

# **Umowa administracyjna według prawa niemieckiego**

## **Abstrakt**

Umowa administracyjna (administracyjnoprawna), należąca do kategorii umów publicznoprawnych, jest jedną z form działania administracji publicznej Republiki Federalnej Niemiec, obok aktu normatywnego, aktu administracyjnego, umowy cywilnoprawnej i czynności faktycznych. Umowa administracyjna została początkowo zaakceptowana przez orzecznictwo sądowe, a od 1976 r. ustawą o postępowaniu administracyjnym (VwVfG) wprowadzona do systemu prawnego tego państwa. Oddzielenie umów administracyjnoprawnych od cywilnoprawnych oparte jest o kryterium przedmiotowe. Umowa administracyjna służy wykonaniu norm prawa administracyjnego, zawiera zobowiązanie organu administracji publicznej do wydania aktu administracyjnego bądź zastępuje taki akt oraz wzajemne zobowiązanie drugiej strony umowy – podmiotu prywatnego lub publicznego. Z uwagi na ogólność regulacji prawnej do umowy administracyjnej stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu cywilnego. Podstawowymi rodzajami umów administracyjnych według VwVfG są: umowa koordynacyjnoprawna, umowa subordynacyjnoprawna, umowa wymiany i umowa ugody. Poza tym występują inne rodzaje umów administracyjnych uregulowane w materialnym prawie administracyjnym. Umowa administracyjna jest najczęściej stosowana w obszarze regulacji prawa urbanistyczno-budowlanego, które reguluje także szczególną umowę urbanistyczną. Pewne elementy umowy administracyjnej zostały przeniesione jako element procedury do praktyki organów administracji daninowej. W ocenie prawidłowości umowy administracyjnoprawnej bierze się pod uwagę prawną dopuszczalność jej zawarcia oraz jej legalność formalną i materialną. Kryteria oceny umowy pokrywają się częściowo z kryteriami oceny aktu administracyjnego. Rażąco naruszenie wymogów prawnych zawarcia umowy administracyjnej skutkuje jej nieważnością.

## **Słowa kluczowe**

prawo i postępowanie administracyjne, prawo daninowe, prawo urbanistyczno-budowlane, formy działania administracji publicznej, akt administracyjny, umowa administracyjna, umowa administracyjnoprawna, subordynacyjnoprawna, koordynacyjnoprawna, umowa wymiany, umowa ugody, postępowanie administracyjne, prawo urbanistyczno-budowlane, prawidłowość, wadliwość, nieważność umowy administracyjnej.

## **Wprowadzenie**

W państwie prawnym administracja publiczna jest związana prawem, przede wszystkim administracyjnym, które wyposaża ją w atrybut władztwa. Jako podmiot własności jest także związana prawem cywilnym. Każda z tych gałęzi prawa ukształtowała swoiste formy działania. Dla prawa administracyjnego charakterystyczne są akty władcze, a dla prawa cywilnego umowy. Mimo oczywistych i istotnych różnic, między prawem administracyjnym a prawem cywilnym nie istnieją ostre granice. Są pogranicza, gdzie te gałęzie prawa się przenikają bądź jedna gałąź prawa czerpie z dorobku drugiej.

Pisał o tym wiele lat temu wkraczający w życie naukowe Jan Jeżewski w Swej świetnej, pionierskiej monografii *Administracja pod rządem prawa cywilnego*<sup>1</sup>. Nawiązując do wyrażonych tam myśli, można stwierdzić, że prawo administracyjne, a w ślad za nim administracja publiczna, podlegają dosłownie i w przenośni swoistemu procesowi „cywilizacji” czy „cywilizowania”. Wyraża się to w szczególności w dążeniu do zrównania pozycji prawnej administracji publicznej wobec adresatów jej działań, osłabiającym bądź znoszącym jednostronność charakterystyczną dla władczych rozstrzygnięć administracyjnych. Jest to wynik przejmowania na grunt prawa administracyjnego cywilistycznych rozwiązań prawnych charakterystycznych dla umowy.

Przedmiotem niniejszego opracowania<sup>2</sup>, ofiarowanego Czcigodnemu Jubilatowi, jest umowa administracyjna jako prawna forma działania administracji, ukształtowana przez niemieckie prawo administracyjne i orzecznictwo sądowe.

Tak trudno jest uwierzyć, że Profesor Jan Jeżewski, emanujący młodzieńczością, zarówno w wyglądzie, w sposobie bycia, jak i w oryginalnym oraz przenikliwym naukowym spojrzeniu na prawo administracyjne, osiągnął już ów czcigodny wiek.

Życmy mu zatem jak najdłuższej kontynuacji takiego stanu ciała i umysłu.

*Ad multos annos*, Szanowny Jubilacie.

1. W piśmiennictwie niemieckim typowy katalog prawnych form działania administracji publicznej obejmuje w sferze zewnętrznej wykonawcze akty normatywne – rozporządzenie i statut; akty indywidualno-konkretne – akt administracyjny, umowę administracyjną, inne administracyjnoprawne oświadczenia woli; formy działania prawa prywatnego, w szczególności umowę; w sferze wewnętrznej – przepisy administracyjne oraz wytyczne indywidualne; pozaprawne formy działania – różne akty o charakterze faktycznym. W nowszych opracowaniach jako formę działania dodaje się także plan bądź planowanie<sup>3</sup>.

Katalog ten nie ma charakteru zamkniętego. W niemieckiej literaturze prawniczej przyjmuje się bowiem na ogół, że nauka prawa czy praktyka nie są ograniczone w poszukiwaniu nowych lub modyfikacji istniejących form działania administracji publicznej. Jako przykłady wskazuje się przyrzeczenie administracyjne czy tymczasowy akt administracyjny. Przy tego rodzaju poszerzaniu katalogu form działania administracji obowiązuje jednak nakaz przestrzegania i zakaz odchodzenia od reguł ustawowych wiążących administrację publiczną<sup>4</sup>. Można zauważyć, że w przedstawionym katalogu dominują

<sup>1</sup> J. Jeżewski, *Administracja pod rządem prawa cywilnego. Z badań porównawczych nauki prawa administracyjnego*, „Prace Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego”, Seria A, Nr 164, Wrocław 1974.

<sup>2</sup> Z uwagi na ograniczone ramy opracowania nawet istotne problemy są zarysowane czy wskazane, a rozważania są prowadzone głównie w oparciu o przepisy prawne z powołaniem się na niezbędną literaturę.

<sup>3</sup> H. Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München 2011, s. 197; H.-U. Erichsen, *Das Verwaltungshandeln*, [w:] H.-U. Erichsen (hrsg.), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Berlin-New York 1998, s. 226; B. R Emmert, *Verwaltungshandeln und Verwaltungsrechtsverhältnis im Überblick*, [w:] D. Ehlers, H. Pünder (hrsg.), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Berlin 2016, s. 373; R. Schmidt, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Hannover 2016, s. 127, s. 348 i n.

<sup>4</sup> S. Detterbeck, *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht*, München 2013, s. 135.

władcze formy działania, spośród których w Niemczech od końca XIX w. za najważniejszą jest bezspornie uważany akt administracyjny.

Umowę administracyjną jako prawną formę działania administracji traktowano natomiast krytycznie, uznając ją nawet za niedopuszczalną. O. Mayer, twórca koncepcji aktu administracyjnego na gruncie niemieckim, nie dopuszczał możliwości zawierania umów publicznoprawnych między państwem a jednostką. Twierdził, że wymogiem umowy jest równość stron, a prawo publiczne daje państwu pozycję nadrzędną nad jednostką. Kwestionowano dopuszczalność umowy administracyjnej, powołując się na zasadę legalności, wiążącą administrację regulacją ustawową. W tym kontekście podnoszono, że administracja publiczna, zawierając umowy, przechodziłaby do porządku dziennego nad zasadą prymatu ustawy i byłaby podatna na korupcję. W tym kontekście wskazywano na zagrożenie polegające na umożliwieniu obywatelowi kupowania przychylności administracji, np. przez odstępstwo od wymogu ustalania podatku aktem administracyjnym dopuszczeniu umowy publicznoprawnej wynegocjowanej między stronami, czyli między organem administracji podatkowej a podatnikiem<sup>5</sup>.

Trzeba jednak wskazać, że w dotychczasowych regulacjach prawnych, w tym w obowiązującej niemieckiej ordynacji daninowej<sup>6</sup> nie dopuszczano takiej możliwości. W § 155 ust. 1 AO stanowi, że podatki są ustalane w formie decyzji podatkowej, czyli aktu administracyjnego. Zasada ta ma zastosowanie w całym prawie daninowym<sup>7</sup>.

2. Krytyczne nastawienie do przeniesienia umowy na grunt prawa administracyjnego trwało do lat 60. ubiegłego wieku. Wtedy zaakceptowano umowę publicznoprawną w orzecznictwie sądowym<sup>8</sup>. Federalną ustawą z dnia 25 czerwca 1976 r. o postępowaniu administracyjnym<sup>9</sup>, regulującą w przepisach § 54–§ 62 umowę publicznoprawną<sup>10</sup>, następnie wprowadzonych w ustawodawstwie proceduralnym krajów związkowych, ten rodzaj umowy stał się trwałym składnikiem systemu prawnego Republiki Federalnej Niemiec<sup>11</sup>.

Powołane przepisy ustawy o postępowaniu administracyjnym w badanym zakresie są sformułowane ogólnie. Z uwagi na to przewidziano sposób ich uzupełniania. Mianowicie według § 62 VwVfG do umów publicznoprawnych stosuje się subsydiarnie przepisy o aktach administracyjnych, ale tylko te, które nie mają umocowania w jednostronności aktu administracyjnego. Przykładowo, obowiązek wysłuchania strony, istotny dla

<sup>5</sup> H. Faber, *Verwaltungsrecht*, Tübingen 1992, s. 248 i n. oraz cyt. tam literatura.

<sup>6</sup> Abgabenordnung (AO) vom 16.03.1976, BGBl z 2002 r., I, s. 3866 ze zm.

<sup>7</sup> H. Maurer, *op. cit.*, § 14 nb. 3b.

<sup>8</sup> H.J. Wolff, O. Bachoff, *Verwaltungsrecht I*, München 1974, s. 345.

<sup>9</sup> *Verwaltungsverfahrensgesetz* vom 25.6.1976, t.j. BGBl (Federalny Dziennik Ustaw) z 2003 r., I, s. 102; dalej także w skrócie VwVfG. Wcześniej takie regulacje wprowadzano w ustawodawstwie administracyjnym niektórych krajów związkowych.

<sup>10</sup> Biorąc pod uwagę, że według § 1 VwVfG przedmiotem regulacji tej ustawy jest działalność administracyjna o charakterze publicznoprawnym, w dalszych wywodach będzie używana nazwa umowa administracyjna bądź umowa administracyjnoprawna. Taka nazwa jest też przyjęta w literaturze; zob. np. H. Maurer, *op. cit.*, § 10 nb. 6, § 14 nb 1 i n.

<sup>11</sup> Dalsze wywody będą prowadzone głównie w oparciu o federalną ustawę o postępowaniu administracyjnym.

procedury wydawania aktów administracyjnych, jest bezprzedmiotowy dla zawierania umów administracyjnych. Z istoty umowy wynika bowiem zaangażowanie kontrahentów w ustalenie jej warunków. Konieczne jest natomiast np. zastosowanie § 13 VwVfG, regulującego krąg uczestników postępowania administracyjnego. W dalszej kolejności ustawa przewiduje także stosowanie przepisów o umowach niemieckiego kodeksu cywilnego<sup>12</sup>. Przykładowo w ustawie o postępowaniu administracyjnym brak jest regulacji skutków nienależytego wykonania czy niewykonania umowy administracyjnej. Z tego względu niezbędne jest odesłanie do przepisów kodeksu cywilnego, pozwalające na uzupełnienie tej luki<sup>13</sup>. Nie jest to jednak proste stosowanie, lecz odpowiednie, dostosowane do strony podmiotowej i przedmiotowej umowy administracyjnej<sup>14</sup>.

3. Według definicji legalnej z § 54 zd. 1 VwVfG, umowa publicznoprawna charakteryzuje się tym, że na jej podstawie powstaje, ulega zmianie czy rozwiązaniu stosunek administracyjnoprawny. Według § 145 BGB umowa jest czynnością prawną, której przedmiotem są treściowo zgodne wzajemne oświadczenia woli przynajmniej dwóch osób, w celu osiągnięcia zamierzonego skutku prawnego. Czasowo wcześniejsze oświadczenie woli jest zwane propozycją lub ofertą, a późniejsze jej przyjęciem.

Odróżnienie umowy administracyjnoprawnej od innych umów jest konieczne z uwagi na to, że problem ten nie dotyczy tylko umów cywilnoprawnych. Trzeba podkreślić, że także sama kategoria umów publicznoprawnych jest szeroka. Obejmuje ona poza umowami administracyjnoprawnymi umowy oparte o prawo konstytucyjne, prawo międzynarodowe publiczne, prawo ponadnarodowe i odrębną kategorię umów, wyróżnianą w oparciu o kryterium podmiotowe, między państwem a kościołami bądź związkami wyznaniowymi.

Różnica między umową administracyjnoprawną a pozostałymi umowami oparta jest na klauzuli nazywanej przedmiotową lub obszarową. Według tego przedmiot umowy administracyjnej jest uregulowany przepisami prawa administracyjnego bądź umowa administracyjnoprawna jest zawierana na obszarze prawa administracyjnego i różni się od innych umów przedmiotem. Pozwala to na ustalenie podstawy prawnej każdej umowy administracyjnej<sup>15</sup>. W tym zakresie obowiązują głównie przepisy prawa administracyjnego i subsydiarnie przepisy prawa cywilnego. Wynika z tego reżim odpowiedzialności, rodzaj drogi prawnej w przypadkach spornych i egzekucja obowiązków.

Umowy administracyjnoprawne także nie stanowią jednolitej kategorii. Ich klasyfikacja jest oparta o mieszane kryterium podmiotowo-przedmiotowe. Należy zwrócić uwagę na to, że część IV VwVfG, zawierająca przepisy § 54 i n., jest nieprecyzyjnie zatytułowana „Umowa publicznoprawna”. Nie dotyczy ona bowiem wszystkich umów publicznoprawnych, które zostały już wymienione w niniejszym opracowaniu, a jedynie umów administracyjnoprawnych. Takie rozumienie zakresu stosowania przepisów części IV można wywieść z § 1 ust. 4 w zw. z § 9 VwVfG. Według tych przepisów ustawa

<sup>12</sup> Bürgerliches Gesetzbuch, BGBI z 2002 r. I, s. 42, dalej także w skrócie BGB.

<sup>13</sup> B. Remmers, *op. cit.*, s. 764 i n., gdzie zawarte są obszernie rozważania na ten temat.

<sup>14</sup> R. Schmidt, *op. cit.*, s. 343

<sup>15</sup> *Ibidem*, s. 328; B. Remmert, *op. cit.*, s. 737 i n.

o postępowaniu administracyjnym obowiązuje tylko w zakresie publicznoprawnej działalności administracyjnej organów i podmiotów administracji federalnej oraz krajów związkowych, mającej na celu wykonywanie zadań administracyjnych, podejmowanej w toku postępowania administracyjnego. Zgodnie z § 9 VwVfG postępowaniem administracyjnym jest natomiast skierowana na zewnątrz działalność wymienionych organów, której celem jest zbadanie przesłanek, przygotowanie i wydanie aktu administracyjnego albo zawarcie umowy publicznoprawnej.

Rozgraniczenie umów administracyjnoprawnych i cywilnoprawnych nie może być oparte o kryterium ich stron. Organy administracji publicznej zawierają bowiem nie tylko umowy administracyjne, ale również umowy cywilnoprawne z podmiotami prywatnymi i publicznymi. Wskazuje się także na możliwość zawierania umów administracyjnych między podmiotami prywatnymi. W tym kontekście wyrażana jest wątpliwość, czy do takich umów można w ogóle czy tylko odpowiednio stosować przepisy postępowania administracyjnego. Należy bowiem wziąć pod uwagę, że według § 1 ust. 1 VwVfG, przepisy postępowania administracyjnego regulują publicznoprawną działalność organów administracji publicznej<sup>16</sup>, a nie podmiotów prywatnych. Ewentualny wyjątek mogą stanowić podmioty prywatne wykonujące zadania zlecone administracji publicznej.

Zasady omawianego rozgraniczenia wynikają z § 54 zd. 1 VwVfG, który przyjmuje kryteria obiektywne oparte o przedmiot umowy. Umowa jest zatem kwalifikowana jako publicznoprawna, jeżeli: służy wykonaniu norm publicznoprawnych; zawiera zobowiązanie do wydania aktu władczego, w szczególności aktu administracyjnego; powołuje się na uprawnienie lub zobowiązanie publicznoprawne jednostki, niezależnie od tego, czy stanowi ono treść czy podstawę umowy<sup>17</sup>.

Miarodajnymi kryteriami wyodrębnienia są więc cel i ogólny charakter umowy. Należy je traktować łącznie w taki sposób, aby nie było można rozdzielić umowy na część cywilnoprawną i część administracyjnoprawną. Inaczej mówiąc, jeśli istotna część umowy ma charakter administracyjnoprawny, należy ją traktować jako umowę podlegającą prawu administracyjnemu<sup>18</sup>. Jest to ważne, jeśli wziąć pod uwagę, że część treści umowy może mieć charakter neutralny z punktu widzenia prawa publicznego czy prywatnego, np. zobowiązania płatnicze. Od zróżnicowanego przyporządkowania poszczególnych części umowy należy odróżnić połączenie w jedność dwóch umów – cywilnoprawnej i administracyjnoprawnej, np. umowa sprzedaży nieruchomości i umowa podłączenia jej do infrastruktury komunalnej. Takie połączenie nie zmienia jednak kwalifikacji prawnej obydwu umów.

Umowę administracyjną należy odróżnić od innych umów publicznoprawnych. Biorąc pod uwagę podstawę prawną, w odniesieniu do umów międzynarodowych czy ponadnarodowych należy podnieść, że umowy administracyjne podlegają krajowemu prawu niemieckiemu, natomiast umowy międzynarodowe czy ponadnarodowe temu prawu nie podlegają. Jeśli idzie o umowy oparte o prawo konstytucyjne, takie jak

<sup>16</sup> N. Achterberg, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Heidelberg 1985, s. 132; B. Remmert, *op. cit.*, s. 740; R. Schmidt, *op. cit.*, s. 331.

<sup>17</sup> H. Maurer, *op. cit.*, München 2011, § 14 nb. 11.

<sup>18</sup> R. Schmidt, *op. cit.*, s. 329.

umowy między federacją a krajami związkowymi, między samymi krajami związkowymi czy między państwem a kościołami, różnica polega na tym, że umowy administracyjnoprawne nie są natury konstytucyjnej<sup>19</sup>.

Od niektórych umów prawa konstytucyjnego o charakterze normatywnym umowy administracyjnoprawne różnią się poza tym jednym kryterium, a mianowicie że tak samo jak akty administracyjne umowy regulują sytuacje indywidualno-konkretne. Biorąc pod uwagę § 9 i § 54 VwVfG, uzasadnione jest wskazanie podobieństwa umów administracyjnoprawnych do aktów administracyjnych. Sprawia to, że umowa administracyjnoprawna ma następujące elementy wspólne z aktem administracyjnym: reguluje sytuację indywidualno-konkretną na obszarze materialnego prawa administracyjnego z bezpośrednimi zewnętrznymi skutkami prawnymi; jedną z jej stron jest co do zasady organ administracji publicznej; jest regulowana przepisami ustawy o postępowaniu administracyjnym.

Decydująca różnica między tymi formami działania administracji publicznej leży w sposobie regulacji. Akt administracyjny ma charakter jednostronny. Dochodzi do skutku w wyniku oświadczenia woli organu administracji publicznej skierowanego do adresata tego aktu, które jest poprzedzone autorytatywną wykładnią prawa. Umowa administracyjna jest natomiast zawarta w wyniku zgodnych oświadczeń woli organu administracji publicznej i drugiej strony tej umowy. Wskazana różnica ma istotne znaczenie dla mocy wiążącej, wymogów zgodności z prawem, skutków uchybień oraz wykonalności umowy czy aktu administracyjnego. Należy też podnieść brak możliwości jednostronnego rozwiązania umowy administracyjnej poprzez cofnięcie oświadczenia woli<sup>20</sup>.

Wskazana różnica jest relatywna, jeśli wziąć pod uwagę umowę wzajemną i akt administracyjny wydawany na wniosek bądź za zgodą adresata czy akt administracyjny uprawniający obciążony zleceniami. Trzeba jednak wskazać, że w umowie wzajemna zgoda stron jest warunkiem *sine qua non* jej zawarcia, podczas gdy w akcie administracyjnym wymagana zgoda strony jest przesłanką jego zgodności z prawem czy skuteczności. Wątpliwości, czy chodzi o umowę administracyjną, czy o akt administracyjny, powinna rozstrzygać wola stron<sup>21</sup>. Tytułem ilustracji rozważań zostaną przedstawione przykłady często zawieranych umów administracyjnych.

Gmina, wyznaczając tereny pod budownictwo, jest obowiązana do ich uzbrojenia w urządzenia infrastruktury komunalnej, np. drogi, instalacje, a dla większych obszarów także do budowy obiektów użyteczności publicznej, jak szkoły czy przedszkola. Nie wszystkie koszty z tego zakresu są pokrywane przez inwestorów w formie opłat czy udziałów. Istotne jest jednak, że gmina ma kompetencję do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z której może czynić użytek. Nikt nie ma bowiem roszczenia do gminy w tym zakresie, stosownie do § 2 ust. 3 niemieckiego kodeksu urbanistyczno-budowlanego<sup>22</sup>. Z uwagi na to gminy i podmioty zainteresowane (np. deweloperzy) zawierają umowy administracyjnoprawne w sprawie konsekwencji finansowych uchwalenia takich planów. Na ich podstawie gmina zobowiązuje się do

<sup>19</sup> S. Detterbeck, *op. cit.*, s. 275 i n.

<sup>20</sup> B. Remmers, *op. cit.*, s. 759.

<sup>21</sup> *Ibidem*, s. 330.

<sup>22</sup> Baugesetzbuch vom 23.06.1960, BGBl z 2017 r., I s. 3634, dalej – BauGB.

wyznaczenia terenów budowlanych, natomiast druga strona umowy, np. deweloper, do świadczenia wzajemnego w formie poniesienia części kosztów gminy z tego tytułu. Przyłączenie wyznaczonych działek budowlanych do publicznej sieci drogowej i instalacji sieciowych infrastruktury komunalnej jest również obowiązkiem gmin. Mogą one jednak na podstawie wyraźnie sformułowanego przepisu § 123 ust. 1 BauGB zawierać w tym zakresie umowy administracyjnoprawne, których przedmiotem jest przeniesienie takiego obowiązku na osoby trzecie.

Podane przykłady wskazują, że umowy publicznoprawne są zawierane głównie na gruncie prawa urbanistyczno-budowlanego. W § 11 BauGB uregulowano np. nazwaną umowę urbanistyczną. Umowy administracyjne są jednak także zawierane w innych zakresach regulacji prawnej objętej częścią szczegółową prawa administracyjnego.

4. Niektóre dziedziny prawa publicznego, prawo urzędnicze czy prawo podatkowe, pozostawiają niewiele miejsca dla stosowania umowy publicznoprawnej. W niemieckiej ordynacji daninowej, ustawie równoległej do ustawy o postępowaniu administracyjnym, przyczyną jest brak przepisów regulujących umowy publicznoprawne. W § 78 AO jest wprawdzie zawarty przepis stanowiący, że uczestnikami postępowania podatkowego mogą być osoby, z którymi organ finansowy zawarł umowę publicznoprawną, lecz jego rozumienie jest sporne w orzecznictwie i w literaturze. Według niektórych poglądów, powołany przepis wprawdzie nie reguluje umowy publicznoprawnej, ale ją wskazuje i tym samym dopuszcza. Według innych poglądów przepis ten jest zwykłą redakcyjną pomyłką legislacyjną. Dyskusja nie doprowadziła do przyjęcia jednolitego stanowiska. Trzeba jeszcze dodać, że ustawa o postępowaniu przed sądami finansowymi<sup>23</sup> również nie zawiera przepisów o ugodzie sądowej.

Wskazuje się jednak na szerszym tle prawa daninowego, że umowne uzgodnienia nie są obce temu obszarowi niemieckiej regulacji prawnej. Jako przykłady wskazuje się konkretne przepisy prawa celnego, ustawy o podatku przemysłowym, a nawet § 224a AO, regulujący sprawę przekazywania dzieł sztuki jako sposobu zapłaty należności podatkowych<sup>24</sup>. Wskazuje się ponadto na przykłady zawierania umów przez organy podatkowe, z tym że ich przedmiotem nie jest ustalenie wysokości daniny, lecz sposoby zapłaty należności daninowych. Nawet w tym zakresie administracja daninowa jest jednak bardzo ograniczona przepisami materialnoprawnymi, pozostawiającymi niewiele miejsca na samodzielne kształtowanie treści stosunków prawnych<sup>25</sup>.

Mimo braku regulacji prawnej dopuszczającej wprost czy regulującej w inny sposób problematykę umowy publicznoprawnej w postępowaniu podatkowym, podejmowane są próby przeniesienia na grunt tego prawa pewnych rozwiązań wywodzonych z zasad ogólnych prawa administracyjnego i z koncepcji umowy administracyjnej. Federalny Trybunał Finansowy (BFH), w ramach tzw. sędziowskiego rozwijania prawa<sup>26</sup>, w precedensowym

<sup>23</sup> Finanzgerichtsordnung (FGO) vom 6.10.1965, t.j. BGBl z 2001 r., I, s. 1447 ze zm.

<sup>24</sup> H. Maurer, *op. cit.*, §14, nb. 3a.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

<sup>26</sup> W języku niemieckim używane jest określenie *richterliche Rechtsfortbildung*.

wyroku z dnia 11 grudnia 1984 r.<sup>27</sup> przełamał dotychczasowe, wieloletnie orzecznictwo, począwszy od orzecznictwa Trybunału Finansowego Rzeszy (RFH), wprowadzając do obiegu prawnego konstrukcję rzeczywistego porozumienia, możliwego do zawarcia między organem administracji podatkowej a podatnikiem<sup>28</sup>.

Z jednej strony, w wieloletnim orzecznictwie sądowym podtrzymywano pogląd, że porozumienia czy ugody nie są możliwe na gruncie prawa podatkowego z uwagi na to, że kolidowałyby to z ustawowym wymogiem rozstrzygnięcia aktem administracyjnym praw podatkowych, naruszałoby zasady legalności administracji i równości opodatkowania. Z drugiej strony jednak, w niektórych wyrokach wyjątkowo dopuszczano zawarcie porozumienia, gdy jest to wskazane z uwagi na zasadę dobrej wiary<sup>29</sup>. Uzasadniano to w taki sposób, że w pewnych granicznych sytuacjach we wspólnym interesie uczestników postępowania podatkowego leży też dotrzymanie zgodnie zawartych porozumień w sprawie podstawy opodatkowania<sup>30</sup>. Wskazywano także na zasadę współdziałania podatnika z organem podatkowym oraz unikanie nadmiernego nakładu czasowego w ustaleniu stanu faktycznego i w wyjaśnieniu sprawy<sup>31</sup>.

Takie ujęcie rzeczywistego porozumienia mieści się w granicach prawa. Jego celem jest uproszczenie postępowania podatkowego, eliminacja kwestii spornych między podatnikiem a organem podatkowym, a co za tym idzie, zmniejszenie liczby postępowań odwoławczych i skarg do sądów w sprawach podatkowych. Rzeczywistego porozumienia nie można jednak utożsamiać z umową publicznoprawną ukształtowaną na gruncie prawa administracyjnego. Można je zakwalifikować jako czynność dwustronną podejmowaną w toku postępowania podatkowego kończącego się zgodnie z prawem wydaniem aktu administracyjnego.

5. Z wykładni przepisów § 54–§ 56 VwVfG wynika wyróżnienie czterech rodzajów umów administracyjnoprawnych, połączonych w dwie pary pojęciowe, a mianowicie: umowa koordynacyjnoprawna – umowa subordynacyjnoprawna, umowa wymiany – umowa ugody. Istota tego podziału jest oparta o zróżnicowanie reguł dotyczących umów administracyjnych. W szczególności chodzi o przesłanki stwierdzenia ich nieważności, które są zawarte w § 59 ust. 2 VwVfG, i odnoszą się tylko do umów wskazanych w § 54 zd. 2 VwVfG<sup>32</sup>.

Powoływany § 54 zd. 2 VwVfG, regulujący umowę subordynacyjnoprawną stanowi, że organ administracji publicznej, zamiast wydać akt administracyjny, może zawrzeć umowę publicznoprawną z podmiotem, do którego skierowałby taki akt, gdyby umowy nie zawarto.

<sup>27</sup> Sygn. akt VIII R 131/76, Bundessteuerblatt (BStBl) 1985, s. 354.

<sup>28</sup> P. Deubner, *Verständigungsformen zwischen Finanzverwaltung und Steuerpflichtigem - Zeitgemäßes Verwaltungshandeln oder Verstoß gegen den Grundsatz der Gleich- und Gesetzmäßigkeit der Besteuerung*, Diplomatica 2005, s. 4 i n.

<sup>29</sup> Wyrok BFH z dnia 11 stycznia 1963, BStBl III 1963, s. 180.

<sup>30</sup> Wyrok BFH z dnia 31 stycznia 1956, BStBl 1956, s. 86.

<sup>31</sup> P. Deubner, *op. cit.*, s. 12 i n.

<sup>32</sup> S. Detterbeck, *op. cit.*, s. 281 i n.



Umowa koordynacyjnoprawna nie jest *expressis verbis* przewidziana w analizowanej ustawie. W nawiązaniu do § 54 zd. 1 VwVfG można przyjąć, że odróżnia się ona od umowy subordynacyjnoprawnej przez zrównanie jej stron<sup>33</sup>. Jako przykład można wskazać koordynacyjnoprawną umowę między jednostkami samorządu terytorialnego. Tego rodzaju umowy, zawierane na ogół między podmiotami publicznymi, są dopuszczalne, o ile przepisy prawne nie sprzeciwiają się temu. Różnica między umową subordynacyjnoprawną a koordynacyjnoprawną polega na tym, że w umowach subordynacyjnoprawnych są zapewnione szczególne środki ochronne dla zapobieżenia nadużyciom wynikającym z przewagi organu, w celu narzucenia jednostce niekorzystnych warunków umownych. Takie regulacje, zawarte w §§ 55, 56, 59 II i 61 VwVfG, nie są konieczne w umowach koordynacyjnoprawnych z uwagi na występującą w ich ramach równość stron.

Przepisy §§ 55 i 56 VwVfG ustanawiają szczególne wymogi wobec dwóch często stosowanych form umów subordynacyjnoprawnych. Nie jest to jednak katalog zamknięty. Ustawodawca wybrał bowiem tylko dwa typy umów wyróżniających się spośród szerokiego ich kręgu. I tak, § 55 VwVfG reguluje subordynacyjnoprawną umowę o cechach ugody, a § 56 subordynacyjnoprawną umowę wymiany. Występują także koordynacyjnoprawne umowy ugody i wymiany. Z uwagi na odesłanie do § 54 zd. 2 VwVfG nie są one jednak przedmiotem regulacji §55 i § 56 VwVfG<sup>34</sup>.

Według § 55 VwVfG warunkiem zawarcia ugody między organem a stroną jest niepewność co do okoliczności faktycznych sprawy lub stanu prawnego, która może być usunięta przez wzajemne ustępstwa stron, jeżeli organ uzna za celowe zawarcie ugody zgodnie z istotą i celem normy stanowiącej podstawę prawą rozstrzygnięcia. Ugoda publicznoprawna jest porównywana z ugoda zawieraną przed sądem powszechnym na podstawie § 779 BGB oraz z ugoda zawieraną przed sądem administracyjnym na podstawie § 106 VwGO<sup>35</sup>. Jako przykład można wskazać postępowanie wywłaszczeniowe, w którym nie jest jasne, czy za wywłaszczoną nieruchomość przysługuje odszkodowanie. Wynika to z wątpliwości co do publicznoprawnego obciążenia nieruchomości wpływającej na zasadność roszczenia odszkodowawczego, niedającej się rozstrzygnąć przy użyciu racjonalnych nakładów. Ugoda sądowa, zawarta na podstawie § 106 VwGO, ma natomiast dwojaki charakter, nie tylko czynności procesowej, kończącej postępowanie sądownoadministracyjne, ale również czynności materialnoprawnej, czyli ugody w rozumieniu § 55 VwVfG.

Umowa publicznoprawna wymiany, uregulowana § 56 VwVfG, ma charakter wzajemnie obowiązujący. Na jej mocy jednostka przyrzeka świadczenie, w zasadzie pieniężne, w zamian za świadczenie organu, na ogół czynności urzędowej. W odniesieniu do umów wymiany obowiązują szczególne zastrzeżenia chroniące jednostkę. Polegają one na tym, że świadczenie wzajemne jednostki powinno być związane z określonym celem, służyć spełnieniu celów publicznych, jego wielkość (wysokość) powinna być proporcjonalna

<sup>33</sup> *Ibidem*, s. 283.

<sup>34</sup> R. Schmidt, *op. cit.*, s. 327 i n.

<sup>35</sup> Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl I s. 686), niemiecka federalna Ordynacja sądownoadministracyjna.

(odpowiednia) do świadczenia organu, powinno pozostawać w związku rzeczowym z umownym świadczeniem organu<sup>36</sup>.

Gdy istnieje roszczenie o wydanie aktu administracyjnego, zgodnie z § 56 ust. 2 VwVfG świadczenie wzajemne jest tylko wtedy dopuszczalne, gdyby zamiast umowy publicznoprawnej wydano akt administracyjny, w którym przedmiot takiego świadczenia byłby objęty postanowieniami dodatkowymi aktu. Według § 36 ust. 1 VwVfG postanowienia dodatkowe mogą być natomiast elementem aktu administracyjnego tylko wtedy, gdy dopuszcza to przepis prawa, albo gdy zapewnia to spełnienie ustawowych wymogów aktu administracyjnego. Zachodzi tu podobieństwo między uprawniającymi aktami administracyjnymi z obciążającymi postanowieniami dodatkowymi a umowami wymiany. Daje się też zauważyć korelacja § 56 ust. 2 z § 36 ust. 1 oraz § 56 ust. 1 zd. 2 i § 36 ust. 3 VwVfG<sup>37</sup>.

Należy dodać, że niezależnie od wskazanych ograniczeń, biorąc pod uwagę kryteria merytoryczne, interes publiczny i interes jednostki, organ może wydać akt administracyjny z postanowieniem dodatkowym, jeżeli: korzyść lub obciążenie rozpoczynają się lub kończą w określonym terminie, albo są ważne w ustalonym okresie; gdy zaistnienie lub brak korzyści czy obciążenia są uzależnione od nastąpienia zdarzenia przyszłego i niepewnego (warunek); z postanowieniem dodatkowym nakładającym na uprawnionego obowiązek czynienia, znoszenia lub zaniechania (zlecenie). Postanowienie dodatkowe nie może się sprzeciwiać celowi aktu administracyjnego<sup>38</sup>.

Przykładem umowy wymiany jest wzmiankowana umowa o przyłączenie działek budowlanych do technicznej infrastruktury komunalnej. Z uwagi na brak roszczenia o wyznaczenie terenów budowlanych, do takiej umowy nie można zastosować § 56 ust. 2 VwVfG. W takiej sytuacji są spełnione przesłanki § 56 ust. 1 VwVfG. W omawianym przykładzie świadczenie wzajemne ma na celu realizację określonego zamierzenia, czyli przyłączenia działki budowlanej do sieci infrastrukturalnej. Jest to ustawowe zadanie organu. Odpowiednia do realizacji tego zadania wartość zobowiązania powinna być przedmiotem umowy. W takim stanie faktycznym można przyjąć, że istnieje rzeczowy związek między wymienianymi świadczeniami.

**6. Kryterium legalności i następstwa jego naruszenia są istotne zarówno dla umowy administracyjnoprawnej czy publicznoprawnej, jak i dla aktu administracyjnego.** Jeśli wziąć pod uwagę to kryterium na gruncie prawa cywilnego, opartego o zasadę autonomii woli stron, to podstawowe znaczenie w świetle § 134 BGB ma ustawowy zakaz jej zawarcia. Jeśli on istnieje, to zawarta umowa jest nieważna. Umowa administracyjnoprawna przedstawia się pod tym względem inaczej. Należy uwzględnić zarówno jej legalność, jak i skuteczność. Podobnie jest w przypadku aktu administracyjnego, gdzie zwraca się uwagę na jego wadliwość i skutki wadliwości, które pozwalają na ustalenie znaczenia wad<sup>39</sup>.

<sup>36</sup> Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwGE) 2000, s. 1285; B. Remmers, *op. cit.*, s. 753.

<sup>37</sup> S. Detterbeck, *op. cit.*, s. 287, 288.

<sup>38</sup> *Ibidem*, s. 211 i n.

<sup>39</sup> R. Schmidt, *op. cit.*, s. 331.

Zatem aby ocenić legalność umowy publicznoprawnej, należy wziąć pod uwagę, co następuje: dopuszczalność jej zawarcia oraz jej legalność formalną i materialną. Dwa ostatnie kryteria mają także znaczenia dla aktu administracyjnego. Pierwsze ma nieco inne dla umowy i dla aktu administracyjnego. Wynika to z tego, że akt administracyjny opiera się o wyraźną podstawę ustawową, określającą kompetencję organu właściwego do działania w tej formie oraz warunki jego wydania. Są to wymogi dotyczące w ogóle aktów władczych wkraczających w sferę wolności i własności podmiotów prywatnych. Umowa administracyjna jako forma działania oparta o konsens, o zgodne oświadczenia woli stron, nie jest natomiast poddana takim ograniczeniom<sup>40</sup>.

Stosownie do § 54 zd. 1 VwVfG umowa administracyjna może być zawarta, o ile przepisy prawne nie stoją temu na przeszkodzie. Mogą one być skonstruowane w taki sposób, że zakazują stosowania umowy administracyjnej albo przewidują inną formę działania, przede wszystkim akt administracyjny. Jako przykład zakazu można wskazać § 53 w księdze X niemieckiego kodeksu socjalnego<sup>41</sup>, według którego umowa publicznoprawna może być zawarta tylko wtedy, gdy świadczenie mieści się w zakresie uznaniowym świadczeniodawcy. Wynika z tego, że poza tym zakresem umowa jest niedopuszczalna. Przykładem drugiej sytuacji jest § 155 I AO, który stanowi, że podatki są ustalane w formie decyzji administracyjnej, a zatem umowa administracyjna zawarta w tym zakresie byłaby nieważna.

Zasady określające właściwość, postępowanie i formę aktu administracyjnego, zgodnie z § 62 zd. 1 VwVfG są stosowane wobec umów administracyjnych, o ile mogą być sensownie odniesione do tej formy działania. Jako przykład można powołać § 20 ust. 1 pkt 1 VwVfG. Stosownie do tego przepisu nie może być czynny na rzecz organu w postępowaniu administracyjnym ten, kto jest uczestnikiem tego postępowania. Żaden organ nie może więc wydawać aktów administracyjnych we własnej sprawie. Tak samo nikt nie może we własnej sprawie zawrzeć umowy, działając na rzecz organu administracji publicznej. Inaczej natomiast przedstawia się sprawa w świetle § 28 VwVfG, według którego przed wydaniem aktu administracyjnego wkraczającego w sferę praw uczestnika postępowania należy mu dać możliwość wypowiedzenia się co do istotnych okoliczności dla rozstrzygnięcia sprawy. Wymóg wysłuchania strony dotyczy tylko aktów administracyjnych nakładających obowiązki. Ma to sens z uwagi na ich jednostronność. W przypadku umowy administracyjnej ten wymóg nie ma takiego znaczenia z uwagi na to, że strona umowy bierze udział w formułowaniu jej treści.

Niezależnie od zasad ogólnych, w przepisach VwVfG sformułowane są dwie zasady odniesione do umów administracyjnych, a mianowicie zasada pisemności oraz zasada wyrażenia zgody na umowę przez osoby trzecie lub przez organy administracji publicznej.

Z § 57 VwVfG wynika, że umowa administracyjnoprawna powinna być zawarta w formie pisemnej i podpisana przez obydwie strony. Wymogi formy pisemnej są określone z pomocą odesłania przez § 62 zd. 2 VwVfG do § 126 II BGB. Jeśli umowa

<sup>40</sup> *Ibidem*, s. 332 i n.

<sup>41</sup> Sozialgesetzbuch II (SGB) vom 11.12.1975, t.j. BGBl I s. 3015.

administracyjna nie spełnia tych warunków, jest nieważna z mocy § 59 I VwVfG w zw. z § 125 BGB. Gdy przepis szczególny przewiduje inną formę, § 57 VwVfG nie stosuje się. Chodzi tu o zastrzeżenie wymogów, np. przez wymóg formy aktu notarialnego<sup>42</sup>. Złagodzenie wymogu pisemności mogłoby nastąpić jedynie w trybie nowelizacji ustawy. Problem ten jest istotny w praktyce. Taka nowelizacja umożliwiłaby np. stosowanie umowy administracyjnej jako formy udostępniania osobom uprawnionym i zainteresowanym użytkownika komunalnych urządzeń i obiektów użyteczności publicznej.

Umowa administracyjna wkraczająca w sferę prawną osoby trzeciej<sup>43</sup> jest skuteczna, gdy wyrazi ona na to zgodę<sup>44</sup>. Podobnie jest, gdy w wyniku umowy powstaje zobowiązanie organu do podjęcia czynności urzędowej, która wkracza w sferę praw osoby trzeciej. Jest to przedmiotem regulacji § 58 ust. 1 VwVfG. I tak, gdy np. organ administracji budowlanej zobowiązuje się w umowie do wydania pozwolenia na budowę wkraczającego w prawa sąsiada, taka umowa będzie skuteczna, gdy sąsiad się na nią zgodzi w formie pisemnej.

W tej kwestii istnieje zasadnicza różnica między umową administracyjną a aktem administracyjnym. Akt administracyjny wkraczający w prawa osoby trzeciej, inaczej niż umowa, jest co do zasady skuteczny, ale zaskarżalny. Zgoda osoby trzeciej na wkroczenie w jej prawa nie wpływa natomiast na sprzeczność aktu administracyjnego z prawem.

Podobne reguły dotyczą wpływu innych organów administracji publicznej na treść umów zastępujących akty administracyjne, w których wydawaniu te organy współdziałają. Także w tym przypadku według § 58 II VwVfG współdziałanie jest warunkiem skuteczności, a brak takiego współdziałania zgodnie z § 44 ust. 3 pkt 4 VwVfG nie jest przesłanką nieważności aktu administracyjnego. Zgodnie z § 45 ust. 1 pkt 5 VwVfG taki brak może być następczo uzupełniony. Aż do wyrażenia zgody przez osobę trzecią czy organ skuteczność zawartej umowy administracyjnej jest natomiast zawieszona. Jeśli zgoda nastąpi po zawarciu umowy, wówczas taka umowa, zgodnie z § 62 zd. 2 VwVfG w zw. z § 184 BGB, jest skuteczna *ex tunc*. Jeśli zgody nie udzielono, umowa jest ostatecznie nieskuteczna.

Wobec umów administracyjnych zastrzeżenie ustawowe i prymat ustawy obowiązują w zasadzie w takim samym stopniu, jak wobec aktów administracyjnych<sup>45</sup>. Różnice między aktem administracyjnym a umową subordynacyjnoprawną w tym zakresie polegają na tym, że jednostka jako strona umowy wyraża wobec organu administracji publicznej zgodę na treść proponowanej umowy. Umowa nie może jednak kolidować z powszechnie obowiązującym prawem (prymat ustawy). Zgoda prywatnej strony umowy subordynacyjnej wyłącza wprawdzie zastrzeżenie ustawowe, ale z uwagi na bezwzględny charakter prymatu ustawy znosi go tylko w zakresie prawa dyspozytywnego<sup>46</sup>. Jeżeli zatem administracja jest ustawowo zobowiązana do określonego zachowania, ma

<sup>42</sup> R. Schmidt, *op. cit.*, s. 333 i n.

<sup>43</sup> Obligatoryjny udział jest przewidziany przez § 13 ust. 2 pkt 2 VwVfG; zob. B. Remmert, *op. cit.*, s. 748.

<sup>44</sup> R. Schmidt, *op. cit.*, s. 332.

<sup>45</sup> B. Remmert, *op. cit.*, s. 749 i n.

<sup>46</sup> R. Schmidt, *op. cit.*, s. 331.

ograniczony zakres swobody w proponowaniu treści zawieranej umowy administracyjnej. Obszar zastosowania umowy administracyjnej dotyczy bowiem zasadniczo sytuacji, gdzie regulacja ustawowa nie wiąże ściśle administracji publicznej, w szczególności gdy pozwala na działanie uznaniowe. Zawieraniu umów administracyjnych sprzyjają także regulacje ustawowe mające na celu ochronę jednostki, gdy ma ona prawo zrezygnować z ochrony i z tego prawa skorzystać.

Wywody o legalności materialnej umów subordynacyjnych można skonkludować przyjmując, że prymat ustawy i zastrzeżenie ustawowe dotyczą także umów administracyjnych. Wymogi ustawowe mogą być jednak zredukowane, gdy jednostka może skutecznie zrezygnować ze swych uprawnień. Jeśli stronami umowy są tylko organy administracji publicznej, czyli w przypadku umów koordynacyjnych, zasady prymatu i zastrzeżenia ustawowego muszą być ściśle przestrzegane. Poza ogólnymi wymogami wynikającymi z zasad prymatu i zastrzeżenia ustawowego wobec subordynacyjnych umów ugody i wymiany, obowiązują je również wymogi § 55 oraz § 56 VwVfG.

7. Następstwa prawne niespełnienia omówionych wymogów uregulowano w § 59 VwVfG<sup>47</sup>. Według tego przepisu umowa publicznoprawna jest nieważna, jeżeli nieważność wynika z nieprawidłowego odpowiedniego stosowania przepisów kodeksu cywilnego (BGB). Nieważność umowy w rozumieniu § 54 zd. 2 VwVfG zachodzi też: jeśli akt administracyjny o odpowiedniej do umowy treści byłby nieważny; akt administracyjny o takiej treści byłby nieważny nie tylko z powodu uchybień proceduralnych i formalnych w rozumieniu § 46 VwVfG i ta okoliczność byłaby znana stronom umowy; nie byłyby spełnione wymogi niezbędne do zawarcia ugody, a akt administracyjny o takiej treści byłby nieważny nie tylko z powodu uchybień proceduralnych i formalnych w rozumieniu § 46 VwVfG i ta okoliczność byłaby znana stronom umowy; organ administracji publicznej nakazał przyrzec niedozwolone świadczenie wzajemne według § 56. Jeżeli nieważność dotyczy tylko części umowy, to cała umowa jest nieważna, jeżeli nie można przyjąć, że bez nieważnej części umowa byłaby także zawarta.

Nieważna umowa jest nieskuteczna. Interpretacja tego przepisu jest niejednolita. Wywołuje spory w orzecznictwie i w nauce prawa. Kwestia ta wykracza jednak poza ramy niniejszego opracowania.

## Administrative Agreement by German law

### Abstract

Administrative (administrative law) agreement, belonging to the category of public-law agreements, is one of the forms employed by the public administration of the Federal Republic of Germany, in addition to the normative act, the administrative act, the civil law and factual acts agreements. The administrative agreement was initially approved by judicial decisions, and since 1976 by the Law on Administrative Proceedings (VwVfG), introduced into the country's legal system. The separation between

---

<sup>47</sup> Wyrażany jest pogląd, że przesłanką nieważności umowy administracyjnej może być jedynie kwalifikowane naruszenie prawa. Jeśli zatem umowa administracyjna nie narusza prawa w taki sposób, jest wprawdzie niezgodna z prawem, ale jest ważna. Zob. R. Schmidt, *op. cit.*, s. 337.

administrative and civil law agreements is based on a subject criterion. The administrative agreement has for its purpose to execute the norms of administrative law, it includes the obligation of the public administration authority to issue an administrative act or replaces such an act and the mutual obligation of the other party to the agreement – a private or public entity. Due to the general nature of legal regulations in relation to the administrative contract, the provisions of the Civil Code apply accordingly. The basic types of administrative agreements according to VwVfG are: coordination law agreement, subordination law agreement, exchange agreement and settlement agreement. In addition, there are other types of administrative agreements regulated by substantive administrative law. The administrative agreement is most often used in the area of urban and building law regulation, which also regulates the special urban agreement. As part of the procedure, certain elements of the administrative agreement have been transferred to practices employed by contribution administration authorities. In the assessment of the correctness of an administrative law agreement, the legal admissibility of its conclusion and its formal and material legality are taken into account. The criteria for the assessment of the agreement partly overlap with the criteria for the assessment of the administrative act. A gross violation of the legal requirements for the conclusion of an administrative agreement results in its invalidity.

### Key words

law and administrative proceedings, contribution law, urban planning law, forms of public administration, administrative act, administrative agreement, administrative law agreement, subordination law agreement, coordination law agreement, exchange agreement, settlement agreement, administrative proceedings, urban planning law, administrative contract correctness, defectiveness, invalidity.

**Dr hab. Marcin Miemiec** – profesor nadzw. UW, kierownik Zakładu Prawa Administracyjnego Instytutu Nauk Administracyjnych na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

## Literatura

- Achterberg N., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Heidelberg 1985
- Detterbeck S., *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht*, München 2013
- Deubner P., *Verständigungsformen zwischen Finanzverwaltung und Steuerpflichtigem – Zeitgemäßes Verwaltungshandeln oder Verstoß gegen den Grundsatz der Gleich- und Gesetzmäßigkeit der Besteuerung*, Diplomica 2005
- Erichsen H.-U., *Das Verwaltungshandeln*, [w:] H.-U. Erichsen (hrsg.), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Berlin-New York 1998
- Faber H., *Verwaltungsrecht*, Tübingen 1992
- Jeżewski J., *Administracja pod rządem prawa cywilnego. Z badań porównawczych nauki prawa administracyjnego*, „Prace Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego”, Seria A, Nr 164, Wrocław 1974
- Maurer H., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München 2011
- Remmert B., *Verwaltungshandeln und Verwaltungsrechtsverhältnis im Überblick*, [w:] D. Ehlers, H. Pünder (hrsg.), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Berlin 2016
- Schmidt R., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Hannover 2016
- Wolff H.J., Bachoff O., *Verwaltungsrecht I*, München 1974