

Umowa administracyjna a umowa cywilnoprawna

Prawne formy działania odgrywają niezwykle istotną rolę w funkcjonowaniu administracji. Korzystając z nich, administracja może działać, wykonywać swoje zadania. Posiadają one charakter wtórny wobec pojęcia administracji, bowiem to właśnie w jego zakresie następuje określenie zadań, funkcji i celów, którym określone prawem formy działania są instrumentalnie podporządkowane. Specyfika działań podejmowanych przez administrację wymaga każdorazowej podstawy prawnej do dokonania określonej czynności. Zasada ta znajduje swój wyraz już w konstytucji, która stanowi, iż wszystkie organy władzy i administracji działają na podstawie przepisów prawa. Działania administracji są w różny sposób regulowane prawnie. Przy czym nie zawsze wymagane jest upoważnienie do konkretnej czynności, w wielu bowiem przypadkach wystarczy kompetencja ogólna. Wówczas dany organ działa samodzielnie, bacząc tylko, by nie przekroczyć ogólnych norm kompetencyjnych i zasad konstytucyjnych. Możemy mieć do czynienia z pewnym prawnie określonym zadaniem bądź celem, które mają zostać zrealizowane, przy czym ustawodawca pozostawia w gestii samej administracji to, jakie konkretnie działania zostaną podjęte. W doktrynie od dawna już podejmowane są próby stworzenia katalogu prawnych form działania administracji, jednak wciąż nie udało się uzyskać wyczerpującej listy i prawdopodobnie nigdy się to nie uda. Wraz z upływem czasu pojawiają się nowe formy, inne tracą bądź zyskują na znaczeniu. Istotnym warunkiem jest jednak, by podejmowane działania mieściły się w granicach kompetencji przysługujących danemu podmiotowi, z uwzględnieniem faktycznych warunków i możliwości.

Umowy, zarówno cywilnoprawne, jak i administracyjne, to formy działania zaliczane do tzw. niewładczych form działania. W ich przypadku mamy do czynienia z sytuacją, w której pozycja organu administracyjnego i drugiego podmiotu stosunku prawnego są sobie równe bądź znacznie zbliżone. Jeżeli w praktyce występuje pewne zróżnicowanie na korzyść organu administracyjnego, to nie posiada on jednak pozycji zdecydowanie nadrzędnej, jak to ma miejsce w przypadku władczych form działania.

Administracja, działając w pewnej określonej rzeczywistości, będąc uczestnikiem obrotu prawnego, jest niejako skazana na korzystanie z cywilnoprawnych form działania. Jakkolwiek w wielu sytuacjach można posłużyć się w ich miejsce typowo administracyjnymi formami umowy, np. decyzją administracyjną, zawsze jednak pozostanie szerokie spektrum sytuacji, w których jedyną bądź najbardziej optymalną drogą będzie skorzystanie z form prywatnoprawnych.

Umowa cywilna, stanowiąc jedną z form działania administracji, tym się różni od „zwykłych” umów cywilnoprawnych, iż regulowana jest nie tylko poprzez przepisy prawa cywilnego, lecz także poprzez przepisy prawa administracyjnego. W sferze prawa cywilnego or-

gany administracji z zasady nie występują jako nosiciele władztwa administracyjnego, lecz jako organy osoby prawnej – Skarbu Państwa, gminy, powiatu czy województwa. Zawierając umowy cywilne, administracja wykorzystuje takie niewątpliwe zalety tych form działania, jak: możliwość optymalnego kształtowania wzajemnych praw i obowiązków, możliwość bezpośredniej kontroli wykonywania zaciągniętych zobowiązań, czy wreszcie obiektywne rozstrzygnięcie ewentualnych sporów przez sąd cywilny. Podkreślić jednak należy, że pomimo pewnego wpływu norm prawa administracyjnego, normatywna typizacja umów cywilnych (np. sprzedaży) została dokonana bez zróżnicowania, czy związane są one z administracją, czy też nie.

Jakkolwiek w przypadku umów cywilnoprawnych administracja korzysta już z pewnych wykształconych wzorców, nieznacznie je tylko modyfikując na swój użytek, to umowa administracyjna jest formą działania charakterystyczną jedynie dla administracji. Jej powstanie związane jest niewątpliwie z funkcją, jaką administracja odgrywa w życiu społecznym. Jednostka, posiadając pewne określone potrzeby (dotyczące przykładowo zaopatrzenia w energię czy komunikacji), żąda ich spełnienia od administracji. Ilekroć za takim żądaniem stoi znaczna część społeczeństwa, administracja musi się z nim liczyć. Specyfika wymienionych dziedzin, a w szczególności ich niezbędność dla współczesnego życia, przy równoczesnej niewielkiej możliwości znalezienia surogatów tych świadczeń, doprowadziła do sytuacji, w której współczesne społeczeństwo domaga się ich realizacji przez administrację. W skrajnych przypadkach, gdy administracja nie wypełnia tych zadań bądź czyni to w stopniu niewystarczającym, może dojść do niepokojów społecznych, a w rezultacie nawet do odsunięcia administracji od rządzenia. Stojąc w obliczu takiego zagrożenia, administracja ma alternatywę – albo zadania te spełniać sama, w ramach swoich możliwości, albo też ich wykonanie powierzyć innemu podmiotowi, pochodzącemu spoza samej administracji. W pierwszym przypadku mamy do czynienia z jasnym podziałem zadań; podmiot zobowiązany, wykonujący i odpowiadający stanowi jedność. W przypadku demokratycznego współczesnego państwa jest to zjawisko pozytywne, zaś bieżąca kontrola społeczna nie napotyka większych przeszkód. Ponadto wykonywanie pewnych działań może stanowić wygodne narzędzie dla samej administracji. Przykładowo położenie nacisku na rozwój komunikacji czy kanalizacji w danej gminie czy regionie może stanowić dogodny argument w polityce promowania obszaru. Z drugiej jednak strony zadania te wykonywane przez administrację mogą być drogie bądź nie najlepiej wykonane; wskazuje się także na opieszałość i nieopłacalność wykonania. I właśnie te negatywne zjawiska stały się przyczyną nowej tendencji, zmierzającej do przekazywania wykonywania niektórych świadczeń podmiotom spoza samej administracji. Przekazywanie to odbywać się może właśnie w drodze umowy administracyjnej, stąd należy podkreślić jej niebagatelną rolę.

Umowy administracyjne wykazują szereg cech szczególnych, różniących je od umów cywilnych. Na wstępie wystarczy wspomnieć o wysokim stopniu uregulowania przepisami prawa administracyjnego, o przewadze elementów publicznoprawnych czy o samym przedmiocie umowy, integralnie związanym z zadaniami administracji.

Rola, jaką odgrywają umowy cywilne w prawie administracyjnym, uległa znacznej zmianie w ostatnich czasach. W chwili obecnej mamy do czynienia z wyraźnym zwrotem w kierunku działań niewładczych administracji, do których należą również umowy cywilne. Wyrazem tego może być coraz częstsze zastępowanie dotychczas stosowanych form działań administracyjnoprawnych – czynnościami z zakresu prawa cywilnego. Zjawisko to jest szczególnie widoczne w sferze gospodarczej, w której administracja wykonuje pewne świadczenia na rzecz społeczeństwa i sama korzysta z różnych usług i świadczeń niezbędnych do

jej prawidłowego działania. Można wskazać na zasadnicze funkcje, jakie spełniają umowy prywatnoprawne na gruncie administracji. Pierwsza z nich polega na pozyskiwaniu dla administracji dóbr niezbędnych do jej funkcjonowania, a więc zakupie wyposażenia biurowego, zawieraniu umów zlecenia, zatrudnianiu pracowników itp. W przypadku drugiej będziemy mieli do czynienia z koniecznością zapewnienia pewnych świadczeń na rzecz społeczeństwa, świadczeń, których wypełnienie należeć będzie do zadań administracji. Umowy cywilne znajdować będą swoje zastosowania głównie pomiędzy administracją a świadczeniobiorcą, a więc przede wszystkim mieszkańcami danego terenu. Do takich typowych umów będzie przykładowo należeć umowa dostawy wody czy prądu. Ponadto umowy cywilne posiadają niebagatelną rolę w sferze praw majątkowych. Z wykorzystaniem tej formy działania administracja może zbywać i pozyskiwać składniki majątkowe.

Do wykształcenia umowy administracyjnej doszło głównie w tych działach administracji publicznej, w których istota działania polega na wykonywaniu zadań gospodarczych. Wśród nich na czoło wysuną się świadczenia pewnych usług na rzecz ludności, których wspólną cechą stanowi fakt, iż ich wypełnienia żąda się od administracji. Do grupy tej należeć będą takie dziedziny, jak zaopatrzenie w prąd, światło, gaz, komunikacja, kanalizacja itp. W wyniku zlecenia pewnych świadczeń podmiotom stojącym poza ramami administracji otrzymujemy szereg korzyści – zadanie jest wykonane, zaś wykonujący je podmiot płaci podatki, zatrudnia pracowników, dokonuje pewnych inwestycji itp., co niewątpliwie sprzyja ogólnemu rozwojowi gospodarczemu danego obszaru.

Pomimo iż sfera wykorzystywania formy działania, jaką jest umowa administracyjna, jest bardzo zbliżona do drugiej z wymienionych wcześniej funkcji umów cywilnych, to obydwie te formy będą się wzajemnie uzupełniały, prowadząc do jak najlepszego wykonania zadań przez administrację.

Niewątpliwie jedną z podstawowych cech, charakteryzujących obydwie umowy, jest ich dwustronność. Do zawarcia umowy w obu przypadkach dochodzić będzie w wyniku współdziałania dwu stron, które muszą wyrazić zgodę na wszystkie postanowienia. Podobnie, każda ze stron będzie osiągała korzyści; w tym też celu umowy będą zawierane. Korzyści te będą, rzecz jasna, zróżnicowane – nie tylko w podziale na umowy administracyjne i cywilne, lecz także wewnątrz każdej z tych grup, niemniej jednak nigdy nie będziemy mieć do czynienia z sytuacją, w której po jednej ze stron wystąpią same obowiązki. Rzecz jasna, osiągane korzyści nie zawsze będą posiadały miernik finansowy czy ekonomiczny. Przykładowo w ramach umowy administracyjnej korzyścią z przekazania wykonywania pewnych świadczeń innemu podmiotowi będzie możliwość skoncentrowania się na pozostałych obowiązkach i zadaniach administracji.

Do podstawowych cech umów cywilnych należy swoboda konkretyzacji treści umowy. Swoboda ta charakteryzuje na ogół obydwie strony stosunku prawnego. Jedynie w wyjątkowych sytuacjach mamy do czynienia z ograniczeniem tej swobody – przykładowo w ramach tzw. umów przystąpienia, adhezyjnych. Jednak zarówno w przypadku umów administracyjnych, jak i cywilnych, w których jedną ze stron jest administracja, zauważamy znaczne ograniczenie zasady autonomii stron, zaś same umowy kształtem swym zbliżone będą raczej do wspomnianych wcześniej umów przystąpienia. Kontrahent na ogół zmuszony jest przyjąć proponowane warunki w przedstawionym kształcie, bez możliwości ich negocjacji. Oczywiście nie oznacza to, że w przypadku umów mamy do czynienia z wyłączeniem swobody. Nawet w przypadku najdalej uregulowanych umów kontrahent ma zawsze możliwość zawarcia umowy bądź nie. Różne mogą być źródła ograniczenia autonomii stron. W przypadku administracji wynika to wprost z jej specyfiki, gdyż może ona działać w granicach przy-

znanych jej kompetencji. Sama treść umowy często jest z góry określona czy to poprzez ustawy szczególnie, czy też w drodze aktów regulujących zasady zawierania umów przez administrację, jak to ma miejsce w prawodawstwie niemieckim. Często mamy również do czynienia z sytuacją, w której administracji przysługuje prawo żądania dodania do umowy dodatkowych elementów. Ponadto nawet w przypadku umów cywilnych przepisy mogą zapatrywać administrację w pewne szczególne uprawnienia. Dotyczyć one mogą uprawnienia do dokonywania kontroli, przywilejów w uzyskiwaniu określonych dóbr (prawo pierwokupu nieruchomości), ograniczenia odpowiedzialności odszkodowawczej itp. Dodatkowym elementem związanym z zawieraniem umów przez administrację może być możliwość zastąpienia drogi cywilnej – środkami administracyjnymi, jak ma to miejsce w przypadku wyłączenia. Tak więc zasada swobody umów doznaje daleko idących ograniczeń, przy czym nie ma większej różnicy w tym zakresie pomiędzy umową cywilnoprawną a umową administracyjną.

Znaczące różnice zaobserwujemy, analizując warunki, jakie musi spełniać treść omawianych umów. Umowa administracyjna musi gwarantować, by podmiot przejmujący zadania wykonywał je na rzecz powszechnego odbiorcy. Niezwykle istotnym elementem musi być zapewnienie świadczeń w sposób trwały i ciągły, przy czym warunek ten powinien być szeroko rozumiany. Owa ciągłość może napotykać pewne wahania, zależne od pory dnia czy roku (np. zapotrzebowanie na ogrzewanie). Ze względu na doniosłość tych świadczeń dla jednostki, każdorazowe ich przerwanie przez podmiot wykonujący wymagać będzie zgody administracji. Ponadto użytkownicy muszą być traktowani jednakowo. Elementy te nie występują w przypadku umów cywilnych. Podobną sytuację zaobserwować możemy w przypadku ustalania odpłatności za usługi świadczone w wykonaniu umowy administracyjnej – nie pozostawia się na ogół dowolności w ustalaniu opłat. Stawki te określane są bądź w odniesieniu do pewnych mierników, bądź przez ustalenie stawki maksymalnej. Możemy mieć również do czynienia z sytuacją, w której cennik, taryfa opłat itp. ustalane są przez samą administrację, bądź też musi ona wyrazić zgodę na ich treść. Trudno jednak zakładać, iż kontrahent zawierający umowę z administracją, polegającą na wykonywaniu pewnych świadczeń, pozbawiony jest całkowicie instynktu gospodarczego. Na ogół masowość świadczeń rekompensuje ewentualne niskie opłaty. Wiąże się z tym również problem konkurencji. W przypadku umowy administracyjnej jednym z jej elementów może być wspomniane wyżej zapewnienie ze strony świadczeniodawcy stosunkowo niskich opłat, co jednak może mieć uzasadnienie gospodarcze w sytuacji braku konkurencji na rynku. Wówczas do zadań administracji należałoby stworzenie dogodnych warunków taki stan rzeczy zapewniających. Zakłócenie bowiem w wielu przypadkach tego swoistego monopolu spowodowałoby odpływ znacznej części świadczeniobiorców do podmiotów konkurencyjnych, zaś rekompensata niskich kosztów w postaci masowości usług stałaby się jedynie fikcją. Wydaje się, iż podobne działania byłyby niedopuszczalne w przypadku umów cywilnoprawnych. W tej bowiem sytuacji nacisk będzie raczej położony na swobodę działalności gospodarczej z zachowaniem zasady konkurencyjności. Wyrazem tego mogą być unormowania ustawy o zamówieniach publicznych, które wyraźnie wskazują na zachowanie konkurencyjności, zaś celem ich jest przeciwdziałanie właśnie sytuacjom odwrotnym. Tak więc, mimo dużego podobieństwa do umów cywilnoprawnych, warunki umowy administracyjnej wykraczają poza ramy prawa cywilnego.

Podstawową cechą odróżniającą umowy cywilne i administracyjne jest przedmiot umowy. W przypadku umów administracyjnych przedmiot umowy jest na ogół tak silnie związany z administracją, iż nie mogłyby one funkcjonować poza nią. Organ administracji powie-

rza podmiotom prywatnym zadanie publiczne do wykonania, zaś podmioty te przyjmują obowiązek wykonywania usług publicznych. Jeżeli stosunki tworzone, przekształcane lub znoszone przez umowę możemy zaliczyć do prawa publicznego, to również umowa powinna być traktowana jako administracyjna. Umowy cywilnoprawne, jakkolwiek zawierane są przez administrację, za swój przedmiot mają jednak typową dla nich materię (np. umowa sprzedaży czy dostawy). Tego typu umowy zawierane są powszechnie w życiu codziennym, zaś zachowują swoją specyfikę bez względu na to, kto je zawarł. Tak więc umowa mająca za swój przedmiot sprzedaż materiałów biurowych, będzie tą samą umową – niezależnie od faktu, czy kupującym jest urząd wojewódzki czy też Jan Kowalski. Podkreślić należy, iż to właśnie przedmiot umowy, leżący w zakresie prawa administracyjnego, stanowi podstawowe kryterium, za pomocą którego wyróżnić możemy odrębną formę działania, jaką są umowy administracyjne.

Istotny jest fakt, iż obydwie omawiane formy działania administracji będą należeć do tzw. sfery zewnętrznej administracji. Umowy zawierane bowiem będą z podmiotami, w stosunku do których nie występuje zależność służbowa czy organizacyjna. Będzie to więc sfera stosunków z obywatelami, organizacjami społecznymi, a nawet innymi jednostkami administracji publicznej – pod warunkiem niewystępowania pomiędzy nimi zależności.

Z jednej strony stosunku prawnego występować będzie organ administracji – zarówno państwowej, jak i samorządowej. O jego zdolności do zawarcia umowy decydować będzie norma prawna, przyznająca mu kompetencje – czy to wprost, czy też ogólnie – do podjęcia takiego działania. Istotny problem pojawi się jednak przy próbie określenia drugiej strony umowy. Może nią być obywatel, organizacja społeczna, przedsiębiorca itp. Pytanie jednak brzmi – czy może być to inny organ administracyjny? Na tym tle zarysować się może istotna różnica pomiędzy umową administracyjną a umową cywilnoprawną.

W przypadku umów cywilnych kontrahentem może być także organ administracyjny, z łatwością można sobie bowiem wyobrazić chociażby sprzedaż nieruchomości pomiędzy tymi podmiotami. Podstawowym warunkiem, jaki musi być spełniony, jest jednak brak zależności organizacyjnej pomiędzy organami administracji – w takim wypadku możemy mówić o zastosowaniu niewładczej formy działania, jaką jest umowa cywilna.

Jeżeli jednak przedmiotem umowy, jako czynności prawnej dwustronnej, opartej na równości i zgodnych oświadczeniach stron, miałaby być czynność z zakresu materii prawa administracyjnego, zawarta pomiędzy organami administracji – w takim przypadku będziemy mówić o porozumieniu, jako formie działania *sui generis*. Tak więc należy uznać, iż wykluczone jest zawarcie umowy administracyjnej pomiędzy dwoma organami administracji.

Ponadto warto podkreślić, że w przypadku umów, szczególnie administracyjnych, administracji przysługuje w pewnych warunkach prawo wyboru kontrahenta lub też konieczna jest zgodna organu nadrzędnego, co także podkreśla specyfikę omawianych umów.

Kolejną cechą odróżniającą umowę administracyjną od cywilnej jest element władztwa administracyjnego. W przypadku umów administracyjnych następuje poruczenie przez administrację osobom (przedsiębiorcom) prywatnym spełnienia świadczeń, których jednostka domaga się od administracji. Pojawia się jednak problem, co dzieje się wówczas z władztwem administracyjnym. Połączone jest to niekiedy z przekazaniem władztwa, tj. upoważnieniem do korzystania z władczych form działania w zakresie, w jakim jest to konieczne do zapewnienia prawidłowo spełnionego świadczenia. Przykładowo, skorzystanie z administracyjnych form działania będzie konieczne w przypadku podróznego zakłócającego prawidłowe funkcjonowanie środka komunikacji. Możliwość przekazania władztwa administracyjnego jest wykluczone w przypadku umów prawa cywilnego. Trudno jednak uznać tę cechę za

wyraźne kryterium odróżniające omawiane umowy, bowiem dość mocno zarysowane są w doktrynie poglądy wykluczające możliwość przeniesienia władztwa administracyjnego w ramach umowy administracyjnej.

Pojawiają się także poglądy (J. Łętowski) wyróżniające tzw. władztwo faktyczne, będące swoistym przymusem o charakterze socjalno-ekonomicznym, gdy organ administracyjny występuje z pozycji naturalnego monopolisty, zaś druga strona, mimo zakładanej w sferze cywilnej równorzędności, zmuszona jest przystać na niekorzystne dla siebie warunki, wyrażające się przykładowo przymusem korzystania z niesprawnej komunikacji. Cecha ta dotyczyć może obu omawianych umów, nie ma ona jednak nic wspólnego ze wspomnianym wcześniej władztwem administracyjnym.

Znaczna różnica pomiędzy umową administracyjną a umową cywilnoprawną widoczna jest na gruncie rozwiązywania sporów powstałych w związku z ich wykonaniem. W przypadku umowy cywilnej sytuacja jest stosunkowo prosta. Spory są rozstrzygane przez sądy powszechne, co gwarantuje zachowanie równorzędnej pozycji stron, a przede wszystkim obiektywizm. Fakt, iż jedną ze stron umowy jest administracja, nie będzie miał wpływu na procedurę rozstrzygnięcia sporów. W przypadku umów administracyjnych sytuacja staje się znacznie bardziej skomplikowana. Często przepisy prawa administracyjnego regulują daną umowę tak dalece, iż trudno uznawać ją nadal za sprawę cywilną. W związku z powyższym wydaje się, iż spory te nie mogą być rozpoznawane bezpośrednio przez sąd powszechny. Nie znajdzie również zastosowania wprost droga administracyjna, typowa dla decyzji administracyjnych, głównie ze względu na specyfikę samych umów.

Przekazując w wyniku umowy administracyjnej pewne zadania do wykonania, administracja pozostawia w swoim ręku nadzór nad ich wykonaniem. Spory pomiędzy podmiotem, który podjął się realizacji zadań na rzecz publicznego odbiorcy i otrzymał w tym zakresie upoważnienie do korzystania z władczych form działania, a odbiorcą jego świadczeń rozstrzyga administracja w ramach sprawowanego nadzoru. Jednak przekazanie przez administrację zadań publicznych do wykonania podmiotowi spoza administracji nie zwalnia jej od odpowiedzialności za realizację owych zadań. W związku z tym wydaje się, iż w przypadku gdy skarga skierowana do administracji nie daje, zdaniem odbiorcy, satysfakcjonującego rezultatu, odbiorca może skierować kolejną skargę do sądu administracyjnego, jednak nie przeciwko podmiotowi wykonującemu zadania, lecz przeciwko samej administracji – z tytułu niedopełnienia przez nią obowiązków nadzorczych. Tak więc do merytorycznego rozstrzygnięcia sporów właściwy byłby sąd administracyjny, jednak w sprawach odszkodowania z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy kompetencja powinna przysługiwać sądom powszechnym. Z drugiej jednak strony poddanie umów administracyjnych kompetencji sądu administracyjnego nie może być traktowane jako cecha wyróżniająca ten rodzaj umowy. Jest to raczej naturalną konsekwencją ich publicznoprawnego charakteru.

Umowy, jako prawne formy działania administracji, zdobywają coraz większe znaczenie w praktyce. Sprzyja temu szereg korzyści związanych z ich niewładczym charakterem. Wciąż jednak trwają w doktrynie spory dotyczące wyróżnienia umowy administracyjnej. Wielu autorów zaprzecza wręcz istnieniu takiej formy działania, wskazując, iż wszelkie umowy zawierane przez administrację mają charakter cywilnoprawny i nie zmienia tego większa bądź mniejsza ingerencja norm prawa administracyjnego. Analizując jednak cechy charakteryzujące poszczególne umowy, należy uznać, że różnice występujące pomiędzy umową cywilną a umową administracyjną są na tyle istotne, iż trudno mówić o tożsamości tych dwóch form.

Ustawodawca polski nie wprowadził dotychczas do obrotu prawnego wprost takiej formy działania administracji, jaką jest umowa administracyjna. Jednak do jej wykształcenia dochodzi w wyniku pewnej praktyki. W sposób wyraźny zaobserwować można umowy noszące wymienione wyżej cechy, które charakteryzują się pewną atypowością, nie dając się zastosować w całości i bezpośrednio do umowy cywilnoprawnej. Mimo wielu podobieństw, różnice te sięgają tak daleko, że można mówić o istnieniu odrębnego bytu, jakim jest umowa administracyjna. Warte jest jednak podkreślenia, że zarówno umowa administracyjna, jak i umowa cywilna spełniają swoje funkcje w obrocie prawnym, wzajemnie się uzupełniając, pozwalając równocześnie administracji na lepsze i efektywniejsze wykonywanie zadań, a do tego właśnie powinna dążyć praktyka.

Literatura

- Błaś A.: *Formy działania administracji w warunkach prywatyzacji zadań publicznych* [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia*, Łódź 2000.
- Biernat S.: *Działania wspólne w administracji państwowej*, Wrocław 1979.
- Boć J.: *Prawo administracyjne*, Wrocław 1999.
- Cieślak Z.: *Porozumienie administracyjne*, Warszawa 1985.
- Łętowski J.: *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990.
- Ochendowski E.: *Prawo administracyjne – część ogólna*, Toruń 1997.
- Taras W., Wróbel A.: *W sprawie jednolitej koncepcji umów publicznych* [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, Kraków 1999.
- Waligórski M.: *Istota koncesji i umowy koncesyjnej na budowę i eksploatację autostrad płatnych*, [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, Kraków 1999.

