

Aleksandra Czajer*

Elementy jednostronnego działania i pozycja organu administracyjnego jako strony umowy subordynacyjnoprawnej

Streszczenie: W prawie niemieckim umowy administracyjne są dzielone na umowy koordynacyjno- i subordynacyjnoprawne. Umowy subordynacyjnoprawne są zawierane między stronami, które znajdują się w pozycjach nadrzędności i podporządkowania, gdzie administracja ma pozycje nadrzędną. Umowa administracyjna jest w swojej istocie formą niejednostronną. Mimo to, w pewnych sytuacjach może zawierać elementy władcze. Dzieje się tak, kiedy ingeruje w prawa osób trzecich oraz gdy zawiera klauzule natychmiastowej wykonalności. W praktyce organ administracyjny posiada silniejszą pozycję jako strona umowy subordynacyjnoprawnej. W kilku sytuacjach działa władczo. Umowa administracyjna ma konsensualny charakter, dlatego nie jest związany treścią wszystkich zasad prawnych. Może to skutkować nadużyciami kompetencji ze strony organu administracyjnego.

Słowa kluczowe: umowa administracyjna, umowa subordynacyjna, władztwo administracyjne, uprawnienie

1. Wprowadzenie

Prawo administracyjne jest definiowane w polskiej doktrynie m.in. poprzez władczość działań administracji. Kryterium władczości jest stosowane pomocniczo jeśli są wątpliwości co do tego w jakiej sferze: prawa prywatnego czy prawa publicznego działa administracja. Dlatego też umowa administracyjna jako forma kontrydiktoryjna i niejednostronna nie znajduje wciąż miejsca w polskim systemie

* Autorka jest studentem IV roku prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego.

prawa administracyjnego. Również doktryna niemiecka długo odmawiała instytucji umowy administracyjnej w relacjach z podmiotami administrowanymi prawa bytu w prawie niemieckim, jako godzącej we władczą istotę działań administracji publicznej. Ostatecznie jednak instytucja umowy administracyjnej została wprowadzona do niemieckiego Kodeksu Postępowania administracyjnego (VwVfG). Tutaj fakt jednak uprzedził prawo. Przyczynkiem dla uznania umowy administracyjnej był bowiem precedens w postaci zawarcia takiej umowy zanim podstawy dla jej zawarcia pojawiły się w przepisach prawnych oraz skargi złożonej do sadu administracyjnego o wykonanie tejże umowy. To wymusiło wzięcie udziału przez sąd administracyjny w dyskusji na temat dopuszczalności umów administracyjnoprawnych, z ostatecznym zakończeniem sporu poprzez zamieszczenie odpowiednich przepisów w VwVfG.¹

Nauka niemieckiego prawa administracyjnego wyróżnia koordynacyjnoprawne (*koordinationsrechtliche*) i subordynacyjnoprawne (*subordinationsrechtliche*) umowy administracyjne. Z językowego punktu widzenia poprzez „subordynacyjnoprawną umowę administracyjną” należałoby rozumieć umowę administracyjną, która jest subordynacyjnoprawna, a więc taka która cechuje się swego rodzaju podporządkowaniem. Podręczniki do niemieckiego prawa administracyjnego definiują ją jako zawieraną między stronami znajdującymi się w stosunku nadrzędności i podporządkowania². Każda umowa natomiast ze swej istoty niezależnie od tego czy publiczno- czy prywatnoprawna ma konsensualny charakter i cechuje się równą pozycją stron. Aby nie odbierać logiki samej nazwie oraz definicji należy przyjąć więc, że umowy subordynacyjnoprawne są to, w odróżnieniu od umów koordynacyjnoprawnych, umowy zawierane między podmiotami, które co do zasady znajdują się w stosunku nad- i podporządkowania, ale poprzez umowę następuje zrównanie ich pozycji, a więc i zniesienie nierównorzędności. Niemniej jednak subordynacyjnoprawna umowa administracyjna jako taka wykazuje pewne cechy władczych form działania administracji, a w pewnych sytuacjach może mieć nawet jednostronny charakter. Elementy jednostronności uwidaczniają się w działaniu organu administracyjnego w fazie poprzedzającej zawarcie umowy, a nawet już po jej zawarciu. I dlatego można rozważać istnienie pewnej nierównorzędności stron umowy administracyjnej, ale nie w ramach stosunku umownego, tylko w szerszym kontekście odnoszącym się do ogółu relacji między nimi.

¹I.Richter, G.F.Schuppert, *Casebook Verwaltungsrecht*, München 1995, s. 215-217.

²W.Erbguth, *Allgemeines Verwaltungsrecht : mit Verwaltungsprozess- und Staatshaftungsrecht*, Baden-Baden 2014, s.394.

2. Klasyfikacja umowy subordynacyjnoprawnej jako formy działania administracji

Umowa heterogeniczna, bo tak jest również nazywana umowa subordynacyjnoprawna zgodnie z §54 VwVfG może w szczególności zastępować akt administracyjny, który w przeciwnym wypadku organ skierowałby do strony umowy. Oznacza to, że umowa może także pozostawać bez związku z aktem administracyjnym. Może też kończyć postępowanie administracyjne (§ 9 VwVfG), albo też nie być poprzedzona takim postępowaniem. Taka umowa administracyjna posiada niemal wszystkie cechy aktu administracyjnego³. Jej stroną jest podmiot reprezentujący państwo, jest czynnością zewnętrzną, a także czynnością prawną oraz regulowaną przez prawo publiczne. Jedynie uzupełniająco i w dodatku odpowiednio mają zastosowanie przepisy prawa cywilnego (§62VwVfG). Zawsze będzie wywoływała podobnie jak akt administracyjny skutki w sferze prawa administracyjnego. Choć tu obok mogą pojawić się skutki cywilnoprawne. Różnić się będzie właściwie tylko w jednym, ale istotnym punkcie. Jako umowa wymaga co najmniej dwóch zgodnych oświadczeń woli. W rezultacie ich złożenia dochodzi do zmiany, ustania bądź powstania stosunku administracyjnoprawnego. Sama zmiana sytuacji prawnej podmiotu administrowanego zachodzi więc przy jego udziale, jest dokonywana wspólnie z podmiotem administrowanym. Tutaj strony wzajemnie kształtują swoje prawa i obowiązki, inaczej niż ma to miejsce w przypadku aktu administracyjnego, na którego treść adresat może jedynie wpływać np. poprzez negocjacje poprzedzające wydanie decyzji administracyjnej, które same z siebie nie wywołują skutków prawnych, ponieważ o ostatecznej treści stosunku administracyjnoprawnego decyduje organ administracyjny. W samej swej istocie umowa administracyjna jest więc pozbawiona cechy jednostronności, będącej głównym elementem władczości jako cechy charakterystycznej dla działań administracji w polskim systemie prawa. Tak jednak jest w sytuacji idealnej, w której umowa administracyjna dotyczy bezpośrednio jedynie praw podmiotów które są stroną umowy administracyjnej.

Może się jednak zdarzyć, że umowa narusza prawa osób trzecich. Wtedy dla skuteczności umowy wymagana jest zgoda(*die Zustimmung*) osoby, której prawa naruszone zostały przez tę umowę administracyjną (§58 VwVfG). Zgoda niezależnie od tego czy następcza czy uprzednia stanowi jedynie akceptację zmian dokonywanych przez strony umowy. Osoba trzecia nie kształtuje w tej sytuacji treści umowy zmieniającej jej sytuację

³J.Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014. W oparciu o cechy aktu administracyjnego wskazane przez autora.

prawną. Umowa administracyjna w takim konkretnym przypadku nabrałaby walorów działania jednostronnego w zakresie w jakim dotyczy praw osoby trzeciej, ale tylko jeśli przyjmujemy szeroką koncepcję jednostronności⁴. Zgodnie z jej brzmieniem za jednostronne należy uznać nie tylko działanie bezpośrednio nakierowane na zmianę sytuacji prawnej podmiotu bez jego udziału, ale także te, które nie mając za cel takiej zmiany, powodują ją, niejako jako skutek uboczny, gdzie podmiot, którego sytuacja prawna uległa zmianie nie brał udziału w jej dokonaniu. Strony umowy administracyjnej zmierzają do wywołania skutku prawnego dla siebie nawzajem poprzez powstanie materialnego konkretno-indywidualnego stosunku administracyjnego między sobą. Jednocześnie czynność może wywołać niezamierzony skutek prawny w postaci naruszenia praw osoby trzeciej, kiedy nie jest to bezpośrednim celem dokonywanej czynności.

W swoim zasadniczym kształcie, kiedy nie narusza praw osób trzecich, umowa administracyjna pozbawiona będzie jednak cech jednostronności. Z uwagi na brak tej cechy będzie niewładczą formą działania administracji. Mimo, iż w związku z tym pozostaje to już bez znaczenia, wydaje się, że umowa administracyjna nie spełnia pozostałych dwóch wyznaczanych przez doktrynę kryteriów wyróżniania władczych form działania administracji⁵. Istnieją wyraźne ograniczenia, jeśli chodzi o możliwość zastosowania przez organ administracyjny środków przymusu w razie niestosowania się do postanowień umowy. Organ administracyjny aby uzyskać tytuł egzekucyjny musi złożyć najpierw skargę do sądu administracyjnego. Dopiero orzeczenie zgodne z żądaniem organu pozwala na zastosowanie przepisów niemieckiej ustawy o egzekucji w administracji (*Verwaltungsvollstreckungsgesetz*)⁶.

W przypadku aktu administracyjnego, samo jego wydanie wyposaża organ administracyjny w tytuł egzekucyjny. Mając na uwadze taki tryb postępowania podobny jak w przypadku dochodzenia roszczeń o wykonanie umów cywilnoprawnych, można powątpiewać czy umowa administracyjnoprawna jest wyposażona w domniemanie legalności. Poza tym trudno jednoznacznie odpowiedzieć, czy z przepisów prawa niemieckiego da się wyprowadzić ogólne domniemanie legalności działań administracji publicznej. Zgodnie z art.7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. W niemieckiej ustawie zasadniczej (art.20 ust.3) mowa jest jedynie o

⁴A.Błaś, J.Boć, M.Stahl, K.Ziemski, *System prawa administracyjnego:Prawne formy działania administracji. Tom 5*, Warszawa 2013, s. 53-59.

⁵*Ibidem*,

⁶W.Erbguth, *Allgemeines Verwaltungsrecht: mit Verwaltungsprozess- und Staatshaftungsrecht*, Baden-Baden 2014, s. 402-403.

tym, że władza wykonawcza jest związana prawem(*die Recht*) i ustawą(*das Gesetz*). Trudno odpowiedzieć czy oznacza to jedynie tyle, że organ administracyjny jako reprezentant władzy wykonawczej ma obowiązek legalnego działania(na podstawie i w granicach prawa), czy stanowi to również podstawę dla domniemania jego legalnego działania. Osobiście przychyliłabym się do odpowiedzi, że takiego domniemania nie tworzy.

3. *Kompetencja organu administracyjnego do zawarcia umowy subordynacyjnoprawnej*

Pewne elementy jednostronności pojawiają się na etapie wyboru formy działania przez organ administracyjny w celu rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej. Podmiot administrowany nie może żądać od organu administracyjnego zawarcia umowy administracyjnej. Natomiast § 54 VwVfG statuuje dla organu kompetencje do jej zawarcia. Nie będzie to norma kompetencyjna połączona z bezwzględny obowiązkiem skorzystania z niej. To dlatego, że heterogeniczna umowa administracyjna jest najczęściej formą alternatywną dla aktu administracyjnego. Wykluczone więc wydaje się aby organ każdorazowo miał stosować tę formę działania. Brzmienie przepisu wskazywałoby raczej, że odstępstwo od formy aktu administracyjnego ma charakter wyjątkowy, w żadnym wypadku nie stanowi jednak zasady. O obowiązku można mówić jedynie w takim zakresie w jakim wynikałoby to z treści norm celowościowych wynikających z zasad prawnych⁷. Taki obowiązek mógłby na przykład wynikać z zasady szybkości działania administracji publicznej. Należy jednak pamiętać, że zasady prawne mają szczególny charakter. Podobnie jak nigdy nie będzie możliwa pełna realizacja zasady równości i zasady wolności, bo są to pojęcia sprzeczne. Tak samo niemożliwe jest, aby jednocześnie administracja publiczna realizowała w pełni wszystkie zasady działania administracji publicznej. W tym wypadku z innej normy celowościowej może wynikać obowiązek zastosowania formy aktu administracyjnego. Taki nakaz mógłby znaleźć swoje źródło w zasadzie prawdy materialnej. Zgodnie z taką interpretacją charakteru tej kompetencji. organ musiałby więc każdorazowo dokonywać takiego wyboru formy działania, który pozwoli na realizację w jak największym stopniu wszystkich zasad. W związku z wysoce subiektywnym charakterem interpretacji zasad prawnych taka kompetencja stanowi pole do nadużyć organu administracyjnego.

Kompetencja może jednak nie prowadzić w żadnym wypadku do obowiązku zrobienia z niej użytku. Przykładem jest tu prawo łaski. Taki charakter kompetencji organu do zawarcia umowy subordynacyjnoprawnej, zbliżony do uprawnienia, wynikałby z zasady swobody umów. Doznaje ona na gruncie prawa administracyjnego pewnych ograniczeń w stosunku do umowy heterogenicznej. Nie będą one jednak dotyczyły swobody zawierania

⁷S.Wronkowska, *Z teorii i filozofii prawa Zygmunta Ziemińskiego*, Warszawa 2007, s. 118-119

umów (*Abschlussautonomie*), a więc swobody podejmowania decyzji co do tego, czy zawrzeć umowę. Dodatkowo trudno mówić o obowiązku ze strony organu administracyjnego zawarcia umowy, nawet jeśli to wynikałoby z treści normy celowościowej, jeśli jego spełnienie uzależnione byłoby od woli zawarcia umowy przez drugą stronę. Trudno w ogóle mówić o jakimkolwiek obowiązku zawarcia umowy. Ciężko także znaleźć źródło takiego obowiązku dla umów heterogenicznych niezastępujących aktu administracyjnego.

Zasadność takiego ujęcia kompetencji organu administracyjnego do zawierania umów administracyjnych może budzić pewne wątpliwości. Chodzi w szczególności o sytuacje kiedy w przypadku więcej niż jednej strony postępowania administracyjnego, organ zawiera umowę administracyjną jedynie z jedną ze stron, mimo że wszystkie wyrażają wolę zawarcia umowy. Wydaje się, że przepisy dot. umowy administracyjnej nie stoją temu naprzeciw. Należy jednak zauważyć, że przed tego typu nadużyciem kompetencji organu skutecznie chronią przepisy o zgodzie osoby trzeciej, w której prawa ingeruje umowa administracyjna. Osoba taka może po prostu nie wyrazić zgody na jednostronne ukształtowanie swoich praw i obowiązków w drodze umowy administracyjnej, z której bycia stroną została wyłączona, mimo swej woli jej zawarcia.

Niezależnie od przyjętej koncepcji kompetencji organu administracyjnego do zawarcia umowy subordynacyjnoprawnej, wyłączając oczywiście tą która tworzy bezwzględny obowiązek po stronie organu, zawsze to organ administracyjny będzie miał silniejszy głos przy wyborze formy swojego działania w ramach rozstrzyganej sprawy administracyjnej. Nawet jeśli przyjmiemy, że obowiązek zawarcia umowy oczywiście przy takiej woli z drugiej strony, mógłby wynikać z norm celowościowych mających swoje źródło w zasadach prawnych, to wtedy sam organ dokonuje jednak oceny czy w danym wypadku ze względu na potrzebę realizacji np. zasady szybkości działania, taki obowiązek się zaktualizował. Organ nie musi w ogóle wychodzić z propozycją zawarcia umowy. Podmiot administrowany nie może z kolei zasadniczo wymagać jej zawarcia. Jeśli taka wola istnieje po jego stronie, ostateczna decyzja o wyborze formy zależy od organu administracyjnego. Jeśli mimo to organ zdecyduje ostatecznie o rozstrzygnięciu sprawy administracyjnej w drodze aktu administracyjnego, strona administrowana będzie musiała zaakceptować tę decyzję i podporządkować się jego treści. Dotyczy to też rozstrzygnięcia umownego, z tą różnicą, że możliwość „wymuszenia” przez organ wykonania postanowień umownych będzie uzależniona od orzeczenia sądu administracyjnego (patrz wyżej). Tą swobodę wyboru formy działania organ administracyjny może sam ograniczyć poprzez zawarcie umowy administracyjnej, w której zobowiązuje się do wydania aktu

administracyjnego o określonej treści lub zawarcia umowy heterogenicznej zastępującej akt administracyjny. Wtedy strona takiej umowy będzie miała względem organu administracyjnego roszczenie o wykonanie tej umowy, a więc będzie mogła żądać wydania aktu administracyjnego o określonej treści albo zawarcia umowy administracyjnej zamiast aktu administracyjnego. Będziemy mieli wtedy do czynienia z silnym wzmocnieniem osoby prywatnej względem administracji, gdyż, jak się zdaje, roszczenie będzie czymś więcej niż publiczne prawo podmiotowe.

To, że z prawa nie wynika nakaz zawarcia umowy administracyjnej przez organ administracyjny, nie oznacza, że nie ma ograniczeń swobody organu w tym przedmiocie. Zawarcie umowy heterogenicznej jest niedopuszczalne w takich dziedzinach prawa administracyjnego jak prawo podatkowe i socjalne, z uwagi na to, że nie znajdują w stosunku do nich zastosowania przepisy niemieckiego kodeksu postępowania administracyjnego, a więc również przepisy o umowie administracyjnej (§ 2 VwVfG). Jeżeli nic innego nie wynika z przepisów prawa, umowy administracyjnoprawnej nie można zawrzeć w formie innej niż pisemna (§ 57 VwVfG). I wreszcie w odniesieniu do umowy heterogenicznej, jako formy alternatywnej dla aktu administracyjnego, z tych samych powodów jak w przypadku aktu administracyjnego, może zostać stwierdzona jej nieważność (§ 59 VwVfG). Powinna w związku z tym spełniać te wymogi prawne, których niedopełnienie skutkowałoby nieważnością aktu administracyjnego, który zastępuje.

4. Wypowiedzenie i klauzula natychmiastowej wykonalności

Jeżeli organ zawarł już umowę administracyjną, w każdym momencie może przywrócić nierównorzędność stosunku administracyjnoprawnego poprzez wypowiedzenie umowy. Zgodnie z § 60 ust. 1 zd. 2 VwVfG organ może wypowiedzieć umowę administracyjnoprawną, aby usunąć znaczną szkodę w dobru wspólnym lub zapobiec jej powstaniu. Ze względu na użyte zwroty niedookreślone decyzja o wypowiedzeniu będzie miała charakter uznaniowy (*die Ermessungsentscheidung*). Wskazuje się, że organ musi w tym wypadku uwzględniać interesy obywatela i w związku z tym wyważyć zarówno interes prywatny jak i publiczny. Powinien więc zastosować taki środek jaki wynikałby z zasady proporcjonalności (*Verhältnismäßigkeitsprinzip*). Dlatego, mimo iż w zdaniu drugim ust. 1 § 60 VwVfG mowa jest tylko o wypowiedzeniu, jeśli wystarczające dla realizacji celu ochrony dobra wspólnego okaże się dostosowanie treści umowy do zmienionych okoliczności (*eine Anpassung des Vertragsinhalts*), o którym mowa w zdaniu pierwszym tego przepisu, powinien skorzystać on z tego rozwiązania⁸. Prawo do żądania dopasowania

⁸F.O.Kopp, *Verwaltungsverfahrensgesetz / erl. von Ferdinand O. Kopp*, München 1980, s. 1019.

treści stosunku umownego do zmienionych okoliczności, jest prawem które przysługuje obu stronom umowy administracyjnej. Warunkiem jest zmiana okoliczności które były decydujące dla ustalenia treści umowy od momentu jej zawarcia w tak znacznym stopniu, że od strony żądającej dopasowania nie można wymagać dotrzymania postanowień umownych w jej pierwotnym brzmieniu. Zgodnie z tym co wyżej napisano, przez znaczną zmianę okoliczności można rozumieć także powstanie zagrożenia dla dobra wspólnego. Jeśli takie dopasowanie jest niemożliwe lub nie można tego wymagać od drugiej strony, strona może umowę wypowiedzieć (§60 ust.1 zd1 VwVfG). Z założenia racjonalności ustawodawcy wynikałoby jednak, że zdanie drugie, w którym mowa o wypowiedzeniu z powodu zagrożenia dla dobra wspólnego nie jest jedynie niepotrzebnym powtórzeniem, a zagrożenie to nie jest zwykłą zmianą okoliczności o której mowa w zdaniu wcześniejszym. Wtedy w celu usunięcia już powstałej szkody w dobru wspólnym lub groźby takiej szkody organ nie mógłby skorzystać z prawa żądania dopasowania treści umowy (*eine Anpassung des Vertragsinhalts*), a jedynie wypowiedzieć umowę jeśli uzna to za konieczne. Niejednostronny charakter umowy może zostać również złagodzony. Może to nastąpić przez włączenie do umowy klauzuli natychmiastowej wykonalności. Wtedy w razie niewykonania umowy organ administracyjny będzie mógł z pominięciem drogi sądowej przystąpić do zastosowania środków przymusu w celu wykonania postanowień umowy. (§60 VwVfG).

5. Zagrożenia mogące wynikać z praktyki

Zdaje się, że pomimo wszystkich wymienionych wyżej ograniczeń prawnych organu stosującego umowę subordynacyjnoprawną jako formę działania administracji, podmiot administrowany i tak będzie pozostawał strona słabszą nie tyle z prawnego co praktycznego punktu widzenia. Nałożenie na organ administracyjny obowiązku respektowania zasad prawnych wcale nie sprawi, że zasady te będą należycie realizowane. Zasady prawne jako mało precyzyjne dają organowi administracyjnemu możliwość całkowicie swobodnej interpretacji ich treści co może prowadzić do wypaczenia ich sensu. Niektóre z tych zasad w ogóle nie znajdują zastosowania w stosunku do kształtowania treści umowy subordynacyjnoprawnej ze względu na konsensualny charakter umowy. Chodzi tu np. o zasadę wyważania interesu prywatnego i publicznego. W ramach zawieranej umowy subordynacyjnoprawnej niemożliwe jest naruszenie interesu prywatnego podmiotu administrowanego, skoro podmiot ten poprzez swoje oświadczenie woli wyraża zgodę na potencjalne „naruszenie” swojego interesu. Poprzez swoją akceptację dla treści umowy zwalnia organ z obowiązku stosowania się do tej zasady. W praktyce umowy administracyjne mogą przybierać formę gotowych wzorców umownych, czemu nie stoją naprzeciw przepisy. Oznacza to, że może się zdarzyć, że podmiot administrowany jako

strona umowy będzie brać udział w kształtowaniu jej treści jedynie formalnie. Faktycznie natomiast cała treść może być kształtowana przez organ administracyjny. Stanowi to poważne zagrożenie dla obywatela zawierającego taką umowę, że złoży oświadczenie na swoją niekorzyść, podpisując „podsunięty” mu gotowy formularz, a jak wyżej wspomniałam nie przysługuje mu taka ochrona interesu prywatnego jak przy wydawaniu aktu administracyjnego. Dochodzić więc może do takich działań ze strony organu administracyjnego, które będą co prawda zgodne z literą prawa, ale będą naruszały szeroko pojęte poczucie sprawiedliwości.

6. Wnioski

W związku z dużym ryzykiem nadużyć ze strony organów administrujących w ramach stosowania umowy subordynacyjnoprawnej jako formy działania, system prawny, który taką formę przewiduje powinien być wyposażony w skuteczne mechanizmy eliminowania takich działań. Wydaje się, że niemiecki system prawny jest dużo lepiej niż polski, przygotowany na tego typu zagrożenia, a to ze względu na brzmienie przytaczanego już art. 20 ust.3 niemieckiej ustawy zasadniczej(GG). Rozróżnienie przez ustawodawcę prawa(*das Recht*) i ustawy (*das Gesetz*), jako tych które wiążą władzę wykonawczą, pozwala na bardzo szerokie rozumienie pojęcia zgodnego z prawem działania administracji. Kryterium legalności stosowane przez sądy administracyjne przy ocenie działań administracji publicznej, w szczególności może przy zastosowaniu odpowiedniej wykładni art.20 ust.3 GG⁹, umożliwić niemieckim sądom administracyjnym kontrolę zgodności działania administracji publicznej z zasadami współżycia społecznego, a nawet bardzo szeroko rozumianym prawem natury(*ius*).

Podsumowanie

W prawie niemieckim umowy administracyjne są dzielone na umowy koordynacyjno- i subordynacyjnoprawne. Umowy subordynacyjnoprawne są zawierane między stronami, które znajdują się w pozycjach nadrzędności i podporządkowania, gdzie administracja ma pozycję nadrzędną. Umowa administracyjna jest w swojej istocie formą niejednostronną. Mimo to, w pewnych sytuacjach może zawierać elementy władcze. Dzieje się tak, kiedy ingeruje w prawa osób trzecich oraz gdy zawiera klauzule natychmiastowej wykonalności. W praktyce organ administracyjny posiada silniejszą pozycję jako strona umowy subordynacyjnoprawnej. W kilku sytuacjach działa władczo. Umowa administracyjna ma konsensualny charakter, dlatego nie jest związany treścią wszystkich

⁹Kommentar zum Grundgesetz. Bd. 2, Artikel 20 bis 82 / begr. von Hermann v. Mangoldt, fortgef. von Friedrich Klein ; hrsg. von Christian Starck, München 2010, S.114-115.

zasad prawnych. Może to skutkować nadużyciami kompetencji ze strony organu administracyjnego.

* * *

Elements of unilateral action and the position of administrative authority as a party to the subordinate contract

Summary: In German law administrative contracts are divided into coordinate contracts and subordinate contracts. Subordinate contracts are made between parties who stand in the position of superior and subordinate, where administration is a superior. Administrative contract is in her nature a unilateral form. However in some contexts it has imperative elements. This happens, when it interferes with third parties' rights or contains immediate enforcement clause. In practice administrative authority has a stronger position as a party to the subordinative contract. In some situations operates imperative. Administrative contract has consensual character. For this reason administrative authority isn't bound by all of law principles. It can cause abuse of competence.

Key words: administrative-contract, subordinate contract, imperative activity of administrative authority, competence