

Krystyna Perkowska

Instytucja ugody w świetle przepisów ustawy Kodeks postępowania administracyjnego

Administracja : teoria, dydaktyka, praktyka nr 2(31), 75-91

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Instytucja ugody w świetle przepisów ustawy Kodeks postępowania administracyjnego

W celu zapewnienia demokratyzacji postępowania administracyjnego, poprzez złagodzenie władztwa administracyjnego oraz zwiększenie udziału adresata działań jurysdykcyjnych w przygotowaniu końcowego rozstrzygnięcia sprawy, ustawą z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz zmianie ustawy – kodeks postępowania administracyjnego¹, wprowadzono instytucję ugody administracyjnej². Włączenie ugody do kodeksu postępowania administracyjnego nadało jej pozycję instytucji powszechnej³. Regulują ją art. 13 oraz art. 114–122 kodeksu postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.)⁴. Kolejną

¹ Dz. U. nr 4, poz. 8.

² Instytucja ugody administracyjnej funkcjonowała, w wybranych dziedzinach materialnego prawa administracyjnego, przed wejściem w życie ww. ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz zmianie ustawy – kodeks postępowania administracyjnego. Art. 35 ustawy z dnia 24 października 1974 r. – Prawo wodne (Dz. U. nr 38, poz. 230 z późn. zm.) umożliwiał zmianę stosunków wodnych na gruncie przez ich właścicieli, pod warunkiem, iż zmiany te nie wpłynęłyby szkodliwie na nieruchomości sąsiednie. Zatwierdzona przez organ administracji wodnej ugoda zastępowała decyzję, która regulowała to zagadnienie tzn. pozwolenie wodno prawne. Aktualnie obowiązujące prawo wodne z dnia 18 lipca 2001 r. (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r., nr 239, poz. 2019 z późn. zm.) również daje możliwość w myśl art. 30 ust. 1 załatwienia sprawy w tej formie.

³ Zob. Cz. Martysz [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 80.

⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j.: Dz. U. z 17 listopada 2000 r., nr 98, poz. 1071 ze zm.).

przesłanką, przemawiającą za kodeksową regulacją tej instytucji, było urzeczywistnienie spornego żądania maksymalnej judycjalizacji postępowania administracyjnego tj. upodobnieniu tegoż postępowania do wzorów sądowych⁵. W doktrynie prezentowane jest, między innymi, przez B. Adamiaka odmienne stanowisko Z. Janowicza podważające słuszność wprowadzenia tej instytucji do postępowania administracyjnego, z uwagi na ochronę jednostki w postępowaniu administracyjnym, który twierdzi, iż ta na pozór atrakcyjna propozycja kryje w sobie zasadnicze niebezpieczeństwo, bowiem strona nieznająca dobrze przepisów proceduralnych mogłaby być tutaj wprowadzona świadomie, bądź nieświadomie w błąd przez pracownika organu administracyjnego. Nie można tutaj również wykluczyć nawet swoistego wymuszenia ułatwień procedury administracyjnej⁶.

Instytucję ugody administracyjnej stosuje się w ogólnym postępowaniu administracyjnym określonym w art. 1 pkt 1 i 2 k.p.a.⁷ Głównym celem ogólnego postępowania administracyjnego jest wiążące ustalenie, bądź wykreowanie w drodze decyzji administracyjnej określonej sytuacji prawnej stronie postępowania poprzez przyznanie mieszczącego się w jej interesie uprawnienia lub odmowę jego przyznania bądź obciążenie strony obowiązkiem⁸. Ugoda administracyjna stanowi zatem alternatywną formę załatwienia sprawy administracyjnej, gdy przepis szczególny nie sprzeciwia się temu. W większości przypadków przepisy o ugo-

⁵ Zob. M. Kotulska, M. Książek, M. Podleśny [w:] *Umowy w administracji*, red. J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun, Kolonia Limited 2008, przypis 30.

⁶ Zob. B. Adamiak (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 80.

⁷ Z przesłanek zawartych w tych przepisach wynika, iż ugoda administracyjna może być zawarta „przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych”, lub „przed innymi organami państwowymi oraz przed innymi podmiotami, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw określonych w pkt 1”.

⁸ Szerzej: Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Warszawa-Poznań 1987, s. 52.

dzie administracyjnej mają zastosowanie przed samorządowym kolegium odwoławczym w sprawach dotyczących sporów o wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości⁹.

Z literatury przedmiotu wynika, iż instytucja ugody administracyjnej traktowana jest jako „forma działania administracji publicznej”¹⁰, przy czym istnieją również poglądy, iż ugoda nie stanowi formy działania administracji, lecz stron i występuje na tej samej płaszczyźnie, na którym wydawane są indywidualne akty administracyjne¹¹.

Ugoda administracyjna stanowi równorzędną z decyzją administracyjną formę załatwiania spraw administracyjnych, przy czym decyzja administracyjna jest aktem organu administracji publicznej, natomiast ugoda jest aktem stron postępowania administracyjnego. W myśl art. 104 k.p.a. organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej. Taki sposób załatwienia sprawy przewiduje art. 13 k.p.a.

Przepis art. 13 § 1 k.p.a. stanowi, iż „sprawy, w których uczestniczą strony o spornych interesach, mogą być załatwiane w drodze ugody sporządzonej przed organem administracji publicznej (ugoda administracyjna)”. Oznacza to odstępianie od władcze-

⁹ Art. 79 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz. U. 2010 r., nr 102, poz. 651).

¹⁰ Zob. E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 115; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, wyd. II, Zakamycze 2006, s. 350–351; J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, wyd. II, Zakamycze, s. 144 i n.; Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego. Działalność administracji*, Warszawa 2001, s. 61–62; M. Wierzbowski, *Prawo administracyjne*, wyd. IV, Warszawa 2002, s. 155.

¹¹ Zob. Cz. Martysz [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, tom I, G. Łaszczycza, Cz. Martysz, A. Matan, Warszawa 2010, s. 154; Zob. J. Borkowski twierdzi, iż „...postępowanie administracyjne ogólne nie jest obecnie trybem postępowania, w którym podejmuje się jedynie akty władcze i jednostronne” [w:] *Zarys przedmiotowy kodeksu postępowania administracyjnego w świetle nowelizacji* [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego po nowelizacji*, Warszawa 1980, s. 127.

go i jednostronnego rozstrzygnięcia sprawy spornej decyzją administracyjną, natomiast załatwienia jej na skutek wzajemnych ustępstw stron. A zatem strony mogą w drodze porozumienia zażegnać spór o fakty, przyczyniając się tym samym do przyspieszenia biegu sprawy i ograniczenia potrzeby władczego rozstrzygnięcia przez organ¹². Można zatem stwierdzić, iż art. 13 § 2 k.p.a. nakazuje organowi, przed którym toczy się postępowanie w sprawie podejmować czynności skłaniające strony do zawarcia ugody. Wyrokiem z 5 marca 1984 r., I SA 1964/83 Naczelny Sąd Administracyjny stanął na stanowisku, że „Jeżeli z okoliczności sprawy wynika, że strony są gotowe zawrzeć ugodę administracyjną, zgodnie z przepisami prawa budowlanego co do lokalizacji obiektu budowlanego, organ administracji, który nie wykorzysta tej możliwości i rozstrzyga sprawę bez uwzględnienia interesów obu stron zainteresowanych, narusza art. 13 oraz art. 14 i nast. K.p.a.¹³”, natomiast wyrokiem z dnia 28 listopada 2005 r. IV SA/Wa 1648/05 Sąd Administracyjny zauważył, iż „Organ administracji publicznej zgodnie z zasadą ogólną ugodowego załatwiania spraw unormowaną w art. 13 K.p.a. obowiązany jest do poinformowania stron o dopuszczalności załatwienia danej sprawy administracyjnej w formie ugody”, jednak – zdaniem Sądu „...winien to czynić w sytuacjach, kiedy na podstawie okoliczności sprawy, stopnia zwaśnienia i podejścia stron do przedmiotu sprawy, dostrzega realną szansę ugodowego jej załatwienia, zatem w tym względzie właściwym jest również odwołanie się do doświadczenia życiowego pracowników organów administracji”¹⁴.

Z zasady ogólnej ugodowego załatwiania spraw można wywieść, iż obowiązkiem organu administracji jest podejmowanie w postępowaniu, którego przedmiotem jest sprawa o charakterze spornym, czynności które skłonią strony do zawarcia ugody. Do

¹² Zob. J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 2005, s. 41.

¹³ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz...*, s. 80.

¹⁴ LEX nr 196663.

czynności takich należą: udzielanie informacji o możliwości rozstrzygnięcia sprawy w formie ugody; wskazywanie pozytywnych aspektów wynikających z tego sposobu załatwienia sprawy; wyjaśnianie przepisów prawa, które określają następstwa prawne danego stanu faktycznego i mogą wpłynąć na przyjęcie takiej treści ugody, która byłaby niezgodna z przepisami prawa. Organ nie może stosować jakichkolwiek nacisków, których celem byłoby zmuszenie stron do złożenia oświadczenia woli o zamiarze zawarcia ugody. Z zasady tej wynika również prawo strony do ugodowego załatwienia sprawy administracyjnej o charakterze spornym, tym samym stwarza ono dla strony, w postępowaniu administracyjnym specjalne prawo procesowe tj. prawo do zawarcia ugody, jeżeli przemawia za tym charakter sprawy administracyjnej, która stanowi przedmiot postępowania. Tym samym można stwierdzić, iż u podstaw instytucji ugody administracyjnej leży idea zastąpienia aktywności organu, który prowadzi postępowanie, aktywnością stron zainteresowanych ugodowym załatwieniem sprawy, przy jednoczesnym zachowaniu ostatniego słowa organowi prowadzącemu postępowanie, tj. prawa zatwierdzenia lub nie zatwierdzenia ugody.

Załatwienie sprawy administracyjnej w formie ugody administracyjnej, jest dopuszczalne tylko w przypadku, gdy w sprawie występują co najmniej dwie strony¹⁵, a sprawa ma charakter sporny¹⁶.

Reasumując należy stwierdzić, iż pierwszeństwo ma takie rozstrzygnięcie sporu, które zostało ustalone przez same strony. Wynika z tego, iż strony w wyniku wzajemnych ustępstw mogą zawrzeć ugodę, przyczyniając się do przyspieszenia biegu sprawy. Tym samym następuje ograniczenie potrzeby władczego rozstrzygnięcia przez organ administracji publicznej, jak również stosowania przymusu w celu wykonania decyzji. Z przesłanek

¹⁵ Organ administracji publicznej nie jest stroną w rozumieniu art. 28 k.p.a., a tym samym nie jest dopuszczalna ugoda pomiędzy stroną, a organem.

¹⁶ Charakter sporny wynika z przepisów prawa materialnego np. przepisów prawa budowlanego chroniących interes osób trzecich.

tych wynika, iż podstaw instytucji ugody administracyjnej leży idea zastąpienia aktywności organu, który prowadzi postępowanie, aktywnością stron zainteresowanych ugodowym załatwieniem sprawy. Wynika z tego, iż organ prowadzący postępowanie posiada jedynie uprawnienia o charakterze niewładczym, gdyż skuteczność jego działań zależna jest od woli stron.

W art. 114, 115 i 116 zawarte są przesłanki dopuszczalności zawarcia ugody. Zgodnie z przyjętym rozwiązaniem zawarcie ugody jest dopuszczalne jeżeli:

- sprawa administracyjna załatwiana w formie decyzji jest zawisła przed organem administracji publicznej. Oznacza to, iż ugoda administracyjna może być zawarta wyłącznie w sprawie administracyjnej, załatwianej w formie decyzji administracyjnej, w czasie trwania postępowania. Tym samym porozumienie stron co do treści ugody i jej zawarcie, przed wszczęciem postępowania, bądź bez wszczęcia postępowania nie wywołuje skutków prawnych.
- za kompromisowym (ugodowym) załatwieniem sprawy przemawia charakter sprawy administracyjnej, a zatem w sprawie muszą wystąpić przynajmniej dwie strony, których interesy bądź obowiązki mają charakter sporny np. w przypadku samowoli budowlanej, mimo występowania wielości stron o przeciwstawnych interesach nie jest dopuszczalne zawarcie ugody, bowiem przedmiotem postępowania nie jest konkretyzacja spornych interesów stron, natomiast zastosowanie wobec jednej z nich sankcji w postaci nakazu rozbiórki. Zgoda pozostałych stron na samowolę budowlaną nie ma znaczenia i nie wyłącza zastosowania sankcji wymienionej w art. 48 ustawy Prawo budowlane z dnia 7 lipca 1994 r.¹⁷ W literaturze podkreśla się, iż nie należy mylić stron o spornych interesach ze stronami o konkurujących interesach, z którymi mamy do czynienia wówczas, gdy pozytywne załatwienie sprawy dla jeden ze

¹⁷ Tekst jedn. Dz. U. z 2010 r., nr 243, poz. 1623 ze zm.

stron przesądza o negatywnym załatwieniu sprawy dla pozostałych¹⁸. Ugoda administracyjna jest bezpośrednio związana z sytuacją materialną stron. A zatem niedopuszczalne jest zawarcie ugody pomiędzy stroną, a podmiotem na prawach strony. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 17.11.1988 r., IV SA 855/88 jednoznacznie stwierdził, iż „Strony postępowania mogą w jego toku zawrzeć ugodę na zasadach określonych w art. 114 i nast. K.p.a., jednakże nie dotyczy to uczestników postępowania na prawach strony, gdyż ich udział w postępowaniu ma charakter jedynie procesowy”¹⁹. W sytuacji, gdy istnieje możliwość uzgodnienia sprzecznych interesów stron, organ powinien ocenić, czy zawarcie ugody w pełni wyczerpuje przedmiot postępowania administracyjnego, tzn. czy pozostaną do rozstrzygnięcia sprawy, których *de facto* ugoda nie obejmuje²⁰.

- zawarcie ugody przez strony przyczyni się do uproszczenia, bądź przyspieszenia postępowania administracyjnego. Uproszczenie postępowania polega na zwolnieniu organu administracji publicznej od przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w postaci rozprawy jak również możliwości odstąpienia od przeprowadzenia postępowania dowodowego co do faktów budzących spór między stronami np. przesłuchania świadków; korzystania z opinii biegłych. Strony mogą wówczas zastąpić te środki dowodowe oświadczeniami złożonymi zgodnie z art. 75 § 2 k.p.a. Analizując aspekt przyspieszenia można stwierdzić, iż ugodowe załatwienie sprawy może przyczynić się do przyspieszenia ostatecznego załatwienia sprawy administracyjnej. Definitywne uzgodnienie spornych interesów przez strony, może

¹⁸ Zob. W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, wyd. 3, Warszawa 2009, przypis 52.

¹⁹ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz...*, s. 458.

²⁰ K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądownoadministracyjne*, Zakamycze 2003, s. 95.

wyeliminować postawę do korzystania przez strony z prawa do wnoszenia środków zaskarżenia, przy czym tylko organ administracji publicznej powinien ocenić, czy nastąpiło pełne zharmonizowanie spornych interesów. Bowiem przy załatwianiu sprawy o skomplikowanym charakterze organ może mieć wątpliwość, czy zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej, strony będą mogły ustalić stan faktyczny sprawy. A zatem przesłanka w postaci przyspieszenia postępowania administracyjnego ma charakter celowościowy, a tym samym trudno ocenić prawidłowość jej zastosowania. Zastosowanie jej można uznać za ocenne i uznaniowe²¹ i z tego względu ocena negatywna nie może być przeszkodą w zawarciu ugody.

- ugodowemu załatwieniu sprawy nie sprzeciwia się przepis prawa. W myśl art. 118 ust. 2 ustawy z dnia 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami²² „W postępowaniu wyłączeniowym nie stosuje się przepisów o ugodzie administracyjnej”. Tym samym, obowiązkiem organu administracji publicznej jest ustalenie, czy przepis szczególny nie wyłącza dopuszczalności zawarcia ugody, gdyż tylko przepisy rangi ustawowej mogą ograniczyć prawa strony w postępowaniu administracyjnym.
- załatwienie sprawy w formie ugody administracyjnej ograniczone jest warunkiem okresu, w którym dopuszczalne jest zawarcie ugody. Z art. 115 k.p.a. wynika, iż ugoda może zostać zawarta w okresie od daty wszczęcia postępowania w danej instancji do czasu wydania przez organ administracji publicznej decyzji. Warto również zaakcentować, iż zawarcie ugody może nastąpić zarówno w postępowaniu zwykłym, jak również po weryfikacji decyzji w postępowania-

²¹ Zob. M. Szubiakowski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, red. M. Wierzbowski, *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2004, s. 161.

²² Tekst jedn. Dz. U. z 2010 r., nr 102, poz. 651 ze zm.

niach nadzwyczajnych, kiedy zostaje otwarta możliwość merytorycznego rozpatrzenia sprawy administracyjnej²³.

- nastąpi złożenie zgodnych oświadczeń stron o zamiarze zawarcia ugody przed organem administracji publicznej. A zatem przesłanką dopuszczalności ugody jest zgodna wola stron, gdyż ugoda możliwa jest, jeżeli strony złożą zgodne oświadczenie o zamiarze zawarcia ugody przed organem administracji publicznej. Oświadczenie to powinno być złożone na piśmie, lub utrwalone w formie pisemnej przez organ administracji publicznej i podpisane przez strony. A zatem zawarcie ugody zależy wyłącznie od dobrej woli stron. Natomiast na organie ciąży obowiązek informowania stron, o możliwości załatwienia sprawy w formie ugody oraz wykazanie walorów takiego załatwienia sprawy. Organ nie może narzucić stron załatwienia sprawy drodze ugody administracyjnej. Z tego powodu w aktach sprawy musi być udokumentowana wola stron zawarcia ugody, bowiem jej brak nasuwa wątpliwości co do złożenia oświadczenia woli przez stronę, a to oznacza niedopuszczalność zawarcia ugody. W sytuacji, gdy strony złożą oświadczenia o zamiarze zawarcia ugody, organ administracji, przed którym toczy się postępowanie odracza wydanie decyzji i jednocześnie wyznacza stronom termin do zawarcia ugody. Użyte w art. 116 § 1 k.p.a. sformułowanie „odroczy wydanie decyzji” nie jest w pełni uzasadnionym, bowiem jeżeli dojdzie do zawarcia ugody w wyznaczonym terminie i zostanie ona zatwierdzona przez organ administracji prowadzący postępowanie, wówczas wyrze ona takie same skutki, jak decyzja wydana w toku postępowania administracyjnego. Zawarcie i zatwierdzenie ugody zakończy postępowanie w danej instancji, co wyklucza wydanie decyzji przez ten organ w tej samej sprawie.

²³ Zob. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz...*, s. 457.

Łączne wystąpienie opisanych wyżej przesłanek stanowi podstawę, aby organ nakłaniał strony do ugodowego załatwienia sprawy, bądź wyraził zgodę na takie rozwiązanie, jeżeli same strony wystąpią z inicjatywą. W sytuacji, gdy organ udzieli bezpodstawnej odmowy, strony mają możliwość zawarcia ugody przed organem drugiej instancji. Bowiern ugoda może być zawarta zarówno w pierwszej, jak i w drugiej instancji, do czasu zakończenia postępowania wydaniem decyzji administracyjnej. Bezzasadna odmowa przeprowadzenia postępowania ugodowego przez organ odwoławczy stanowi naruszenie przepisów, które może mieć wpływ na wynik sprawy.

Artykuł 117 § 1 obejmuje elementy konstrukcji ugody administracyjnej. Z uwagi na fakt, iż ugoda administracyjna traktowana jest jako alternatywna forma rozstrzygnięcia, prawodawca w przepisie art. 117 k.p.a., podobnie jak w przypadku decyzji administracyjnej, wskazał na *essentialia negoti* tej instytucji. Ugoda administracyjna powinna zawierać: oznaczenie organu, przed którym została zawarta; datę sporządzenia; oznaczenie stron; przedmiot i treść ugody; wzmiankę o jej odczytaniu i przyjęciu oraz podpisy stron i pracownika organu administracji publicznej, upoważnionego do sporządzenia ugody.

Wynika z tego, iż ugoda może być zawarta w trakcie toczącego się postępowania, ale wyłącznie przed organem właściwym do załatwienia sprawy. Wola stron dotycząca wzajemnych uzgodnień w zakresie spornych interesów prawnych, musi zostać wyrażona przed organem.

Wskazanie daty zawarcia ugody jest bardzo ważne z punktu widzenia organu zatwierdzającego ugode, gdyż organ ma obowiązek zatwierdzić ją w terminie siedmiu dni od jej zawarcia.

Przedmiot ugody stanowi sprawa, w której ugoda jest zawarta, zaś treść ugody stanowi rozstrzygnięcie sprawy przez zgodę stron.

Wzmianka o odczytaniu i przyjęciu ugody jest przejawem zgodnych oświadczeń stron, dotyczących treści ugody. Fakt ten nie stoi na przeszkodzie, aby strony nie mogły wycofać się z za-

miaru zawarcia ugody. W czasie sporządzania ugody, każda ze stron, może w każdej chwili złożyć oświadczenie o odstąpieniu od zawarcia ugody.

Podpisy stron są niezbędnym elementem struktury ugody, stanowią zewnętrzny przejaw zgody na treść ugody. Brak tego elementu oznacza nieistnienie ugody. Bowiem treść ugody pozostawiona jest dyspozycyjności stron i od nich zależy treść ugody. Brak podpisów stron świadczy o tym, iż strony nie wyraziły zgody na taką treść ugody.

Wprowadzenie elementu podpisu pracownika organu administracji publicznej, upoważnionego do sporządzenia ugody oznacza, że sporządzenie ugody nie należy do czynności stron, a do wyznaczonego pracownika organu. Należy zaznaczyć, iż strony posiadają pełną autonomię i samodzielnie ustalają warunki ugody, natomiast pracownik organu nie ma prawa wpływać na ich treść²⁴. Udział organu jest faktycznie czynnością techniczną, polegającą na spisaniu woli stron, na treść których organ nie ma żadnego wpływu. Organ nie może nadawać kształtu treści ugody, przez zmianę treści woli stron. Tryb taki został zastosowany, dla zapewnienia, aby ugoda została sporządzona w sposób fachowy.

Organ administracji publicznej ma obowiązek sporządzić protokół z faktu zawarcia ugody, który podpisuje osoba upoważniona do sporządzenia ugody. Zgodnie z treścią art. 117 § 2 i art. 119 § 3 istnieje obowiązek szczegółowego dokumentowania ugody tj. w aktach sprawy pozostaje oryginał zawarcia ugody (stronom doręcza się odpis), natomiast z faktu zawarcia ugody obligatoryjnie sporządza się protokół.

Organ administracji w drodze postanowienia zatwierdza ugody. Należy przy tym zaakcentować fakt, iż zatwierdzenie ugody przez organ administracji publicznej prowadzący postępowanie

²⁴ Zob. W. Dawidowicz, twierdzi, iż strony są pozbawione swobody w kształtowaniu ugody i w obecnym stanie prawnym istnieje możliwość zawarcia jej niejako pod dyktando pracownika organu. Strony powinny posiadać zupełną swobodę w wyborze pracowników przy sporządzaniu ugody [w:] W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 116.

w danej sprawie akceptuje treść ugody, natomiast jej nie kształtuje²⁵. Zatwierdzenie ugody przez organ, przed którym została zawarta – stanowi warunek jej mocy prawnej. „Zatwierdzenie ugody to władczy objaw woli organu administracyjnego, niezależny od samej ugody, stanowiący ustawowy wymóg jej ważności. Ugoda niezatwierdzona nie wywołuje żadnych skutków prawnych i nie wchodzi do obrotu prawnego”²⁶. Na powyższe postanowienie służy zażalenie.

Przepis art. 118 k.p.a. zawiera zamknięty katalog przesłanek, wystąpienie których nakłada na organ obowiązek wydania postanowienia o odmowie zatwierdzenia ugody.

Nie może dojść do zawarcia ugody jeżeli, zgodnie z przepisami prawa materialnego niezbędne jest przy załatwieniu sprawy administracyjnej, która jest przedmiotem ugody, współdziałanie innych organów²⁷, zaś strony przy zawieraniu ugody tego stanowiska nie uwzględniły.

Przypadkiem, w którym organ może odmówić wyrażenia zgody, są okoliczności, w których przepis prawa materialnego wskazuje, że stanowisko innego organu ma charakter wiążący dla or-

²⁵ J. Borkowski, zauważa, że postanowienie w sprawie zatwierdzenia ugody ma charakter kontrolny, a „do obrotu prawnego wchodzi sama ugoda jako akt kończący merytorycznie sprawę, a nie akt ją zatwierdzający, gdyż ten ma charakter li tylko formalny” – zob.: J. Borkowski, *Zakres przedmiotowy kodeksu postępowania administracyjnego w świetle nowelizacji*, „Państwo i Prawo” 1980, nr 5.

²⁶ Zob. B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz...*, s. 462.

²⁷ Zgodnie z treścią art. 106 § 1 k.p.a. „Jeżeli przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ (wyrażenia opinii lub zgody albo wyrażenia stanowiska w innej formie), decyzję wydaje się po zajęciu stanowiska przez ten organ”, ponadto ustawodawca w § 3 zaznaczył, iż „Organ, do którego zwrócono się o zajęcie stanowiska, obowiązany jest przedstawić je niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie dwóch tygodni od dnia doręczenia mu żądania, chyba że przepis prawa przewiduje inny termin”. Ponadto z treści § 4 wynika, iż „Organ obowiązany do zajęcia stanowiska może w razie potrzeby przeprowadzić postępowanie wyjaśniające”.

ganu prowadzącego postępowanie, lub dla ważności zawartej ugody.

Kolejną przesłanką, która spowoduje odmowę zatwierdzenia ugody jest sytuacja, w której ugoda zawarta została z naruszeniem prawa. Okoliczność ta ma miejsce zarówno w przypadku naruszenia prawa procesowego, jak i materialnego. Naruszenie przepisów prawa procesowego wystąpi w sytuacji niewłaściwego sposobu zawarcia ugody, lub niepoprawnej struktury ugody. Zaś prawo materialne zostanie naruszone w przypadku, gdy przepis szczególny zakazuje zawarcia ugody, sprawa nie ma charakteru spornego, bądź strony w sposób nietrafny zastosowały przepisy prawa materialnego.

Organ administracji publicznej, w myśl zasady ogólnej, zobowiązany jest zagwarantować nienaruszenie, przy rozstrzygnięciu sprawy, interesu społecznego oraz słusznego interesu strony (art. 7 k.p.a.)²⁸. Organ winien ocenić treść ugody z punktu widzenia ochrony interesu społecznego i odmówić jej zatwierdzenia, gdy narusza ona interes społeczny. Z zasady tej należy wywieść również słuszny interes strony. Organ administracji publicznej obowiązany jest podjąć ochronę strony w sytuacji, gdy strona w wyniku niewłaściwej oceny stanu faktycznego, lub stanu prawnego wyrazi zgodę na zawarcie ugody, która naruszy jej słuszny interes.

Zatwierdzenie, jak i odmowa zatwierdzenia ugody następuje w drodze postanowienia. Postanowienie to powinno być wydane w terminie siedmiu dni, od dnia zawarcia ugody. Należy przyjąć, iż termin do zatwierdzenia ugody, jak i odmowy o jej zatwierdzeniu, jest terminem instrukcyjnym, tzn. zatwierdzenie ugody po upływie siedmiu dni jest skuteczne. W sytuacji, gdy organ milczy stronom, na podstawie art. 37 k.p.a., przysługuje możliwość zażalenia na bezczynność organu, a następnie, na podstawie art. 3 § 2 pkt 8

²⁸ W myśl art. 7 k.p.a. „W toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli”.

ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²⁹, skarga na bezczynność do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Postanowienie o zatwierdzeniu ugody, jak i odmowy staje się ostateczne po upływie siedmiu dni, od dnia doręczenia ugody stron, jeżeli strony nie skorzystają z przysługującego im środka prawnego.

Z przepisu zawartego w art. 119 § 2 k.p.a. wynika jakie skutki prawne wywołuje zawarcie ugody przed organem odwoławczym w stosunku do decyzji wydanej przez organ I instancji. Z dniem, w którym postanowienie zatwierdzające ugode staje się ostateczne, traci moc decyzja organu I instancji, a zatem organ odwoławczy zobligowany jest do wydania decyzji o uchyleniu decyzji organu I instancji³⁰.

Ugoda jest wykonalna z dniem, w którym postanowienie o jej zatwierdzeniu stało się ostateczne, przy czym dotyczy do dwóch przypadków. Po pierwsze z dniem upływu terminu do złożenia zażalenia na postanowienie. Drugi przypadek dotyczy sytuacji, gdy organ odwoławczy po rozpoznaniu zażalenia utrzyma je w mocy.

Obowiązkiem organu administracji publicznej, przed którym ugoda została zawarta, jest potwierdzenie jej wykonalności zarówno na oryginale, jak i na doręczonych stronom odpisach ugody. Tym samym, aby przystąpić do wykonania ugody należy uprzednio uzyskać jej potwierdzenie, a zatem „przesłanką zarówno dobrowolnego, jak i przymusowego wykonania ugody nie jest

²⁹ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r., Dz. U. nr 153, poz. 1271.

³⁰ Inaczej twierdzi W. Dawidowicz, który prezentuje pogląd, iż określenie „traci moc decyzja organu pierwszej instancji” wskazuje na wygaśnięcie decyzji organu I instancji z mocy prawa, to jednak należy wziąć pod uwagę fakt, że zawarcie ugody nastąpiło przed organem odwoławczym, tym samym czynność stron nie powinna zmieniać form, przy użyciu których organ odwoławczy ustosunkowuje się do wydania decyzji organu I instancji [w:] W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 70.

sam fakt ostateczności postanowienia o zatwierdzeniu ugody, ale potwierdzenie jej wykonalności na egzemplarzu ugody”³¹.

Zatwierdzona ugoda wywołuje takie same skutki prawne jak ostateczna decyzja. W związku z tym nadaje ona określone uprawnienia, bądź obowiązki, które wynikają z przepisów prawa administracyjnego. Ponadto kończy postępowanie administracyjne w określonej instancji. Organ, który ugodę zatwierdził będzie nią związany, od chwili doręczenia stronom postanowienia zatwierdzającego wraz z odpisami ugody. Następnym skutkiem prawnym ugody to możliwość poddania obowiązków wynikających z ugody, a niezrealizowanych dobrowolnie, egzekucji administracyjnej. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 21 listopada 2006 roku VII SA/Wa 1289/06 stwierdził, iż: „Postanowienie o zatwierdzeniu ugody ma charakter procesowy, gdyż uruchamia skutki materialnoprawne dla zatwierdzonej jego mocą ugody. Ma ponadto charakter kontrolny bowiem do obrotu prawnego wchodzi ugoda jako akt merytorycznie kończący sprawę. Art. 118 § 3 określa kryteria odmowy zatwierdzenia ugody, wśród nich jest zawarcie ugody z naruszeniem prawa. Naruszenie przepisów prawa obejmuje zarówno naruszenie przepisów prawa materialnego oraz przepisów prawa procesowego”³².

Zgodnie z treścią art. 122 k.p.a. w sprawach nieuregulowanych, do ugody i postanowienia w sprawie jej zatwierdzenia, bądź odmowy zatwierdzenia, stosuje się odpowiednio przepisy, które dotyczą decyzji. Odesłanie to dotyczy samej ugody, jak również postanowienia o jej zatwierdzeniu, lub odmowy o jej zatwierdzeniu. Ponadto należy pamiętać, iż przepisy dotyczące decyzji mają w tej sytuacji odpowiednie stosowanie, tym samym przy ich stosowaniu należy zawsze uwzględnić istotę i specyfikę ugody administracyjnej. A zatem mają tutaj zastosowanie przepisy normujące: zasady ogółe postępowania administracyjnego, właściwość organu administracji publicznej, postępowanie dowodowe, zagadnienia

³¹ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 533.

³² LEX nr 191353.

dotyczące stron postępowania, jak również tryb rektyfikacji (uzupełnienie lub sprostowanie elementów decyzji).

Mimo, iż instytucja ugody administracyjnej funkcjonuje w Polsce już ponad 30 lat nie jest w pełni wykorzystywana³³. Przyczyny takiego stanu rzeczy należy dopatrywać się w nieznanomości przepisów, które pozwoliłyby stronom na kształtowanie ich sytuacji prawnej w tej formie, przy równoczesnym braku aktywności organów administracyjnych w zakresie nakłaniania stron do zawarcia ugody. Zapewne wynika to z faktu, iż postępowanie ugodowe niesie ze sobą dodatkowe obowiązki, w szczególności częstsze kontakty pomiędzy stroną postępowania a organem, bądź jego pracownikami. Tym samym przekonanie, iż ugodowe załatwienie sprawy przyspieszy postępowanie może okazać się fikcją. Następną przesłanką, która decyduje o tym, iż instytucja ugody jest rzadko wykorzystywana w praktyce, jest nie wprowadzenie możliwości wykorzystania tej instytucji do przypadków, gdy w postępowaniu występują co najmniej dwie strony o spornych interesach, to z reguły uznaje się, iż interesy te są najczęściej przeciwstawne, a co za tym idzie nie do pogodzenia. W literaturze znajduje się również pogląd świadczący o niskiej skuteczności przepisów dotyczących ugody administracyjnej, z których wynika, między in-

³³ Z zamieszczonych na stronie głównej Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Białymstoku informacji o jego działalności za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2011 roku wynika, iż z liczby 491 spraw z zakresu opłat za użytkowanie wieczyste, 9 z tych spraw załatwiono w formie ugody, zaś za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2010 roku liczba spraw obejmująca ww. opłaty wynosiła ogółem 376, w tym 7 stanowiły ugody; zaś zgodnie z danymi Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Suwałkach zamieszczonego również na stronie głównej organu w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2009 roku w formie ugody załatwiono 7 spraw z zakresu opłat za użytkowanie wieczyste, a liczba tych spraw ogółem wynosiła 20, natomiast w roku 2008 z 52 takich samych spraw załatwiono wykorzystując instytucję ugody administracyjnej, podobnie kształtuje się sytuacja w Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Łomży, bowiem zgodnie z danymi zamieszczonymi na stronie organu w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2011 roku ogółem liczba spraw z tego samego zakresu jw. wynosiła 48, a w formie ugody załatwiono 5 spraw, a w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2010 roku na 48 spraw 5 stanowiły ugody.

nymi, iż owa skuteczność znajdują swe podłoże w niedoborze związanym z tradycją kulturową wzorców ukierunkowanych na współdziałanie³⁴.

ABSTRACT

Institution of settlement on background of provisions of act the Code of Administrative Procedure

By act of 31 January 1980 on the Supreme Administrative Court and alteration of act – the Code of Administrative Procedure, an institution of administrative settlement was introduced granting it a position of a common institution. In the hereby article there were presented prerequisites speaking for a code regulation of this institution. A differentiated attitude of researches was presented in the matter of introducing it to the Code of Administrative procedure. Legal regulations were analysed, which enable concluding an administrative settlement, and moreover effects which are caused by concluding it, as well as consequences of refusal to approve it. On grounds of the carried out study concerning information on activity of three local government boards of appeal it was observed that despite functioning of the administrative settlement in Poland for over 30 years, it is not used entirely. Statements of doctrine and jurisdiction were subject to analysis in the hereby elaboration.

³⁴ Zob. Z. Kmieciak, *Mediacja i concyliacja w prawie administracyjnym*, Kraków 2004, s. 106.