
MONOGRAFIE PRAWNICZE

FORMY
PUBLICZNOPRAWNE
WSPÓŁDZIAŁANIA
JEDNOSTEK SAMORZĄDU
TERYTORIALNEGO

MAŁGORZATA OFIARSKA



Wydawnictwo C. H. Beck

MONOGRAFIE PRAWNICZE

MAŁGORZATA OFIARSKA • FORMY PUBLICZNOPRAWNE WSPÓLDZIAŁANIA
JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Polecamy nasze publikacje z tej serii:

Stawomir Cieślak

FORMALIZM POSTĘPOWANIA CYWILNEGO

Agnieszka Góra-Błaszczkowska

ZASADA RÓWNOŚCI STRON W PROCESIE CYWILNYM

Maciej Kaliński

SZKODA NA MIENIU I JEJ NAPRAWIENIE

Marlena Wach

STATUS UŁOMNYCH OSÓB PRAWNYCH W POLSKIM PRAWIE CYWILNYM

Andrzej Sebastian Duda

INTERES PRAWNY W POLSKIM PRAWIE ADMINISTRACYJNYM

Jerzy Parchomiuk

**ODPOWIEDZIALNOŚĆ ODSZKODOWAWCZA ZA LEGALNE DZIAŁANIA
ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ**

Tomasz Siemiątkowski

ODPOWIEDZIALNOŚĆ CYWILNOPRAWNA W SPÓŁKACH KAPITAŁOWYCH

Marcin Trzebiatowski

**OBOWIĄZEK UŻYWANIA ZNAKU TOWAROWEGO. STUDIUM Z PRAWA
POLSKIEGO NA TLE PRAWNOPORÓWNAWCZYM**

Józef Jagieła

TYMCZASOWA OCHRONA PRAWNA W POSTĘPOWANIU CYWILNYM

Legalis

System Informacji Prawnej

www.sklep.beck.pl

FORMY
PUBLICZNOPRAWNE
WSPÓLDZIAŁANIA
JEDNOSTEK SAMORZĄDU
TERYTORYALNEGO

MAŁGORZATA OFIARSKA



WYDAWNICTWO C. H. BECK
WARSZAWA 2008

Redakcja:
Aleksandra Dróżdż



© Wydawnictwo C. H. Beck 2008

Wydawnictwo C. H. Beck Sp. z o.o.
ul. Gen. Zajączka 9, 01-518 Warszawa

Skład i łamanie: Kolonel
Druk i oprawa: Wers Design Drukarnia Cyfrowa, Bydgoszcz

ISBN 978-83-7483-986-0

Spis treści

Wprowadzenie	VII
Wykaz skrótów	XIII
Wykaz literatury	XVII
Rozdział I. Ustalenia terminologiczne	1
§ 1. Uwagi wstępne.....	1
§ 2. Pojęcie i charakterystyka współdziałania.....	2
§ 3. Współdziałanie a pojęcia pokrewne.....	19
§ 4. Konkluzje.....	40
Rozdział II. Teoretyczne ujęcie form działania i współdziałania w administracji publicznej	43
§ 1. Uwagi wstępne.....	43
§ 2. Pojęcie i klasyfikacja form działania administracji.....	44
§ 3. Zadania administracji a formy prawne ich realizacji.....	56
§ 4. Uzgodnienia jako forma współdziałania.....	65
§ 5. Wybrane aspekty proceduralne współdziałania organów administracji.....	70
§ 6. Konkluzje.....	77
Rozdział III. Umowy i porozumienia jako formy działania administracji publicznej	79
§ 1. Uwagi wstępne.....	79
§ 2. Ewolucja koncepcji wybranych działań dwustronnych w administracji.....	79
§ 3. Kształtowanie się koncepcji porozumienia administracyjnego.....	89
§ 4. Umowa jako forma działania administracji.....	122
§ 5. Doktrynalne ujęcie umowy administracyjnej.....	138
§ 6. Inne konstrukcje „umowne” w działaniach administracji.....	147
§ 7. Kształtowanie się koncepcji umów publicznoprawnych.....	173
§ 8. Umowy jako formy działania administracji w systemach prawa wybranych państw.....	191
§ 9. Konkluzje.....	229
Rozdział IV. Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego	233
§ 1. Uwagi wstępne.....	233
§ 2. Geneza i ewolucja współdziałania w Polsce.....	233
§ 3. Ogólne założenia reformy samorządu terytorialnego.....	250
§ 4. Przyczyny współdziałania jednostek samorządu terytorialnego.....	267
§ 5. Istota zadań publicznych jako przedmiotu współdziałania.....	283
§ 6. Normatywne granice współdziałania w samorządzie terytorialnym.....	290
§ 7. Klasyfikacja form współdziałania.....	333
§ 8. Zakres samodzielności w wyborze formy współdziałania.....	336
§ 9. Konkluzje.....	366
Rozdział V. Porozumienia jednostek samorządu terytorialnego	369
§ 1. Uwagi wstępne.....	369
§ 2. Istotne cechy porozumień.....	371

§ 3. Podstawy prawne porozumień.....	376
§ 4. Przedmiot i klasyfikacja porozumień.....	384
§ 5. Ocena stosowanych środków techniki prawodawczej w odniesieniu do porozumień.....	391
§ 6. Procedura zawierania porozumień.....	397
§ 7. Realizacja zadań publicznych w formie porozumień.....	408
§ 8. Źródła finansowania zadań wykonywanych w ramach porozumień.....	418
§ 9. Wygasanie porozumień.....	427
§10. Rozstrzyganie sporów w związku z wykonywaniem porozumień oraz nadzór nad wykonywaniem porozumień.....	429
§ 11. Konkluzje.....	433
Rozdział VI. Związki jednostek samorządu terytorialnego.....	441
§ 1. Uwagi wstępne.....	441
§ 2. Podstawy prawne, istota i cele tworzenia związków.....	441
§ 3. Zasady uczestnictwa w związku.....	446
§ 4. Procedura tworzenia związku.....	452
§ 5. Struktura organizacyjna związku.....	479
§ 6. Wykonywanie zadań przez związki.....	493
§ 7. Wybrane aspekty gospodarki finansowej związków.....	507
I. Tworzenie i wykonywanie budżetu związku.....	507
II. Dochody i przychody związku.....	513
§ 8. Zasady przystępowania do związku i występowania członków ze związku oraz rozliczeń majątkowych.....	522
§ 9. Likwidacja związku.....	526
§10. Rozstrzyganie sporów oraz sądowa ochrona samodzielności i nadzór nad związkami.....	529
§11. Konkluzje.....	533
Rozdział VII. Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego w wybranych państwach.....	535
§ 1. Uwagi wstępne.....	535
§ 2. Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego w Niemczech, Austrii oraz Szwajcarii.....	537
§ 3. Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego we Francji, Belgii, Holandii i Luksemburgu.....	555
§ 4. Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego w Hiszpanii, Portugalii i we Włoszech.....	565
§ 5. Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego w państwach skandynawskich.....	571
§ 6. Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego w wybranych państwach Europy Środkowej i Wschodniej.....	575
§ 7. Konkluzje.....	586
Zakończenie.....	591
Indeks rzeczowy.....	609

Wprowadzenie

Zapoczątkowaną w Polsce w 1990 r. reformę ustrojową i gospodarczą oparto na kilku zasadniczych założeniach ideowych oraz prawnych i społecznych, m.in. przywrócenia wolnych wyborów, wprowadzenia gospodarki wolnorynkowej opartej o zasady uczciwej konkurencji, demokratyzacji procesów podejmowania decyzji, decentralizacji w zarządzaniu procesami publicznymi oraz budowy społeczeństwa obywatelskiego.

Ważnym składnikiem tych reform stała się prawna instytucja samorządu terytorialnego, reaktywowanego – po kilkudziesięcioletniej przerwie – w pierwszej kolejności na stopniu gminy, a od 1999 r. również na stopniu powiatu i województwa. Częściowo wykorzystano doświadczenia wynikające z funkcjonowania samorządu terytorialnego w okresie II Rzeczypospolitej oraz państw Europy Zachodniej, w których samorząd terytorialny jest rozwiązaniem ustrojowym obecnym od XIX wieku. Nie dokonano jednak prostej recepcji tych rozwiązań, lecz podjęto próbę ich dostosowania do polskich warunków kształtowanych sytuacją społeczno-gospodarczą charakterystyczną dla dekady lat dziewięćdziesiątych XX wieku.

Przekazując ze sfery administracji rządowej do samorządu terytorialnego zadania publiczne, kompetencje do ich wykonywania oraz środki finansowe, nie przeprowadzono szczegółowych analiz, które umożliwiłyby optymalne – w zaistniałych w tym czasie warunkach – rozwiązanie tego problemu. Często doraźne potrzeby dominowały nad założeniami poprawnie skonstruowanego procesu decentralizacji w wykonywaniu zadań publicznych i sposobach oraz metodach ich finansowania. W różnych okresach dochodziło do mniej lub bardziej świadomego naruszania przez ustawodawcę konstytucyjnej reguły adekwatności zadań i środków finansowych przeznaczonych do ich realizacji, czego dowodem jest bogate orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów administracyjnych. Jest to argument uzasadniający tezę, według której proces przekazywania zadań do wykonywania przez samorząd terytorialny następował często bez uprzedniego zbadania możliwości ich realizacji przez ten samorząd. Nieprzypadkowo od 1990 r. aż czterokrotnie dokonywano istotnych zmian w ustawowo konstruowanym modelu dochodów jednostek samorządu terytorialnego (odpowiednio w latach 1990, 1993, 1998 i ostatnio w 2003 r.). Dowodzi to braku nie tylko prawidłowych rozstrzygnięć, które z zadań publicznych powinny być realizowane przez administrację rządową, a które przez jednostki samorządu terytorialnego, jak również jaki powinien być podział tych zadań pomiędzy poszczególne stopnie samorządu terytorialnego (gminy, powiatu lub województwa) oraz z jakich źródeł powinny pochodzić środki finansowe przeznaczone do finansowania tych zadań.

Jednym z najważniejszych problemów wymagających rozwiązania jest ustalenie właściwej struktury organizacyjnej administracji publicznej i związanego z tą strukturą podziału kompetencji, zadań oraz sposobów ich finansowania. Powinien to być wewnętrznie spójny system, o przejrzystych i akceptowanych przez społeczeństwo mechanizmach funkcjonowania, umożliwiający sprawowanie kontroli zarówno przez wyspecjalizowane organy, jak i wykonywanie kontroli społecznej. Umożliwi to właściwą realizację zadań publicznych i związane z tym optymalne zaspokajanie potrzeb społecznych przy ciągle ograniczonych zasobach pieniężnych. Elementem tego systemu powinien być sprawny – pod względem organizacyjnym i funkcjonalnym – samorząd terytorialny, będący publicznoprawną wspólnotą mieszkańców danego obszaru i zarządzający sprawami tej wspólnoty.

Samorządowi terytorialnemu powierzono – w dwóch etapach, tj. w 1990 r. i w 1998 r. – wiele istotnych zadań publicznych do wykonywania we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Prawidłowe wykonywanie tych zadań wymaga wydajnych źródeł dochodów, zarówno własnych, jak i przekazywanych ze szczebla centralnego (głównie w formie subwencji ogólnych i dotacji celowych, a także udziałów we wpływach z podatków państwowych). Przyjęty aktualnie model dochodów jednostek samorządu terytorialnego nie jest doskonały, podobnie jak i modele stosowane w ubiegłych latach. Wynika to częściowo z tego, że w pierwszej kolejności rozstrzygano o strukturach organizacyjnych samorządu terytorialnego i przyporządkowanych im do wykonania zadań publicznych, a dopiero w dalszej kolejności decydowano o kwestiach finansowo-ekonomicznych. Taką kolejność działań przyjęto zarówno w 1990 r., jak i w 1998 r., a więc w dwóch przełomowych etapach procesu budowy samorządu terytorialnego w Polsce.

Określając ustawowo ustrojowe i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce nie dostrzegano różnic pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego tego samego stopnia. Ustawowo ustalony zakres zadań oraz model źródeł dochodów jest analogiczny w gminach miejskich, wiejskich lub miejsko-wiejskich. Podobne rozwiązania zastosowano wobec powiatów i miast na prawach powiatów. W poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego z różnym natężeniem ujawniają się potrzeby społeczności lokalnych lub regionalnych, często warunkowane wieloletnimi zaniedbaniami w sferze najistotniejszych lokalnych potrzeb oraz infrastruktury. Odmienny był poziom ich rozwoju cywilizacyjnego w okresie wytyczania granic administracyjnych, a także stan zaludnienia, wyposażenia w infrastrukturę, dostępu do lokalnych zasobów surowców i energii, przygotowania do samodzielnego i odpowiedzialnego sprawowania władzy w wymiarze lokalnym oraz regionalnym, kwalifikacji osób wchodzących w skład organów jednostek samorządu terytorialnego. Nie bez znaczenia pozostawały również takie kwestie jak zróżnicowane warunki geograficzno-przestrzenne, otoczenie (np. bliskie położenie dużego miasta stanowiącego nie tylko istotny rynek pracy, ale także ośrodek kulturalny i edukacyjny). W poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego takie same kategorie źródeł dochodów własnych charakteryzują się często różnym poziomem wydajności, co z reguły związane jest z odmiennymi obiektywnymi warunkami funkcjonowania tych jednostek. Przyczyn tych zjawisk można doszukiwać się m.in. w zróżnicowaniu terytorialno-przestrzennym, liczbie oraz strukturze wiekowej i zawodowej mieszkańców danej wspólnoty, poziomie zamożności mieszkańców, odmiennych warunkach geograficznych, dominacji określonych monokultur (np. rolniczych, przemysłowych).

Rozpoznany stan normatywnego podziału zadań publicznych i źródeł zasobów finansowych pomiędzy poszczególne stopnie samorządu terytorialnego w Polsce pozwala na sformułowanie tezy, że jest to podział wysoce niedoskonały, prowadzący do pogłębiania się różnic (gospodarczych, społecznych, kulturowych, ekonomicznych oraz innych) w poziomie zaspokajania potrzeb poszczególnych społeczności lokalnych i regionalnych. Różnic tych nie można korygować za pomocą mechanizmów opartych na stosowaniu środków ze szczebla centralnego, ponieważ *de facto* prowadziłyby to do swoistej restytucji metod centralnego zarządzania, a więc metod stojących w wyraźnej opozycji do ideowych i prawnych podstaw funkcjonowania samorządu terytorialnego tzn. jego samodzielności w wymiarze ogólnym oraz prawnym i ekonomicznym, z jednym zastrzeżeniem. Granice tej samodzielności określone są przez ustawodawcę, a więc nie można postrzegać samodzielności samorządu terytorialnego jako jedynej i absolutnie chronionej wartości tzn. w oderwaniu od innych istotnych problemów wynikających z funkcjonowania struktury całego państwa.

Konstytucyjnie określona zasada zrównoważonego rozwoju powinna być odnoszona również do samorządu terytorialnego. Niezbędny jest zatem mechanizm zapewniający korektę niedoskonałego podziału zadań publicznych pomiędzy jednostki samorządu terytorialnego i środków niezbędnych do ich realizacji, w tym także środków finansowych. Funkcje takie mogą być spełniane przez różne formy współdziałania tych jednostek. Dobrowolność podejmowania tych form jest jednocześnie gwarancją poszanowania samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, jako wartości podstawowej. Kształt

przyjętych rozwiązań prawnych w tym zakresie determinuje ich znaczenie i zakres wykorzystywania w praktyce, a także wpływa na relacje kształtujące się pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego oraz pomiędzy tymi jednostkami a organami administracji rządowej.

Przyjęte założenia implikowały zarówno zakres rozważań, jak i zastosowane metody badawcze w niniejszej pracy, w której podjęto próbę kompleksowego ujęcia oraz przeprowadzenia analizy publicznoprawnych form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce ukazanych na szerszym tle, jakim są formy działania administracji, w tym także stosowane w systemach prawnych innych państw.

Zastosowana w pracy podstawowa metoda badawcza, oparta na kompleksowej i wszechstronnej analizie materiału normatywnego, obowiązującego w różnych okresach w odniesieniu do prezentowanej problematyki, a także poglądów nauki prawa i dorobku orzecznictwa sądów, posłużyła do realizacji zasadniczego celu, tj. wykazania, że formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce – wzorowane w pewnym sensie na rozwiązaniach stosowanych zarówno w II Rzeczypospolitej, jak i w państwach Europy Zachodniej – mogą stanowić mechanizm odpowiedniej, dobrowolnej i samodzielnie realizowanej korekty zastosowanego przez ustawodawcę sposobu podziału zadań między takie jednostki i przyporządkowanych im środków ich realizacji. Celem pracy jest także dokonanie ustaleń terminologicznych oraz teoretycznych w zakresie konstrukcji i form prawnych, umożliwiających nie tylko prawidłową kwalifikację poszczególnych form współdziałania, uporządkowanie nazewnictwa będącego efektem chaotycznych i doraźnych zmian dokonywanych w poprzednich latach, ale także analizę skutków wynikających z ich praktycznego zastosowania i reguł odpowiedzialności stron podejmujących różne formy współdziałania.

Uzupełniająco zastosowano także inne metody badawcze, tj. empiryczno-prawną, uwzględniającą elementy stosowania prawa. W niezbędnym zakresie, wyznaczonym tytułem niniejszej pracy, dokonano analizy orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów administracyjnych i powszechnych, a także regionalnych izb obrachunkowych. Umożliwiło to identyfikację najważniejszych problemów związanych ze stosowaniem poszczególnych form współdziałania, a zwłaszcza związków oraz porozumień.

Badanej problematyki nie ograniczono tylko do rozwiązań polskich, ale – głównie w celach porównawczych – przedstawiono wybrane regulacje prawne i dorobek doktryny innych państw, przede wszystkim członków Unii Europejskiej. Umożliwiło to zaprezentowanie w pracy rozwiązań z innych systemów prawnych. Korzystano również w pewnym zakresie z metody historycznej w celu ukazania kierunku ewolucji poszczególnych regulacji i całego systemu form współdziałania w samorządzie terytorialnym i kształtujących się na tej płaszczyźnie różnych tendencji. Na tym tle była możliwa pełniejsza ocena rozwiązań zastosowanych w Polsce, a także sformułowanie wniosków zarówno *de lege lata*, jak i *de lege ferenda*.

Problematyka publicznoprawnych form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego nie została we właściwy sposób doceniona przez ustawodawcę. Regulacje prawne mają charakter cząstkowy, dominują odesłania do odrębnych przepisów, zwłaszcza w odniesieniu do zasad gospodarki finansowej związków jednostek samorządu terytorialnego. Nie zdecydowano się na kompleksowe unormowanie różnych form współdziałania – tj. w aspekcie ustrojowym, organizacyjnym, funkcjonalnym i finansowym – w jednym akcie prawnym lub w poszczególnych samorządowych ustawach ustrojowych. Również w piśmiennictwie dotychczas brak było opracowania monograficznego w zakresie tej problematyki. Uwzględniając potrzeby analizy obecnego stanu prawnego odnoszącego się do publicznoprawnych form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego, ich znaczenia dla funkcjonowania społeczności lokalnych i regionalnych oraz wskazania możliwych kierunków rozwoju tych form wyznaczono określone obszary badawcze. Poddano analizie fundamentalne założenia współdziałania, ujęte w szerszej perspektywie historycznej i prawnoporównawczej, pozwalającej na zidentyfikowanie tendencji ewolucyjnych różnych form współdziałania oraz ich znaczenia dla wykonywania zadań publicznych w samorządzie terytorialnym.

Z uwagi na określone granice badanej problematyki analizie poddano polskie ustawodawstwo odnoszące się przede wszystkim do kwestii ustrojowych, materialnoprawnych i proceduralnych samorządu terytorialnego. W niezbędnym jednak zakresie analizowano również akty prawa cywilnego i finansowego. Uznając potrzebę konfrontacji rozwiązań polskich z rozwiązaniami stosowanymi w innych systemach prawnych, poddano analizie rozwiązania prawne obowiązujące w innych państwach, zarówno o charakterze unitarnym, jak i federalnym. W tym celu dokonano tłumaczenia na język polski oryginalnych aktów m.in. prawa francuskiego, niemieckiego, hiszpańskiego, austriackiego, szwajcarskiego, rosyjskiego, ukraińskiego i innych.

Przy pisaniu pracy uwzględniono dorobek polskiej doktryny prawa administracyjnego, samorządowego, cywilnego oraz finansowego. Wykorzystano również uzupełniająco publikacje z zakresu nauki administracji, zarządzania, teorii prawa oraz prakseologii. W celach porównawczych szeroko korzystano również z dorobku doktryny innych państw – przede wszystkim w języku niemieckim, francuskim, rosyjskim, hiszpańskim, portugalskim, włoskim i angielskim.

Założone cele badawcze, przyjęta teza podstawowa oraz zastosowane metody prowadzonych badań wywarły bezpośredni wpływ na strukturę pracy. Złożona jest ona z wprowadzenia, siedmiu rozdziałów merytorycznych oraz zakończenia. Pracę uzupełniają wykazy ważniejszych skrótów oraz wykorzystanej literatury przedmiotu.

W rozdziale pierwszym dokonano ustaleń terminologicznych, wyjaśniając pojęcie podstawowe dla dalszych rozważań, tj. „współdziałanie” oraz pojęcia pokrewne tzn. „współpraca”, „kooperacja”, „koordynacja”. Niniejszych ustaleń dokonano w sposób wielostronny, wykorzystując dorobek nauk prawnych, ekonomicznych, teorii organizacji i zarządzania oraz prakseologii. Przeprowadzono analizę poszczególnych pojęć pod kątem ich elementów strukturalnych i zawartości treści. Rozważania zamieszczone w tym rozdziale mają służyć budowie określonej przestrzeni pojęciowej, instytucjonalnej i doktrynalnej. Umożliwiło to sformułowanie określonych tez częściowych, weryfikowanych w kolejnych rozdziałach pracy.

W rozdziale drugim przedstawiono formy działania i współdziałania organów administracji publicznej, w aspekcie materialnego i proceduralnego prawa administracyjnego. Dokonano analizy stosowanych w doktrynie różnych klasyfikacji form działania stosowanych w administracji publicznej oraz zadań administracji, które mogą być realizowane przy wykorzystaniu poszczególnych form. Ustaleń dokonano przy uwzględnieniu bardzo bogatego dorobku doktryny w tym zakresie oraz ewolucji poglądów, na którą bezspornie miały wpływ okresowe zmiany ustawodawstwa. Zwrócono uwagę na fakt, że zadania publiczne, podobnie jak inne zjawiska społeczne, podlegają historycznemu procesowi rozwoju (zmianom może podlegać zarówno zakres, jak i treść zadań publicznych). Uznano przy tym, że zakres zadań publicznych zależy od przyjętych rozwiązań ustrojowych (faktyczny zakres zadań publicznych zależy od splotu wielu odmiennych czynników historycznych, politycznych i społecznych, a także od ekonomicznego potencjału państwa). Cechą charakterystyczną jest realizacja przez administrację publiczną jej zadań w różnych formach i za pomocą różnych metod, a formy działania pozostają w ścisłym związku z treścią działalności i z zadaniami, jakie w realizowaniu nowych funkcji państwa powinna spełniać administracja. Zauważalna jest tendencja do zmniejszania się obszaru działań o charakterze władczym na rzecz instytucji o charakterze umownym, mediacyjnym, uzgodnieniowym, ugodowym, porozumiewawczym, a więc różnych form współdziałania.

W tym kontekście omówiono relacje pomiędzy pojęciem „współdziałanie”, a takimi pojęciami, jak „współdecydowanie”, „zasięganie opinii”, „konsultacje”, „uzgodnienia”. Podkreślono, że współdziałanie organów administracji publicznej może dotyczyć zarówno aktów stanowienia prawa, jak i stosowania prawa. W postępowaniu administracyjnym, oprócz form współdziałania dobrowolnego (zawieranie porozumień w sprawie przenoszenia kompetencji) przepisy prawa zobowiązują lub umożliwiają organom współuczestniczenie w podejmowaniu decyzji.

W rozdziale trzecim przedstawiono zakres i możliwości stosowania umów oraz porozumień w administracji. Omówiono koncepcję umowy administracyjnej i dokonano porównania jej ele-

mentów konstrukcyjnych z elementami konstrukcyjnymi umowy cywilnoprawnej wykorzystywanej w działaniach administracji publicznej. W tym kontekście zaprezentowano efekty prowadzonej w doktrynie dyskusji dotyczącej charakterystyki wyżej wymienionych umów i ich relacji do prawnej instytucji porozumienia administracyjnego. Uzasadnione jest twierdzenie, że w wyniku przeobrażeń administracji publicznej, zmian ustrojowych i gospodarczych państwa wzrosło znaczenie umów w realizowaniu przez administrację publiczną jej zadań. Umowom, jako formom działania administracji, można przypisać wiele zalet, szczególnie w sferze spraw majątkowych i gospodarczych. Pozwalają one na bardziej elastyczne i szczegółowe oraz optymalnie dostosowane do konkretnej sytuacji uregulowanie wzajemnych praw i obowiązków stron, zgodnie z ich oczekiwaniami. Generalnie zaaprobowano głoszony w literaturze przedmiotu pogląd o konieczności opracowania jednolitej i spójnej koncepcji umów publicznoprawnych. W celu wskazania rangi problemu przedstawiono zakres i sposoby wykorzystywania umowy, jako formy działania administracji, w wybranych państwach o dłuższych tradycjach demokratycznych. Scharakteryzowano ponadto, stosowany od kilku lat w Polsce, kontrakt wojewódzki jako formę działania administracji.

W rozdziale czwartym przeprowadzono analizę: przyczyn podejmowania współdziałania przez jednostki samorządu terytorialnego; zadań publicznych, które mogą być wykonywane wspólnie lub których realizacja może być powierzana innym jednostkom; prawnych podstaw umożliwiających stosowanie poszczególnych form współdziałania (konstytucyjnych, ustawowych oraz wynikających z aktów prawa międzynarodowego). W oparciu o obowiązujące ustawodawstwo dokonano analizy granic samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w podejmowaniu różnych form współdziałania oraz klasyfikacji stosowanych form współdziałania. Powyższe rozważania osadzono na szerszym tle – istoty i ogólnych założeń reformy samorządu terytorialnego w Polsce.

Porozumienia zawierane przez jednostki samorządu terytorialnego przedstawiono w rozdziale piątym. Podkreślono respektowaną zasadę dobrowolności w zawieraniu porozumień, ale również istniejące ograniczenia w ich zawieraniu. Sklasyfikowano porozumienia ze względu na ich przedmiot oraz uczestników. Szczegółowo scharakteryzowano poszczególne etapy procedury zawierania porozumień i związane z nimi kompetencje organów jednostek samorządu terytorialnego. Omówiono zasady wygasania porozumień i rozstrzygania sporów między ich stronami. Wskazano, które z zadań publicznych mogą być przedmiotem porozumień. Rozważania niniejsze wzbogacono o aspekty finansowoprawne odnoszące się do zasad i dopuszczalnych form finansowania zadań wykonywanych na podstawie zawieranych porozumień.

W rozdziale szóstym dokonano analizy zasad tworzenia związków jednostek samorządu terytorialnego. Przedstawiono podstawy prawne tworzenia związków, ich istotę, przesłanki i cele tworzenia, potencjalnych uczestników, etapy procedury tworzenia związków, ich wewnętrzną organizację i kompetencje poszczególnych organów, a ponadto reguły sprawowania nadzoru nad związkami. Uznano, że związki jednostek samorządu terytorialnego stanowią jedną z ważniejszych form współdziałania w wykonywaniu zadań w samorządzie terytorialnym, w ramach specjalnie utworzonej w tym celu osoby prawnej. Krytycznie oceniono rozwiązania prawne odnoszące się do obowiązujących zasad gospodarki finansowej związków, a w szczególności brak kompleksowych w tym zakresie uregulowań adresowanych wyłącznie do tej formy współdziałania.

Głównie w celach porównawczych w rozdziale siódmym przedstawiono formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego wykorzystywane w innych państwach. Dla zachowania przejrzystości tej bardzo złożonej problematyki omówiono rozwiązania obowiązujące w państwach o zbliżonych kulturach prawnych w pewnej sekwencji. Dlatego w poszczególnych częściach tego rozdziału zaprezentowano formy współdziałania odpowiednio: w samorządzie terytorialnym w Niemczech, Austrii i Szwajcarii, odrębnie we Francji, Belgii, Holandii i Luksemburgu, a ponadto w Hiszpanii, Portugalii i we Włoszech oraz w odrębnej części w państwach skandynawskich. Z uwagi na reaktywowanie samorządu terytorialnego w wielu państwach tzw. Europy Środkowej i Wschodniej zaprezentowano

dopuszczalne formy współdziałania w Republikach: Czeskiej, Słowacji, Bułgarii, Rumunii, Chorwacji, Słowenii, Ukrainy, Litwy, Łotwy i Estonii, a także w Federacji Rosyjskiej. Umożliwiło to porównanie różnych rozwiązań stosowanych w państwach o długich tradycjach funkcjonowania samorządu terytorialnego, jak i w państwach tworzących dopiero struktury demokratyczne na stopniu lokalnym i regionalnym. Wnioski stąd płynące wykorzystano do sformułowania ocen dotyczących stanu zaawansowania współdziałania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce.

W pracy uwzględniono stan prawny obowiązujący na dzień 1.1.2008 r.

Wykaz skrótów

1. Źródła prawa

AdmRządWojU	ustawa z 5.6.1998 r. o administracji rządowej w województwie (t.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872 ze zm.)
AktyNormU	ustawa z 20.7.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz.U. z 2007 r. Nr 68, poz. 449)
DochSamTerU	ustawa z 13.11.2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 203, poz. 1966 ze zm.)
DyscyplFinPublU	ustawa z 17.12.2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.)
DziałPPWolU	ustawa z 24.4.2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. Nr 96, poz. 873 ze zm.)
EgzAdmU	ustawa z 17.6.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz.U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.)
EKSL	Europejska Karta Samorządu Lokalnego z 15.10.1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze sprost.)
EKSR	Europejska Karta Samorządu Regionalnego z 5.6.1997 r.
FinPublU	ustawa z 30.6.2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.)
GospKomU	ustawa z 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43 ze zm.)
KC	ustawa z 23.4.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 16, poz. 93 ze zm.)
Konstytucja RP	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
KPA	ustawa z 14.6.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.)
KPC	ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. Nr 43, poz. 296 ze zm.)
KSH	ustawa z 15.9.2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. Nr 94, poz. 1037 ze zm.)
NPRU	ustawa z 20.4.2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz.U. Nr 116, poz. 1206 ze zm.)
PolRozwU	ustawa z 6.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. Nr 227, poz. 1658 ze zm.)
PomSpołU	ustawa z 12.3.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. Nr 64, poz. 593 ze zm.)
PostAdmU	ustawa z 30.8.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.)
PPPU	ustawa z 28.7.2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. Nr 169, poz. 1420)

Wykaz skrótów

PrStow	ustawa z 7.4.1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (t.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855 ze zm.)
PrZamPubl	ustawa z 29.1.2004 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655)
RIOU	ustawa z 7.10.1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 ze zm.)
SamGmU	ustawa z 8.3.1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.)
SamPowU	ustawa z 5.6.1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.)
SamWojU	ustawa z 5.6.1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.)
SwDziałGospU	ustawa z 2.7.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (t.j. Dz.U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095 ze zm.)

2. Organy i instytucje

BGK	Bank Gospodarstwa Krajowego
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
GKO	Główna Komisja Orzekająca
KRS	Krajowy Rejestr Sądowy
NBP	Narodowy Bank Polski
NIK	Najwyższa Izba Kontroli
NSA	Naczelnny Sąd Administracyjny
PIHZ	Polska Izba Handlu Zagranicznego
RIO	regionalna izba obrachunkowa
SA	Sąd Apelacyjny
SKO	samorządowe kolegium odwoławcze
SN	Sąd Najwyższy
TK	Trybunał Konstytucyjny
UMCS	Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej
WPIA	Wydział Prawa i Administracji
WSAiZ	Wyższa Szkoła Administracji i Zarządzania
WSZiB	Wyższa Szkoła Zarządzania i Biznesu

3. Publikatory i czasopisma

Annales UMCS	Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska
AUWr	Acta Universitatis Wratislaviensis
BGBl	Bundesgesetzblatt Teil I
Dz.U.	Dziennik Ustaw
FK	Finanse Komunalne
GaiPP	Gazeta Administracji i Policji Państwowej
GiAT	Gospodarka i Administracja Terenowa
GP	Gazeta Prawna
GSiA	Gazeta Samorządu i Administracji
GSP	Gdańskie Studia Prawnicze
KP	Kontrola Państwowa
KPP	Kwartalnik Prawa Prywatnego
KSP	Krakowskie Studia Prawnicze

Wykaz skrótów

Kw. Pr. Publ.	Kwartalnik Prawa Publicznego
M.P.	Monitor Polski
MoP	Monitor Prawniczy
MoPod	Monitor Podatkowy
NP	Nowe Prawo
OMT	Organizacja–Metody–Technika
ONSA	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
OSA	Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych
OSNC	Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Cywilna
OSNP	Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OSP	Orzecznictwo Sądów Polskich
OSS	Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
OTK	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
Pal.	Palestra
PHZ	Problemy Handlu Zagranicznego
PiM	Prawo i Medycyna
PiP	Państwo i Prawo
PL	Przegląd Legislacyjny
PP	Przegląd Podatkowy
PPH	Przegląd Prawa Handlowego
PPiA	Przegląd Prawa i Administracji
PPP	Przegląd Prawa Publicznego
Pr. Gosp.	Prawo Gospodarcze
Pr. Nauk.	Prace Naukowe
Pr. Nauk. UŚ	Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego
Pr. Spółek	Prawo Spółek
Pr. UE	Prawo Unii Europejskiej
PRN	Problemy Rad Narodowych
PUAM	Presses Universitaires d’Aix-Marseille
Prz. Prawn. UW	Przegląd Prawniczy Uniwersytetu Warszawskiego
Prz. Sejm.	Przegląd Sejmowy
PS	Przegląd Sądowy
PUG	Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
RNGA	Rada Narodowa – Gospodarka – Administracja
RPEiS	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
SC	Studia Cywilistyczne
SP	Studia Prawnicze
SPE	Studia Prawno-Ekonomiczne
ST	Samorząd Terytorialny
Wok.	Wokanda
ZN	Zeszyty Naukowe
ZNSA	Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego
ZNUJ	Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego
ZNUŁ	Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego
ZNUW	Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Warszawskiego
ZNUWr	Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego

ZNWSA	Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji
ZNWSI	Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Inżynierskiej
ZP WSEiA	Zeszyty Prawnicze Wyższej Szkoły Ekonomii i Administracji

4. Inne

art.	artykuł
cz.	część
EFTA	Europejskie Porozumienie o Wolnym Handlu
itd.	i tak dalej
itp.	i tym podobne
j.s.t.	jednostka samorządu terytorialnego
m.in.	między innymi
n.	następny (-a, -e)
niepubl.	niepublikowany (-a, -e)
np.	na przykład
NPR	Narodowy Plan Rozwoju
Nr	numer
<i>op. cit.</i>	<i>opus citatum</i>
oprac.	opracowanie
por.	porównaj
poz.	pozycja
pr. zb.	praca zbiorowa
red.	redakcja
s.	strona
T. lub t.	tom
t.j.	tekst jednolity
tj.	to jest
tzw.	tak zwany (-a, -e)
uchw.	uchwała
UE	Unia Europejska
w zw. z	w związku z
w.	wiek
wg	według
wyr.	wyrok
z.	zeszyt
zd.	zdanie
ze sprost.	ze sprostowaniem
ze zm.	ze zmianą (-ami)
zob.	zobacz

Wykaz literatury

- Achterberg N.*, Allgemeines Verwaltungsrecht (in:) Handbuch für die öffentliche Verwaltung, t. 1 (A.v. Mutius hergestellt), Luchterhand 1984.
- Achterberg N.*, Allgemeines Verwaltungsrecht. Ein Lehrbuch, Heidelberg 1986.
- Adamiak B.*, Administracja publiczna w postępowaniu administracyjnym w okresie przemian, w: Księga Pamiątkowa Profesora Eugeniusza Ochendowskiego, Toruń 1999.
- Adamiak B., Borkowski J.*, Instytucje prawne sądowej ochrony samodzielności gminy, ST 1991, Nr 1–2.
- Adamiak B., Borkowski J.*, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2005.
- Adamiec J.*, Subsydiarność w Unii Europejskiej, Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz, Informacja Nr 190, Warszawa 1994.
- Adamiecki K.*, Harmonizacja jako jedna z głównych podstaw pracy zbiorowej, Przegląd Techniczny 1924, Nr 49.
- Adamiecki K.*, O nauce organizacji. Wybór pism, Warszawa 1970.
- Adamiecki K.*, Zastosowanie nauki kierownictwa (organizacji) w życiu gospodarczym, Przegląd Organizacji 1932, Nr 1.
- Adamovich L. K., Funk B. Ch.*, Allgemeines Verwaltungsrecht, Wien 1987.
- Adamovich L. K.*, Handbuch des Österreichischen Verwaltungsrechts, Wien 1954.
- Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. Janowi Szreniawskiemu z okazji Jubileuszu 45-lecia pracy naukowej, Przemysł 2000.
- Administracja publiczna, pod red. *J. Bocia*, Kolonia Limited 2003.
- Administracja Republiki Francuskiej, pod red. *J. Łętowskiego*, Wrocław 1984.
- Agopszowicz A., Gilowska Z., Taniewska-Peszko M.*, Zarys prawa samorządu terytorialnego, Katowice 1999.
- Agopszowicz A., Gilowska Z.*, Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz, Warszawa 1999.
- Agopszowicz A., Gilowska Z.*, Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz, Warszawa 1997.
- Agopszowicz A., Wagner P.*, Mienie związków i porozumień komunalnych (artykuł dyskusyjny), ST 1995, Nr 6.
- Agopszowicz A.*, Zarys prawa samorządu terytorialnego, Katowice 1994.
- Ajnenkiel A.*, Polskie konstytucje, Warszawa 1991.
- Aktualne problemy administracji i prawa administracyjnego, pod red. *J. Posłuszne*go, Przemysł–Rzeszów 2003.
- Alen A.*, Treatise on Belgian constitutional law, Deventer 1992.
- Allgemeines Verwaltungsrecht, pod red. *F. Ermacone*, Wien 1979.
- Althaus E.*, Das Recht der Gemeinden und Gemeindeverbände in den vormaligen Preussischen Ländern, Köln 1957.
- Amselek P.*, La qualification des contrats de l'administration, Actualité juridique-Droit administratif 1983.
- Annuaire 2000 des collectivités locales. La réforme de l'intercommunalité, Paris 2000.
- Antoniolli W., Kofa F.*, Allgemeines Verwaltungsrecht. Lehr- und Handbuch, Wien 1996.

- Apelt W.*, Der Verwaltungsrechtliche Vertrag. Ein Beitrag zur Lehre von der rechtswirksamen Handlung im öffentlichen Rechte, Leipzig 1920.
- Arct M.*, Słownik ilustrowany języka polskiego, Reprint wyd. III, Warszawa 1995.
- Arn D., Friedrich U.*, Gemeindeverbindungen in der Agglomeration, Zürich 1994.
- Arrow K. J.*, Granice organizacji, Warszawa 1985.
- Auby J. M.*, Droit administratif spécial, Paris 1983.
- Auby J. M.*, Droit des collectivités locales, Paris 1998.
- Autin J. L., Ribot C.*, Droit administratif général, Paris 2003.
- Babčák V.*, Podstawy dochodów budżetowych samorządu terytorialnego w Słowacji, PiP 1995, z. 6.
- Banasiński C., Kulesza M.*, Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz, Warszawa 2002.
- Banaszak B.*, Prawo konstytucyjne, Warszawa 1999.
- Banaszak B.*, System konstytucyjny Niemiec, Warszawa 2005.
- Bandarzewski K., Chmielnicki P., Kisiel W.*, Prawo samorządu terytorialnego w Polsce, Warszawa 2006.
- Bandarzewski K.*, Wybrane zagadnienia dotyczące funkcjonowania „spółki akcyjnej przed rejestracją”, PUG 1996, Nr 1.
- Bańkowski A.*, Etymologiczny słownik języka polskiego, Warszawa 2000.
- Bar L.*, Położenie prawne przedsiębiorstwa państwowego w sferze prawa administracyjnego, Warszawa 1968.
- Barański M.*, Program pilotażowy w opiniach środowiska samorządowego i pracowników administracji rządowej, Pr. Nauk. UŚ w Katowicach, Nr 1524, Katowice 1995.
- Barrau M. A.*, Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la Commission des Finances, de l'Économie Générale et du Plan sur la réforme de la coopération, Assemblée Nationale No 3283, VIII 2001.
- Bąkiewicz M.*, Samorząd terytorialny i administracja państwowa w Federacji Rosyjskiej, ST 2004, Nr 6.
- Becet J. M.*, Les institutions administratives, Paris 1992.
- Bednarski A.*, Zarys teorii organizacji i zarządzania, Toruń 1998.
- Barbari M.*, Délégations de service public, Paris 2000.
- Bergmann K., Schumacher H.*, Die Kommunalhaftung, Köln–Berlin–Bonn–München 1996.
- Bernard-Gélabert M. Ch.*, L'intercommunalité, Paris 2003.
- Betsch B.*, Administration locale et actes administratifs, Paris 2001.
- Betsch B.*, L'intercommunalité aujourd'hui, Paris 2003.
- Biegeleisen L. W.*, Teoria i polityka przedsiębiorstw publicznych samorządu terytorjalnego i państwa, Warszawa 1932.
- Biegeleisen L. W.*, Zagadnienia polityki komunalnej, Warszawa 1928.
- Biernat S.*, Działania wspólne w administracji państwowej, Wrocław 1979.
- Biernat S.*, Koncepcja administracyjnoprawnych działań wspólnych, PiP 1978, z. 4.
- Biernat S.*, O roli i charakterze prawnym porozumień branżowych, RPEiS 1978, z. 4.
- Biernat S.*, Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna, Warszawa–Kraków 1994.
- Bigaut Ch.*, Le droit administratif en fiches, Paris 2002.
- Bigo T.*, Prawo administracyjne. Część ogólna, Lwów 1932.
- Bigo T.*, Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego, Warszawa 1928.
- Birkenfeld-Pfeiffer D., Gern A.*, Kommunalrecht. Hessisches Landesrecht, Baden-Baden 1998.
- Blicharz J.*, Prawna możliwość powierzania wykonywania zadań publicznych na drodze umownej organizacjom pozarządowym, AUWr No 2770, Prawo CCXCV, Wrocław 2005.
- Blicharz J.*, Udział polskich organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań administracji publicznej, Kolonia Limited 2005.
- Blicharz J.*, Zakres znaczeniowy pojęcia „zadania publiczne”, AUWr No 2798, PPIA t. LXXI, Wrocław 2005.

- Błaś A., Kuta T., Prawo administracyjne. Podstawowe zagadnienia terminologiczno-pojęciowe, Poznań–Wrocław 1998.
- Błaś A., Między swobodą i prawnym związaniem administracji publicznej, AUWr No 2154, Prawo CCLXVI, Wrocław 1999.
- Błaś A., Pojęcie faktów administracyjnoprawnych. Studium z badań nad działaniami administracji państwowej nie uregulowanymi wyczerpująco normami prawa, AUWr No 1127, Prawo CLXXVIII, Wrocław 1989.
- Błaś A., Problemy działań administracji państwowej w świetle koncepcji demokratycznego państwa prawnego, AUWr No 1524, PpIA t. XXX, Wrocław 1993.
- Błaś A., Samodzielność działania organu administracji publicznej. Problem badawczy, AUWr No 1931, PpIA t. XXXVI, Wrocław 1997.
- Błaś A., Teoria prawnych form działania administracji wobec nowych zjawisk w administrowaniu, AUWr No 202, Prawo XL, Wrocław 1973.
- Bocheński T., Gebert S., Służewski J., Rady narodowe i terenowe organy administracji państwowej, Warszawa 1977.
- Bocheński T., Gebert S., Starościak J., Rady narodowe. Ustrój i działalność, Warszawa 1971.
- Bocheński T., Gebert S., Zadania i organizacja pracy rad narodowych, Warszawa 1966.
- Boć J., Gmina w Belgii, Wrocław 1993.
- Bogusławski A., Współdziałanie samorządów we wspólnych organizacjach, Samorząd 1925, Nr 32.
- Borchmann M., Breithaupt D., Kaiser G., Kommunalrecht in Hessen, Köln 1997.
- Borkacki S., Problemy kooperacji w przemyśle, ZNUJ CXXXVIII, Prace Prawnicze, z. 27, Kraków 1966.
- Borkowski J., Decyzja administracyjna, Warszawa 1970.
- Borkowski J., Dlaczego ustawa – Przepisy ogólne prawa administracyjnego, RNGA 1986, Nr 4.
- Borkowski J., Smoktunowicz E., Funkcje koordynacyjne prezydium w stosunku do organów i jednostek organizacyjnych nie podporządkowanych radzie narodowej, PRN 1966, Studia i Materiały Nr 8.
- Borkowski J., Uprawnienia organu samorządu terytorialnego współdziałającego przy wydawaniu decyzji, Jurysta 1995, Nr 1.
- Borkowski J., Współdziałanie organów administracji państwowej przy wydawaniu indywidualnych decyzji administracyjnych, ZNUŁ, Nauki Humanistyczno-Społeczne, seria I, z. 31, Łódź 1963.
- Bouvier M., Finanse lokalne we Francji, Warszawa 1999.
- Böttcher G., Kommunalrecht, Baden-Baden 1999.
- Braun H. D., Kanzok V., Müller H. L., Allgemeines Verwaltungsrecht, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess, Für Studium und Praxis, Bonn 1997.
- Bretzinger O. N., Büchner-Uhder W., Kommunalverfassung. Handbuch für die kommunale Praxis in den neuen Bundesländern, Baden-Baden 1991.
- Brilman J., Nowoczesne koncepcje i metody zarządzania, Warszawa 2002.
- Brodziński W., System konstytucyjny Rumunii, Warszawa 2006.
- Brodziński W., System konstytucyjny Węgier, Warszawa 2003.
- Brzezicka P., Niektóre zagadnienia zawierania porozumień przez organy samorządu terytorialnego, ST 2000, Nr 3.
- Brzezicka P., Porozumienie administracyjne – problemy węzłowe, PiP 2000, z. 6.
- Brzeziński B., Elementy uznania administracyjnego, wyboru i porozumienia w polskim prawie podatkowym, w: Studia podatkowe, pod red. J. Głuchowskiego, Toruń 1991.
- Brzeziński W., Sądowa kontrola administracji we Francji, Warszawa 1960.
- Brzozowski A., Wpływ zmiany stosunków na zobowiązania w prawie polskim (na tle prawa niektórych państw obcych), Warszawa 1992.
- Brzozowski A., Klauzula *rebus sic stantibus* także w obrocie gospodarczym, PPH 1997, Nr 1.
- Bubińska P., Z problematyki porozumień branżowych, NP 1961, Nr 9.