

## Czy cywilnoprawne formy działania administracji cywilizują jej podejście do spraw obywateli?

### Abstrakt

Artykuł podejmuje problem odpowiedzi na wątpliwości co do korzystnego wpływu posługiwania się instrumentami prawa cywilnego na korzystne układanie się relacji posługującej się nimi administracji publicznej z otoczeniem. Autor usiłuje wykazać, że wnioskowanie o administracyjnoprawnym charakterze niektórych umów zawieranych przez administrację jest zbyt pochopne, a ponadto – uzasadnić, że ryzyko negatywnego oddziaływania prywatnoprawnych instrumentów na te relacje nie jest takie znaczne.

### Słowa kluczowe

administracja, administracyjnoprawne, cywilnoprawne, forma działania, humanitaryzm, jawność, przejrzystość, sprawiedliwość.

Fakt posługiwania się przez podmioty wykonujące w każdym państwie zadania wyznaczone administracji publicznej znany jest i analizowany w doktrynie nauk administracyjnych od bardzo wielu lat<sup>1</sup>. Badania przeprowadzone przez poszczególnych autorów nad tą problematyką kończyły się bardzo zróżnicowanymi wnioskami. Z jednej strony wywodzono, że możliwości wykorzystania cywilnoprawnych form działania administracji są bardzo szerokie, umowy mogą być zawierane w oparciu o ogólne normy zadaniowe, ale muszą respektować podstawową zasadę praworządności oraz to, że stosując takie formy organy administrujące nie, są zwolnione z obowiązku respektowania przepisów prawa, z których wyprowadzane są inne, ogólne zasady funkcjonowania administracji publicznej<sup>2</sup>. Z drugiej – dowodzono konieczności istnienia szczegółowej podstawy prawnej do zawarcia każdej umowy, kwestionowano występowanie w znacznej części z nich cech charakteryzujących umowy zawierane w obrocie prywatnym,

---

<sup>1</sup> Zajmował się tym zagadnieniem również sam Jubilat – por. J. Jeżewski, *Administracja pod rządem prawa cywilnego. Z badań porównawczych nauki prawa administracyjnego*, Wrocław 1974; *idem*, *Prawo stosowane jako kryterium rozgraniczenia drogi administracyjnej i drogi sądowej*, [w:] A. Doliwa, S. Prutis (red.), *Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne*, Warszawa 2012. Ponadto por. J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), *Umowy w administracji*, Wrocław 2008; J. Boć, *Działalność konsensualna (dwustronna i wielostronna)*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, tom 6, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013 i 2017 (wyd. 2), D. Kijowski, *Umowy w administracji publicznej*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005; D.R. Kijowski, *Ucieczka administracji publicznej w sferę prawa cywilnego*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga Jubileuszowa dedykowana prof. zw. dr. hab. Jackowi Langowi*, Warszawa 2009.

<sup>2</sup> Por. D.R. Kijowski, *ibidem*.

a w konsekwencji podważano nawet cywilnoprawny charakter umów zawieranych przez organy administracji publicznej, o ile dany kontrakt służy realizacji zadań publicznych (a nie jest typową umową zawieraną na takich samych zasadach, na jakich kontraktują między sobą podmioty prywatne, jak np. zawieranie umów adhezyjnych)<sup>3</sup>. Odwołując się do badań przeprowadzonych przez Jubilata warto zauważyć, że podobne tendencje charakterystyczne były także w XIX-wiecznej Francji, ale współcześnie nie zaprzecza się już zasadności traktowania znacznej części umów zawieranych przez tamtejszą administrację jako umów prawa prywatnego, podlegających właściwości sądów powszechnych<sup>4</sup>.

Analiza obowiązującego w Polsce prawa pozytywnego pozwala na stwierdzenie, że skala zadań publicznych administracji rządowej oraz wykonywanych przez inne podmioty prawa publicznego (zwłaszcza przez jednostki samorządu terytorialnego, ale także przez inne samorządy, przez zakłady lecznicze, szkoły wyższe) w formach prawa cywilnego jest z roku na rok coraz większa. Poza pewną, znaczną częścią przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego, znawcy prawa cywilnego (teoretycy i praktycy) oraz sądy powszechne nie mają wątpliwości, że umowy zawierane w realizacji zamówień publicznych (w tym także tych, do których Prawo zamówień publicznych<sup>5</sup> nie ma zastosowania<sup>6</sup>), podczas powierzania realizacji zadań publicznych przez podmioty drugiego i trzeciego sektora, czy też w ramach procesu wspierania obywateli, przedsiębiorców i organizacji pozarządowych, mają jednak – w przeważającej większości<sup>7</sup> – charakter umów prawa cywilnego.

Można odnieść wrażenie, że piszący o takich umowach administratywiści nieco pochopnie kwalifikują normy prawne ustanawiające pewne szczególne unormowania obowiązujące podczas zawierania i wykonywania takich umów do prawa administracyjnego. A przecież od wielu dziesięcioleci uznawano w Polsce, że oprócz ogólnej regulacji Kodeksu cywilnego do tej gałęzi prawa zaliczają się przepisy zawarte w ustawach szczególnych, o ile oparte są na cywilistycznej metodzie regulacji<sup>8</sup>. Należą do nich zwłaszcza przepisy tych ustaw, które ustanawiają specjalne wymagania dla uczestniczących w zawieraniu umów cywilnoprawnych podmiotów tzw. sektora publicznego (Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego i innych podmiotów dysponujących publicznymi środkami finansowymi). Partnerzy tych podmiotów w kontraktowaniu nie są bezpośrednimi adresatami takich unormowań, ale muszą się liczyć z tym, że umowa zawarta z naruszeniem owymi przepisami (sprzeczna z prawem) może okazać

<sup>3</sup> Por. zwłaszcza J. Boć, *op. cit.*, s. 259-260.

<sup>4</sup> Por. J. Jeżewski, *Prawo stosowane...*, s. 22-24.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1579) zwana dalej p.z.p.

<sup>6</sup> Tej okoliczności analizujący i próbujący określić charakter prawny umów zawieranych przez organy administracji publicznej zdają się nie zauważać.

<sup>7</sup> We wcześniejszych publikacjach już sygnalizowałem możliwość pojawienia się umów o charakterze mieszanym. Por. opracowania wskazane w przyp. 1 oraz tekst pt. *Problematyka regulacji prawnej form alternatywnych wobec aktu administracyjnego*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007.

<sup>8</sup> Zob. A. Stelmachowski, *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1969, s. 16 i n., S. Grzybowski (red.), *System prawa cywilnego. Część ogólna*, t. 1, Wrocław 1985 s. 18-19.

się nieważna<sup>9</sup>. Jako wywołująca skutki w sferze cywilnej (majątkowej i niemajątkowej) partnerów umowa służąca realizacji zadań publicznych pozostanie jednak umową cywilnoprawną, chyba że zawarto ją równocześnie w celu wywołania zmian w sferze stosunków administracyjnoprawnych (np. poprzez powierzenie drugiej stronie umowy, na podstawie stosownych przepisów ustawowych, wykonywania zadań i kompetencji określonych normami tej gałęzi prawa, przyrzeczenie wydanie aktu administracyjnego o umówionej treści, podjęcie się przez partnera administracji dobrowolnego wykonania obowiązku, który mógłby być na niego nałożony aktem władczym, gdyby udowodniono zaistnienie ku temu podstaw faktycznych *etc.*<sup>10</sup>).

Zjawisko rozprzestrzeniania się w regulacji funkcjonowania administracji publicznej instrumentów charakterystycznych w obrocie prywatnym uzasadniane bywa postępującą prywatyzacją wykonywania zadań publicznych, restytucją wyposażonego w odrębny majątek i osobowość prawną samorządu terytorialnego, przemianami w modelu administrowania w kierunku zajmowania przez administrację publiczną pozycji partnerskiej, a w końcu – uświadomieniem sobie przez decydentów, że podmioty prywatne są lepiej przygotowane fachowo do realizacji szeregu zadań publicznych i mają ku temu większe możliwości finansowe<sup>11</sup>. Trafnie oceniane jest ono jako przejaw pewnych tendencji o charakterze uniwersalnym, występujących nie tylko w Polsce, a wiązanych ze zjawiskiem nowego zarządzania publicznego (tzw. *New Public Management*)<sup>12</sup>. W tym podejściu zwraca się szczególną uwagę na racjonalność i ekonomiczną efektywność działania tej administracji. Jednocześnie jednak autorka przytoczonej wyżej myśli zastrzegła, że ma to być proces, któremu powinny towarzyszyć elementy administrowania wartościowego, opartego na wartościach państwa demokratycznego tak, aby zapewnić równowagę między zasadami państwa liberalnego a zadaniami państwa opiekuna społecznego<sup>13</sup>. Podzielając tę opinię, J. Boć zauważył, że w wielu miejscach zapomniane już zostało, że w działaniach administracji publicznej nie można pomijać wielu, istotnych dla państwa, samorządów terytorialnych i ludzi prywatnych, „wartości podtrzymujących społeczne znaczenie administracji publicznej, które mogłyby być utożsamiane z nienaruszaniem interesu

<sup>9</sup> Por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 listopada 2002 r. sygn. akt V CKN 1445/00, OSNC 2004, nr 3, poz. 47.

<sup>10</sup> Nawet w tych przypadkach, w których prywatny partner administracji publicznej zobowiąże się w umowie do podporządkowania się podczas jej realizacji dyspozycjom partnera publicznego, nie powinniśmy jeszcze wyciągać z tego wniosku, że mamy do czynienia z postanowieniem umownym o charakterze publicznoprawnym. Aby można było mówić o władztwie publicznym, konieczne jest istnienie przepisu ustawowego umocowującego dany organ władzy publicznej do narzucenia swojej woli partnerowi prywatnemu. Władztwo publiczne z samej umowy wynikać nie może. Musi zatem obowiązywać przepis ustawowy, na podstawie którego administracja może nakazać lub zakazać określonego zachowania jednostronnym aktem administracyjnym.

<sup>11</sup> Por. B. Jaworska-Dębska, *Umowy we współczesnej administracji*, [w:] J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), *op. cit.*, s. 13-15.

<sup>12</sup> Szerzej o tym B. Kudrycka, *W sprawie wdrażania zasad New Public Management do prawa administracyjnego*, [w:] I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa prof. zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, J. Boć, *op. cit.*, s. 236-238.

<sup>13</sup> Por. B. Kudrycka, *op. cit.*, s. 405.

publicznego, zapewnienia uczciwości, demokracji, odpowiedzialności i humanistycznego traktowania człowieka, możliwości odejścia od kryteriów wydajności na rzecz budowy zaufania, działań sprawiedliwych i wzrostu przeświadczenia, iż administracja publiczna pomyślana jest dla ludzi i ludziom tym służy<sup>14</sup>.

Powyższe spostrzeżenia mogą być potraktowane jako uzasadniające poszukiwanie odpowiedzi na pytanie zawarte w tytule niniejszego opracowania. To, o czym wspominał w powyższym cytacie J. Boć, to – w moim założeniu – właśnie przejaw cywilizowania podejścia administracji publicznej do obywateli. O tym, czy wprowadzanie umowy cywilnoprawnej (bądź innych instrumentów należących do obszaru prawa prywatnego) jako formy działania administracji publicznej oraz korzystanie z niej może przyczynić się do realizacji wymienionych wartości, decydować będzie – w moim przekonaniu – zarówno to, jakiej materii (jakich zadań administracji i w jakich okolicznościach realizowanych) dane umowy mają dotyczyć, jak i to, jaki jest stan obowiązującego prawa oraz jego stosowania, zwłaszcza przez sądy powszechne.

Jeżeli wprowadzimy instrumenty cywilnoprawne na taki obszar stosunków społecznych lub gospodarczych, w którym istnieje poważne ryzyko, że brak możliwości zastosowania władztwa państwowego na etapie wyboru adresata działań oraz kształtowania treści wzajemnych uprawnień i obowiązków partnerów umowy narazi wskazane wartości na istotny uszczerbek, efektem „prywatyzowania” metod wykonywania zadań publicznych będzie raczej regres niż postęp w procesie cywilizowania relacji administracji publicznej z otoczeniem zewnętrznym. Trudno sobie przykładowo wyobrazić, że wykorzystywanie urzędów użyteczności publicznej na cele prywatne przedsiębiorców pozostawimy w całości reżymowi prawa cywilnego. Skoro droga publiczna ma być dostępna powszechnie, trwale i na równych zasadach wszystkim użytkownikom, to nie można upoważnić zarządzającego taką drogą do tego, aby w drodze umowy z przedsiębiorcą pozbawił wszystkich innych możliwości korzystania z takiej drogi. Nie ma jednak przeszkód, aby wprowadzić instrumenty umowne do zarządzania takim obiektem poprzez zawieranie umów cywilnoprawnych umożliwiających wykorzystanie go także w celach prywatnych, o ile odbędzie się to bez uszczerbku dla ogółu korzystających z drogi. Dlatego też, obok administracyjnoprawnych zezwoleń na zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg albo z ruchem drogowym, ustawodawca przewidział umowę najmu lub dzierżawy fragmentów pasa drogowego na cele reklamowe oraz na cele związane z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, a także na cele związane z potrzebami obsługi użytkowników ruchu, a nawet na prowadzenie działalności gospodarczej. Gdy w tego typu regulacjach pominie się jednak uregulowanie trybu wyboru kontrahenta albo odesłanie do stosownych procedur (jak chociażby w ustawie o lasach), zamiast postępu w cywilizowaniu administracji będziemy mogli mieć do czynienia z kierunkiem odwrotnym.

Jeżeli, przewidując zawieranie umów w celu wykonania zadań administracji publicznej, ustawodawca wprost ustanowi zespół norm obligujących do respektowania przy kontraktowaniu (w tym przy wyborze partnera umowy) powyższych wartości, udzielenie

---

<sup>14</sup> J. Boć, *op. cit.*, s. 237.

odpowiedzi na tytułowe pytanie mogłoby wydawać się proste (będzie ona twierdząca, o ile podczas kontraktowania nie odnotujemy zbyt częstych przypadków naruszeń obowiązującego prawa, a ustanowione zabezpieczenia okażą się skuteczne). Jeśli nie, rzetelna i miarodajna odpowiedź wymagać będzie dokonania badań orzecznictwa sądów powszechnych w celu ustalenia, jak reaguje ono na pozwy lub inne środki prawne oparte na zarzutach obejmujących względy sprawiedliwości, uczciwości, odpowiedzialności i humanitarnego traktowania.

Natomiast niezależnie od tego, jaki jest i będzie stan obowiązującego prawa, aby przekonać się, czy postępuje humanizacja relacji aparatu administracyjnego z adresatami jego działań przybierających formy prawa cywilnego, czy podnosi się dzięki temu poczucie zaufania i sprawiedliwego, szanującego godność jednostki traktowania, musimy nie spekulować nad tekstami aktów prawnych i innych dokumentów, ale przeprowadzić szeroko zakrojone badania empiryczne. Takich badań – o ile mi wiadomo – od dawna w naszym kraju nie prowadzono. Tymczasem, bez głębszej refleksji i świadomości skutków projektowanych nowych regulacji, brnie się czasami dalej tą samą ścieżką legislacyjną, wskazując podmiotom administracji publicznej coraz to nowe obszary zadań realizowanych cywilnoprawną metodą regulacji, a jednocześnie nie próbuje zabezpieczać podmiotów aplikujących o wykorzystanie ich potencjału do realizacji zadań publicznych – potencjalnych partnerów organów administrujących – w odpowiednie zabezpieczenia przed apodyktycznymi wyborami kontrahentów tej administracji oraz narzucaniem warunków umownych, na które partner prywatny musi się zgodzić, bo w innym przypadku nie będzie w stanie prowadzić z powodzeniem swoich spraw (osobistych, gospodarczych, kulturalnych i in.). Odnoszę wrażenie, że z taką tendencją mamy do czynienia na gruncie ustawy o finansach publicznych przewidującej wprawdzie zasadę jawności i przejrzystości umarzania należności niemających charakteru publicznoprawnego, ale niedostarczającej jednoznacznych kryteriów i zabezpieczeń przed samowolnymi decyzjami, czy umowa z dłużnikiem zostanie zawarta.

O ile w Prawie zamówień publicznych, w ustawach regulujących udzielanie wsparcia ze środków finansowych Unii Europejskiej, a także niektórych innych ustawach mamy do czynienia z rozwiązaniami prawnymi mającymi zapobiegać nieuczciwym praktykom, rzetelności, bezstronności i racjonalności doboru kontrahentów administracji publicznej, to jednak nie można udawać, że we wszystkich sferach zawierania umów tego typu regulacje obowiązują (skala wyłączeń przedmiotowych stosowania w art. 4 p.z.p. jest przeogromna i przeważnie nie mają one związku z obowiązywaniem alternatywnych zabezpieczeń), a praktyka nie notuje przypadków nepotyzmu, klientyzmu czy najzwyczajszej korupcji. Ustawodawca musi jednak liczyć się z realiami (oraz obowiązywaniem prawa UE) i nie może ustanawiać drobiazgowych zabezpieczeń dla każdego przypadku włączania podmiotu prywatnego do realizacji zadań publicznych. Skala wymagań stawianych kontraktującym w p.z.p. i w podobnych unormowaniach jest tak znaczna, że wyegzekwowanie ich respektowania przed zawarciem każdej umowy mogłoby doprowadzić do biurokratycznego paraliżu. Dlatego zapewne konieczne jest ustanowienie pewnych progów (kwotowych) i wyjątków (determinowanym specyfiką zawieranej

umowy), które prowadzą do wyłączenia lub znaczącego ograniczenia wymagań stawianych Prawem zamówień publicznych.

Powyższe ustalenia nie oznaczają jednak, że organ administracji publicznej ma zupełną swobodę w doborze partnera oraz w ustaleniu warunków zawarcia i wykonania umowy. Należy bowiem pamiętać, że w zakresie udzielania wsparcia przedsiębiorcom, traktowanego jako pomoc publiczna, obowiązują reguły zawarte w art. 7, 16, 36, 73, 86-88 i 107 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Gwarantują one respektowanie zasady przejrzystości i równego traktowania przedsiębiorców. W stosunku do organizacji pozarządowych obowiązują zasady ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, dające tym instytucjom podobne zabezpieczenia. Natomiast tam, gdzie moc obowiązująca tych wszystkich ww. regulacji nie sięga, obowiązują ponadto przepisy ustawy o finansach publicznych określające ogólne zasady finansów publicznych (w tym wynikającą z art. 43 tej ustawy zasadę powszechności dostępu do realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych, czy też płynący z art. 47 obowiązek podmiotu wnioskującego o przyznanie środków publicznych na realizację wyodrębnionego zadania przedstawienia oferty wykonania zadania zgodnie z zasadami uczciwej konkurencji, gwarantującej wykonanie zadania w sposób efektywny, oszczędny i terminowy<sup>15</sup>). Dodać do tego należy skutki obowiązywania ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w której znajdziemy i takie delikty, które wiążą się z naruszaniem norm prawnych regulujących zawieranie umów przez organy administracji publicznej (np. art. 5 ust. 1 pkt 3, art. 8 pkt 1, art. 13 pkt 1 i 6).

Nad respektowaniem wskazanych zasad czuwają organy administracji skarbowej, Najwyższa Izba Kontroli oraz – w stosunku do samorządu terytorialnego – regionalne izby obrachunkowe. Mają one obowiązek sygnalizować kontrolowanym podmiotom oraz ich organom nadrzędnym lub nadzorującym o stwierdzonych uchybieniach w procesie zawierania i wykonywania umów cywilnoprawnych. Jeżeli przyjmiemy za trafne założenie, że obowiązek kierowania się wspólnym dobrem i interesem publicznym, równe traktowanie wszystkich podmiotów w procesie zawierania umów, jawność, rzetelność i przejrzystość działań administracji publicznej są obowiązującymi normami prawnymi wynikającymi z samej Konstytucji RP, to nawet wówczas, gdy ustawy szczegółowe nie obligują wprost do ich przestrzegania, przejawy działania niezgodnie z tymi zasadami powinny być traktowane także przez sądy powszechne jako sprzeczne z prawem. Moje dotychczasowe, orientacyjne i wrywkowe badania orzecznictwa sądowego niestety nie dostarczyły mi dowodów na to, że tak właśnie się dzieje (ingerencje sądów mają miejsce w zasadzie tylko wówczas, gdy przy wyborze oferty lub zawarciu umowy dojdzie do naruszenia szczegółowego przepisu). Warto jednak problematykę tę przebadать gruntownie.

---

<sup>15</sup> Można natomiast żałować, że określając w art. 33-37 u.f.p. zasady jawności i przejrzystości publicznej gospodarki finansowej i sposób jej realizowania, zabrakło wśród nich zasady ogłaszania o zadaniach publicznych, na których realizację podmioty niepubliczne mogą uzyskać dotację celową i wysokości środków finansowych na ten cel przeznaczonych.

## Do the civil-law forms of the administration's actions civilize its approach to citizens' issues?

### Abstract

The article addresses the problem of answering doubts as to the beneficial effects of using civil law instruments on beneficial relations between the public administration using them and the environment. The author tries to demonstrate that the inference about the administrative nature of some contracts concluded by the administration is too hasty, and in addition - justify that the risk of negative impact of private instruments on these relationships is not so significant.

### Key words

administration, administrative law, civil law, form of action, humanitarianism, openness, transparency, justice.

**Prof. zw. dr hab. Dariusz R. Kijowski** – kierownik Katedry Prawa Administracyjnego na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku

## Literatura

- Boć J., *Działalność konsensualna (dwustronna i wielostronna)*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, tom 6, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013 i 2017 (wyd. 2)
- Boć J., Dziewięcka-Bokun L. (red.), *Umowy w administracji*, Wrocław 2008
- Grzybowski S. (red.), *System prawa cywilnego. Część ogólna*, t. 1, Wrocław 1985
- Jaworska-Dębska B., *Umowy we współczesnej administracji*, [w:] J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), *Umowy w administracji*, Wrocław 2008
- Jeżewski J., *Administracja pod rządem prawa cywilnego. Z badań porównawczych nauki prawa administracyjnego*, Wrocław 1974
- Jeżewski J., *Prawo stosowane jako kryterium rozgraniczenia drogi administracyjnej i drogi sądowej* [w:] A. Doliwa, S. Prutis (red.), *Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne*, Warszawa 2012
- Kijowski D., *Umowy w administracji publicznej*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005
- Kijowski D.R., *Problematyka regulacji prawnej form alternatywnych wobec aktu administracyjnego*, [w:] red. J. Zimmermann, *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007
- Kijowski D.R., *Ucieczka administracji publicznej w sferę prawa cywilnego*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga Jubileuszowa dedykowana prof. zw. dr. hab. Jackowi Langowi*, Warszawa 2009

Kudrycka B., *W sprawie wdrażania zasad New Public Management do prawa administracyjnego*, [w:] I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa prof. zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001

Stelmachowski A., *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1969