützten Werten finden. Sie dürfen aber nicht übermäßig sein und die Grenzen des öffentlichen Interesses überschreiten²⁸⁶.

Nach Art. 3 des Gesetzes über die kommunalen Einkünfte bestehen die Einkünfte der Einheiten der territorialen Selbstverwaltung aus eigenen Einkünften, allgemeinen staatlichen Beihilfen und zweckgebundenen staatlichen Zuwendungen. Als Einkünfte der Einheiten der territorialen Selbstverwaltung kann man: Finanzmittel aus ausländischen Quellen, die keiner

²⁸⁶ Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 15. Dezember 1997, K 13/97, OTK ZU 1997, Nr. 5-6, Pos. 69; Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 24. März 1998, K 40/97, OTK ZU 1998, Nr. 2, Pos. 12, oder Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 20. März 2007, K 35/05, OTK ZU 2007, Nr. 3A, Pos. 28.

Rückforderung unterliegen; EU-Finanzmittel; sonstige, in Sondervorschriften vorgesehene Finanzmittel betrachten²⁸⁷. Die kommunalen Einkünfte werden auch vom Gesetzgeber in eigene und nicht eigene (Transfers aus dem zentralen Haushalt) aufgeteilt und gleichzeitig bestimmt, welche obligatorisch und welche fakultativ sind.

In Art. 4-6 des Gesetzes über die kommunalen Einkünfte wurde die Liste von Quellen der Einkünfte einzelner Einheiten der territorialen Selbstverwaltung geregelt. Als Quelle eigener Einkünfte der Gemeinde betrachtet man: Steuereinnahmen aus: 1) Grundsteuer; 2) Steuer auf landwirtschaftliche Nutzflächen, 3) für wirtschaftlich genutzte Forsten, 4) kommunale Kfz-Steuer, 5) Einkommensteuer bezahlt als Pauschalsteuerkarte, 6) Erbschaft- und Schenkungssteuer, 7) Steuer auf zivilrechtliche Handlungen; Abgabenaufkommen: 1) Stempelsteuer, 2) Marktgebühr, 3) kommunale Gebühr, 4) Kurtaxe, 5) Hundesteuer, 6) Werbeabgaben, 7) Benutzungsgebühren, 7) andere Abgaben der Gemeinde, die in Sondervorschriften vorgesehen wurden; Einkünfte gemeindlicher, von der öffentlichen Hand finanzierter Anstalten sowie Zahlungen von den Anstalten des öffentlichen Rechts; Einkünfte aus Vermögen der Gemeinde; Erbschaften, Vermächtnisse und Schenkungen zugunsten der Gemeinde; Einkünfte aus Geldbußen und Zwangsgeldern; Beteiligung an staatlichen Einkünften, die mit Wahrnehmung von Aufgaben der Regierungsverwaltung sowie anderen, gesetzlich übertragenen Aufgaben verbunden sind; Zinsen auf Darlehen,

²⁸⁷ Siehe auch: D. Wilkowska-Kořakowska, *Dochody gminy uzaleźnione od wartořci nieruchomořci*, (in:) H. Kisilowska, E. Malak (Hrsg.), *Dwudziestolecie...*, S. 295.

die von der Gemeinde gewährt wurden; Verzugszinsen auf überfällige Forderungen, die zu der Einkünften der Gemeinde gehören; Zinsen auf Finanzmittel, die auf dem Bankkonto der Gemeinde gesammelt sind; Zuwendungen von Haushalten anderer Einheiten der territorialen Selbstverwaltung; Beteiligung an Einkommensteuereinnahmen in Bezug auf Steuerzahler, die in der Gemeinde ansässig sind; Beteiligung an Körperschaftsteuereinnahmen in Bezug auf Steuerzahler, die in der Gemeinde ihren Sitz haben; sonstige gemeindliche Einkünfte, die ihre Verankerung in Sondervorschriften finden. Der aufgrund dieser Vorschrift verwendete Begriff „Aufkommen“ umfasst Aufkommen aus allen im Vorschriftswortlaut vorgesehenen Titeln, unabhängig von Art der Mittelüberweisung²⁸⁸. Zu den Quellen von eigenen Einkünften des Kreises gehören: Aufkommen an den Abgaben, die eigene Einkünfte des Kreises darstellen und aufgrund der Sondervorschriften zu zahlen sind; Einkünfte der von der öffentlichen Hand finanzierten Anstalten des Kreises sowie Zahlungen von den Anstalten des öffentlichen Rechts; Einkünfte aus Vermögen des Kreises; Erbschaften, Vermächtnisse und Schenkungen zugunsten des Kreises; Einkünfte aus Geldbußen und Zwangsgeldern; Beteiligung an staatlichen Einkünften, die mit Wahrnehmung von Aufgaben der Regierungverwaltung sowie anderen, gesetzlich übertragenen Aufgaben verbunden sind; Zinsen auf Darlehen, die vom Kreis gewährt wurden; Verzugszinsen auf überfällige Forderungen, die zu Einkünften des Kreises gehören; Zinsen auf Finanzmittel, die auf dem Bankkonto des Kreises gesammelt sind; Zuwendungen

²⁸⁸ Urteil des Obersten Verwaltungsgerichts vom 9. Dezember 2014, II GSK 1553/13, LEX Nr. 1643711.

von Haushalten anderer Einheiten der territorialen Selbstverwaltung; Beteiligung an Einkommensteuereinnahmen in Bezug auf Steuerzahler, die im Kreis ansässig sind; Beteiligung an Körperschaftssteuereinnahmen in Bezug auf Steuerzahler, die im Kreis ihren Sitz haben; sonstige Einkünfte des Kreises, die ihre Verankerung in Sondervorschriften finden. Dagegen eigene Einkünfte der Woiwodschaft bilden: Einkünfte der von der öffentlichen Hand finanzierten Anstalten der Woiwodschaft sowie Zahlungen von den Anstalten des öffentlichen Rechts; Einkünfte aus Vermögen der Woiwodschaft; Erbschaften, Vermächtnisse und Schenkungen zugunsten der Woiwodschaft; Einkünfte aus Geldbußen und Zwangsgeldern; Beteiligung an staatlichen Einkünften, die mit Wahrnehmung von Aufgaben der Regierungsverwaltung sowie anderen, gesetzlich übertragenen Aufgaben verbunden sind; Zinsen auf Darlehen, die von der Woiwodschaft gewährt wurden; Verzugszinsen auf überfällige Forderungen, die zu Einkünften der Woiwodschaft gehören; Zinsen auf Finanzmittel, die auf dem Bankkonto der Woiwodschaft gesammelt sind; Zuwendungen von Haushalten anderer Einheiten der territorialen Selbstverwaltung; Beteiligung an Einkommensteuereinnahmen in Bezug auf Steuerzahler, die in der Woiwodschaft ansässig sind; Beteiligung an Körperschaftssteuereinnahmen in Bezug auf Steuerzahler, die in der Woiwodschaft ihren Sitz haben; sonstige Einkünfte der Woiwodschaft, die ihre Verankerung in Sondervorschriften finden²⁸⁹.

Die Kontrolle über die kommunale Finanzwirtschaft ist von regionalen Rechnungshöfen ausgeübt. Es wurde gemäß Art. 1

²⁸⁹ Siehe auch: M. Klimek, *Samorzqd...*, S. 210-213, oder A. Franczak, *Zasady...*, S. 96-105.

des Gesetzes über die regionalen Rechnungshöfe bestimmt. Sie gehören zu den staatlichen Kontroll- und Aufsichtsbehörden. Bei der Bewertung finanzieller Handlungen der Einheiten der territorialen Selbstverwaltung dürfen sie, in gesetzlich geregelten Situationen, Kontroll- und Aufsichtsmaßnahmen nutzen²⁹⁰.

Nach Art. 5 des Gesetzes über die regionalen Rechnungshöfe gehört zu ihren Aufgaben die Kontrolle über die Finanzwirtschaft, einschließlich der Erfüllung steuerlicher Verpflichtungen und öffentliche Aufträge von kommunalen Rechtsträgern und zwar aufgrund ihrer Rechtmäßigkeit und der Übereinstimmung zwischen Unterlagen und der realen Situation. Die Kontrolle über die Finanzwirtschaft von Einheiten der territorialen Selbstverwaltung in Bezug auf die Wahrnehmung von Aufgaben der Regierungsverwaltung, die auf gesetzlicher Grundlage bzw. aufgrund getroffener Vereinbarungen ausgeführt werden, beruht auch auf der Berücksichtigung der Grundsätze der Zweckmäßigkeit, Redlichkeit und Wirtschaftlichkeit. Die Kontrolle der Rechnungshöfe erfolgt von Amts wegen und nicht auf Antrag. Ein Antrag zuständiger Rechtsträger (einschließlich Gemeinde-, Kreis- bzw. Woiwodschaftseinwohner) hat lediglich einen informativen Charakter und zieht nach sich kein Kontrollverfahren, sogar im Fall berechtigter Zweifel an Rechtmäßigkeit kommunaler Finanzwirtschaft. Auch in solchem Fall erfolgt die Eröffnung eines Kontrollverfahrens von Amts wegen.

²⁹⁰ M. Czuryk, *Regionalne izby obrachunkowe jako organy nadzoru i kontroli gospodarki finansowej samorządu terytorialnego*, (in:) M. Czuryk, M. Karpiuk (Hrsg.), *Nadzór i kontrola w systemie wykonywania administracji publicznej*, Warszawa 2010, S. 181.

Kapitel VII

Verbände, Vereinigungen, Vereine und Vereinbarungen der territorialen Selbstverwaltung

Die Notwendigkeit, öffentliche Aufgaben von höchster Qualität bei möglichst geringen Kosten auszuführen, zwingt die territoriale Selbstverwaltung dazu, neue Formen deren Ausführung zu suchen. Solche Formen der Realisierung von öffentlichen Aufgaben sind Vereine, Vereinbarungen und Vereinigungen der territorialen Selbstverwaltung. Es ist aber dabei darauf hinzuweisen, dass diese Formen zurzeit eine Unterstützungsfunktion bei der Realisierung von Aufgaben erfüllen, was nicht heißt, dass sie eine nebensächliche Rolle spielen.

Das Recht der Einheiten der territorialen Selbstverwaltung, Verbände zu bilden, bestimmt Art. 172 der Verfassung der RP. Es wird also durch die Verfassung garantiert. Die Einheit der territorialen Selbstverwaltung hat das Recht, sowohl Verbände zu bilden als auch internationalen Verbänden von lokalen und regionalen Gebietskörperschaften beizutreten sowie mit lokalen und regionalen Gebietskörperschaften anderer Staaten zusammenzuarbeiten. Diese Vorschrift ist für Gemeinden ein Garant für den Schutz des Vereinigungsrechts²⁹¹. Der Ge-

²⁹¹ Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 4. Mai 1998, K 38/97, OTK 1998,

setzgeber hat zwar in Art. 172 Abs. 1 der Verfassung RP den Einheiten der territorialen Selbstverwaltung das Vereinigungsrecht gewährt, das u.a. durch die Gründung von gemeindeübergreifenden Verbänden realisiert wird, aber sie, obwohl sie durch die Einheiten der territorialen Selbstverwaltung zur gemeinsamen Ausführung von öffentlichen Aufgaben gegründet werden, haben keinen Status der Einheit der territorialen Selbstverwaltung²⁹².

Die Möglichkeit, die Vereinigungen der Einheiten der territorialen Selbstverwaltung zu gründen, stimuliert einerseits Dezentralisierungsprozesse, andererseits optimiert sie die Tätigkeit der Selbstverwaltung und ihrer Organe²⁹³. Das Verfassungsrecht der Einheiten der territorialen Selbstverwaltung auf allen Ebenen zur Vereinigung wird zur Befriedigung von verschiedenen Bedürfnissen verwirklicht: gemeinsame Ausführung von öffentlichen Aufgaben, gemeinsame Beauftragung einer oder mehrerer dieser Einheiten mit der Realisierung von öffentlichen Aufgaben oder Vertretung gemeinsamer Interesse gegenüber anderen juristischen Personen, darunter dem Staat²⁹⁴.

Das Vereinigungsrecht der lokalen Gebietskörperschaften bestätigt auch die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung in Art. 10, indem sie bestimmt, dass die kommunalen Gebietskörperschaften bei der Ausübung ihrer Zuständigkeiten berechtigt sind, zusammenzuarbeiten und im Rahmen

Nr. 3, Pos. 31. Siehe auch: M. Klimek, *Konstytucyjne podstawy samorządu terytorialnego w Polsce w XX wieku*, (in:) M. Karpiuk (Hrsg.), *Samorząd...*, S. 36.

²⁹² Urteil des woiwodschaftlichen Verwaltungsgerichts in Gliwice vom 26. Mai 2008, I SA/GI 1028/07, LEX Nr. 532767.

²⁹³ B. Banaszak, *Konstytucja...*, S. 773.

²⁹⁴ P. Winczorek, *Komentarz...*, S. 340.

der Gesetze Verbände zu bilden, um Aufgaben von gemeinsamem Interesse durchzuführen. Das Recht der kommunalen Gebietskörperschaften, einer Vereinigung zum Schutz und zur Förderung ihrer gemeinsamen Interessen anzugehören, und ihr Recht, einer internationalen Vereinigung kommunaler Gebietskörperschaften anzugehören, werden von jedem Staat anerkannt. Die kommunalen Gebietskörperschaften sind berechtigt, im Rahmen der vom Gesetz vorgegebenen Bedingungen mit den kommunalen Gebietskörperschaften anderer Staaten zusammenzuarbeiten²⁹⁵.

Die internationale Zusammenarbeit der territorialen Selbstverwaltungsstrukturen stellt einen neuen Maßstab für die Erbringung von gemeinnützigen Dienstleistungen dar. Das trägt zur Verbesserung der Effektivität und zum erfolgreichen Handeln bei. Das stärkt und betont die Rolle der territorialen Selbstverwaltung als juristische Person des öffentlichen Rechts, das einen Teil von öffentlichen Angelegenheiten, die ihr vom Staat übertragen wurden, verwaltet. Die Partnerschaft auf der internationalen Ebene sollte ein wichtiges Element der Realisierung von öffentlichen Aufgaben darstellen, was sich auf dezentralisierte Strukturen bezieht²⁹⁶.

Die Einheiten der territorialen Selbstverwaltung dürfen internationalen Verbänden von lokalen und regionalen Gebiets-

²⁹⁵ Siehe auch: M. Kolečka, *Współpraca międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego na poziomie lokalnym*, (in:) M. Klimek, J. Czerw, B. Więckiewicz (Hrsg.), *Samorząd...*, S. 182.

²⁹⁶ M. Karpiuk, *Współpraca międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego jako sposób zwiększania sprawności oraz efektywności wykonywania zadań publicznych*, (in:) W. Kieżun, L. Ciborowski, J. Wołęjszo (Hrsg.), *Prakseologiczne aspekty zarządzania we współczesnych organizacjach publicznych*, t. I, Warszawa 2010, S. 123.

körperschaften beitreten und sich an ihnen im Rahmen ihrer Aufgaben und Kompetenzen beteiligen, indem sie im Einklang mit dem polnischen Innenrecht, mit der Außenpolitik des Staates und seinen internationalen Verpflichtungen handeln, was sich aus Art. 2 des Gesetzes über internationale Verbände ergibt. Es ist gesetzlich zulässig, internationalen Verbänden der territorialen Selbstverwaltung beizutreten und in ihrem Rahmen zu handeln, aber unter gewissen Bedingungen. Vor allem muss das ihren Aufgaben und Kompetenzen entsprechen, im Einklang mit dem rechtsstaatlichen Prinzip und der Außenpolitik stattfinden sowie internationale Verpflichtungen Polens respektieren.

Einschränkungen für polnische Einheiten der territorialen Selbstverwaltung führt Art. 3 des Gesetzes über internationale Verbände ein, nach dessen Wortlaut der Beitritt einer Einheit der territorialen Selbstverwaltung zu einem internationalen Verband von lokalen und regionalen Gebietskörperschaften mit der Übertragung der Ausführung von öffentlichen Aufgaben oder mit der Übertragung von Immobilien oder Vermögensrechten an den dieser Einheit gehörenden immateriellen Gütern an ihn oder an einen seiner Mitglieder nicht verbunden werden darf. Der Gesetzgeber hat ein Verbot eingeführt, Aufgaben der Beitretenden (Einheit der territorialen Selbstverwaltung) von dem Empfänger (der internationale Verband) auszuführen sowie dem Verband das Gut zu übertragen.

Gemäß Art. 4 des Gesetzes über internationale Verbände erlässt das Entscheidungsorgan der Einheit der territorialen Selbstverwaltung einen Beschluss über den Beitritt zum internationalen Verband mit absoluter Stimmenmehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl. Der Beschluss tritt nach der Erlangung der Zustimmung des für Auswärtige Angelegenheiten

zuständigen Ministers in Kraft. Die Einheit der territorialen Selbstverwaltung leitet den Beschluss über den Woiwoden, der seine Beurteilung beilegt, an den für Auswärtige Angelegenheiten zuständigen Minister weiter. Das Entscheidungsorgan der Einheit der territorialen Selbstverwaltung leitet mit dem Beschluss über den Beitritt zum internationalen Verband eine Satzung des Verbands, dem er beitreten will oder ein anderes Dokument, das die Prinzipien der Tätigkeit dieses Verbands bestimmt, eine Liste seiner Mitglieder sowie eine vereidigte Übersetzung dieser Dokumente auf Polnisch weiter. Der Woiwodschaftssejmik stellt auch „Prioritäten der internationalen Zusammenarbeit der Woiwodschaft“ dar. Der für Auswärtige Angelegenheiten zuständige Minister genehmigt den Beitritt zum Verband oder verweigert die Erlaubnis im Wege eines Verwaltungsbeschlusses. Das Gesetzgebungsorgan der Einheit der territorialen Selbstverwaltung erlässt den Beschluss über den Beitritt zum Verband mit absoluter Stimmenmehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl, somit bedeutet die Feststellung der absoluten Stimmenmehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl, dass für den Erlass dieses Beschlusses, damit er wirksam wird, mehr Ratsmitglieder als die Hälfte der gesetzlichen Mitgliederzahl abstimmen, unabhängig davon, wie viele Ratsmitglieder tatsächlich an der jeweiligen Abstimmung teilnehmen²⁹⁷.

Im Falle eines Beschlusses des Entscheidungsorgans der territorialen Selbstverwaltung über den Beitritt zum internationalen Verband von lokalen und regionalen Gebietskörperschaften wurde der für Auswärtige Angelegenheiten zuständige Minister

²⁹⁷ Urteil des woiwodschaftlichen Verwaltungsgerichts in Olsztyn vom 16. Oktober 2012, II SA/OI 847/12, LEX Nr. 1234410.

mit entsprechenden Befugnissen ausgestattet, die ihm ermöglichen, den Beitritt zum Verband zu erlauben oder die Erlaubnis zu verweigern. Die Zustimmung ist ein Aufsichtsmittel über die territoriale Selbstverwaltung. Die Verfassung RP führt einen geschlossenen Katalog von Aufsichtsorganen ein, zu dem sie den für Auswärtige Angelegenheiten zuständigen Minister nicht zählt. Im Zusammenhang mit dem oben Genannten sollte diese Lösung als verfassungswidrig anerkannt werden.

Das Rechtsgeschäft, das darauf beruht, einen Beschluss über den Beitritt zum internationalen Verband ohne Genehmigung des für Auswärtige Angelegenheiten zuständigen Ministers zu erlassen, sowie der Beitritt zum internationalen Verband verbunden mit der Übertragung der Ausführung von öffentlichen Aufgaben der beitretenden Einheit der territorialen Selbstverwaltung oder mit der Übertragung von Immobilien oder Vermögensrechten an den dieser Einheit gehörenden immateriellen Gütern an ihn oder an einen seiner Mitglieder, ist gemäß Art. 5 des Gesetzes über internationale Verbände *ex lege* nichtig. Das ist eine absolute Nichtigkeit, in diesem Fall sind keine zusätzlichen Rechtsgeschäfte nötig.

Der Gesetzgeber berechtigt die Selbstverwaltung der Woiwodschaft zur aktiven Teilnahme am internationalen Leben²⁹⁸. Gemäß Art. 76 des Gesetzes über die Selbstverwaltung der Woiwodschaft wird die Zusammenarbeit der Woiwodschaft mit regionalen Gebietskörperschaften anderer Staaten im Einklang mit dem Innenrecht, der Außenpolitik des Staates und seinen internationalen Verpflichtungen, im Rahmen der Aufgaben und

²⁹⁸ M. Karpiuk, *Zasady regulujące funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce*, (in:) M. Karpiuk (Hrsg.), *Samorząd...*, S. 76.

Kompetenzen der Woiwodschaft geführt. Die Woiwodschaft nimmt an der internationalen Tätigkeit der regionalen Einrichtungen teil und sie ist in ihnen nach Regeln vertreten, die in einer Vereinbarung enthalten sind, die durch landesweite Organisationen, die Einheiten der territorialen Selbstverwaltung vereinen, abgeschlossen wurde. Man soll dabei betonen, dass der Woiwodschaftsesejmik gemäß Art. 75 des Gesetzes über die Selbstverwaltung der Woiwodschaft „Prioritäten der internationalen Zusammenarbeit der Woiwodschaft“ beschließt, die Hauptziele der Zusammenarbeit mit dem Ausland, geografische Prioritäten der künftigen Zusammenarbeit und Beitrittsvorhaben zu internationalen regionalen Verbänden bestimmen. Dieser Beschluss regelt nicht alle mit der Zusammenarbeit der Woiwodschaft mit dem Ausland verbundenen Fragen, sondern nur die wichtigsten (Prioritäten)²⁹⁹. „Prioritäten der internationalen Zusammenarbeit der Woiwodschaft“ schildern Hauptziele, die durch die polnische, regionale Selbstverwaltung im Rahmen der Zusammenarbeit mit regionalen Gebietskörperschaften anderer Staaten (Zusammenarbeit mit dem Ausland) realisiert werden sollen.

Um die Idee der territorialen Selbstverwaltung zu unterstützen und gemeinsame Interessen zu schützen, dürfen Gemeinden Vereinigungen gründen, darunter auch mit Kreisen und Woiwodschaften. Die Organisation, Aufgaben sowie der Arbeitsmodus der Vereinigung bestimmt ihre Satzung. Um eine Vereinigung zu gründen, sind gemäß Art. 84 des Gesetzes über die kommunale Selbstverwaltung mindestens drei Gründer nötig³⁰⁰. Der Wortlaut dieser Vorschrift, der die Vereinigungsform der

²⁹⁹ A. Szewc, *Ustawa...*, S. 510.

³⁰⁰ Siehe auch: M. Klimek, *Samorząd terytorialny*, (in:) M. Karpiuk, J. Kowalski (Hrsg.), *Administracja...*, S. 216.

Gemeinden beschränkt, lediglich um die Idee der territorialen Selbstverwaltung zu unterstützen und gemeinsame Interessen zu schützen, schließt aus, dass die Gemeinde als Fördermitglied zur Vereinigung beitrifft, die keinen Charakter der Vereinigung von Einheiten der territorialen Selbstverwaltung hat³⁰¹.

Die Vereinigung ist ein freiwilliger, unabhängiger, dauerhafter Verband ohne Erwerbszweck, sie bestimmt selbständig ihre Ziele, Handlungsprogramme und Organisationsstrukturen sowie beschließt innere Akte hinsichtlich ihrer Tätigkeit³⁰². Die Freiwilligkeit bedeutet keinen Rechtszwang hinsichtlich der Gründung und Zugehörigkeit zu Vereinigungen. Die Unabhängigkeit der Vereinigungen bedeutet Freiheit in der Gestaltung der Organisationsstruktur, Bestimmung des Kriteriums der Mitgliedschaft, Festlegung von Aufgaben, Annahme von beliebigen Tätigkeitsmethoden. Die Voraussetzung der Dauerhaftigkeit lässt diejenigen Organisationen, die Personen (andere juristische Personen) vereinen, um eine einmalige Aufgabe zu realisieren, nicht als Vereinigungen einzuordnen, die Aufgaben der Vereinigungen müssen langfristig sein. Die Vereinigungen unterscheiden sich von einem wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb vor allem dadurch, dass sie keinen Erwerbszweck haben³⁰³.

Verband der Metropolregion darf Vereinigungen mit Einheiten der territorialen Selbstverwaltung sowie mit anderen

³⁰¹ Urteil des woiwodschaftlichen Verwaltungsgerichts in Rzeszów vom 5. Juni 2008, II SA/Rz 266/08, LEX Nr. 511465.

³⁰² Art. 2 Gesetz vom 7. April 1989 Versammlungsrecht (ursprünglicher Text: Gesetzblatt der Republik Polen von 2015, Pos. 1393 mit Änderungen).

³⁰³ Urteil des woiwodschaftlichen Verwaltungsgerichts in Warschau vom 28. März 2011, III SA/Wa 1695/10, LEX Nr. 860026.

Verbänden der Metropolregionen gründen, was sich aus Art. 14 des Gesetzes über Verbände der Metropolregionen ergibt. Der Verband der Metropolregionen kann wie Gemeinden das Prinzip der Vereinigung in Anspruch nehmen, aber genauso wie im Falle der Selbstverwaltung nicht zur Realisierung von privatrechtlichen Aufgaben.

Kreise, gemäß Art. 75 des Gesetzes über die Selbstverwaltung des Kreises, dürfen Vereinigungen gründen, darunter auch mit Gemeinden und Woiwodschaften, für die Gründung der Vereinigung sind 3 Gründer nötig. Der Gesetzgeber sieht in dieser Vorschrift nicht vor, zu welchem Zweck die Vereinigungen gegründet werden sollen, aber nichtsdestotrotz wegen des rechtlichen Status des Kreises als Einheit der territorialen Selbstverwaltung der Gemeinde und der Selbstverwaltung der Woiwodschaft sollte dieser Zweck im Rahmen des öffentlichen und nicht wirtschaftlichen Bereichs liegen.

Gemäß Art. 64 des Gesetzes über die kommunale Selbstverwaltung dürfen Gemeinden interkommunale Vereine gründen, um ihre öffentlichen Aufgaben gemeinsam zu erfüllen. Ein interkommunaler Verein kann auch zum Zweck der gemeinsamen Bedienung gegründet werden (insbesondere der Verwaltungs-, Finanz- und Organisationsbedienung). Beschlüsse über die Gründung des Vereins erlassen die Gemeinderäte der interessierten Gemeinden, Rechte und Pflichten der Gemeinden, die sich an dem interkommunalen Verein beteiligen, und die mit der Erfüllung von den dem Verein übertragenen Aufgaben verbunden sind, gehen auf den Verein am Tag der Bekanntmachung seiner Satzung über. Die Pflicht, einen Verein zu gründen, kann nur im Wege eines Gesetzes auferlegt werden, das die Aufgaben des Vereins und das Bestätigungsverfahren

ren seiner Satzung bestimmt³⁰⁴. Die Formel des interkommunalen Vereins stützt sich auf die Freiwilligkeit. Die Gemeinden können also aber nicht müssen diese Form der Zusammenarbeit in Anspruch nehmen, um öffentliche Aufgaben zu erfüllen. Im Rahmen solcher Zusammenarbeit führt der Verein gemeinsam öffentliche Aufgaben von im Verein organisierten Gemeinden, im eigenen Namen und auf eigene Verantwortung aus. Der Gemeinderat, der einen Beschluss über die Gründung des interkommunalen Vereins fasst, muss eine Analyse von nötigen Aufwendungen aber auch Vorteilen durchführen, die die Gemeinde aus dem Beitritt zu solchem Verein ziehen kann³⁰⁵. Der Verein der Gemeinden und Städte ist weder die Einheit der territorialen Selbstverwaltung noch ihr Organ³⁰⁶.

Alle Pflichten und Rechte der an dem interkommunalen Verein beteiligten Gemeinden, die mit der Erfüllung der ihm in der geeigneten Form übertragenen Aufgaben verbunden sind, gehen de jure auf zuständige Organe dieses Vereins am Tag der Bekanntmachung der Satzung des Vereins über. In Folge dessen wird der Verein eine berechnigte juristische Person, die zur Realisierung der ihm anvertrauten Aufgaben verpflichtet ist, und gleichzeitig verliert die Gemeinde die Befugnis zur Ausführung von öffentlichen Aufgaben in dem von dem Verein ausgeführten Umfang. Rücksicht nehmend auf den Rechtscha-

³⁰⁴ Siehe auch: J. Kostrubiec, *Samorząd terytorialny*, (in:) L. Dubel, J. Kostrubiec, G. Ławnikowicz, Z. Markwart, *Elementy nauki o państwie i polityce*, Warszawa 2011, S. 257-258, oder M. Klimek, *Samorząd...*, S. 215.

³⁰⁵ Urteil des Obersten Verwaltungsgerichts vom 8. Oktober 2014, II OSK 1275/14, LEX Nr. 1565808.

³⁰⁶ Beschluss des Obersten Verwaltungsgerichts vom 11. September 2012, II OSK 1903/12, LEX Nr. 1221360, oder Urteil des Obersten Verwaltungsgerichts vom 24. Februar 2010, II FSK 1585/08, LEX Nr. 595838.

rakter des Vereins, d.h. auf seine zivilrechtliche und öffentlich-rechtliche Rechtsfähigkeit, geht es um die von den Gemeinden vereinbarte Übertragung (Betrauung) von Gemeindeaufgaben, die der Verein im eigenen Namen und auf eigene Verantwortung realisieren wird. Dem Verein können alle öffentlichen Aufgaben der Gemeinden übertragen werden, sowohl diejenigen, deren Realisierung in verwaltungsrechtlichen Formen erfolgt, als auch jene, die in zivilrechtlichen Formen realisiert werden können³⁰⁷. Der interkommunale Verein nutzt Befugnisse der Gemeinde, die ihn gegründet haben, indem er die Befugnisse übernimmt und für seine Handlungen trägt er Verantwortung, obwohl er den Status der Einheit der territorialen Selbstverwaltung nicht besitzt. Im öffentlichen wie privaten Rechtsverkehr wird er als separate juristische Person betrachtet.

Der Gesetzgeber in Art. 65 des Gesetzes über die kommunale Selbstverwaltung verleiht dem interkommunalen Verein die Rechtspersönlichkeit und weist dabei darauf hin, dass er die Aufgaben im eigenen Namen und auf eigene Verantwortung ausführt. Das Handeln im eigenen Namen bedeutet, dass Rechtsgeschäfte verbunden mit der Ausführung von öffentlichen Aufgaben unter dem Namen des interkommunalen Vereins realisiert werden. Eigene Verantwortung des Vereins bedeutet das Tragen von Folgen seiner Handlungen³⁰⁸.

Aus Art. 67 des Gesetzes über die kommunale Selbstverwaltung ergibt sich, dass die Gründung des interkommunalen Vereins und der Beitritt der Gemeinde zum Verein die An-

³⁰⁷ Urteil des woiwodschaftlichen Verwaltungsgerichts in Breslau vom 7. Februar 2011, II SA/Wr 559/10, LEX Nr. 994086.

³⁰⁸ K. Bandarzewski, (in:) P. Chmielnicki (Hrsg.), *Komentarz...*, S. 557-558.

nahme seiner Satzung entsprechend durch die Räte der interessierten Gemeinden oder durch den Rat der interessierten Gemeinde mit absoluter Stimmenmehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl des Rates erfordert. Ein Projekt der Satzung sollte in Zusammenarbeit mit dem Woiwoden erarbeitet werden. Im Verfahren über die Erarbeitung des Satzungsprojekts des kommunalen Vereins werden Gemeinden, die einen Verein gründen wollen, von einem Gemeindevorsteher einer der Gemeinden, der von Gemeindevorstehern anderer Gemeinden berechtigt wird, vertreten. Die Satzung ist ein Hauptakt (außer dem Gesetz über die kommunale Selbstverwaltung), das die Tätigkeit des interkommunalen Vereins näher bestimmt. Rücksicht nehmend auf das oben Genannte sollte ihre Materie vollständig sein. Sie muss gesetzliche Anforderungen erfüllen und ihr Inhalt soll klar formuliert werden, um keine Interpretationsschwierigkeiten der in ihr vorhandenen Vorschriften zu verursachen, die eine Grundlage für die Tätigkeit des interkommunalen Vereins bilden und ihre Zuständigkeit bestimmen.

Der Gesetzgeber führt in Art. 68 des Gesetzes über die kommunale Selbstverwaltung die Anmeldepflicht des interkommunalen Vereins im Register der interkommunalen Vereine ein, das von dem für öffentliche Verwaltung zuständigen Minister geführt wird. Für fehlende Anmeldung sind aber gemäß dieser Vorschrift keine Sanktionen vorgesehen. Die Anmeldung ist nicht mit dem Erlangen der Rechtspersönlichkeit durch den interkommunalen Verein verbunden, weil sie am Tag der Bekanntmachung der Satzung im Gesetzblatt der Woiwodschaft erlangt wird.

Fragen zu Organen des interkommunalen Vereins wurden in Art. 69-73 des Gesetzes über die kommunale Selbstverwaltung geregelt. Gemäß diesen Vorschriften ist die Vereinsver-

sammlung das Entscheidungs- und Kontrollorgan des interkommunalen Vereins. Im Bereich der Aufgaben, mit denen der Verein beauftragt wurde, verfügt die Versammlung über die Kompetenzen, die dem Gemeinderat zustehen. Die Versammlung besteht aus Gemeindevorstehern der zum Verein gehörenden Gemeinden. Auf Antrag des Gemeindevorstehers kann der Gemeinderat den Stellvertreter des Gemeindevorstehers oder ein Ratsmitglied zur Vertretung der Gemeinde in der Versammlung berechtigen. Die Satzung kann bestimmten Gemeinden mehr als eine Stimme in der Versammlung gewähren. Zusätzliche Vertreter werden von der interessierten Gemeinde gewählt. Die Beschlüsse der Versammlung werden mit absoluter Stimmenmehrheit der satzungsgemäßen Mitgliederzahl der Versammlung gefasst, was im Verfahren der Fassung aller Beschlüsse dieses Vereinsorgans Anwendung findet, darunter auch Beschlüsse über personelle Angelegenheiten³⁰⁹. Das Exekutivorgan des interkommunalen Vereins ist der Vorstand. Der Vorstand wird von der Versammlung berufen und abberufen und besteht aus Mitgliedern der Versammlung. Sofern die Satzung so bestimmt, ist die Auswahl der Vorstandsmitglieder außerhalb der Versammlungsmitglieder zulässig, wenn aber ihre Zahl 1/3 der Vorstandsmitgliederzahl nicht überschreitet.

Der Rechtsstatus des Verbands der Metropolregionen als Einheit, die einzelne Selbstverwaltungen vereint, ist in Art. 1-2 des Gesetzes über Verbände der Metropolregionen geregelt. Die Vorschriften betonen es ausdrücklich, dass der Verband der Metropolregionen ein Verband von Einheiten der territo-

³⁰⁹ Urteil des woiwodschäftlichen Verwaltungsgerichts in Breslau vom 9. Juli 2009, III SA/Wr 119/09, ONSAiWSA 2011, Nr. 2, Pos. 29.

rialen Selbstverwaltung, die in einer Metropolregion gelegen sind, sein soll. Zum Verband der Metropolregionen gehören: Gemeinden, die im Gebiet der Metropolregion liegen; Kreise, in deren Gebiet mindestens eine Gemeinde liegt, die im Gebiet der Metropolregion gelegen ist. Der Verband der Metropolregionen führt öffentliche Aufgaben im eigenen Namen und auf eigene Verantwortung aus, besitzt eine Rechtspersönlichkeit und seine Selbständigkeit unterliegt einem Gerichtsschutz. Der Verband der Metropolregionen ist keine Einheit der territorialen Selbstverwaltung, sondern er bildet einen Verband von Gemeinden und Kreisen, wodurch die lokalen Einheiten der Selbstverwaltung ihren Selbstverwaltungsstaus nicht verlieren.

Der Verband der Metropolregionen führt öffentliche Aufgaben in folgenden Bereichen aus: Gestaltung der Raumordnung, öffentliche Verkehrsmittel im Gebiet des Verbands, Zusammenarbeit bei der Festlegung des Verlaufs von Landes- und Woiwodschaftsstraßen im Gebiet des Verbands; Werbung für die Metropolregion. Auf Grund der mit der Einheit der territorialen Selbstverwaltung abgeschlossenen Vereinbarung kann der Verband der Metropolregionen öffentliche Aufgaben ausführen, die im Tätigkeitsbereich der Gemeinde, des Kreises oder Woiwodschaftsselbstverwaltung liegen oder die Ausführung von diesen Aufgaben koordinieren. Auch auf Grund der mit dem Organ der Regierungsverwaltung abgeschlossenen Vereinbarung kann der Verband der Metropolregionen öffentliche Aufgaben ausführen, die im Zuständigkeitsbereich der Regierungsverwaltung liegen, was sich aus Art. 12 des Gesetzes über Verbände der Metropolregionen ergibt. Die Analyse der für diese juristischen Personen gesetzlich bestimmten Aufgaben weist darauf hin, dass ihre Rolle ausdrücklich einen

für das Ballungsgebiet typischen Charakter hat, der vor allem mit der Herstellung bestimmter praktischer Zusammenhänge verbunden ist³¹⁰. Der Zuständigkeitsbereich des Verbands der Metropolregionen ist bedeutend eingeschränkt im Vergleich mit Aufgaben der einzelnen Einheiten der territorialen Selbstverwaltung. Diese Aufgaben werden durch die Organe der Gesetzgebung und Kontrolle - die Versammlung des Verbands der Metropolregionen und Exekutivorgane - Vorstand des Verbands der Metropolregionen ausgeführt.

Kreise, genauso wie Gemeinden, können sich auch zu Vereinen zusammenschließen. Nach Art. 65 des Gesetzes über die Selbstverwaltung des Kreises können Kreise mit anderen Kreisen Vereine gründen, um gemeinsam öffentliche Aufgaben auszuführen, darunter Bescheide in individuellen Angelegenheiten aus dem Bereich der öffentlichen Verwaltung zu erlassen. Der Verein kann auch zum Zweck der gemeinsamen Bedienung gegründet werden. Beschlüsse über die Gründung des Vereins, den Beitritt zum Verein oder Austritt aus dem Verein erlassen die Gemeinderäte der interessierten Kreise. Rechte und Pflichten der sich am Verein beteiligten Kreise, die mit der Erfüllung von den dem Verein übertragenen Aufgaben verbunden sind, gehen auf den Verein am Tag der Bekanntmachung seiner Satzung über³¹¹. Die Rechtspersönlichkeit erhalten die Kreise nach Art. 66 des Gesetzes über die Selbstverwaltung

³¹⁰ A. Bosiacki, J. Kostrubiec, *Metropolisation in Poland: current issues and the perspectives*, Vortrag auf einer internationalen Konferenz in Bratislava (The Impact of Regionalisation, Intermunicipal Cooperation, and Metropolitanisation on Local, Regional, and National Governments in Europe, An OLA-CCRE Conference, Bratislava, 30 June-2 July 2016).

³¹¹ Siehe auch: M. Karpiuk, *Zasady...*, S. 75-76.

des Kreises und diese Vorschrift stellt zusätzlich fest, dass der Verband der Kreise öffentliche Aufgaben im eigenen Namen und auf eigene Verantwortung ausführt³¹². Der Verein der Kreise kann also im Rechtsverkehr selbständig auftreten, aber nichtsdestotrotz trägt er dem Grund nach Verantwortung für die Ausführung der Aufgaben selbst und nicht die Einheit der Kreisselbstverwaltung, ihn erreichen also Folgen seiner Handlungen, die er auf eigene Rechnung ausführt.

Die Gründung des Vereins der Kreise und der Beitritt des Kreises zum Verein erfordern die Annahme seiner Satzung entsprechend durch die Räte der interessierten Kreise oder durch den Rat des interessierten Kreises mit absoluter Stimmenmehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl des Rates. Das Projekt der Satzung unterliegt der Absprache mit dem Woiwoden, wobei im Verfahren über die Erarbeitung des Satzungsprojekts des Vereins werden Kreise, die einen Verein gründen wollen, von einem Landrat eines der Kreise, der von Landräten anderer Kreise berechtigt wird, vertreten, was sich direkt aus Art. 67 des Gesetzes über die Selbstverwaltung des Kreises ergibt. Der Beitritt zur gerade entstehenden, selbständigen Organisationseinheit (Verein der Kreise) erfolgt am Tag, an dem der Rat den Beschluss über die Annahme der Satzung erlässt³¹³.

Nach Art. 68 des Gesetzes über die Selbstverwaltung des Kreises unterliegt der Verein der Kreise der Eintragung ins Register der Vereine der Kreise, das von dem für öffentliche Verwaltung zuständigen Minister geführt wird. Die Anmeldung ist nicht mit

³¹² Siehe auch: J. Kostrubiec, *Samorzqd...*, S. 262; M. Klimek, *Samorzqd...*, S. 216.

³¹³ R. Klyszcz, *Ustawy...*, S. 97.

dem Erlangen der Rechtspersönlichkeit durch den Verein der Kreise verbunden, weil sie am Tag der Bekanntmachung der Satzung im Gesetzblatt der Woiwodschaft erlangt wird.

Fragen zu Organen des Vereins der Kreise wurden in Art. 69-73 des Gesetzes über die Selbstverwaltung des Kreises geregelt. Die Vereinsversammlung ist das Organ der Gesetzgebung und der Kontrolle des Vereins der Kreise. Die Regeln der Vertretung des Kreises im Verein bestimmt der Kreisrat, wobei die Versammlung jeweils aus zwei Vertretern der am Verein beteiligten Kreise besteht. Die Beschlüsse der Versammlung werden mit absoluter Stimmenmehrheit der satzungsgemäßen Mitgliederzahl der Versammlung gefasst. Wenn man das Abstimmungsverfahren der Versammlung des Vereins der Kreise mit Regeln, die für den Kreisrat vorgesehen sind, vergleicht, muss man ihn als restriktiver ansehen³¹⁴. Das Exekutivorgan des Vereins ist der Vorstand, der die Versammlung des Vereins der Kreise aus Mitgliedern der Versammlung beruft und abberuft. Sofern die Satzung so bestimmt, ist die Auswahl der Vorstandsmitglieder außerhalb der Versammlungsmitglieder zulässig, wenn aber ihre Zahl 1/3 der Vorstandsmitgliederzahl nicht überschreitet. Die juristische Person kann nicht ohne ihre Organe funktionieren, deshalb hat der Gesetzgeber solche Organe für den Verein der Kreise geschaffen und er zählt dazu die Versammlung und den Vorstand. Das sind wie im Falle der Einheit der territorialen Selbstverwaltung (die aber der Verband der Kreise nicht ist) Entscheidungs- und Kontrollorgane sowie Exekutivorgane.

Nach Art. 72a des Gesetzes über die Selbstverwaltung des Kreises ist die Gründung des Gemeinde-Kreisvereins auch

³¹⁴ C. Martysz, (in:) B. Dolnicki (Hrsg.), *Ustawa...*, S. 500.

zulässig. Kreise können mit Gemeinden Vereine in Form des Gemeinde-Kreisvereins gründen, um gemeinsam öffentliche Aufgaben auszuführen, darunter Bescheide in individuellen Angelegenheiten aus dem Bereich der öffentlichen Verwaltung zu erlassen. Ein Verein kann auch zum Zweck der gemeinsamen Bedienung gegründet werden (insbesondere der Verwaltungs-, Finanz- und Organisationsbedienung). Die Notwendigkeit, nach neuen Lösungen zu suchen, deren Ziel ist, eine immer bessere, und manchmal auf einem nicht verschlechterten Niveau, Ausführung von öffentlichen Dienstleistungen, zwingt zur Zusammenarbeit auf verschiedenen Ebenen der Gebietsverwaltung. Solche organisatorisch-rechtliche Form kann auch der Verein der Einheiten der lokalen Selbstverwaltung sein (Gemeinde-Kreisverein). Der Gesetzgeber soll die Möglichkeit der effektiven Handlung schaffen (was er in dieser Vorschrift tut) und die einzelnen Einheiten der lokalen Selbstverwaltung entscheiden, ob die bestimmte Organisationsform tatsächlich geeignet ist und ob sie diese Möglichkeit nutzen.

Nach Art. 74 des Gesetzes über die kommunale Selbstverwaltung können Gemeinden interkommunale Vereinbarungen abschließen, um eine von ihnen mit den von ihnen bestimmten Aufgaben zu betrauen. Die Gemeinde, die in der Vereinbarung bestimmte öffentliche Aufgaben ausführt, übernimmt Rechte und Pflichten der übrigen Gemeinden, die mit der Ausführung der sie betrauten Aufgaben verbunden sind, und die übrigen Gemeinden sind verpflichtet, die Kosten der Ausführung der betrauten Aufgabe zu tragen. Obwohl in dieser Vorschrift über die Übernahme der Rechte und Pflichten, die mit der Ausführung der betrauten Aufgaben, die Rede ist, kann man diesem Begriff einen breiten Umfang nicht zuschreiben, darunter nicht

auch das Recht, im Namen der diese Vereinbarung abschließenden Gemeinden, Normativakte mit allgemeinem Charakter zu erlassen³¹⁵. Interkommunale Vereinbarungen sind keine zivilrechtlichen Verträge, sondern eigenartige öffentlich-rechtliche Formen³¹⁶.

Nach Art. 73 des Gesetzes über die Selbstverwaltung des Kreises ist der Abschluss von Vereinbarungen durch die Kreise auch zulässig. Kreise können Vereinbarungen darüber abschließen, einen von ihnen mit der Ausführung von öffentlichen Aufgaben zu betrauen. Diese Vereinbarung, als Rechtsform der Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung, wird durch gleichrangige Parteien (Kreise) abgeschlossen, die freiwillig entscheiden, ob sie eben diese Form der Ausführung von öffentlichen Aufgaben nutzen.

³¹⁵ Urteil des woiwodschaftlichen Verwaltungsgerichts in Breslau vom 3. Januar 2013, III SA/Wr 463/12, LEX Nr. 1330090.

³¹⁶ Urteil des Obersten Verwaltungsgerichts vom 27. September 1994, SA/Łd 1906/94, ONSA 1995, Nr. 4, Pos. 161.

Kapitel VIII

Aufsicht über die Tätigkeit der Organe der territorialen Selbstverwaltung

Die Idee der Aufsicht hat ihre lange Genese in der Geschichte der Verwaltung³¹⁷. Die Aufsicht war auch Gegenstand von Untersuchungen und lebhafter Polemik in der polnischen Verwaltungsrechtslehre³¹⁸. Diese Institution bildete sich im Konzept der Selbstverwaltung unter dem Einfluss theoretischer Entwürfe, die in Zusammenhang mit der Idee der Rechtsstaatlichkeit und der sog. staatlichen Theorie der territorialen Selbstverwaltung stehen³¹⁹. Die Hauptursache der Entstehung und Entwicklung des untersuchten Phänomens war jedoch der Prozess der Dezentralisierung der staatlichen Verwaltung³²⁰.

³¹⁷ Vgl. K. Sikora, *Rola nadzoru w funkcjonowaniu administracji publicznej*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2004, Bd. III, S. 190-199.

³¹⁸ J. Kostrubiec, *Nadzór hierarchiczny nad urzędami centralnymi w systemie administracji rządowej II Rzeczypospolitej*, (in:) M. Czuryk, M. Karpiuk (Hrsg.), *Nadzór...*, S. 267 – 268.

³¹⁹ Vgl. A. Bosiacki, *Od naturalizmu do etatyzmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918-1939*, Warszawa 2006, S. 215; A. Bosiacki, *Samorząd terytorialny jako pojęcie naturalne i prawne. Polskie doświadczenia w perspektywie komparatystycznej*, (in:) M.-E. Geis, G. Grabarczyk, J. Kostrubiec, J. Paśnik, T.I. Schmidt (Hrsg.), *Samorząd...*, S. 36.

³²⁰ B. Dolnicki, *Klasyfikacja środków nadzorczych nad samorządem terytorialnym w ustawodawstwie polskim*, „*Samorząd Terytorialny*” 2015, Nr. 3, S. 60.

Die Aufsicht stellt in diesem System einen wahren Gradmesser für die Selbständigkeit und Unabhängigkeit der territorialen Selbstverwaltung dar.

Unter der Berücksichtigung der verschiedenen Möglichkeiten der Auffassung der analysierten Institutionen, die in der Lehre des Verwaltungsrechts dargestellt werden³²¹, lässt sich feststellen, dass die Aufsicht im rechtlichen Sinne die Untersuchung der Funktionsweise des jeweiligen Subjekts (Kontrolle) darstellt, die mit der Möglichkeit der Hilfestellung, der Einflussnahme oder auch der Modifikation der Tätigkeit der beaufsichtigten Einheit in Verbindung steht. Sie wird durch ein übergeordnetes Organ organisatorisch oder funktional ausgeübt, um die Rechtmäßigkeit der Tätigkeit der jeweiligen Einheit zu gewährleisten, und in besonderen Fällen auch die Vereinbarkeit mit bestimmten Werten³²². In der Tat bedeutet die Aufsicht das Recht auf Kontrolle, mit der rechtlichen Möglichkeit einer verbindlichen Einflussnahme auf die Tätigkeit der beaufsichtigten Subjekte³²³.

Eine besondere Dimension der untersuchten Institution tritt in der Administration der Selbstverwaltung auf, denn „die Aufsicht ergibt sich aus bestimmten Pflichten der territorialen Selbstverwaltung gegenüber dem Staat, und aus diesem Grund darf sich der Staat nicht auf die Rolle eines passiven Beobachters

³²¹ Vgl. z.B. J. Służewski, *Nadzór i kierownictwo w systemie terenowych organów administracji państwowej* (in:) A. Jaroszyński, *Aktualne problemy administracji i prawa administracyjnego*, Warszawa 1987, S. 142; M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Posen 1996, S. 26.

³²² Vgl. J. Boć (Hrsg.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, S. 237.

³²³ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego*, (in:) J. Boć (Hrsg.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, S. 93.

beschränken³²⁴. Die Aufsicht umfasst die Tätigkeit von Organen aller Ebenen der territorialen Selbstverwaltung in Polen³²⁵. Sie bezieht sich sowohl auf die eigenen Aufgaben der Selbstverwaltung als auch auf die ihr anvertrauten Aufgaben aus dem Bereich der Regierungsverwaltung. Die Tätigkeit der territorialen Selbstverwaltung unterliegt in Ansehung von Art. 171 Abs. 1 der Verfassung der RP der Aufsicht im Hinblick auf die Legalität (Rechtmäßigkeit). Die Zweckmäßigkeit, Redlichkeit oder Wirtschaftlichkeit als Kriterien der Aufsicht wurden in der konstitutionellen Auffassung ausgeschlossen³²⁶. Doch die Beschränkung der Aufsicht auf das Kriterium der Legalität wird in der Praxis nicht konsequent befolgt. Der polnische Gesetzgeber führte nämlich im Rahmen anderer Bestimmungen auch andere Kriterien ein³²⁷. Trotzdem sollte der Eingriff des Organs der Regierungsverwaltung bei Fehlen einer erheblichen Gesetzesübertretung als eine Verletzung des Verfassungsprinzips der Selbstständigkeit von Einheiten der territorialen Verwaltung bewertet werden³²⁸.

Zu den grundlegenden Funktionen der Aufsicht sollten das Hüten des Gesetzes und die Schutz- und Unterstützungsfunktion

³²⁴ M. Karpiuk, *Samorząd terytorialny a państwo...*, S. 123.

³²⁵ Art. 85 des Gesetzes über die kommunale Selbstverwaltung; Art. 76 des Gesetzes über die Selbstverwaltung des Kreises; Art. 78 des Gesetzes über die Selbstverwaltung der Woiwodschaft

³²⁶ Vgl. J. Kostrubiec, *Kontrola administracji publicznej*, (in:) M. Karpiuk, J. Kowalski (Hrsg.), *Administracja...*, S. 332-333.

³²⁷ Z.B.: Kriterium der Effektivität der Tätigkeit oder das Kriterium der Vereinbarkeit mit innerstaatlichem Recht, der staatlichen Außenpolitik und den internationalen Verpflichtungen des Staates. Vgl. J. Lemańska, *Kryterium czy kryteria nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego?*, „Samorząd Terytorialny” 2017, Nr. 5, S. 40.

³²⁸ Urteil des Obersten Verwaltungsgerichts vom 11. Februar 1998, II SA/Wr 1459/97, OwSS 1998, Nr. 3, Pos. 79.

gezählt werden³²⁹. Die Ausübung der Aufsichtsfunktion ist also nicht nur mit der Notwendigkeit verbunden, die Legalität der Tätigkeit der Organe der Einheiten der territorialen Selbstverwaltung zu gewährleisten, sondern auch mit der präventiven Aufsicht. Ihr Ziel besteht in der Gewährleistung von Schutz und Unterstützung in Form einer fachlichen Beratung oder Konsultation.

Die Aufsichtsorgane über die Tätigkeit der Organe der Einheiten der territorialen Selbstverwaltung sind der Ministerpräsident und der Woiwode, und im Bereich der finanziellen Angelegenheiten – die regionalen Rechnungskammern. Die Aufsichtskompetenzen wurden auch dem Parlament zuerkannt. Der Aufsicht unterliegen sowohl die Organe der Einheiten der territorialen Selbstverwaltung als auch Verbände und kommunale Übereinkommen.

Die Aufsichtsorgane wenden Mittel der Aufsicht an, die der Kategorie der juristischen Sprache angehören, und nicht der Rechtssprache. Man soll sie als Formen des Eingriffs durch berechtigte Subjekte in die Sphäre der Tätigkeit der Organe der Einheiten der territorialen Selbstverwaltung verstehen. Die Mittel der Aufsicht werden in der Rechtslehre durch das Prisma differenzierter Klassifizierungen dargestellt. Eine davon ist die Unterteilung der Mittel der Aufsicht in zwei Kategorien: Kontrollmittel sowie Korrekturmittel der Tätigkeit der Organe der Selbstverwaltung³³⁰. In der Rechtslehre gibt es auch stärker ausgebaute Unterteilungen. Ein Beispiel dafür ist die Hervorhebung von vier unterschiedlichen Mitteln der Aufsicht, d.h. mit beratendem, korrigierendem und personellem Charak-

³²⁹ Vgl. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009, S. 389-390.

³³⁰ Vgl. Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2002, S. 132.

ter³³¹. Die ersten beiden Kategorien stellen keine Machtmittel dar. Laut einer anderen Klassifizierung sollten die Mittel der Aufsicht im Rahmen von drei Gruppen betrachtet werden³³². Zur ersten gehören Mittel mit einem nicht imperialen Charakter, deren Ziel darin besteht, dem Aufsichtsorgan notwendige Informationen zu übergeben, dank deren man feststellen kann, ob eine Gesetzesübertretung vorliegt. Im Rahmen der zweiten Gruppe unterscheidet man Mittel mit imperialem Charakter, die in die Tätigkeit der Organe der territorialen Selbstverwaltung eingreifen, um den rechtmäßigen Zustand wieder herzustellen. Zur dritten Gruppe zählt man Mittel mit personellem Charakter, deren Anwendung nicht mit einem bestimmten Rechtsakt der Einheit der territorialen Selbstverwaltung in Verbindung steht, sondern mit der personellen Zusammensetzung ihrer Organe. Der gemeinsame Nenner der vorgestellten Klassifizierungen ist die Unterteilung der Mittel in: informativ-beratende, korrigierende und personelle³³³.

Mittel mit informativ-beratendem Charakter beruhen auf dem Recht der Aufsichtsorgane, Informationen und Daten über die Organisation und Funktionsweise der Gemeinde, des Kreises oder der Woiwodschaft zu verlangen³³⁴. Die Informati-

³³¹ Vgl. J. Stelmasiak, *Nadzór nad samorządem terytorialnym w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych. Zagadnienia podstawowe*, (in:) E. Ura (Hrsg.), *Granice samodzielności wspólnot samorządowych*, Rzeszów 2005, S. 279-280.

³³² Vgl. K. Sikora, *Samodzielność gminy w aspekcie oddziaływań nadzorczych*, Radom 2010, S. 215.

³³³ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, S. 401.

³³⁴ Art. 88 des Gesetzes über die kommunale Selbstverwaltung; Art. 77a des Gesetzes über die Selbstverwaltung des Kreises; Art. 80 des Gesetzes über die Selbstverwaltung der Woiwodschaft.

onspflicht der Organe der Einheiten der territorialen Selbstverwaltung wurde vom Gesetzgeber sehr breit gefasst, praktisch ohne Hinweise auf den objektiven Rahmen. Der Gemeindevorsteher, der Landrat und der Woiwodschaftsmarschall legen dem Woiwoden entsprechende Beschlüsse der Organe der Einheiten der Selbstverwaltung der Gemeinde, des Kreises und der Woiwodschaft innerhalb von 7 Tagen ab ihrem Erlass. Diese Frist hat einen instruktiven Charakter³³⁵. In dieser Zeit sind die exekutiven Organe der Einheiten der territorialen Selbstverwaltung verpflichtet, der regionalen Rechnungskammer Haushaltsbeschlüsse, Entlastungsbeschlüsse oder andere Dokumente, die der Aufsicht unterlagen, vorzulegen³³⁶. In Bezug auf die Ordnungsvorschriften beträgt die Pflicht ihrer Vorlage dem zuständigen Organ bis 2 Tage ab Datum ihres Erlasses. Die Anwendung von Mitteln mit informativ-beratendem Charakter bezweckt die Autokorrektur der Tätigkeiten der Organe der territorialen Selbstverwaltung³³⁷.

Eine weitere Form der Aufsicht stellen sog. Korrekturmittel dar. Zur ersten Gruppe dieser Mittel zählt man: Bestätigung, Absprache oder Beurteilung der Entscheidungen der Organe der Einheiten der territorialen Selbstverwaltung durch ein anderes Organ³³⁸. Sie haben keinen einheitlichen Charakter und unter-

³³⁵ Urteil des Obersten Verwaltungsgerichts vom 22. November 1990, SA/Wr 965/90, ONSA 1990, Nr. 4, Pos. 11. Vgl. Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, Bydgoszcz-Warszawa 2001, S. 207.

³³⁶ Art. 90 des Gesetzes über die kommunale Selbstverwaltung; Art. 78 des Gesetzes über die Selbstverwaltung des Kreises; Art. 81 des Gesetzes über die Selbstverwaltung der Woiwodschaft.

³³⁷ B. Dolnicki, *Klasyfikacja środków nadzorczych nad samorządem terytorialnym w ustawodawstwie polskim*, „Samorząd Terytorialny” 1997, Nr. 6, S. 45.

³³⁸ Art. 89 des Gesetzes über die kommunale Selbstverwaltung; Art. 77b

scheiden sich durch den Moment der Anwendung. Das Fehlen des Standpunkts des berechtigten Subjekts in der gesetzlich vorgegebenen Frist, d.h. von 14 bzw. 30 Tagen³³⁹ ab Moment der Zustellung bedeutet die Akzeptanz der vorgelegten Entscheidung. Die gesetzten Fristen haben einen präklusiven Charakter³⁴⁰.

Ein Korrekturmittel ist die Einstellung der Ausführung des Beschlusses oder der Verordnung. Einige Autoren betonen, dass es sich nicht um ein eigenständiges Mittel handelt³⁴¹. Seine Anwendung kann auch einen fakultativen oder obligatorischen Charakter haben. Im ersten Fall darf das Aufsichtsorgan die Einstellung des Beschlusses oder der Verordnung des Organs der Gemeinde, des Kreises oder der Woiwodschaft anordnen, wenn ein Verfahren über seine bzw. ihre Ungültigkeit eingeleitet worden ist³⁴². Die obligatorische Einstellung der Ausführung dieser Akte findet wiederum in der Situation der Bestätigung durch das Aufsichtsorgan ihrer Ungültigkeit statt, was laut Gesetz am Tag der Zustellung der Entscheidung der Aufsicht erfolgt³⁴³. In

des Gesetzes über die Selbstverwaltung des Kreises; Art. 80a des Gesetzes über die Selbstverwaltung der Woiwodschaft.

³³⁹ Die 30-Tage-Frist ist bindend, wenn die Bestätigung, die Absprache oder die Beurteilung vom Gesetzgebungsorgan der Einheit der territorialen Selbstverwaltung verlangt wird. Vgl. Art. 89 Abs. 1a des Gesetzes über die kommunale Selbstverwaltung; Art. 77b Abs. 2 des Gesetzes über die Selbstverwaltung des Kreises; Art. 80a Abs. 2 des Gesetzes über die Selbstverwaltung der Woiwodschaft.

³⁴⁰ Urteil des Obersten Verwaltungsgerichts vom 11. Januar 2012, I OSK 1970/11, LEX Nr. 1107469.

³⁴¹ J. Zimmermann, *Elementy procesowe nadzoru i kontroli NSA nad samorządem terytorialnym*, „Państwo i Prawo” 1991, Nr. 10, S. 445.

³⁴² Art. 91 Abs. 2 des Gesetzes über die kommunale Selbstverwaltung; Art. 79 Abs. 2 des Gesetzes über die Selbstverwaltung des Kreises; Art. 82 Abs. 2 des Gesetzes über die Selbstverwaltung der Woiwodschaft.

³⁴³ Art. 92 des Gesetzes über die kommunale Selbstverwaltung; Art. 80

der Lehre des Verwaltungsrechts wird angenommen, dass die Einstellung der Ausführung eines Beschlusses oder Verordnung in Form einer Verfügung erfolgen sollte³⁴⁴.

Beschlüsse und Verordnungen der Organe von Einheiten der territorialen Selbstverwaltung, die gesetzwidrig sind, sind ungültig³⁴⁵. Die Feststellung der Ungültigkeit bestimmt das dritte Mittel der Aufsicht mit korrigierendem Charakter. Über die Feststellung der Ungültigkeit von Beschlüssen oder Verordnungen (insgesamt oder teilweise) der Selbstverwaltungsorgane befindet das Aufsichtsorgan in einer Frist, die nicht länger bemessen ist als 30 Tage ab Datum ihrer Zustellung. Die Feststellung der Ungültigkeit des Beschlusses oder der Verordnung zählt man zu den deklarativen Akten. Dieses Mittel erzeugt die Wirkung *ex tunc*, d.h. rückwirkend vom Datum der Annahme des jeweiligen Akts³⁴⁶. Über die Ungültigkeit darf man jedoch in dem Fall sprechen, in dem Gesetzwidrigkeit eine erhebliche Übertretung darstellt. Darüber entscheidet grundsätzlich das Aufsichtsorgan, denn es liegen keine Rechtsvorschriften vor, die diese Frage eindeutig regeln würden. Das Verfassungsgericht vertrat den Standpunkt, dass als eine erhebliche Gesetzesübertretung ein Vergehen zu betrachten sei, das Wirkungen nach sich zieht, die in einem demokratischen Rechtsstaat nicht toleriert

Abs. 1 des Gesetzes über die Selbstverwaltung des Kreises; Art. 82a Abs. 1 des Gesetzes über die Selbstverwaltung der Woiwodschaft.

³⁴⁴ J. Niczyporuk, J. Szreniawski, *Nadzór nad samorządem* (in:) J. Hausner (Hrsg.), *Administracja publiczna*, Warszawa 2000, S. 160.

³⁴⁵ Art. 91 Abs. 1 des Gesetzes über die kommunale Selbstverwaltung; Art. 79 Abs. 1 des Gesetzes über die Selbstverwaltung des Kreises; Art. 82 Abs. 1 des Gesetzes über die Selbstverwaltung der Woiwodschaft.

³⁴⁶ Beschluss des Obersten Verwaltungsgerichts vom 9. Dezember 2003, SA/Wr 9/02, ONSA 2003, Nr. 218, Pos. 2151.

werden dürfen³⁴⁷. Im Falle einer unerheblichen Gesetzeswidrigkeit stellt das Aufsichtsorgan keine Ungültigkeit des Beschlusses oder der Verordnung fest. Es beschränkt sich dann nämlich auf den Hinweis, dass bestimmte Akte mit einer Gesetzeswidrigkeit erlassen wurden³⁴⁸. Diesen Fall kann man wiederum als Mittel der Aufsicht mit informativ-beratendem Charakter betrachten³⁴⁹. Die Feststellung der Ungültigkeit eines Beschlusses oder einer Verordnung der Organe von Einheiten der territorialen Selbstverwaltung gehört zu den Machtmitteln der Aufsicht und erfolgt durch den Beschluss einer Aufsichtsentscheidung³⁵⁰. Sie sollte eine sachliche und rechtliche Begründung enthalten sowie auch eine Belehrung über die Möglichkeit, eine Klage an das Verwaltungsgericht einzureichen³⁵¹.

Das Mittel der Aufsicht mit besonderem Charakter ist die Ersatzverordnung. Sie wird vom Woiwoden in der Situation erlassen, in der die Exekutivorgane der Einheiten der territorialen Selbstverwaltung keine entsprechenden Beschlüsse in der vorgesehenen Frist erlassen. Diese Pflicht entsteht in den vom Gesetz eindeutig vorgesehenen Situationen³⁵². Sie umfasst Be-

³⁴⁷ *Ibidem*.

³⁴⁸ Art. 91 Abs. 4 des Gesetzes über die kommunale Selbstverwaltung; Art. 79 Abs. 4 des Gesetzes über die Selbstverwaltung des Kreises; Art. 82 Abs. 5 des Gesetzes über die Selbstverwaltung der Woiwodschaft.

³⁴⁹ Z. Kmiecik, *Uzasadnienie aktu nadzoru nad działalnością komunalną*, „Samorząd Terytorialny” 1996, Nr. 3, S. 30.

³⁵⁰ Beschluss des Obersten Verwaltungsgerichts vom 18. September 1990, SA/Wr 849/90, ONSA 1990, Nr. 4, Pos. 2.

³⁵¹ Art. 91 Abs. 3 des Gesetzes über die kommunale Selbstverwaltung; Art. 79 Abs. 3 des Gesetzes über die Selbstverwaltung des Kreises; Art. 82 Abs. 4 des Gesetzes über die Selbstverwaltung der Woiwodschaft.

³⁵² Art. 383 §2 und 6; Art. 492 §2 und 5 des Wahlgesetzes; Art. 5 Abs. 2 und 3 des Gesetzes über die Einschränkung der Tätigkeit als Unternehmer bei

schlüsse über das Erlöschen eines Mandats, die Abberufung von einem Posten oder die Kündigung des Arbeitsvertrags mit Personen, die bestimmte Stellen bekleiden (u.a.: Rat, Gemeindevorsteher, Sekretär oder Schatzmeister der Einheit der territorialen Selbstverwaltung)³⁵³. Das Fehlen eines entsprechenden Beschlusses bewirkt, dass der Woiwode das Organ der Gemeinde, des Kreises oder der Woiwodschaft auffordert, den entsprechenden Akt innerhalb von 30 Tagen zu erlassen³⁵⁴. Nach Verstreichen dieser Frist ohne Wirkung erlässt der Woiwode nach Benachrichtigung des für die Angelegenheiten der öffentlichen Verwaltung zuständigen Ministers eine Ersatzverordnung. Die Ersatzverordnung stellt einen Akt mit einem deklarativen Charakter dar, ähnlich wie der gesetzlich erforderliche Beschluss des Gesetzgebungsorgans der Einheit der territorialen Selbstverwaltung³⁵⁵.

Mittel der Aufsicht, die keine Entscheidungen der Organe der Einheiten der territorialen Selbstverwaltung betreffen, sondern die Organe an sich, werden als personelle Mittel bezeichnet³⁵⁶. Sie betreffen einen unmittelbaren Eingriff in die personelle Zusammensetzung der Organe der Einheiten der territorialen

Personen, die öffentliche Funktionen bekleiden vom 21. August 1997 (einheitliche Fassung: Gesetzblatt der Republik Polen von 2017, Pos. 1393).

³⁵³ Um ein Beispiel zu nennen, erlöscht ein Ratsmandat u.a. im Todesfall, bei Verlust des Wahlrechts oder bei der Weigerung, einen Eid abzulegen.

³⁵⁴ Art. 98a Abs. 1 des Gesetzes über die kommunale Selbstverwaltung; Art. 85a Abs. 1 des Gesetzes über die Selbstverwaltung des Kreises; Art. 86a Abs. 1 des Gesetzes über die Selbstverwaltung der Woiwodschaft.

³⁵⁵ P. Chmielnicki, W. Kisiel, *Rozstrzygnięcie nadzorcze i zarządzenie zastępcze: alternatywa czy współwystępowanie?*, „Finanse Komunalne” 2005, Nr. 7-8, S. 7.

³⁵⁶ K. Sikora, *Środki nadzoru nad samorządem terytorialnym o charakterze personalnym*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2010, Bd. XIV, S. 114.

Selbstverwaltung. Zu den Mitteln der Aufsicht mit personellem Charakter gehören: Auflösung des Vorstands oder Abberufung des Gemeindevorstehers³⁵⁷; Auflösung des Exekutivorgans³⁵⁸; Einstellung der Organe der Einheit der territorialen Selbstverwaltung und die Bestimmung eines kommissarischen Vorstands³⁵⁹.

Die Auflösung des Kreisvorstands oder des Woiwodschafsvorstands kann im Falle einer wiederholten Verletzung der Verfassung oder ihrer Gesetze erfolgen. In dieser Situation fordert der Woiwode den Kreistag oder den Woiwodschafstag auf, die erforderlichen Mittel anzuwenden. Der Gesetzgeber führt zwar nicht genauer aus, um welche Mittel es sich handelt. Es kann jedoch vermutet werden, dass an den Vorstand bestimmte Direktiven gerichtet werden oder dass schließlich der Vorstand selbst abberufen wird. Wenn die Aufforderung erfolglos geblieben ist, stellt der Woiwode unter Vermittlung des für die Angelegenheiten der öffentlichen Verwaltung zuständigen Ministers einen Antrag an den Ministerpräsidenten auf die Auflösung des entsprechenden Vorstands. Tritt dies ein, bekleidet bis zum Zeitpunkt der Neuwahlen die Funktion des Exekutivorgans die durch den Ministerpräsidenten bestimmte Person.

Wenn der Gemeindevorsteher (Bürgermeister, Stadtpräsident) eine Gesetzesübertretung begeht, fordert ihn der Woiwo-

³⁵⁷ Art. 96 Abs. 2 des Gesetzes über die kommunale Selbstverwaltung; Art. 83 Abs. 2 des Gesetzes über die Selbstverwaltung des Kreises; Art. 84 Abs. 2 des Gesetzes über Selbstverwaltung der Woiwodschaft.

³⁵⁸ Art. 96 Abs. 1 des Gesetzes über die kommunale Selbstverwaltung; Art. 83 Abs. 1 des Gesetzes über die Selbstverwaltung des Kreises; Art. 84 Abs. 1 des Gesetzes über die Selbstverwaltung der Woiwodschaft.

³⁵⁹ Art. 97 des Gesetzes über die kommunale Selbstverwaltung; Art. 84 des Gesetzes über die Selbstverwaltung des Kreises; Art. 85 des Gesetzes über die Selbstverwaltung der Woiwodschaft.

de zum Unterlassen auf. Der Inhalt der Aufforderung sollte die Vorwürfe gegenüber dem Gemeindevorsteher konkret darstellen und die Frist zum Ergreifen einer bestimmten Maßnahme oder zu ihrem Unterlassen enthalten³⁶⁰. Sollte die Aufforderung des Woiwoden nicht die gewünschte Wirkung erzielen, stellt er den Antrag auf die Abberufung des Gemeindevorstehers an den Ministerpräsidenten. Bis zum Zeitpunkt der Wahl des neuen Exekutivorgans bekleidet seine Funktion eine Person, die auf Antrag des für die Angelegenheiten der öffentlichen Verwaltung zuständigen Ministers durch den Ministerpräsidenten bestimmt wird. Die Entscheidung der Aufsicht, die die Abberufung des Gemeindevorstehers betrifft, kann durch die Gemeinde vor dem Verwaltungsgericht angefochten werden³⁶¹.

Die Auflösung des Exekutivorgans ist das Mittel mit den radikalsten Folgen. Über Kompetenzen in diesem Bereich verfügt ausschließlich das Parlament, das dieses Mittel auf Antrag des Ministerpräsidenten im Falle einer wiederholten Verletzung der Verfassung oder von Gesetzen durch den Gemeinderat, den Kreistag oder den Woiwodschaftstag anwenden darf. Der Gesetzgeber hat keine formal festgelegte Prozedur vorgesehen, die die Tatsache einer wiederholten Gesetzesübertretung bestätigen sollte. Zudem findet das analysierte Mittel der Aufsicht im Falle der Verletzung von Grundnormen keine Anwendung. Gemäß der in der Rechtslehre vorherrschenden Ansicht besteht gegenüber dem Beschluss des Parlaments, kraft dessen das

³⁶⁰ K. Borówka, *Ewolucja środków nadzoru o charakterze personalnym na przykładzie rozwiązania rady gminy i odwołania wójta*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2015, Nr. 2, S. 109-110.

³⁶¹ Beschluss des Obersten Verwaltungsgerichts vom 25. April 2013, II OZ 314/13, Lex Nr.1320753.

Exekutivorgan der Einheit der Selbstverwaltung aufgelöst wird, kein Anspruch auf eine Klage an das Verwaltungsgericht³⁶². Bis zum Zeitpunkt von Neuwahlen der Organe bestimmt der Ministerpräsident auf Antrag des für die Angelegenheiten der öffentlichen Verwaltung zuständigen Ministers eine Person, die die Funktion der aufgelösten Subjekte bekleidet.

Ein weiteres Mittel der Aufsicht steht mit der Umsetzung des Prinzips der Effektivität in Verbindung. Es darf im Fall angewendet werden, in dem von keiner schnellen Verbesserung ausgegangen werden kann und in dem die fehlende Effektivität in der Ausübung öffentlichen Aufgaben durch Organe der Einheiten der territorialen Selbstverwaltung zu einem lange andauernden Zustand zu werden droht. Die Anwendung dieses Mittels bedingt die kumulative Erfüllung der beiden vorgenannten Voraussetzungen. Wobei das Fehlen der Effektivität alle Tätigkeiten der Organe der Selbstverwaltungseinheit umfasst, einschließlich jener, die mit der Finanzwirtschaft zusammenhängen³⁶³. In einem solchen Fall darf der Ministerpräsident das Organ der jeweiligen Selbstverwaltungseinheit einstellen und einen kommissarischen Vorstand berufen. Er tut das auf Antrag des zuständigen Ministers für Angelegenheiten der öffentlichen Verwaltung. Der kommissarische Vorstand darf für den Zeitraum von bis zu zwei Jahren berufen werden, jedoch nicht länger als bis zur Wahl der Organe der Einheiten der territorialen Selbstverwaltung für die nächste Wahlperiode. Der An-

³⁶² Vgl. B. Dolnicki, *Klasyfikacja środków nadzoru...*, S. 52; A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2000, S. 458

³⁶³ Urteil des Obersten Verwaltungsgerichts vom 5. März 2013, II OSK 135/13, Lex Nr.1340168.

wendung dieses Mittels sollte der Versuch der Durchführung eines Verbesserungsverfahrens (Sanierungsverfahrens) vorgehen. Vorrangig sollten den Organen der Gemeinde, des Kreises oder der Woiwodschaft die entsprechenden Vorwürfe vorgelegt werden. Als nächstes fordert man sie zur unverzüglichen Vorlage eines Plans zur Verbesserung der Situation auf. Erst nach der Durchführung dieser Tätigkeiten beruft der Ministerpräsident auf Antrag des Woiwoden einen Regierungskommissar, der die Ausübung der Aufgaben und Kompetenzen der Organe von Einheiten der Selbstverwaltung am Tag seiner Berufung übernimmt. Es ist zu betonen, dass der kommissarische Vorstand nicht ein Subjekt darstellt, sondern eine rechtliche Institution. Der Regierungskommissar ist wiederum eine Person, die eine administrative Funktion ausübt³⁶⁴.

Es besteht Anspruch, die Entscheidungen der Aufsicht, die die Organe der Einheiten der territorialen Selbstverwaltung betreffen, vor dem Verwaltungsgericht unter Begründung ihrer Gesetzwidrigkeit in einer Frist von 30 Tagen ab ihrer Zustellung anzufechten werden³⁶⁵. Die oben genannte Norm korrespondiert mit Art. 165 Abs. 2 der Verfassung der RP, wonach die Selbstständigkeit, die den Einheiten der territorialen Selbstverwaltung zuerkannt wurde, dem gerichtlichen Schutz unterliegt.

Die Aufsicht über die Tätigkeit der Organe der Einheiten der territorialen Selbstverwaltung ist streng verbunden mit dem in dem jeweiligen Staat angenommenen Modell der Dezentralisierung der öffentlichen Gewalt. Das Verhältnis zwischen der In-

³⁶⁴ B. Dolnicki, *Akty prawa miejscowego...*, S. 52.

³⁶⁵ Art. 98 Abs. 1 des Gesetzes über die kommunale Selbstverwaltung; Art. 85 Abs. 1 des Gesetzes über die Selbstverwaltung des Kreises; Art. 86 Abs. 1 des Gesetzes über die Selbstverwaltung der Woiwodschaft.

stitution der Aufsicht und dem Bereich der Selbstständigkeit der Selbstverwaltung ist umgekehrt proportional. Je breiter der Bereich der Aufsicht, desto enger die Sphäre der Selbstständigkeit. Das von Polen angenommene Modell der Aufsicht über die territoriale Selbstverwaltung macht ihre Selbstständigkeit nicht zunichte, da die Anwendung der Mittel der Aufsicht auf Situationen, die durch Gesetze eindeutig vorgesehen werden, eingeschränkt wird und die Möglichkeit besteht, die Entscheidungen der Aufsicht vor dem Verwaltungsgericht einzuklagen.

Zusammenfassung

Nach 40 Jahren Unterbrechung wurde auf der Grundlage der Kommunalreform von 1990 die Institution der territorialen Selbstverwaltung in Polen wiederhergestellt. Als nächstes wurde infolge der sog. „zweiten“ Reform von 1998 die Selbstverwaltung auf der Ebene des Kreises und der Woiwodschaft gebildet. Dank dieser beiden grundsätzlichen Etappen der Selbstverwaltungsreform ist es gelungen, ein auf dem Prinzip der Subsidiarität gestütztes System der öffentlichen Gewalt aufzubauen, das europäische Standards erfüllt. Die Implementierung der körperschaftlichen Klausel auf Verfassungsebene, in deren Ansehung die Gesamtbevölkerung der jeweiligen Einheit der grundlegenden territorialen Aufteilung nach geltendem Recht eine Selbstverwaltungsgemeinschaft darstellt, bedeutete das Ende der zentralistischen Formel der staatlichen Verwaltung. Es ist die Zeit gekommen, in der die territoriale Selbstverwaltung an der Ausübung der öffentlichen Gewalt teilnimmt und den ihr im Rahmen von Gesetzen zustehenden wesentlichen Teil der öffentlichen Aufgaben im eigenen Namen und in eigener Verantwortung wahrnimmt. Damit brach der polnische Staat mit dem Prinzip der Einheit der staatlichen Gewalt und distanzierte sich von der für die Volksrepublik Polen charakteristischen Struktur.

Innerhalb von weniger als 20 Jahren wurde ein modernes und offenes Modell der kooperativen Verwaltung geschaffen,

das auf einer Vielzahl von Entscheidungszentren beruht³⁶⁶. Die Errichtung des Systems der territorialen Verwaltung auf dem Prinzip der Selbstverwaltung bewirkte eine wesentliche Verschiebung der Aufgaben auf die lokale Ebene. Laut Bericht des Ministeriums für innere Angelegenheiten und Verwaltung, das nach der Einführung der „zweiten“ Selbstverwaltungsreform vorbereitet wurde, führte im Bereich der Leistungsverwaltung die Gemeinde- und Kreisverwaltung insgesamt 65 % der öffentlichen Aufgaben aus, die regionale Ebene 30 %, während die zentrale Verwaltung nur 5 % der Aufgaben wahrnahm. Im Bereich der Gerichtsverwaltung führte die lokale Ebene 58 % der öffentlichen Aufgaben aus, die Selbstverwaltung der Woiwodschaft 11 %, während der Woiwode als Organ der Regierungsverwaltung 31 % der Aufgaben wahrnahm. In der Sphäre der normbildenden Verwaltung wurden auf lokaler Ebene 70 % der Aufgaben ausgeführt, im Rahmen der Selbstverwaltung der Woiwodschaft 23 %, während der Woiwode nur den Anteil von 7% hatte ³⁶⁷.

Nach über 25-jährigem Bestehen der territorialen Selbstverwaltung in Polen mehren sich die Stimmen derer, die auf die Notwendigkeit der Durchführung einer „dritten“ Reform hinweisen. Im Laufe der Jahre kam es nämlich zu Erscheinungen, die sich ungünstig auf die Tätigkeit der Einheiten der territorialen Selbstverwaltung in unserem Staat auswirken. Auf der Grundlage der durchgeführten Untersuchungen wurden wesentliche Dysfunktionen, die mit der Funktionsweise der

³⁶⁶ Vgl. D. Kijowski, M. Kulesza, W. Misiąg, S. Prutis, M. Stec, J. Szlachta, J. Zaleski, *Diagnoza stanu terytorialnej administracji publicznej w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2004, Nr. 1-2, S. 24-25.

³⁶⁷ Vgl. J. Hausner (Hrsg.), *Administracja publiczna*, Warszawa 2005, S. 200.

Selbstverwaltung in Polen zusammenhängen, identifiziert³⁶⁸. In den Blickpunkt gerät der fortschreitende Prozess der Verstaatlichung der territorialen Selbstverwaltung (etatistische Dysfunktion) und die stufenweise Schwächung der Demokratie der Selbstverwaltung (autokratische Dysfunktion). Immer deutlicher wird auch die fehlende administrative Effektivität der Selbstverwaltung in Zusammenhang mit der Beamtenherrschaft (bürokratische Dysfunktion) sichtbar. Auch die finanzielle Selbstständigkeit der Einheiten der territorialen Selbstverwaltung (finanzielle Dysfunktion) wird eingeschränkt, wenn Mittel aus den EU-Fonds nicht ausreichend genutzt werden (Dysfunktion der Absorption von EU-Mitteln).

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob nach 25-jährigem Bestehen der wiederhergestellten territorialen Selbstverwaltung nicht die Zeit angebrochen ist, Veränderungen einzuleiten? Die Autoren sind der Überzeugung, dass man die gestellte Frage bejahen sollte, unter der Voraussetzung jedoch, dass der polnische Gesetzgeber den Weg der „Evolution“ und nicht der „Revolution“ wählt.

³⁶⁸ Vgl. P. Kopyciński, *W kierunku trzeciej reformy samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2016, Nr. 7-8, S. 173.

Literaturverzeichnis

- Agopszowicz A., Gilowska Z., *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1999.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Bieniek G., *Nieruchomości jednostek samorządu terytorialnego*, (in:) Bieniek G., Rudnicki S., *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2007.
- Boć J. (Hrsg.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007.
- Bojarski K., *Miejsce i pozycja straży gminnej (miejskiej) w kontekście bezpieczeństwa publicznego na szczeblu lokalnym*, (in:) M. Karpiuk (Hrsg.), *Miejsce administracji publicznej w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Warszawa 2012.
- Borówka K., *Ewolucja środków nadzoru o charakterze personalnym na przykładzie rozwiązania rady gminy i odwołania wójta*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2015, Nr. 2.
- Bosiacki A., Kostrubiec J., *Metropolisation in Poland: current issues and the perspectives*, Vortrag auf einer internationalen Konferenz in Bratislava (The Impact of Regionalisation, Intermunicipal Cooperation, and Metropolitanisation on Local, Regional, and National Governments in Europe, An OLA-CCRE Conference, Bratislava, 30 June-2 July 2016).
- Bosiacki A., *Od naturalizmu do etatyzmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918-1939*, Warszawa 2006.
- Bosiacki A., *Samorząd terytorialny jako pojęcie naturalne i prawne. Polskie doświadczenia w perspektywie komparatystycznej*, (in:) Geis M.-E., Grabarczyk G., Kostrubiec J., Paśnik J., Schmidt Th.I. (Hrsg.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Niemczech. Kommunale Selbstverwaltung in Polen und in Deutschland*, Warszawa 2015.

- Bukowski Z., *Aktualna struktura organizacyjna samorządu terytorialnego w Polsce czy czas na zmiany?*, (in:) Geis M.-E., Grabarczyk G., Kostrubiec J., Paśnik J., Schmidt Th.I. (Hrsg.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Niemczech. Kommunale Selbstverwaltung in Polen und in Deutschland*, Warszawa 2015.
- Chlipała M., *Kompetencje organów gminy w ustawie ustrojowej*, „Przeгляд Prawa Publicznego” 2014, Nr. 6.
- Chmielnicki P. (Hrsg.), *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2007.
- Chmielnicki P. (Hrsg.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Chmielnicki P., *W sprawie pojęcia „materia statutowa”*, „Samorząd Terytorialny” 2003, Nr. 12.
- Chmielnicki P., Kisiel W., *Rozstrzygnięcie nadzorcze i zarządzenie zastępcze: alternatywa czy współwystępowanie?*, „Finanse Komunalne” 2005, Nr. 7-8.
- Czarnow S., *Zespoleństwo służb, inspekcji i straży w kontekście zadań powiatu*, „Samorząd Terytorialny” 2003, Nr. 3.
- Czesyk D., *Pozycja ustrojowa oraz kompetencje komisji rewizyjnej w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych oraz rozstrzygnięć nadzorczych wojewodów*, „Samorząd Terytorialny” 2016, Nr. 11.
- Czuryk M., *Regionalne izby obrachunkowe jako organy nadzoru i kontroli gospodarki finansowej samorządu terytorialnego*, (in:) Czuryk M., Karpiuk M. (Hrsg.), *Nadzór i kontrola w systemie wykonywania administracji publicznej*, Warszawa 2010.
- Czuryk M., *Samorząd terytorialny w Rzeczypospolitej Polskiej*, (in:) Czuryk M., Karpiuk M., Kostrubiec J. (Hrsg.), *Samorząd terytorialny w państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2015.
- Czuryk M., *Zadania organów jednostek samorządu terytorialnego w stanie klęski żywiołowej*, „Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej w Warszawie” 2009, Nr. 3.
- Czuryk M., Karpiuk M., Mazuryk M. (Hrsg.), *Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Dąbek D., *Prawo miejscowe w konstytucyjnym systemie źródeł prawa*, (in:) Szymt A. (Hrsg.), *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, Warszawa 2005.

- Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007.
- Dmowski S., Rudnicki S., *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga pierwsza. Część ogólna*, Warszawa 2003.
- Dobkowski J., *Pozycja prawnoustrojowa służb, inspekcji i straży*, Warszawa 2007.
- Dobkowski J., *Wielopostaciowość gminy w Polsce*, (in:) *Kryzys prawa administracyjnego?*, t. I, *Jakość prawa administracyjnego*, Kijowski D.R., Miruć A., Suławko-Karetko A. (Hrsg.), Warszawa 2012.
- Dobkowski J., *Zróżnicowanie charakteru prawnego uchwał rady gminy (uwagi de lege lata)*, „Administracja Publiczna. Studia krajowe i międzynarodowe” 2010, Nr. 2 (16).
- Dobkowski J., *Zwierzchnictwo starosty nad powiatowymi inspekcjami, służbami i strażami jako forma kontroli społecznej*, (in:) Ura E. (Hrsg.), *Prawne gwarancje ochrony praw jednostki wobec działań administracji publicznej*, Rzeszów 2002.
- Dojwa-Turczyńska K., *Z samorządu do polityki: radni sejmików województw w wyborach parlamentarnych 2015 r.*, „Samorząd Terytorialny” 2017, Nr. 1-2.
- Dolnicki B. (Hrsg.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Dolnicki B., *Akty prawa miejscowego samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2004, Nr. 5.
- Dolnicki B., *Ewolucja nadzoru nad samorządem terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” 2015, Nr. 3.
- Dolnicki B., *Klasyfikacja środków nadzorczych nad samorządem terytorialnym w ustawodawstwie polskim*, „Samorząd Terytorialny” 1997, Nr. 6.
- Dolnicki B., *Koncepcja województwa samorządowego*, „Samorząd Terytorialny” 1999, Nr. 6.
- Dolnicki B., *Monokratyczne organy samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2003, Nr. 1-2.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009.
- Dudziak S., *Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd terytorialny – kryteria kwalifikacji, wymogi w zakresie prawidłowego stanowienia oraz konsekwencje prawne ich naruszenia*, „Samorząd Terytorialny” 2012, Nr. 3.

- Duniewska Z., Jaworska-Dębska B., Michalska-Badziak R., Olejniczak-Szałowska E., Stahl M., *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2004.
- Działocha K., *Źródła prawa powszechnie obowiązującego wobec praktyki konstytucyjnej* (in:) *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, (in:) Granat M. (Hrsg.), Lublin 2000.
- Franczak A., *Zasady finansowania jednostek samorządu terytorialnego*, (in:) Stych M. (Hrsg.), *Samorząd terytorialny. Zasady – finanse – marketing*, Częstochowa-Tczew 2013.
- Gdowska M., *Zadania i organizacja pomocy społecznej w samorządzie gminnym*, (in:) Szreniawska M. (Hrsg.), *Administracja opiekuńcza*, Lublin 2015.
- Geis M.E., *Kommunalrecht*, München 2011.
- Gurdek M., *Wójt jako kierownik urzędu stanu cywilnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2010, Nr. 3.
- Hanusz A. (Hrsg.), *Źródła finansowania samorządu terytorialnego*, Warszawa 2015.
- Hauser R., Niewiadomski Z. (Hrsg.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, Warszawa 2011.
- Hausner J. (Hrsg.), *Administracja publiczna*, Warszawa 2005.
- Izdebski H., *Domniemanie zadań samorządu terytorialnego i domniemanie zadań gminy w obrębie samorządu terytorialnego – klauzule generalne dotyczące zadań samorządu*, „Samorząd Terytorialny” 2015, Nr. 1-2.
- Izdebski H., *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2009.
- Izdebski H., *Glosa do wyroku WSA z dnia 14 maja 2013 r., II SA/OL 196/13*, „Samorząd Terytorialny” 2014, Nr. 1-2.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2001.
- Jagoda J., Łobos-Kotowska D., Stańko M., *Gospodarka mieniem komunalnym*, Warszawa 2008.
- Jaworski J., Prusaczek A., Tułodziecki A., Wolanin M., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2011.

- Jellinek G., *Allgemeine Staatslehre*, Berlin 1922.
- Karpiuk M. (Hrsg.), Czuryk M., Grzonka L., Krupa B., Sobczyk P., *Akty normatywne i administracyjne*, Warszawa 2009.
- Karpiuk M., *Akty prawa miejscowego organów samorządu terytorialnego* (in:) Karpiuk M., Kostrubiec J., Paździor M., Popik-Chorąży K., Sikora K., *Legislacja administracyjna*, Warszawa 2013.
- Karpiuk M., *Ekonomiczne i ustrojowoprawne podstawy funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce (zagadnienia wybrane)*, (in:) Chrzanowski M., Kostrubiec J., Nowikowski I. (Hrsg.), *Państwo – prawo – polityka. Księga poświęcona pamięci Profesora Henryka Groszyka*, Lublin 2012.
- Karpiuk M., *Ewolucja zadań i kompetencji samorządu gminnego w III Rzeczypospolitej Polskiej*, (w:) Tyrawa D., Butryn I. (Hrsg.), *Ewolucja zadań podmiotów funkcjonujących w strukturze państwa*, Lublin 2014.
- Karpiuk M., *Instytucja wywłaszczenia nieruchomości*, Warszawa 2015.
- Karpiuk M., *Kształtowanie się instytucji stanów nadzwyczajnych w Polsce*, Warszawa 2013.
- Karpiuk M., *Miejsce samorządu terytorialnego w przestrzeni bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2014.
- Karpiuk M., *Nadzór i kontrola gospodarki finansowej samorządu terytorialnego*, (in:) Klimek M., Czerw J., Więckiewicz B. (Hrsg.), *Samorząd gminny w III Rzeczypospolitej. Doświadczenia i perspektywy*, Lublin 2013.
- Karpiuk M., *Przepisy porządkowe jako szczególny rodzaj prawa miejscowego*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2015, Vol. 24, Bd. 5. DOI: <http://dx.doi.org/10.17951/sil.2015.24.4.21>
- Karpiuk M., *Samorząd terytorialny a państwo. Prawne instrumenty nadzoru nad samorządem gminnym*, Lublin 2008.
- Karpiuk M., *Samorząd terytorialny w państwach Unii Europejskiej w świetle uregulowań prawnomiędzynarodowych*, (in:) Czuryk M., Karpiuk M., Kostrubiec J. (Hrsg.), *Samorząd terytorialny w państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2015.
- Karpiuk M., *Samorząd województwa jako podmiot wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej*, (in:) Kisilowska H., Malak E. (Hrsg.), *Dwudziestolecie funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2010.

- Karpiuk M., *Standardy kształtowania przestrzeni publicznej przewidziane w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego*, (in:) *Międzynarodowe aspekty prawa administracyjnego*, Kraków 2011.
- Karpiuk M., *Status prawny organów samorządu terytorialnego w sferze bezpieczeństwa publicznego*, (in:) Karpiuk M., Walczuk K. (Hrsg.), *Prawo bezpieczeństwa publicznego*, Warszawa 2013.
- Karpiuk M., *Straż gminna (miejska) jako formacja właściwa w sprawach ochrony porządku publicznego*, (in:) Karpiuk M., Orzeszyna K. (Hrsg.), *Bezpieczeństwo narodowe Rzeczypospolitej Polskiej. Wybrane zagadnienia prawne*, Warszawa 2014.
- Karpiuk M., *Współpraca międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego jako sposób zwiększania sprawności oraz efektywności wykonywania zadań publicznych*, (in:) Kieżun W., Ciborowski L., Wołęjszo J. (Hrsg.), *Prakseologiczne aspekty zarządzania we współczesnych organizacjach publicznych*, Bd. I, Warszawa 2010.
- Karpiuk M., *Zadania i kompetencje zespolonej administracji rządowej w sferze bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Aspekty materialne i formalne*, Warszawa 2013.
- Karpiuk M., *Zadania z zakresu administracji rządowej realizowane przez samorząd gminny*, (w:) Mazuryk M., Jaśkiewicz S. (Hrsg.), *Administracja publiczna w III RP. Dwie dekady doświadczeń*, Warszawa-Siedlce 2011.
- Karpiuk M., *Zarządzanie kryzysowe na poziomie gminnym*, (in:) Czuryk M., Dunaj K., Karpiuk M., Prokop K., *Prawo zarządzania kryzysowego. Zarys systemu*, Olsztyn 2016.
- Karpiuk M., *Zasada decentralizacji władzy publicznej i samorządu terytorialnego*, (in:) Bożek M., Karpiuk M., Kostrubiec J., Walczuk K., *Zasady ustroju politycznego państwa*, Poznań 2012.
- Karpiuk M., *Zasady regulujące funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce*, (in:) Karpiuk M. (Hrsg.), *Samorząd terytorialny w Polsce i na Ukrainie*, Poznań-Kijów 2013.
- Kelsen H., *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, (in:) *Verteidigung der Demokratie: Aufsätze zur Demokratietheorie*, Ausgew. u. hrsg. v. M. Jestaedt u. O. Lepsius, Tübingen 2006.
- Kijowski D., Kulesza M., Misiąg W., Prutis S., Stec M., Szlachta J., Zaleski J., *Diagnoza stanu terytorialnej administracji publicznej w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2004, Nr. 1-2.

- Klimek M., *Konstytucyjne podstawy samorządu terytorialnego w Polsce w XX wieku*, (in:) Karpiuk M. (Hrsg.), *Samorząd terytorialny w Polsce i na Ukrainie*, Poznań-Kijów 2013.
- Klimek M., *Pojęcie i istota samorządu terytorialnego w Polsce*, (in:) Klimek M., Czerw J., Więckiewicz B. (Hrsg.), *Samorząd gminny w III Rzeczypospolitej. Doświadczenia i perspektywy*, Lublin 2013.
- Klimek M., *Samorząd terytorialny*, (in:) Karpiuk M., Kowalski J. (Hrsg.), *Administracja publiczna i prawo administracyjne w zarysie*, Warszawa-Poznań 2013.
- Klyszcz R., *Ustawy o samorządzie powiatowym i o samorządzie województwa. Komentarz*, Wrocław 1999.
- Kmieciak Z., *Uzasadnienie aktu nadzoru nad działalnością komunalną*, „Samorząd Terytorialny” 1996, Nr. 3.
- Kołecka M., *Współpraca międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego na poziomie lokalnym*, (in:) Klimek M., Czerw J., Więckiewicz B. (Hrsg.), *Samorząd gminny w III Rzeczypospolitej. Doświadczenia i perspektywy*, Lublin 2013.
- Kopyciński P., *W kierunku trzeciej reformy samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2016, Nr 7-8.
- Korybski A., Polanowski J., *Wybrane zagadnienia stanowienia i ogłaszania aktów normatywnych prawa samorządowego*, (in:) Zieliński S. (Hrsg.), *Samorząd terytorialny w okresie przemian ustrojowych*, Radom 2001.
- Kosikowski C., *Nowa ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Kostrubiec J., *Georg Jellinek – klasyk niemieckiej nauki o państwie (w 95. rocznicę śmierci)*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2006, Bd. VII.
- Kostrubiec J., *Der Einfluss des deutschen Gedankens auf doktrinaire Konzepte und normative Grundsätze der kommunalen Selbstverwaltung in der Zweiten Republik Polen*, (in:) Geis M.-E., Grabarczyk G., Kostrubiec J., Paśnik J., Schmidt Th.I. (Hrsg.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Niemczech. Kommunale Selbstverwaltung in Polen und in Deutschland*, Warszawa 2015.
- Kostrubiec J., *Georg Jellinek i Hans Kelsen. Spór o istotę państwa*, (in:) W. Witkowski (Hrsg.), *W kręgu historii i współczesności polskiego prawa. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Arturowi Korobowiczowi*, Lublin 2008.

- Kostrubiec J., *Kontrola administracji publicznej*, (in:) Karpiuk M., Kowalski J. (Hrsg.), *Administracja publiczna i prawo administracyjne w zarysie*, Warszawa-Poznań 2013.
- Kostrubiec J., *Nadzór hierarchiczny nad urzędami centralnymi w systemie administracji rządowej II Rzeczypospolitej*, (in:) Czuryk M., Karpiuk M. (Hrsg.), *Nadzór i kontrola w systemie wykonywania administracji publicznej*, Warszawa 2010.
- Kostrubiec J., *Podstawy teorii prawa w legislacji administracyjnej*, (in:) Karpiuk M., Kostrubiec J., Paździor M., Popik-Choraży K., Sikora K., *Legislacja administracyjna*, Warszawa 2013.
- Kostrubiec J., *Samorząd terytorialny*, (in:) Dubel L., Kostrubiec J., Ławnikowicz G., Markwart Z., *Elementy nauki o państwie i polityce*, Warszawa 2011.
- Kostrubiec J., *Źródła prawa*, (in:) Dubel L., Kostrubiec J., Ławnikowicz G., Markwart Z., *Elementy nauki o państwie i polityce*, Warszawa 2011.
- Kostrubiec J., *Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie administracji rezerw osobowych dla celów powszechnego obowiązku obrony*, (in:) Karpiuk M., Mazuryk M., Wieczorek I. (Hrsg.), *Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, obronności oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej*, Łódź 2017.
- Kotowska E., *Dochody podatkowe jednostek samorządu terytorialnego, ze szczególnym uwzględnieniem udziałów z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) i podatku dochodowego od osób prawnych (CIT)*, (in:) Kisilowska H., Malak E. (Hrsg.), *Dwudziestolecie funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2010.
- Kotulski M., *Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd terytorialny*, „Samorząd Terytorialny” 2001, Nr. 11.
- Kotulski M., *Pojęcie i istota samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2000, Nr. 1-2.
- Kożuch A., *Teoretyczne aspekty zarządzania finansami lokalnymi*, (in:) Kożuch A., Stych M. (Hrsg.), *Prawno-organizacyjne aspekty zarządzania w gminie*, Częstochowa 2011.
- Kruszewska-Gagoś M., *Samodzielność samorządu województwa na tle dualizmu administracji publicznej na szczeblu regionalnym*, (in:)

- Wrzosek S., Pyter M., Ganczar M. (Hrsg.), *Samorząd terytorialny z punktu widzenia nowoczesnej administracji. Księga poświęcona pamięci Jacka Dziobka-Romańskiego*, Lublin 2014.
- Krzymkowski M., *Pojęcie większości bezwzględnej w ustawach o samorządzie terytorialnym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2012, Nr. 4.
- Kulesza M., *Samorząd terytorialny w Rzeczypospolitej Polskiej - stan obecny i perspektywy*, „Samorząd Terytorialny” 1995, Nr. 5.
- Kuśnierz-Chmiel J., *Inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców województwa*, „Samorząd Terytorialny” 2016, Nr. 1-2.
- Lemańska J., *Kryterium czy kryteria nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego?*, „Samorząd Terytorialny” 2017, Nr. 5.
- Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2002.
- Leoński Z., *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004.
- Lipowicz I., *Samodzielność samorządu w świetle konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” 2007, Nr. 4.
- Lipski J., *Akty prawa miejscowego w świetle regulacji prawnych, orzecznictwa i doktryny*, Warszawa 2009.
- Lis W., *Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny jako sfera działania administracji publicznej*, Lublin 2015.
- Majchrzak B., *Prawne relacje między starostą a powiatowym inspektorem nadzoru budowlanego*, „Samorząd Terytorialny” 2011, Nr. 1-2.
- Mazuryk M., *O ustroju miasta stołecznego Warszawy w latach 1990-2010*, (in:) Mazuryk M., Jaśkiewicz S. (Hrsg.), *Administracja publiczna w III RP. Dwie dekady doświadczeń*, Warszawa-Siedlce 2011.
- Mączyński M., *Funkcje (zadania) samorządu województwa na tle funkcji (zadań) samorządu lokalnego i terenowej administracji rządowej*, „Samorząd Terytorialny” 2016, Nr. 7-8.
- Mojak R., *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2009, Bd. XII.
- Niczyporuk J., *Zadania gospodarcze samorządu terytorialnego*, (in:) Chmaj M. (Hrsg.), *Państwo, ustrój, samorząd terytorialny*, Lublin 1997.
- Niczyporuk J., Szreniawski J., *Nadzór nad samorządem* (in:) Nowacka E.J. (Hrsg.), *Ustrój administracji publicznej*, Warszawa 2000.
- Niewiadomski Z., *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2002.

- Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny*, (in:) Hauser R., Wróbel A., Niewiadomski Z. (Hrsg.), *System Prawa Administracyjnego*, Bd. VI, *Podmioty administrujące*, Warszawa 2011.
- Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, Bydgoszcz-Warszawa 2001.
- Niezgoda A., *Rozkład kompetencji między organami jednostek samorządu terytorialnego w procesie pozyskiwania środków zwrotnych*, (in:) A. Hanusz (Hrsg.), *Źródła finansowania samorządu terytorialnego*, Warszawa 2015.
- Nowacka E., *Samorząd terytorialny w administracji publicznej*, Warszawa 1997.
- Paetz C., Rietzler K., Truger A., *The federal budget debt brake since 2011. The real test is yet to come*, "IMK Report" 2016, Nr. 117.
- Panejko J., *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Wilno 1934.
- Polinceusz M., *Zadania gminy w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego w sytuacjach kryzysowych i stanach nadzwyczajnych*, (in:) Karpiuk M. (Hrsg.), *Samorząd terytorialny w Polsce i na Ukrainie*, Poznań-Kijów 2013.
- Resztak I., *Gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego*, (in:) Wrzosek S., Pyter M., Ganczar M. (Hrsg.), *Samorząd terytorialny z punktu widzenia nowoczesnej administracji. Księga poświęcona pamięci Jacka Dziobka-Romańskiego*, Lublin 2014.
- Schmidt Th.I., *Kommunalrecht*, Tübingen 2011.
- Sieńko M., *Finansowanie zadań gminy*, (in:) Klimek M., Czerw J., Więckiewicz B. (Hrsg.), *Samorząd gminny w III Rzeczypospolitej. Doświadczenia i perspektywy*, Lublin 2013.
- Sikora K., *Akty prawa miejscowego terenowych organów administracji rządowej* (in:) Karpiuk M., Kostrubiec J., Paździor M., Popik-Choraży K., Sikora K., *Legislacja administracyjna*, Warszawa 2013.
- Sikora K., *Istota i charakter prawny aktów prawa miejscowego w zakresie ich sądownoadministracyjnej kontroli*, Lublin 2017.
- Sikora K., *Rola nadzoru w funkcjonowaniu administracji publicznej*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2004, Bd. III.
- Sikora K., *Rola samorządu terytorialnego w kształtowaniu się wspólnot lokalnych*, (in:) Jasiuk E., Maj G.P. (Hrsg.), *Wyzwania i dylematy związane z funkcjonowaniem administracji publicznej*, Radom 2012.

- Sikora K., *Samodzielność gminy w aspekcie oddziaływań nadzorczych*, Radom 2010.
- Sikora K., *Środki nadzoru nad samorządem terytorialnym o charakterze personalnym*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2010, Bd. XIV.
- Sikora S., *Istota i charakter prawny aktów prawa miejscowego w zakresie ich sądownoadministracyjnej kontroli*, Lublin 2017.
- Sławicki P., *Budżet jako podstawa gospodarki finansowej samorządu gminnego*, (in:) Klimek M., Czerw J., Więckiewicz B. (Hrsg.), *Samorząd gminny w III Rzeczypospolitej. Doświadczenia i perspektywy*, Lublin 2013.
- Służewski J., *Nadzór i kierownictwo w systemie terenowych organów administracji państwowej*, (in:) Jaroszyński A. (Hrsg.), *Aktualne problemy administracji i prawa administracyjnego*, Warszawa 1987.
- Sobczak J., *Prawodawstwo samorządu województwa w zakresie prowadzenia polityki rozwoju w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2016, Vol. 25, Nr. 4. DOI: <http://dx.doi.org/10.17951/sil.2016.25.4.221>.
- Stec M., *Slużby inspekcje i straze w nowym ustroju administracji publicznej*, „*Samorząd Terytorialny*” 1998, Nr. 12.
- Stefaniuk M., *Preambuła do Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „*Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska*”, Sectio G (Ius) 2003/2004, Vol. L/LI.
- Stefański R.A., *Oskarżyciel publiczny w sprawach o wykroczenia*, „*Prokuratura i Prawo*” 2002, Nr. 1.
- Stelmasiak J., *Nadzór nad samorządem terytorialnym w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych. Zagadnienia podstawowe*, (in:) Ura E. (Hrsg.), *Granice samodzielności wspólnot samorządowych*, Rzeszów 2005.
- Stych M. (Hrsg.), *Organizacja administracji publicznej*, Częstochowa 2012.
- Stych M., *Administracja gminna – istota i zadania*, (in:) M. Stych (Hrsg.), *Organizacja administracji publicznej*, Częstochowa 2012.
- Stych M., *Administracja samorządowa województwa – istota i zadania*, (in:) Stych M. (Hrsg.), *Organizacja administracji publicznej*, Częstochowa 2012.
- Stych M., *Pozycja ustrojowa organu wykonawczego*, (in:) Kożuch A., Stych M. (Hrsg.), *Prawno-organizacyjne aspekty zarządzania w gminie*, Częstochowa 2011.

- Szczęch N., *Administracja publiczna i prawo administracyjne*, (in:) Karpiuk M., Kowalski J. (Hrsg.), *Administracja publiczna i prawo administracyjne w zarysie*, Warszawa-Poznań 2013.
- Szczęch N., *Samorząd terytorialny na tle zasady podziału władz*, (in:) Karpiuk M. (Hrsg.), *Samorząd terytorialny w Polsce i na Ukrainie*, Poznań-Kijów 2013.
- Szczęśniak P., *Prawne ograniczenia pozyskiwania środków zwrotnych przez jednostki samorządu terytorialnego*, (in:) A. Hanusz (Hrsg.), *Źródła finansowania samorządu terytorialnego*, Warszawa 2015.
- Szenc A., Jyż G., Pławewski Z., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Szenc A., *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Szenc A., *Z problematyki art. 39 ustawy o samorządzie gminnym*, „Państwo i Prawo” 2004, Nr. 6.
- Szewczyk M., *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Poznań 1996.
- Szyszka A., *Gmina i powiat. Podział zadań*, (in:) Szczech N. (Hrsg.), *Ius est ars boni et aequi. Księga jubileuszowa z okazji 5-lecia Wydziału Prawa Wyższej Szkoły Menedżerskiej w Legnicy*, Bd. I, Legnica 2010.
- Świaniewicz P., *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, Warszawa 1997.
- Taras W., Wróbel A., *Samodzielność prawotwórcza samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, Nr. 7-8.
- Tyrawa D., *Specyfika zadań jednostek samorządu terytorialnego na tle działalności administracji publicznej w Polsce*, (in:) Karpiuk M. (Hrsg.), *Samorząd terytorialny w Polsce i na Ukrainie*, Poznań-Kijów 2013.
- Walczak B., *Powiat – jako administracja szczebla pośredniego*, (in:) Stych M. (Hrsg.), *Organizacja administracji publicznej*, Częstochowa 2012.
- Wierzbitca A., *Domniemanie właściwości organów jednostek samorządu terytorialnego w realizacji zadań publicznych*, „Samorząd Terytorialny” 2012, Nr. 12.
- Wierzbitca A., *Miasto na prawach powiatu. Zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2006.

- Wierzbica A., *Pozycja prawna przewodniczącego i wiceprzewodniczącego rady gminy (rady powiatu, sejmiku województwa)*, „Samorząd Terytorialny” 2016, Nr. 1-2.
- Wierzbica A., *Pozycja prawna skarbnika jednostki samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2008, Nr. 4.
- Wierzbica A., *Status prawny zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta)*, „Samorząd Terytorialny” 2014, Nr. 5.
- Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego*, (in:) Wierzbowski M. (Hrsg.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2007.
- Wiktorowska A., *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002.
- Wilkowska-Kołąkowska D., *Dochody gminy uzależnione od wartości nieruchomości*, (in:) Kisilowska H., Malak E. (Hrsg.), *Dwudziestolecie funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2010.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008.
- Wyganowski S., *Ustrój samorządu miasta stołecznego Warszawy*, (in:) Kisilowska H., Malak E. (red.), *Dwudziestolecie funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2010.
- Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013.
- Zimmermann J., *Elementy procesowe nadzoru i kontroli NSA nad samorządem terytorialnym*, „Państwo i Prawo” 1991, Nr. 10.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Kraków 2006.