

Janusz ŁĘTOWSKI

Umowa jako forma działania administracji w PRL

Договор как форма деятельности управления в ПНР

Vertrag als Tätigkeitsform der Verwaltung in der Volksrepublik Polen

1

Problem tzw. umów administracyjnych w aktualnej nauce polskiego prawa administracyjnego nie jest dotychczas w zasadzie opracowany, a samo pojęcie „umowy administracyjnej” lub „umowy publicznoprawnej” nie znalazło dotychczas drogi ani do ustawodawstwa, ani do dzieł naukowych. Stąd też porównawcza dyskusja na temat miejsca, funkcji i zadań tej instytucji może być niełatwa: trzeba bowiem w miarę dokładnie określić przedmiot dyskusji, może się bowiem okazać, że każda ze stron ma na myśli instytucje i pojęcia o odmiennej treści. W tym zresztą przypadku nie stanowiłoby to nawet szczególnego niebezpieczeństwa, chodzi bowiem rzeczywiście o problem dla obu stron *in statu nascendi*. Theo Öhlinger we wstępie do swojej ciekawej książki *Das problem des verwaltungsrechtliches Vertrages* napisał wprost „*der verwaltungsrechtliches Vertrag [...] ist im österreichischen Recht nie recht heimisch geworden*”. Z pewnymi zastrzeżeniami można by tę ocenę odnieść także do sytuacji w polskim prawie, z tym że wymaga to przedtem szczegółowego ustalenia, co wchodzi w zakres pojęcia „umowa administracyjnoprawna”. Powiedzieć bowiem, że umowa, jako forma działania administracji nie jest znana polskiemu prawu i teorii, byłoby na pewno nietrafne. Przeciwnie, nigdy nie ustaje dyskusja o potrzebie rozszerzania sfery zastosowania tej właśnie formy działania w praktyce. Wątpliwy jest tylko i dyskusyjny ów przymiotnik „administracyjnoprawna”. Nie ma bowiem wcale pewności, że do osiągnięcia praktycznych skutków, jakie przynosi ze sobą

wprowadzenie instytucji umowy do funkcjonowania administracji, konieczne jest jej „administracyjnienie”, to znaczy nadanie jej także prawnie administracyjnego charakteru. Gdybym miał oceniać stanowiska wyrażone w tym zakresie w piśmiennictwie polskim, raczej niezbyt często — jak pisałem — podejmującym ten problem w sposób frontalny, powiedziałbym raczej, że taki pogląd jest rzadkością.¹ Dostyc często natomiast powiada się, że możliwe i potrzebne jest upowszechnienie tej formy działania bez zmiany jej materialnoprawnego (a szczególnie chyba procesowoprawnego) charakteru: umowa jest i powinna pozostać formą cywilnoprawną (prywatnoprawną). Ma to swoje istotne przyczyny. Będę o nich mówił dalej.

2

We współczesnej polskiej teorii prawa administracyjnego spór o dokładne rozgraniczenie sfery tego prawa (i jego poszczególnych instytucji) od sfer „rządzonych” przez inne gałęzie prawa stracił w ostatnim czasie wiele na ostrości. Odziedziczyliśmy go po doktrynie przedwojennej, podanej wpływowi nauki rozwiniętych państw zachodnich i w pierwszym dwudziestolecu Polski Ludowej podnoszony bywał od czasu do czasu, nigdy jednak nie doprowadził do jakichś generalnych rezultatów. Praktyka bowiem pokazała, że nawet dosyc konkretne spory o materialną „przynależność” jakichś instytucji do tej czy innej gałęzi prawa mają charakter zgoła okazjonalny i właściwie nie one wpływają na decyzje ustawodawcy o wyborze takiej czy innej drogi rozwiązania jakiegoś praktycznego problemu. Ustawodawca rozstrzyga problem, biorąc za podstawę praktyczną ocenę możliwości jego rozwiązania i najbardziej efektywną drogę roz-

¹ Z nielicznych prac w tym zakresie czytelnikowi można polecić następujące: A. Chełmoński: *L'acte administratif dans réseau étatique de l'économie nationale*, Wrocław 1962; H. Dawidowicz: *Umowy administracyjne w gospodarce uspołecznionej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1964, nr 1; J. Filippek: *Stosunek administracyjnoprawny*, Kraków 1968; L. Garlicki: *Charakter prawny porozumienia administracyjnego na tle działalności rad narodowych*, „Państwo i Prawo” 1970, nr 2; J. Jeżewski: *Administracja pod rządem prawa cywilnego*, Wrocław 1974; E. Łętowska: *Cywilnoprawne aspekty reformy administracji*, „Problemy Rad Narodowych” 1975, nr 32; J. Łętowski: *Les problèmes juridiques de la direction dans l'administration*, Warszawa 1977; T. Rabska: *Prawo administracyjne stosunków gospodarczych*, Warszawa 1973; Z. Rybicki: *Administracja gospodarcza w PRL*, Warszawa 1975; K. Sobczak: *Koordinacja gospodarcza*, Warszawa 1971; J. Starościek: *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957; A. Stelmachowski: *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1969; A. Wasilewski: *Procedura prawno-gospodarcza*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1973, nr VI.

wiązania ze społecznego punktu widzenia. Spory o „przynależność” między teoretykami rzadziej bierze się pod uwagę. Może więc okazać się, że problem przez lata „z natury rzeczy” cywilnoprawny, staje się wedle ustawy nagle administracyjnoprawnym i na odwrót. Teoretyk ze swym komentarzem przychodzi później i podejmuje próbę oceny stosując najczęściej aparat pojęciowy, do którego przywykł i który jest dla niego jasny i prosty. Nie zawsze jednak przy pomocy tego aparatu można wyjaśnić społeczną (a nie teoretycznoprawną) istotę problemu. Może to prowadzić do dyskusji oderwanych i nie prowadzących do korzystnych rezultatów. Mieliliśmy także przykłady i w polskiej teorii. Prowadzono długo spory na temat tego, czy zagadnienie służby państwowej (pracowników administracji) należy do prawa pracy, czy prawa administracyjnego, dyskutowano, czy problematyka rad narodowych (terenowych organów przedstawicielskich) należy do prawa konstytucyjnego, czy prawa administracyjnego, konstruowano „nowe gałęzie prawa”, jak np. prawo gospodarcze itd. Dla praktyki funkcjonowania tych konkretnych instytucji owe dyskusje przyniosły niewiele. Teoretycznie pozostały jałowe. Stąd też wydaje się bardziej realistyczne inne podejście, opierające się na zasadzie kompleksowego oświetlenia ważnych społecznie problemów prawnych, dyskusowania ich przy udziale specjalistów z różnych dziedzin prawa w celu osiągnięcia możliwie wszechstronnego oświetlenia postawionego problemu. Nie „spory o przynależność”, z których niewiele wynika, ale podejście kompleksowe, przekraczające nawet granice nauk prawnych (bowiem wartościowe może być przyciąganie do współpracy przedstawicieli nauk społecznych) cechuje współczesne tendencje rozwoju teorii prawa w naszym kraju.

Dlatego też często mówi się, że obok prawa administracyjnego *par excellence*, zaczyna mieć istotne znaczenie w nauce prawa „prawo administracji” (w praktyce znane już dawno). Pojęcie to obejmowałoby wszystkie te instytucje prawa, które są wykorzystywane przez administrację w jej codziennym, praktycznym działaniu lub wiążące się z jej funkcjonowaniem, i to zupełnie niezależnie od tego, do jakiej tradycyjnej gałęzi prawa te instytucje należą. W ramach tego szerokiego pojęcia widzieć można m. in. instytucje prawa cywilnego, karnego, finansowego, prawa pracy i innych, nawet z prawem międzynarodowym w poszczególnych wypadkach. Instytucje te, będąc wykorzystywane przez administrację, nie zmieniają swego materialnego charakteru (chyba że ustawodawca wyraźnie tak postanawia), przejmowane są przez „prawo administracji” wraz z całym bagażem pojęciowym i towarzyszącym im dorobkiem nauki.

Ta, może nieco zbyt obszerna, dygresja miała na celu uzasadnienie jednego generalnego stwierdzenia: współczesne polskie ustawodawstwo i nauka prawa nie dążą właściwie w kierunku wypracowania osobnego

pojęcia „umowy administracyjnej” dla sfery stosunków: administracja —obywatele. Wprowadzanie tego pojęcia jako osobnej konstrukcji procesowego i materialnego prawa administracyjnego jest właściwie zbędne. W tym zakresie (bowiem społeczna i gospodarcza potrzeba zawierania kontraktów przez administrację istnieje, a nawet się pogłębia) używa się powszechnie konstrukcji umowy prawa cywilnego, opartej na przepisach kodeksu cywilnego, z uwzględnieniem różnych modyfikacji przewidzianych w rozwiązaniach szczególnych.

3

W polskiej teorii prawa administracyjnego nie przeprowadzono w zasadzie ścisłego rozgraniczenia na „administrację władczą” (*Hoheitsverwaltung*) i „administrację prywatno-gospodarczą” (*Privatwirtschaftverwaltung*). W ustroju socjalistycznym podział ten traci w ogóle uzasadnienie, skoro gospodarka jest uspołeczniona, działalność gospodarcza wykonywana jest przede wszystkim przez przedsiębiorstwa państwowe, a sektor prywatny w gospodarce (poza rolnictwem) stanowi w gruncie rzeczy ekonomiczny margines. Stąd też zarządzanie gospodarką jest w socjalistycznym systemie polityczno-ekonomicznym zadaniem administracji państwowej. I znowu dotykamy tu kwestii pojęciowej: rozróżnienie „administracji powszechnej” od „administracji gospodarczej” dokonuje się w teorii w zasadzie bardziej z uwagi na przedmiot działalności (to, czym się administracja zajmuje) niż z uwagi na konstytucyjno-prawne czy administracyjnoprawne różnice w samym charakterze tej administracji. Ogólne pojęcie „organ administracji państwowej” stosowane jest zarówno do organu administrującego kulturą, jak i do organu administrującego np. przemysłem żywnościowym. Oba one stoją w podobnej sytuacji prawno-ustrojowej; obu ich dotyczy generalna norma art. 8 pkt 3 Konstytucji PRL, stanowiąca, że wszystkie organy władzy i administracji państwowej działają na podstawie przepisów prawa. W świetle przepisów ustawy zasadniczej organy administracji państwowej tworzą jednolity system, a administracja gospodarcza jest jego częścią.

Teoria prawa administracyjnego wypracowała system prawnych form działania administracji (główną zasługę na tym polu położył Jerzy Starościak). Za formy takie uznaje się: a) wydawanie aktów generalnych (przepisów prawa); b) wydawanie aktów administracyjnych (m. in. decyzji w postępowaniu administracyjnym); c) zawieranie porozumień administracyjnych; d) zawieranie umów; e) wykonywanie czynności organizacyjnych (tzw. czynności niewładczych); f) wykonywanie działań władczych. W katalogu form działania administracji zwracamy szczególną uwa-

gę — zgodnie z tematem niniejszego referatu — na punkty c) i d). Wydaje się, że chodzi tu właśnie o te formy działania (i odpowiadające im instytucje prawne), które w socjalistycznym systemie administracji pełnią rolę przewidzianą w innych systemach dla „umów administracyjnych” w najszerszym tego słowa znaczeniu.

Trzeba tu zresztą zaznaczyć, że nauka polska nie jest odosobniona w rozważaniu zagadnienia przydatności konstrukcji „umowy administracyjnej” w socjalistycznym systemie administrowania. Rozważano ten problem w nauce bułgarskiej (studium na ten temat opublikował nieżyjący już wybitny uczonek P. Stajnow) i w Związku Radzieckim (C. A. Jampolska). Także na Węgrzech wypowiedano się na ten temat. Przy tym — tak jak wszędzie — starano się wstępnie odgraniczyć pojęciowo sferę „umowy administracyjnej” od „umowy cywilnej”. Rezultaty, do jakich doszli tak Stajnow jak i Jampolska, były zbliżone: w zasadzie nie istnieje potrzeba wyodrębniania osobnej kategorii pojęciowej i prawnej „umów administracyjnych”, bowiem konstrukcje wypracowane przez prawo cywilne są wystarczające.

4

Konstrukcja porozumienia administracyjnego odnosi się w zasadzie do tych działań, których podmiotami są bądź to organy władzy lub administracji *sensu stricto*, bądź też inne jednostki czy organizacje państwowe (np. zakłady) nie będące organami administracji. Instytucja ta w sferze gospodarczej powstawała w zasadzie *praeter legem* (różnego rodzaju porozumienia organów terenowych dotyczące wspólnego podejmowania czy finansowania jakichś wspólnych inicjatyw). Dopiero w r. 1972 nowela do ustawy o radach narodowych usankcjonowała tę formę współdziałania na szczeblu gmin, a kolejna nowela z r. 1973 rozciągnęła ją także na inne szczeble organizacyjne administracji terenowej. Porozumienia te są oczywiście zawierane tylko w sferze rzeczowej i miejscowej własności wszystkich stron porozumienia; a więc zdolność do ich zawierania określona jest przez prawo administracyjne, nie zaś cywilne. Porozumienie może być zawarte tylko między równymi stronami; gdy w grę wchodzi stosunki nadrzędności i podporządkowania, jest oczywiście możliwa tak dyskusja, jak i pertraktacja, niemniej formą załatwienia sprawy jest polecenie lub decyzja organu nadrzędnego. Dochowanie przez strony porozumienia umówionych warunków jest zagwarantowane w zasadzie środkami administracyjnymi i sprawy rozstrzygane powinny być na drodze służbowej, jeżeli pomiędzy stronami powstaje spór, którego treścią są wzajemne świadczenia rzeczowe (niewykonanie czynności, do której się zobowią-

zano). Teoretycznie nie jest wykluczone — jeżeli chodzi o rozliczenia czysto finansowe — przekazanie sprawy na drogę arbitrażu gospodarczego, chociaż organy arbitrażu powołane są w zasadzie tylko do rozpatrywania sporów *cywilnych* między jednostkami państwowymi (praktyka w tym zakresie jest minimalna). Porozumienia administracyjne poza sferą obrotu gospodarczego są w zasadzie instytucją prawnie istniejącą *in statu nascendi*, niemniej można oczekiwać upowszechnienia się tej instytucji w przyszłości.

W sferze gospodarki państwowej instytucja porozumień jest znacznie bardziej upowszechniona. Z chwilą oparcia zarządzania gospodarką na zasadzie względnej samodzielności przedsiębiorstw wynika potrzeba prawnej regulacji sprawy zawieranych porozumień (nie należy ich mylić z umowami w sferze obrotu gospodarczego, poddanymi reżimowi prawa cywilnego). Objęte są one ogólnymi przepisami o współpracy i koordynacji gospodarczej, to znaczy, że porozumienia — będące podstawą stałej współpracy — zawierane są przez jednostki organizacyjne gospodarki państwowej w zasadzie podporządkowane różnym organom nadrzędnym. Sprawy wynikające na tle porozumienia rozstrzygane są przez specjalnie powołaną komisję, w skład której wchodzi reprezentanci wszystkich jednostek, a jej uchwały zapadają większością głosów (uczestnik porozumienia może wnieść sprzeciw od uchwały). Jeśli sporu nie można rozstrzygnąć na innej drodze, rozstrzyga porozumienie zainteresowanych ministrów.

Na tle tej i podobnych instytucji rozwijała się dawniej w teorii dyskusja co do ich charakteru prawnego. Były głosy upatrujące w podobnych porozumieniach szczególnych instytucji prawa cywilnego. Kolejne zmiany przepisów doprowadziły do wyeliminowania (nawet drogą zmian terminologicznych) z konstrukcji porozumienia elementów uzasadniających takie stanowisko. Przeważał pogląd, że jest to swoista instytucja prawa administracyjnego, różniąca się od umowy cywilnoprawnej, poddana nadzorowi właściwych naczelných organów administracji odpowiadających za rezultaty gospodarczej działalności podporządkowanych przedsiębiorstw.

W ostatnich czasach liczba tych porozumień zwiększa się: dotyczą one na przykład współpracy handlu z przemysłem, obrotu towarowego, treści umów gospodarczych zawieranych przez podporządkowane przedsiębiorstwa. Ocena tych porozumień w ostatnim czasie nieco się zmienia: piśmiennictwo podkreśla swobodę i elastyczność tej formy, ale nie ukrywa też, że łatwość posługiwania się nią mnoży liczbę porozumień ponad potrzebną miarę (czasami regulują one sprawy, których regulacja jest zbędna, czasami powtarzają treść przepisów prawnych etc.). Obecność tej formy działania w praktyce funkcjonowania gospodarki jest już dzisiaj jednak ewidentna.

Obok tych ogólnie uregulowanych porozumień napotykaemy w praktyce porozumienia między ministrami, dotyczące zwykle realizacji szczególnie ważnych dla kraju inwestycji. W takiej formie na przykład nastąpiło w r. 1973 porozumienie ministrów Rolnictwa, Komunikacji, Górnictwa i Energetyki oraz Żeglugi w sprawie regulacji górnej Wisły, porozumienie ministrów Górnictwa i Energetyki, Budownictwa, Przemysłu Ciężkiego, Komunikacji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska oraz Handlu Zagranicznego w sprawie budowy elektrowni Jaworzno III lub w r. 1974 porozumienie między Ministrem Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska, Wojewodą Lubelskim i Instytutem Kształtowania Środowiska w sprawie budowy Lubelskiego Zagłębia Węglowego. Nie ma generalnej podstawy prawnej regulującej zawieranie porozumień na tym szczeblu; niemniej sam fakt zdobycia obywatelstwa w praktyce przez tę niekonwencjonalną i wolną od formalizmu instytucję wart jest odnotowania.

5

Wprowadzenie do zespołu prawnych form działania administracji umowy cywilnoprawnej wiązać należy z okresem, w którym w polskiej teorii prawa administracyjnego rozpoczęto szeroko podejmować problemy decentralizacji w administracji, wzmocnienia pozycji obywatela wobec administracji, pogłębienia praworządności działania administracji przez włączenie sądownictwa do organów kontroli administracji i in. Okres ten w historii polskiego prawa administracyjnego wiąże się z połową lat pięćdziesiątych i z osobą wspomnianego tu już Jerzego Starościaka. To właśnie jego prace m. in. na temat prawnych form działania administracji i decentralizacji administracji dały impuls szerokim dyskusjom nad nową rolą administracji w państwie socjalistycznym, nowym stylem administrowania, a także nowym układem stosunków: urząd—obywatel. Jednym z elementów tej dyskusji były również sprawy wykorzystania form i środków prawa cywilnego w funkcjonowaniu administracji. Nie chodziło zresztą wcale o zabieg formalny, o dodanie jakiegoś przepisu do obowiązującego wtedy jeszcze rozporządzenia z r. 1928 o postępowaniu administracyjnym. Chodziło o coś więcej: o upowszechnienie prawnych rozwiązań, w których „administrowany” obywatel i „administrujący” organ państwowy stają wobec siebie w sytuacji prawnie równorzędnych partnerów, o wykształcenie się przekonania, że sytuacja taka w niczym nie zagraża pozycji organu jako wykonawcy zadań państwowych, że jest dla współczesnej socjalistycznej administracji oczywista, a nawet pożądana. Szczególnie zaś ważna jest wówczas, gdy sprawa dotyczy różnego rodzaju

świadczeń społecznych i zarządzania majątkiem państwowym. „Im bardziej rozszerza się działalność administracji w sferze zarządzania wspólnym majątkiem całego społeczeństwa — pisał J. Starościak — im bardziej rozszerza się organizowanie przez administrację usług zaspokajających potrzeby społeczne, tym szerzej muszą być przez administrację stosowane i wykorzystywane dla organizowania tych usług formy prawa cywilnego.”

Oznacza to, że przejście przez państwo m. in. całej sfery zaopatrzenia i usług oraz przekazanie organizowania należytego funkcjonowania tej sfery organom administracji powoduje, że zakres obowiązków organów administracji jest w państwie socjalistycznym w tym zakresie znacznie większy niż w państwie burżuazyjnym. Organy administracji włączają się w tę grupę stosunków w różny sposób: bezpośrednio (tak np. w sprawach obrotu ziemią) lub w drodze kontroli i nadzoru nad wyspecjalizowanymi przedsiębiorstwami handlowymi i usługowymi. Tą drugą sferą nie będziemy się tu szerzej zajmować, mimo że jest ona również ważna i teoretycznie pasjonująca. Przypomnijmy jedynie toczone ostatnio w piśmiennictwie ciekawe dyskusje na temat pozycji obywatela wobec uprzywilejowanych przedsiębiorstw komunalnych — komunikacja, elektrownie, telefony itp. — i charakteru prawnego odnośnych umów. O tyle jednak wspomniane problemy nie wchodzą w zakres naszych zainteresowań, o ile przedsiębiorstwa te, mimo iż częściowo uprzywilejowane, nie mają oczywiście prawnego statusu organów administracji. Formalnie więc są to odrębne od naszego tematu sprawy.

Charakterystyczną cechą systemu prawnego umów cywilnych zawieranych przez organy administracyjne jest w prawie polskim to, że najczęściej nie występują one jako forma w pełni samodzielna, lecz jako forma związana z aktem administracyjnym. Tak jest na przykład we wspomnianej już sferze obrotu nieruchomościami. Postępowanie w tych sprawach dzieli się na dwie fazy. W pierwszej fazie (postępowanie administracyjne) ustala się osobę przyszłego nabywcy oraz nieruchomość podlegającą sprzedaży. Następuje to w formie decyzji administracyjnej wydawanej w trybie k. p. a. W drugim etapie następuje sprzedaż w formie notarialnej umowy cywilnej zawartej między właściwym organem administracji a obywatelem, przy czym nabywcą może być tylko osoba legitymująca się wspomnianą wyżej ostateczną decyzją administracyjną.

W swoim czasie powstał zresztą na tym tle ciekawy problem teoretyczny, który dla swego rozstrzygnięcia wymagał aż uchwały całej Izby Cywilnej SN. Chodziło o to, że ostateczna decyzja, na podstawie której zawarto umowę, może być także w niektórych wypadkach uchylona (wznowienie postępowania, nieważność, nadzwyczajne okoliczności z art. 141 k. p. a.). Co się wtedy dzieje z zawartą przed notariuszem umową?

Wykształciły się dwie grupy stanowisk. Pierwsza sprowadzała się do tego, że uchylenie decyzji powoduje niejako automatycznie nieważność opartej na niej umowy; druga — broniła samodzielnego bytu umowy cywilnej, argumentując, że skutki prawne decyzji wyczerpują się z chwilą zawarcia umowy, że w tym momencie rodzi ona samodzielne i niezależne od decyzji stosunki prawne, a wreszcie, że względy pewności obrotu wymagają, aby zawarta notarialnie umowa sprzedaży nieruchomości dawała obywatelowi niejako „mocniejsze” prawo niż tylko to, które płynie dlań z ostatecznej decyzji administracyjnej.

Sąd Najwyższy przychylił się do drugiej grupy argumentów. Uchylenie ostatecznej decyzji — zgodnie z jego uchwałą — nie może automatycznie powodować nieważności umowy; niemniej okoliczności, z powodu których uchylenie nastąpiło, mogą mieć znaczenie dla oceny w świetle prawa cywilnego ważności umowy sprzedaży lub dopuszczalności uchylenia się od skutków prawnych zawartego w niej oświadczenia woli.

Dodajmy, że oprócz elementów materialnoprawnych rozszerzenie sfery cywilnoprawnej działania organów administracji ma także procesowo-prawne znaczenie. Wiadomo, że w Polsce nie ma do tej pory uregulowanego generalnie zagadnienia sądowej kontroli nad administracją. Istnieje ona tylko w wyraźnie wyliczonych wypadkach i zakres jej nie jest szczególnie szeroki. Otóż jest oczywiste, że wszelkie sprawy, w których administracja działa w formach prawa cywilnego, podlegają — w razie sporów — orzecznictwu sądowemu w trybie procesu cywilnego. Dotyczy to nie tylko umów bezpośrednio zawieranych przez administrację, ale także całej sfery usług świadczonych przez podległe administracji przedsiębiorstwa (nawet jeśli warunki świadczenia tych usług regulowane są regulaminem administracyjnym, np. usługi kolei). Nie ulega zatem wątpliwości, że także z tego punktu widzenia upowszechnianie tych form działania administracji stanowi społecznie i prawnie pożądane zjawisko.

6

Oprócz umowy cywilnoprawnej w działaniu niektórych organów administracji występuje czasami — na mocy szczególnych przepisów prawnych — forma ugody stron postępowania administracyjnego. Przykładem może być np. prawo wodne, które dopuszcza zawarcie przez strony ugody co do warunków wspólnego korzystania z urządzeń wodnych, przeprowadzenia melioracji, nawadniania itp. Ugoda administracyjnoprawna jest wtedy zatwierdzana przez organ administracji i wywiera skutki identyczne, jak decyzja administracyjna, z tym, że stronom które ją zawarły, nie

służy oczywiście odwołanie. Jest to zatem forma procesowa, nie zaś materialnoprawna, niejako „zastępcza” w stosunku do decyzji, służąca ułatwieniu pertraktacji co do treści przyszłego stosunku administracyjnoprawnego.

РЕЗЮМЕ

Проблема административных договоров в польской юридической науке разработана пока недостаточно. Эти институты не предусматриваются также и действующим законодательством. Тем не менее происходит постоянная дискуссия о необходимости более широкого применения форм договора в практике деятельности управления. Только целесообразно ли изменять повсеместно принятый гражданско-правовой характер договора и придавать ему новый административный характер? Автор считает, что такая трансформация была бы ненужной и ничем не оправданной. Вполне достаточно конструкция договора, разработанная гражданским правом, так же как и вполне удовлетворительна конструкция юридической силы актов органов управления (административный акт). Попытки соединения этих двух институтов кажутся нам нецелесообразными.

Отдельным вопросом является проблематика соглашений, заключаемых друг с другом органами и единицами управления, предприятиями и организациями и т.д., целью которых есть формально-правовое оформление совместных действий. До сих пор эта применяемая в практике конструкция не получила теоретической базы. То же самое можно сказать и о процедуральной конструкции „сделки” сторон в ходе административного производства. И здесь вспомогательную роль могут играть укоренившиеся в практике элементы гражданского процесса.

ZUSAMMENFASSUNG

Das Problem von Verträgen in der Verwaltung ist in der bisherigen polnischen Fachliteratur nicht ausreichend behandelt worden. Auch in der geltenden Gesetzgebung ist eine solche Institution nicht vorgesehen. Trotzdem dauert die Diskussion über die Möglichkeit und Zweckmässigkeit der Anwendung dieser Tätigkeitsform in der Verwaltungspraxis an. Zweifelhaft ist nur, ob es mit der Umwandlung des allgemein angenommenen bürgerrechtlichen Charakters des Vertrags in einen „verwaltungsrechtlichen” verbunden sein muss. Ein solcher Eingriff scheint dem Verfasser weder notwendig noch berechtigt zu sein. Die im bürgerlichen Recht ausgearbeitete Konstruktion des Vertrags ist ausreichend, ähnlich wie die Konstruktion des obrigkeitlichen Ausspruchs der Verwaltung (Verwaltungsakt). Die Versuche, diese zwei Institutionen in einer zu vereinigen, sind nicht richtig.

Ein anderes Problem sind die Vereinbarungen, die von Verwaltungsorganen, Verwaltungseinheiten, Anstalten und Betrieben untereinander geschlossen werden und formellrechtliche Erfassung gemeinsamer Initiativen zum Zweck haben. Diese Konstruktion, obwohl in der Praxis angenommen, ist noch nicht genügend theoretisch bearbeitet. Ähnlich verhält es sich mit der Konstruktion des „Vergleichs” der Parteien im Verwaltungsverfahren. Auch hier können die in der Praxis bewährten Elemente des bürgerlichen Rechts behilflich sein.