

Studia PRAWNICZE

Zeszyt 3–4 (189) 2011
Warszawa 2011

Łukasz M. Wyszomirski ■

UGODA ADMINISTRACYJNA I POSTANOWIENIE O ZATWIERDZENIU/ /ODMOWIE ZATWIERDZENIA UGODY

I. Celem artykułu jest omówienie dwóch instytucji prawa administracyjnego proceduralnego: ugody administracyjnej i postanowienia o zatwierdzeniu lub odmowie zatwierdzenia ugody. Przedmiotem badania będą konstrukcje prawne obu tych instytucji i relacje pomiędzy nimi. W doktrynie prawa administracyjnego relacja ugody administracyjnej i postanowienia o zatwierdzeniu ugody nie jest jednolicie interpretowana. Przeważający pogląd uznaje dwuczłonową koncepcję budowy ugody administracyjnej, na którą składa się porozumienie stron oraz postanowienie o zatwierdzeniu ugody; dopiero oba te elementy łącznie uznawane są za ugodę administracyjną¹.

Odmienny pogląd² głosi, że właściwą ugodą jest postanowienie o zatwierdzeniu ugody wywołujące skutki materialnoprawne. W świetle tej koncepcji zbędne jest wymienianie ugody jako osobnej prawnej formy działania administracji. Właściwą prawną formą działania administracji jest postanowienie o zatwierdzeniu ugody, które wydane zostaje w szczególnym trybie i wywołuje skutki materialnoprawne na równi z decyzją administracyjną.

¹ Pogląd ten jest przeważający w doktrynie: por. M. Chmaj (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2007, s. 259; M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2007 s. 276; M. Wierzbowski (red.), *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2008, s. 171; A. Wiktorowska, *Uгода administracyjna w KPA*, „OMT” 1980, nr 8-9 itd.

² Wedle wiedzy autora ów pogląd nie był dotychczas reprezentowany w piśmiennictwie, aczkolwiek jest możliwy i dopuszczalny.

Trzecim możliwym rozwiązaniem problemu jest zdefiniowanie porozumienia stron jako właściwej ugody³ oraz wyraźne wyodrębnienie postanowienia o zatwierdzeniu ugody od samej zawartej ugody. Opowiadam się właśnie za tym trzecim, nowatorskim poglądem uznając ugodę administracyjną i postanowienie o zatwierdzeniu ugody za dwie osobne- choć ściśle powiązane- prawne formy działania administracji.

Należy zaznaczyć, że ustalenie konstrukcji ugody administracyjnej ma znaczenie przede wszystkim procesowe. W ujęciu materialnoprawnym staje się zupełnie zbędne. W niniejszym artykule analizowane będą przede wszystkim te stosunki administracyjnoprawne, które J. Starościak nazwał stosunkami prawa administracyjnego o charakterze przejściowym⁴, a dokładniej stosunki administracyjnoprawne proceduralne, tj. występujące tylko w trakcie postępowania administracyjnego do momentu jego zakończenia⁵. Ugoda administracyjna i postanowienie o zatwierdzeniu ugody potraktowane zostaną nie jako instytucje szeroko pojętego prawa administracyjnego, lecz jako instytucje procesowe. Poniżej zostanie przedstawiony tryb zawarcia ugody oraz sama idea konstrukcji ugody administracyjnej w Kodeksie postępowania administracyjnego⁶ (KPA).

Zagadnienie ugody administracyjnej jest istotne i aktualne. Dynamicznie rozwijające się materialne prawo administracyjne stwarza coraz więcej sytuacji, gdy w postępowaniu organ administracji musi rozstrzygać spór pomiędzy stronami⁷. Ugoda administracyjna zdefiniowana w KPA jest gotowym narzędziem pozwalającym rozwiązywać takie spory zgodnie z wolą stron. Niestety, przepisy o ugodzie są rzadko stosowane⁸, być może ze względu na ich zawzięłość.

³ Zwolennikami tego poglądu są W. Chróścielewski i J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2009, s. 151; autorzy podkreślają, że w świetle KPA ugodą jest tylko zawarte przed organem administracji porozumienie stron regulujące ich wzajemne prawa i obowiązki. Tym niemniej ugoda zawarta, a nie zatwierdzona nie wchodzi do obrotu prawnego i jako taka nie jest instytucją samoistną, lecz silnie związaną z postanowieniem o zatwierdzeniu ugody.

⁴ J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1975, s. 20.

⁵ Por. J. Jendrośka, *Ogólne postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Wrocław 2007, s. 44.

⁶ Dz.U. 1960 Nr 30, poz. 168 ze zm.

⁷ Np. w prawie energetycznym w sprawach dotyczących obrotu paliwami i energią: por. J. Harczuk, *Ugoda w postępowaniu administracyjnym*, „MoP” 2002/16, w prawie konkurencji w postępowaniach w sprawie ochrony zbiorowych interesów konsumentów (art. 102 ustawy z 16 lutego 2007 o ochronie konkurencji i konsumentów Dz. U. 2007 Nr 50 poz. 331 ze zm.).

⁸ Wskazują na to m.in. K. Zalasieńska, (w:) M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011 (dalej: *Komentarz*) s. 651; Z. Kmiecik, *Mediacja i concyliacja w prawie administracyjnym*, Kraków 2004, s. 106.

Podobnie rzadko są przedmiotem badania naukowego, głównie omawiane są w podręcznikach i komentarzach. Tym bardziej zasługują na opracowanie i nowe spojrzenie.

II. Dopuszczalność zawarcia ugody administracyjnej. Art. 114 KPA reguluje przesłanki zawarcia ugody administracyjnej⁹. Są to: a) toczące się w sprawie postępowanie administracyjne przed organem administracji publicznej b) sporny charakter sprawy c) przyczynienie się ugody do przyśpieszenia lub uproszczenia postępowania d) brak przepisu szczególnego wyłączonego możliwości zawarcia ugody. Lecz nie są to jedyne przesłanki dopuszczalności zawarcia ugody: pozostałe dwie znajdują się w art. 115 (czas zawarcia) i 116 KPA (zgodne oświadczenie woli stron).

Ad a) Ugodę można zawrzeć tylko w trakcie toczącego się postępowania administracyjnego przed organem administracji publicznej w sprawie załatwianej w formie decyzji administracyjnej. Treść art. 114 nie przesądza w jakiej formie ma być załatwiana sprawa, by dopuszczalne było zawarcie ugody, jednakże orzecznictwo NSA wyraźnie stoi na stanowisku, że „zgodnie z art. 114, 121 i 123 KPA ugoda może być zawarta wyłącznie w sprawie, która podlega załatwieniu w drodze decyzji administracyjnej”¹⁰. NSA powołał się na art. 121 KPA stanowiący, że zatwierdzona ugoda wywiera takie same skutki jak decyzja administracyjna, jak również na art. 123 KPA stanowiący, że postanowienia nie mają charakteru rozstrzygającego w sprawie. Jednakże dopuszczalność zawarcia ugody wyłącznie w sprawach załatwianych w drodze wydania decyzji administracyjnej wynika również z art. 1 KPA określającego zakres zastosowania kodeksu do spraw rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej, a więc wprowadzającego domniemanie, że sprawę należy rozstrzygnąć wydając decyzję. Każdy z dwóch elementów tej przesłanki (toczące się postępowanie i sprawa załatwiana w formie decyzji) ma charakter obiektywny.

Zgodnie z postanowieniem NSA¹¹ ugoda w sprawie opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste gruntów¹² i wynikających z niej sporów ma charakter cywilnoprawny i nie jest ugodą administracyjną. Wynika to z orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego (sprawa sygn. K 3/92), który podkreślił cywilnoprawny

⁹ Por. B. Adamiak, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2008 (dalej: *Komentarz*), ss. 436–438.

¹⁰ Wyrok NSA z 27 04 1983 sygn. SA 297/83 publ. w bazie orzeczenia.nsa.gov.pl.

¹¹ Postanowienie NSA z dnia 10 03 1997 sygn. I SA 1333/97 z głosami R. Mikosza („OSP” 1998, z. 9 poz. 159 s. 450) i R. Sawuły, („Samorząd Terytorialny” 1998 nr 1–2 s. 144).

¹² Aktualnie art. 79 ust. 3 Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 o gospodarce nieruchomościami Dz. U. 1997 Nr 115 poz. 741 ze zm.

charakter spraw i sporów z zakresu oddawania nieruchomości w użytkowanie wieczyste. NSA stwierdził, że: „Zarówno orzeczenie, jak i ugoda zawarta przed kolegium mają moc prawną wyroku sądu powszechnego lub ugody zawartej przed takim sądem i podlegają egzekucji sądowej”¹³, zaś jako czynności z zakresu prawa cywilnego nie są czynnościami prawnoadministracyjnymi, więc ugoda w rozumieniu art. 79 ust. 3 UGN nie jest ugodą administracyjną w rozumieniu art. 114-122 KPA.

W innym wyroku (IV SA 2054/97) NSA podkreśla, że „Skoro objęta ugoda sfera tematyczna nie podlega kompetencji organów administracji, gdyż dotyczy np. postępowania wieczysto-księgowego, ważności umów notarialnych, to żadną miarą nie może być przedmiotem ugody w postępowaniu administracyjnym, może natomiast być przedmiotem ugody w postępowaniu cywilnosądowym” - ugodę administracyjną można zawierać tylko w postępowaniu przed organem administracji właściwym do rozpoznania sprawy i tylko w tym zakresie, w jakim sprawa jest zawisła przed tymże organem stosownie do jego kompetencji. Gdy w sprawie pojawia się np. kwestia prejudycjalna o charakterze spornym, lecz będąca poza właściwością rzeczową organu administracji prowadzącego postępowanie, to spór między stronami w tym zakresie musi rozstrzygnąć inny właściwy organ. Nie jest dopuszczalne zawarcie przez strony ugody administracyjnej w postępowaniu administracyjnym co do sprawy spornych nie należących do właściwości organu administracji, gdyż nie mogą one być przedmiotem postępowania administracyjnego przed tymże organem.

Podobnie NSA¹⁴ i WSA w Lublinie¹⁵ stwierdziły, że ugoda zawarta przed geodetą na podstawie art. 31 ust. 4 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne jest ugodą o charakterze cywilnoprawnym, więc nie jest ugodą w rozumieniu KPA.

Ad b) Sprawa powinna mieć charakter sporny. Przesłanka ta ma charakter kluczowy¹⁶. By powstał spór w postępowaniu administracyjnym muszą brać udział przynajmniej dwie strony o sprzecznych interesach prawnych lub obowiązkach. Spór występuje między stronami, nigdy między stroną a organem administracji, który w sprawie jest arbitrem. Jak podkreślił NSA: „Nie jest dopuszczalne zawarcie ugody pomiędzy stroną a podmiotem na prawach strony, gdyż jego

¹³ Postanowienie NSA z dnia 10.03.1997 sygn. I SA 1333/97 publ. w bazie orzeczenia.nsa.gov.pl.

¹⁴ Wyrok z dnia 16 01 2007 sygn. I OSK 376/2006 publ. w bazie orzeczenia.nsa.gov.pl.

¹⁵ Wyrok z 17 04 2008 sygn. III SA/Lu 312/07 publ. w bazie orzeczenia.nsa.gov.pl.

¹⁶ Por. A. Wiktorowska, *Zasada ugodowego załatwiania spraw spornych w KPA*, „Studia Iuridica” 1990, nr 18, s. 225.

*udział w postępowaniu ma charakter jedynie procesowy*¹⁷. Interesy prawne lub obowiązki muszą mieć charakter materialnoprawny, a nie procesowy. Dlatego nie mogą zawierać ugody podmioty na prawach strony, których interes prawny ma charakter czysto proceduralny¹⁸. Ta przesłanka ściśle wiąże się z art. 13 KPA, czyli z zasadą ugodowego załatwiania spraw spornych. Przesłanka ta ma charakter obiektywny. Sporność sprawy wynika wprost z przepisów prawa materialnego¹⁹. Podobnie utrzymuje NSA: „Jeżeli z okoliczności sprawy wynika, że strony są gotowe zawrzeć ugodę administracyjną zgodną 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. 114 i nast. KPA”²⁰. Sąd wyraźnie twierdzi, że sprawa lokalizacji obiektu budowlanego ma charakter sporny. Wynika to jednak wprost z regulacji przepisów prawa budowlanego, a nie oceny czy uznania organu administracji.

Ad c) Zawarcie ugody dopuszczalne jest jedynie wówczas, gdy przyczyni się to do uproszczenia lub przyspieszenia postępowania. Zagadnienie uproszczenia postępowania należy rozpatrywać w kontekście zasad procesowych wyrażonych w art. 7 i 12 KPA: zasady prawdy materialnej, zasady ciężaru dowodu, zasady szybkości i prostoty postępowania. Zasada prawdy materialnej wspólnie z zasadą ciężaru dowodu stanowią, że w każdym postępowaniu, także w trybie załatwiania sprawy w drodze ugody, na organie administracji spoczywa ciężar wyjaśnienia sprawy, ustalenia stanu faktycznego i załatwienia sprawy zgodnie z interesem społecznym i słusznym interesem obywateli. Zasada szybkości i prostoty natomiast stanowi, że organ administracji powinien załatwić sprawę możliwie szybko, posługując się najprostszymi wystarczającymi środkami. Obie te zasady procesowe się dopełniają. Polski model postępowania administracyjnego nie przewiduje szerokiej możliwości dla upraszczania postępowania. Dyrektywa art. 12 KPA i tak nakazuje jak najszybsze i najprostsze załatwienie sprawy, natomiast art. 7 nakłada na organ kategorię obowiązek dokładnego zbadania sprawy, dogłębnego wyjaśnienia stanu faktycznego.

¹⁷ Wyrok NSA z dnia 21.12.1999 sygn. IV SA 2054/97 publ. w bazie orzeczenia.nsa.gov.pl,

¹⁸ Zgodnie wypowiadają się przedstawiciele doktryny, przede wszystkim B. Adamiak (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Komentarz*, s. 555. Natomiast A. Wróbel podkreśla, że ugodę zawrzeć można tylko wówczas, gdy w postępowaniu bierze udział więcej niż jedna strona, por. M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2000 (dalej: *Komentarz*), s. 657.

¹⁹ Por. W. Dawidowicz *Ugoda w postępowaniu administracyjnym „PiP”* 1980, nr 3.

²⁰ Wyrok NSA z 5 03 1984 sygn. I SA 1946/83 publ. w bazie orzeczenia.nsa.gov.pl.

Odmienny pogląd prezentuje P. Przybysz, który uważa, że zawarcie ugody nie musi być poprzedzone przeprowadzeniem postępowania dowodowego²¹. Autor niniejszego artykułu uznaje to stanowisko za nietrafne, gdyż już samo zbadanie, czy zachodzą przesłanki dopuszczalności zawarcia ugody, wymaga przeprowadzenia w pewnym stopniu postępowania dowodowego. Uproszczenie postępowania nie może się odbić niekorzystnie na zasadzie prawdy materialnej²². Przed zawarciem ugody organ i tak musi przeprowadzić postępowanie wyjaśniające, a potem w trybie kontroli ugody zestawzić ją z dokonanymi ustaleniami faktycznymi i ocenić, czy jest zgodna z prawem, interesem społecznym i słusznym interesem stron. O uproszczeniu postępowania można więc mówić wyłącznie w kontekście oceny przez organ roszczeń i interesów stron, które są w sporze. Uproszczenie polega na tym, że organ nie musi sam ważyć żądań stron, lecz one same porozumieją się co do swoich interesów. Na organie wciąż spoczywać będzie obowiązek sprawdzenia, czy ustalenia stron są zgodne z ich słusznym interesem. Uproszczenie postępowania trzeba uznać za pozorne.

Przyśpieszenie postępowania, jak trafnie zauważa Barbara Adamiak²³, polega przede wszystkim na tym, że szybsze jest ostateczne załatwienie sprawy. Pełne uzgodnienie interesów stron i usunięcie przez to wszelkich potencjalnych powodów do niezadowolenia powoduje, że strony nie sięgają po środki zaskarżenia, nie składają zażaleń na postanowienie o zatwierdzeniu ugody, nie składają skarg do sądów administracyjnych. B. Adamiak podkreśla również, że ocena, czy załatwienie sprawy w trybie ugody przyczyni się do przyśpieszenia postępowania zależy wyłącznie od uznania organu: organ załatwiając sprawę musi mieć na uwadze przede wszystkim zgodność rozstrzygnięcia z prawem, interesem społecznym i słusznym interesem obywateli (art. 7 KPA). Nie wystarczy samo uzgodnienie interesów stron, które mogą nie uwzględnić w swych porozumieniach całości materiału dowodowego, szczególnie przy bardziej złożonych sprawach. Dlatego też przy sprawach o dużym skomplikowaniu rzadko kiedy załatwienie sprawy w formie ugody przyśpiesza postępowanie.

Ad d) Przesłanką dopuszczalności ugody jest brak przepisu prawa wyłączającego możliwość jej zawarcia. Najczęściej przywoływanym przykładem przepisu szczególnego wyłączającego dopuszczalność zawarcia ugody jest art. 118

²¹ P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2006 (dalej: *Komentarz*), s. 261.

²² WSA w Warszawie stwierdził w wyroku z 29 04 2008 sygn. I S.A./Wa 1766/07, publ. w bazie orzeczenia.nsa.gov.pl, że „zasada szybkości postępowania nie może prowadzić do naruszenia prawa, a w szczególności zasad dotyczących uprawnień stron postępowania administracyjnego”; podobnie WSA w Gliwicach w orzeczeniu z 7 08 2008 sygn. II S.A./GL 417/08; publ. w bazie orzeczenia.nsa.gov.pl.

²³ Por. B. Adamiak, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Komentarz*, s. 437.

ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 o gospodarce nieruchomościami stanowiący, że w postępowaniu wywłaszczeniowym nie stosuje się przepisów o ugodzie administracyjnej. Zakaz ten dotyczy zawierania ugody w danym trybie; w tym wypadku w postępowaniu wywłaszczeniowym. Istnieją też zakazy zawierania ugody o charakterze przedmiotowym, czyli wyodrębnione sprawy, które nie mogą być załatwiane w drodze ugody – chodzi np. o art. 30 ust. 1 ustawy Prawo wodne²⁴ stanowiący, że uгода nie może dotyczyć wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi. Organ administracji, który z urzędu działa na podstawie przepisów prawa (art. 6 KPA) ma obowiązek sprawdzić, czy żaden przepis nie sprzeciwia się zawarciu ugody w danej sprawie.

Art. 115 KPA określa ramy czasowe, w których dopuszczalne jest zawarcie ugody administracyjnej. Zawarcie ugody może nastąpić przed organem administracji publicznej, przed którym toczy się postępowanie w pierwszej instancji lub postępowanie odwoławcze, do czasu wydania przez organ decyzji w sprawie. Tak więc ugodę można zawrzeć od momentu wszczęcia postępowania w I instancji do czasu wydania decyzji przez właściwy organ administracji, jak również od momentu wniesienia odwołania do czasu wydania decyzji przez organ odwoławczy. Nie jest możliwe zawarcie ugody w okresie pomiędzy wydaniem decyzji przez organ I instancji a wniesieniem odwołania, gdyż w tym czasie postępowanie administracyjne nie toczy się przed organem administracji.

P. Przybysz precyzuje²⁵, że *„sam fakt wniesienia odwołania od decyzji również nie uprawnia strony do zawarcia ugody”*, a momentem, od którego można zawrzeć ugodę w postępowaniu odwoławczym jest moment doręczenia organowi odwoławczemu odwołania strony. Z tym poglądem nie można się nie zgodzić, gdyż jest zgodny z art. 61 § 3 KPA.

Nie oznacza to bynajmniej, że okres pomiędzy doręceniem stronom decyzji a doręceniem organowi odwołania nie jest częścią procesu administracyjnego. Czasu pomiędzy wydaniem decyzji przez organ I instancji a doręceniem złożonego przez stronę odwołania lub bezskutecznym upływie terminu do wniesienia odwołania jest prawnie kwalifikowany przez przepisy prawa administracyjnego proceduralnego. Sam upływ czasu jest faktem procesowym, o charakterze zdarzenia procesowego, a więc integralną częścią procesu administracyjnego. Jednakże w tymże okresie sprawa nie jest zawisła przed żadnym organem administracji, więc niedopuszczalne jest zawarcie ugody.

²⁴ Ustawa z 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. 2001 Nr 115 poz. 1229 ze zm. – dalej: PrW). W tym przepisie uregulowany jest specyficzny rodzaj ugody zatwierdzany w drodze decyzji administracyjnej. Tym niemniej skoro art. 30 ust. 1 PrW zawiera przepisy szczególne, niemożliwe jest zawarcie ugody administracyjnej unormowanej w KPA.

²⁵ P. Przybysz, *Komentarz*, s. 262.

Osobną kwestią jest dopuszczalność zawarcia ugody po weryfikacji decyzji w postępowaniach nadzwyczajnych. Przepis prawa w żadnym razie nie przesądza, czy jest to dopuszczalne, czy też nie. Treść art. 115 KPA każe sądzić, że zawarcie ugody w trybie nadzwyczajnym nie jest możliwe. Przepis ten stanowi, że ugodę zawrzeć można albo w postępowaniu przed pierwszą instancją, albo w postępowaniu odwoławczym. Wskazanie wprost postępowania w I instancji i postępowania odwoławczego wyłącza możliwość zawarcia ugody w innych trybach niż wymienione w art. 115 KPA²⁶. Odmienny, nietrafny pogląd głosi, że zawarcie ugody możliwe jest wszędzie tam, gdzie otwiera się ponowna możliwość merytorycznego rozpatrzenia sprawy²⁷. Dokonywanie takiej rozszerzającej wykładni art. 115 KPA nie wydaje się jednak uprawnione. Choć z zasady ugodowego załatwiania spraw rzeczywiście da się wywieść normę stanowiącą, że zawsze, gdy sprawa jest merytorycznie rozpatrywana i spełnione są pozostałe przesłanki dopuszczalności zawarcia ugody, zawarcie ugody jest możliwe, to treść art. 115 KPA wyraźnie wskazuje na zamiar ustawodawcy ograniczenia możliwości zawarcia ugody przez strony tylko do postępowania zwykłego, z wyłączeniem trybów postępowania nadzwyczajnego.

A. Wróbel podnosi wątpliwość²⁸ „czy strony mogą zawrzeć ugodę tylko wówczas, jeżeli wyczerpuje ona przedmiot postępowania, czy też dopuszczalne jest załatwienie sprawy w części w drodze ugody, a w pozostałej części w drodze decyzji.” W piśmiennictwie panuje zgoda, że „ugoda może dotyczyć całości sprawy lub jej części. W tym drugim przypadku co do pozostałych kwestii podejmowana jest decyzja częściowa, zawierająca rozstrzygnięcie uwzględniające fakt istnienia zatwierdzonej ugody”²⁹. Podobnie uważa W. Dawidowicz³⁰. Z cytowanym poglądem należy się w pełni zgodzić.

W żadnym razie nie jest jednak możliwe zawarcie ugody w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Przepisy prawa nie przewidują takiej możliwości, gdyż podważałoby to samą ideę polskiego modelu sądownictwa administracyj-

²⁶ Pogląd ten podzielają J. Jendrośka, J. Borkowski, (w:) J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz* Warszawa 1989 (dalej: *Komentarz*), s. 214, A. Wróbel, (w:) M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Komentarz*, s. 659, a w ograniczonym zakresie – dopuszczając możliwość zawarcia ugody tylko w trybie wznowienia postępowania, także Cz. Martysz, (w:) G. Łaszczycza, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2005 (dalej: *Komentarz*), tom II, s. 122.

²⁷ Por. B. Adamiak, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Komentarz*, s. 556; K. Zalasieńska [w:] M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Komentarz*, s. 657.

²⁸ A. Wróbel, (w:) M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Komentarz*, s. 657.

²⁹ J. Jendrośka, (w:) J. Borkowski (red.), *Komentarz*, s. 214.

³⁰ W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1983, s. 115.

nego. Po pierwsze: inny jest przedmiot sprawy przed sądem administracyjnym. Sąd nie rozstrzyga sprawy merytorycznie, lecz bada, czy decyzja administracyjna była zgodna z prawem. Po drugie: inne są strony postępowania administracyjnego ogólnego i sądowoadministracyjnego³¹. Stronami w postępowaniu sądowoadministracyjnym są organ administracji i skarżąca decyzję strona. Nie ma miejsca na zawarcie ugody, którą zawierają strony postępowania administracyjnego między sobą przed organem administracji, a nigdy z samym organem.

Ostatnią przesłanką dopuszczalności zawarcia ugody jest zgodne oświadczenie woli stron o zamiarze zawarcia ugody (art. 116 §1 KPA). Niżej to zagadnienie zostanie szerzej omówione.

III. Tryb zawarcia ugody. Zawarcie ugody administracyjnej to seria czynności prawnoprocesowych. Procedura zawarcia ugody jest częścią procesu administracyjnego. Proces administracyjny zaś jest bytem dynamicznym składającym się z wielu elementów, które określić można mianem faktów procesowych. Fakty procesowe powodują nawiązanie, ustanie lub zmianę stosunków prawnoprocesowych. Jak wspomniano wyżej, teoria prawa administracyjnego uznaje stosunki administracyjno-procesowe za stosunki o charakterze przejściowym, gdyż prowadzą one do rozstrzygnięcia sprawy i zakończenia postępowania. Wszelkie sytuacje prawnoprocesowe mają charakter nietrwały³². Jest to zrozumiałe, gdyż celem prawa proceduralnego jest urzeczywistnienie norm prawa materialnego, stąd tylko stosunki materialnoprawne noszą znamię trwałości.

Należy wprowadzić kilka zasadniczych podziałów³³ faktów procesowych. Fakty procesowe dzieli się na zdarzenia procesowe i czynności procesowe. Zdarzeniem procesowym jest określony przepisami fakt, nie będący zachowaniem człowieka, z którym przepisy prawa wiążą określone skutki prawnoprocesowe. Odmiennie czynność procesowa: jest to zachowanie się człowieka określone przepisami proceduralnymi, z którym przepisy prawa wiążą określone skutki prawne.

Dzieląc czynności procesowe według kryterium treści i charakteru wyróżnić można czynności faktyczne, spostrzeżenia procesowe i oświadczenia procesowe.

³¹ Por. M. Wierzbowski (red.), *Postępowanie administracyjne*, s. 174.

³² Por. J. Jendrośka, *Ogólne postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne* Wrocław 2007, s. 44.

³³ Poniższe podziały opieram w dużej mierze na teorii prawa karnego procesowego – por. M. Cieślak, *Polska procedura karna*, Warszawa 1984, s. 49 i nast. W. Daszkiewicz, *Prawo karne procesowe. Zagadnienia ogólne*, tom II, Bydgoszcz 2001, s. 11 i nast. T. Grzegorzczak, J. Tylman, *Polskie postępowanie karne*, Warszawa 2007, s. 383 i nast. Zagadnieniom tym poświęcona jest ponadto monografia Z. Kmiecik, *Oświadczenia procesowe stron w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Lublin 2008.

Czynności faktyczne to zachowanie wywołujące zmianę w świecie zewnętrznym. Przykładem może być doręczenie pism procesowych, ogłaszanie, wydalenie osób zachowujących się niewłaściwie z rozprawy administracyjnej, udostępnianie akt. Spostrzeżenia procesowe zdefiniować można jako prawnie kwalifikowane przyjmowanie do świadomości poszczególnych faktów i zjawisk w toku postępowania. Do spostrzeżeń procesowych zaliczyć można przyjmowanie zeznań świadków lub stron, wniosków dowodowych, dokonywanie oględzin. Warto nadmienić, że czynność procesowa dla jednej strony będąca spostrzeżeniem procesowym, dla drugiej może być np. czynnością faktyczną: przykładem jest udostępnianie akt-strona zapoznająca się z aktami sprawy dokonuje spostrzeżenia procesowego, natomiast organ udostępniając akta dokonuje czynności faktycznej. Najważniejszą kategorią są oświadczenia procesowe, polegające na uzewnętrznianiu, w formie prawem przewidzianej, treści intelektualnych lub aktów woli. Oświadczenia procesowe dzieli się na oświadczenia wiedzy i oświadczenia woli.

Oświadczenia wiedzy to uzewnętrznienie określonych treści świadomości, mają charakter wypowiedzi oznajmiających. Oświadczeniami wiedzy są zaświadczenia, zeznania składane przez świadków, tezy wniosków dowodowych. Oświadczenia woli są uzewnętrznieniem woli i żądań; mają charakter wypowiedzi performatywnych³⁴. Oświadczenia woli podzielić można na postulujące i imperatywne.

Postulującym oświadczeniem woli jest każde oświadczenie woli składane przez podmiot, który nie pozostaje w stosunku nadrzędności do adresata wypowiedzi. Takimi oświadczeniami są prawie wszystkie składane przez strony postępowania wnioski, podania, skargi etc. Oświadczenia postulujące nie mają charakteru władczego, nie przesądzają w sposób wiążący o prawach i obowiązkach uczestników postępowania, ani tych materialnoprawnych, ani proceduralnych. Czasem oświadczenie postulatywne bywa wiążące dla organu administracji, przed którym toczy się postępowanie- tak jest w przypadku art. 61 §2 KPA, gdy brak zgody strony na wszczęcie postępowania przez organ z urzędu w sprawie, w której przepis prawa wymaga złożenia wniosku przez stronę obliguje organ do umorzenia postępowania. Podobnie co do zasady jest w przypadku cofnięcia odwołania: art. 137 KPA zawiera jednak znaczące ograniczenie tej możliwości ze względu na praworządność i interes społeczny.

Oświadczenia imperatywne wynikają z nadrzędności procesowej, mają charakter władczy, jednostronny i wiążący. Takie oświadczenia składają wyłącznie organy procesowe. Przybierają postać poleceń bądź decyzji procesowych. Po-

³⁴ Por. J. L. Austin *Mówienie i poznawanie*, tłum. B. Chwedeńczuk; Warszawa 1993; por. też J. Jadacki, *Spór o granice języka*, Warszawa 2002, ss. 117–122, gdzie teoria performatywów jest przystępnie wyłożona.

lecenia wydaje organ nadrzędny swoim organom podległym lub swym pracownikom. Decyzje procesowe wydawane są jako rozstrzygnięcia określonych kwestii prawnych w postępowaniu, które wiążą uczestników postępowania i do nich są adresowane. Właśnie oświadczeniami imperatywnymi- decyzjami procesowymi są decyzje administracyjne i postanowienia, w tym także postanowienie o zatwierdzeniu (lub odmowie zatwierdzenia) ugody.

Cały ten aparat pojęciowy i dokonane powyżej rozróżnienia są konieczne, gdy chce się dokładnie i bez pomieszania pojęć omówić jakąkolwiek kwestię z zakresu administracyjnego prawa procesowego.

a) Zgodny zamiar zawarcia ugody. Procedura zawarcia ugody zaczyna się od zgodnego oświadczenia stron o zamiarze zawarcia ugody (art. 116 §1 KPA). Strony składają swe zgodne oświadczenia przed organem administracji. Organ administracji, zgodnie z art. 13 §2 KPA, ma obowiązek podejmować czynności skłaniające strony do zawarcia ugody, a więc poinformować strony o możliwości załatwienia sprawy w drodze ugody oraz przedstawić wszelkie płynące stąd korzyści. Zawarcie ugody, a nawet próba porozumienia się stron w celu zawarcia ugody, zależą całkowicie od woli stron. „*Wymaganie istnienia woli stron jest (...) istotą tej instytucji*”³⁵. Bez zgodnej woli stron wyrażonej w specjalnym oświadczeniu przed organem administracji sprawa zostanie załatwiona poprzez wydanie decyzji administracyjnej.

Przepisy nie precyzują, jaką formę powinno przybrać oświadczenie woli stron. Zgodnie z zasadą pisemności (art. 14 KPA) powinno to nastąpić bądź w formie pisemnej bądź ustnie- wówczas czynność powinna być utrwalona w formie pisemnej do protokołu podpisanego przez strony³⁶. Przepisy milczą też w sprawie terminu składania przez strony oświadczenia woli lub oświadczeń- czy musi to być jedno oświadczenie składane w tym samym momencie przez wszystkie strony czy też jedna strona najpierw może złożyć takie oświadczenie we własnym imieniu, a pozostałe strony wyrażą swą zgodę później. Pewną wskazówką jest wyrażenie „zgodne oświadczenie”. Sugeruje ono, że musi być to jedno, pojedyncze, a zatem wspólne dla wszystkich stron oświadczenie. Jako że jest niemożliwe złożenie przez strony jednego i tego samego oświadczenia w różnych terminach należy stwierdzić, że wszystkie strony składają w jednym momencie wspólne oświadczenie. Należy sądzić, że oświadczenie składają strony i pełnomocnicy stron, jeśli zostali przez strony umocowani, a także przedstawiciele stron.

³⁵ A. Wróbel, (w:) M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Komentarz*, s. 661.

³⁶ Por. B. Adamiak, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Komentarz*, s. 438.

„Zawarcie ugody pozostawione jest dyspozycyjności stron”³⁷, czego wyrazem jest także art. 116 §2 KPA: każda ze stron może, po uprzednim złożeniu przez strony zgodnych oświadczeń woli o zamiarze zawarcia ugody, w dowolnym momencie przerwać próby zawarcia porozumienia, jednostronnie odstąpić od zamiaru zawarcia ugody. Po zawiadomieniu organu o odstąpieniu przez którąkolwiek ze stron od zamiaru zawarcia ugody, organ ma obowiązek rozstrzygnąć sprawę w drodze decyzji. Strony mogą też wyrazić wolę odstąpienia od zamiaru zawarcia ugody poprzez bezczynność, czyli niedotrzymanie terminu do zawarcia ugody. Skutek jest taki sam: rozstrzygnięcie sprawy w drodze decyzji administracyjnej³⁸. Oświadczenie stron jest postulatywnym oświadczeniem woli.

b) Odroczenie wydania decyzji i wyznaczenie terminu do zawarcia ugody. Po złożeniu przez strony zgodnego oświadczenia o zamiarze zawarcia ugody organ administracji ma obowiązek odroczyć wydanie decyzji i wyznaczyć stronom termin do zawarcia ugody. Charakter prawny odroczenia jest niejasny, gdyż nie jest to ani przedłużenie postępowania wyjaśniającego, ani też odroczenie nie jest tożsame z zawieszeniem postępowania. Jego istota polega na tym, że w czasie odroczenia nie może być wydana decyzja administracyjna³⁹. Organ jest związany oświadczeniem stron tylko wówczas, gdy wcześniej wystąpiły kumulatywnie wszystkie przesłanki dopuszczalności zawarcia ugody. Jeśli choć jedna z przesłanek nie jest spełniona, organ nie odraża wydania decyzji, nie wyznacza stronom terminu, lecz rozstrzyga sprawę w drodze decyzji. Gdy zostaną spełnione wszystkie przesłanki dopuszczalności zawarcia ugody i strony złożą zgodne oświadczenie o zamiarze jej zawarcia, a organ odmówi zawarcia ugody i rozstrzygnie sprawę decyzją strony mogą złożyć odwołanie i zawrzeć ugodę w postępowaniu odwoławczym. W razie prawnie nieuzasadnionej odmowy organu odwoławczego strony mogą występować o stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej z powodu rażącego naruszenia prawa proceduralnego (art. 156 §1 pkt 2 KPA) lub złożyć skargę do sądu administracyjnego występując o uchylenie takiej decyzji⁴⁰. Decyzja administracyjna wydana na skutek nieuzasadnionej odmowy zawarcia ugody obciążona jest poważną wadą prawną i nie zasługuje na pozostawienie w obrocie prawnym.

³⁷ B. Adamiak, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Komentarz*, s. 438.

³⁸ Por. M. Wierzbowski, (red.), *Prawo administracyjne*, s. 174.

³⁹ Por. A. Wróbel, (w:) M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Komentarz*, s. 661.

⁴⁰ Por. B. Adamiak, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Komentarz*, ss. 437-438.

Długość terminu wyznaczonego przez organ stronom nie jest określona przepisami. Zależy od uznania organu. Jest to tzw. termin wyznaczony⁴¹. Organ powinien jednak kierować się dwoma zasadami: szybkości postępowania (art. 12 KPA) oraz ugodowego załatwiania spraw (art. 13 KPA), a więc wyznaczyć taki termin, który nie przedłużając nadmiernie postępowania umożliwiłby stronom wypracowanie porozumienia. Termin ten, na wniosek stron, organ administracji może przedłużyć lub skrócić. Niedotrzymanie przez strony terminu, tj. niezawarcie przez strony porozumienia w określonym przez organ czasie powoduje podjęcie postępowania i rozstrzygnięcie sprawy poprzez wydanie decyzji administracyjnej. Zarówno niedotrzymanie przez strony terminu jak i cofnięcie przez jedną ze stron oświadczenia o zamiarze zawarcia ugody powoduje, że strony tracą prawo do jej zawarcia. W przypadku niedotrzymania terminu mogą jednak wnosić o jego przywrócenie w trybie art. 58 KPA⁴².

Trafny jest pogląd B. Adamiak, że „Organ administracji publicznej orzeka o odroczeniu wydania decyzji i wyznaczeniu stronom terminu do zawarcia ugody w drodze postanowienia (art. 116 §1 w zw. z art. 123 §1). Na postanowienie to nie przysługuje zażalenie.”⁴³ Choć przepisy rozdziału 8 KPA nie przewidują wprost wydania postanowienia, to wynika to z ogólnej koncepcji postanowienia (art. 123 KPA) jako decyzji procesowej rozstrzygającej kwestie proceduralne pojawiające się w toku postępowania. Podstawą prawną wydania postanowienia nie jest przepis prawa materialnego, gdyż wydanie postanowienia jest „aktem stosowania norm procesowych”⁴⁴. Zażalenie na takie postanowienie nie przysługuje, gdyż nie przewiduje tego przepis prawa (art. 141 §1 KPA)⁴⁵. Jednakże brak też przepisu wyłączającego składanie zażaleń na przedmiotowe postanowienia w związku z czym należy sądzić, że są zaskarżalne razem z postanowieniem o zatwierdzeniu (odmowie zatwierdzenia) ugody. Jest to zgodne z normą art. 142 KPA i ogólnym odesłaniem przepisów dotyczących postanowienia o zatwierdzeniu ugody do przepisów o decyzji administracyjnej (art. 122 KPA). Ponadto odwołać się można przez analogię do art. 126 i 144 KPA czyli ogólnego odesłania przepisów o postanowieniach i zażaleniach do przepisów o decyzjach i odwołaniach.

⁴¹ Por. M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, ss. 174, 74–86; A. Wiktorowska, *Ugoda administracyjna w KPA*, „OMT” 1980/8–9.

⁴² Pogląd ten wyraża B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Komentarz*, s. 439; A. Wiktorowska, *Ugoda administracyjna w KPA OMT 1980/8-9* i K. Zalasieńska, (w:) M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Komentarz*, s. 659. Należy się zgodzić z tym stanowiskiem: termin ten jest przywracany, gdyż nie ma żadnego przepisu, który wyłączałby jego przywracalność.

⁴³ B. Adamiak, J. Borkowski, *Komentarz*, s. 439.

⁴⁴ W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 62.

⁴⁵ Por. Z. Janowicz, *Komentarz*, s. 117.

Postanowienie o odroczeniu wydania decyzji i wyznaczeniu stronom terminu do zawarcia ugody jest zarazem jedynym w KPA postanowieniem zaskarżalnym razem z zażaleniem na inne postanowienie.

c) Zawarcie ugody. Ugodę zawierają strony porozumiewając się tj. składając sobie nawzajem zgodne oświadczenia woli. Tych oświadczeń woli nie kwalifikuje się ani jako postulatywnych ani jako imperatywnych, gdyż mają one charakter materialnoprawny. Podział na oświadczenia postulatywne i imperatywne zachowuje ważność tylko w sferze prawa procesowego. Strony postępowania administracyjnego zawierające ugodę są równorzędnymi podmiotami umawiającymi się co do istoty sprawy, regulującymi między sobą materię swych wzajemnych interesów prawnych i obowiązków. Oświadczenia woli stron zawierających ugodę mają ten sam charakter, co w prawie cywilnym oświadczenia woli stron zawierających umowę. Jednakże nie należy stosować zbyt daleko posuniętych analogii do oświadczeń woli w rozumieniu cywilistycznym, gdyż ugoda administracyjna pozostaje czynnością procesową⁴⁶.

KPA narzuca takiemu porozumieniu określoną formę, treść, a nawet sposób sporządzenia. Przede wszystkim ugoda ma zawsze formę pisemną. Polskie prawo nie uznaje ugody ustnej- ustne może być porozumienie stron; ustnie też strony mogą ogłosić swe zgodne oświadczenia woli (co do treści ugody) przed organem administracji. Sama ugoda musi być sporządzona na piśmie, gdyż w każdym innym przypadku jest bezwzględnie nieważna. Jest to wyjątek od wyjątku (a więc powrót do zasady ogólnej) przewidzianego w art. 14 §2 KPA, będącego koncesją na rzecz zasady ustności. Ugodę sporządza upoważniony do tego pracownik organu administracji publicznej. Wynika to wyraźnie z przepisu art. 117 §1 KPA stanowiącego, że ugoda powinna zawierać „*podpis pracownika organu administracji publicznej upoważnionego do sporządzenia ugody*”. Należy skrytykować lakoniczność kodeksu i dążenie do umieszczenia jak najszerzej treści w jednym przepisie, co negatywnie odbiło się na jasności przekazu. Kwestia tak istotna, jak to, jak i przez kogo sporządzana jest ugoda powinna być unormowana w osobnej jednostce redakcyjnej.

d) Treść ugody i sporządzenie ugody. Ugoda powinna zawierać:

- a) *oznaczenie organu, przed którym została zawarta - (...),*
- b) *datę sporządzenia - a więc wskazanie dnia, miesiąca i roku jej sporządzenia,*

⁴⁶ Por. A. Wróbel, (w:) M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Komentarz*, s. 664.

- c) *oznaczenie stron, które zawarły ugodę - oznaczenie jej adresatów, a więc stron postępowania,*
- d) *przedmiot i treść ugody - przedmiotem ugody jest sprawa z zakresu administracji publicznej, winna zatem określać, czego konkretnie dotyczy, zaś treścią ugody są konkretne uprawnienia lub obowiązki uzyskane przez strony lub jedną ze stron,*
- e) *wzmiankę o odczytaniu ugody oraz o przyjęciu jej przez strony - jako dowód braku jakichkolwiek zastrzeżeń co do treści ugody ze strony uczestników postępowania, (...),*
- f) *podpisy stron - uгода musi być podpisana przez organ administracji lub pracownika tego organu upoważnionego do sporządzenia ugody, co wynika z ogólnej zasady, że zawarcie ugody może nastąpić tylko przed organem administracji publicznej właściwym w danej sprawie administracyjnej, a samo sporządzenie ugody na piśmie należy do obowiązków organu administracyjnego,*
- g) *podpis organu lub upoważnionego pracownika do sporządzenia ugody (...).*"⁴⁷

Ugodę zawiera się przed organem administracji, właściwym do załatwienia sprawy⁴⁸. Choć strony mogą swobodnie negocjować warunki porozumienia bez udziału organu administracji i same stanowić o swoich uprawnieniach i obowiązkach, to zgodne oświadczenia woli co do spraw spornych muszą złożyć przed organem. Wówczas organ przejmuje inicjatywę i poprzez swego upoważnionego do dokonania tej czynności pracownika sporządza ugodę. Sporządzenie ugody jest zabiegiem czysto technicznym; pracownik organu nie ma kompetencji by cokolwiek zmieniać czy dodawać. Jedynym jego zadaniem jest spisanie postanowień stron i ubranie ich w formę prawem przewidzianą⁴⁹. W świetle podziału czynności procesowych sporządzenie ugody jest czynnością faktyczną. Uгода sporządzona przez pracownika organu nie zawiera wszystkich elementów konstytuujących ugodę administracyjną: nie może bowiem zawierać ani podpisów stron ani podpisu pracownika, ani też wzmianki o odczytaniu i przyjęciu (chyba, że wzmianka jest antycypowana). Czynność faktyczna polegająca na sporządzeniu ugody wywołuje skutki procesowe: pozwala na odczytanie tak sporządzonej ugody, przyjęcie jej przez strony oraz podpisanie przez strony i pracownika.

Pogląd W. Dawidowicza jakoby organ administracji sam ustalał treść ugody zaś „według ustawodawcy strony mają dowiedzieć się o treści ugody od <upo-

⁴⁷ Pogląd SKO w Warszawie przytoczony i uznany za trafny przez WSA w Warszawie w wyroku z 22 05 2009 sygn. I SA/Wa 309/09 publ. w bazie orzeczenia.nsa.gov.pl.

⁴⁸ B. Adamiak, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Komentarz*, s. 439.

⁴⁹ Por. A. Wróbel, (w:) M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Komentarz*, s. 666.

ważnionego pracownika> i muszą ugodę przyjąć, gdyż przepis ten nie mówi nic o prawie stron do zgłoszenia zastrzeżeń czy odmowie podpisu"⁵⁰ jest, według autora, nietrafny. Pracownik organu spisuje ugodę pod dyktando stron. W efekcie czuwa jedynie, by forma sporządzonej ugody odpowiadała przepisom prawa. Jest także odpowiedzialny za późniejsze procedowanie tj. odczytanie ugody, ewentualne umieszczenie wzmianki o jej odczytaniu i przyjęciu oraz dba o to, by strony (jeśli przyjęły ugodę) złożyły podpisy. Sam jest obowiązany do podpisania ugody. Z przepisów KPA wynika, że pracownik nie ma żadnych uprawnień kontrolnych w stosunku do postanowień stron: obowiązany jest zamieszczać każde postanowienie, także te niezgodne z prawem. Ma wyłącznie uprawnienie, a jednocześnie obowiązek, udzielania niezbędnych informacji i wyjaśnień, a więc może występować jedynie w charakterze doradcy stron. Pracownik organu sporządzając ugodę może jednak podyktowaną przez strony treść wyrazić innymi słowami, ponadto dodaje prawem przewidziane konieczne elementy ugody (datę, oznaczenie stron etc.).

e) Odczytanie ugody. Odczytanie ugody jest przejawem kontrolnych uprawnień stron w stosunku do organu administracji; służy temu, by strony upewniły się, że ostateczna treść ugody odpowiada ich woli, że jest jednoznaczna z zawartym przez nie porozumieniem. Pozwala także na wyeliminowanie potencjalnych błędów pracownika sporządzającego ugodę np. przy oznaczeniu stron (od razu przychodzi na myśl możliwe przekręcanie nazwisk, nieścisły lub nieaktualny adres itp.). Odczytanie ugody wobec wszystkich stron przez pracownika organu administracji ma też podkreślić doniosłość tego wydarzenia wobec każdej ze stron które same na siebie przejęły ciężar merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy. Jest też ostatnim momentem zastanowienia i refleksji przed przyjęciem ugody i złożeniem podpisu- do momentu złożenia podpisu każda ze stron może wycofać się z zamiaru zawarcia ugody. Wynika to z zasady prymatu decyzji administracyjnej jak również z zasady dyspozycyjności ugody wobec stron.

f) Podpisanie ugody. W. Dawidowicz dostrzegł obowiązek złożenia przez strony podpisów, tymczasem z przepisów wynika coś zupełnie przeciwnego: otóż art. 117 §1 KPA stanowi, że podpisy stron są niezbędnym i koniecznym elementem ugody, natomiast nigdzie nie stanowi, że strony mają obowiązek taki podpis złożyć. Konkluzja jest jasna: strony nie muszą niczego podpisywać, zaś uгода bez podpisu choćby jednej ze stron nie istnieje.

⁵⁰ W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 68.

g) Utrwalenie faktu zawarcia ugody. Fakt zawarcia ugody musi być utrwalony przez organ administracji publicznej w aktach sprawy. Obowiązek ten na organ administracji nakłada art. 117 §2 KPA. Formą przewidzianą dla utrwalenia faktu zawarcia ugody jest protokół podpisany przez osobę upoważnioną do sporządzenia ugody. Warto zauważyć, że protokół sporządzić może dowolna osoba- przepis określa jedynie, kto musi protokół podpisać. Należy sądzić, że ta sama osoba sporządza ugodę i podpisuje protokół z faktu zawarcia ugody. Błędny wydaje się pogląd, że obie czynności mogą wykonać różne osoby, z których każda dysponuje równorzędnym upoważnieniem do sporządzenia ugody. W. Dawidowicz przy tej okazji trafnie zauważa, że protokół podpisany tylko przez osobę upoważnioną do sporządzenia ugody nie jest protokołem, lecz adnotacją (zgodnie a art. 72 KPA adnotację podpisuje tylko pracownik, który dokonał czynności, podczas gdy protokół podpisują co do zasady wszyscy biorący udział w czynności urzędowej, jak stanowi art. 68 §2 KPA). Pojawia się jednak pytanie, czy regulacja, że protokół podpisuje ta sama osoba, która sporządziła ugodę (jak powyżej ustalono) jest równoznaczna z nakazem, by tylko ona podpisywała protokół, by nie mógł go podpisać nikt inny. Sądzę, że takiej równoznaczności nie ma. Art. 117 §2 KPA jest przepisem szczególnym w stosunku do przepisów KPA regulujących instytucję protokołu. Używając w tym przepisie nazwy „protokół” KPA świadomie narzucił stosowanie do protokołu, z faktu zawarcia ugody przepisów ogólnych dotyczących protokołu z uwzględnieniem zastrzeżenia, że protokół z faktu zawarcia ugody podpisuje osoba upoważniona do sporządzenia ugody. Art. 117 §2 KPA i art. 119 §3 KPA wyrażają zasadę szczególnej troski o właściwe udokumentowanie zawarcia ugody. Spoglądając na przepisy KPA dotyczące protokołów łatwo można zauważyć, że nie normują one dokładnie, kto sporządza protokół (musi to być pracownik organu) ani tego, kto w szczególności go podpisuje (wszyscy biorący udział w czynności, są równo traktowani, na nikim nie spoczywa szczególna odpowiedzialność za treść protokołu). Art. 117 §2 KPA uzupełnia przepis art. 68 §2 KPA czyniąc osobę, która sporządziła ugodę szczególnie odpowiedzialną za treść protokołu- właśnie ten, a nie inny, pracownik organu powinien się podpisać, jest wyszczególniony spośród innych osób jako ktoś, na kim ciąży specjalna troska o dokładność oraz rzetelność protokołu. Inni biorący udział w czynności urzędowej także powinni, w moim mniemaniu, protokół podpisać. Art. 117 §2 wprowadza jedynie wyższy poziom odpowie-

działności za treść protokołu dla osoby, która sporządziła ugodę dając tym samym wyraz szczególnej wagi, jaką ustawodawca przykłada do udokumentowania ugody.

Utrwalenie faktu zawarcia ugody w żadnym razie nie jest „*zbędnym ogniwem w procedurze zawierania ugody*”⁵¹. Jako skomplikowana czynność procesowa, w której bierze udział wiele podmiotów, musi być należycie udokumentowana. Także dlatego, że wszelkie uchybienia proceduralne skutkować mogą wadliwością, a nawet nieważnością ugody. Właściwe utrwalenie faktu zawarcia ugody i dokonywanych czynności pozwala łatwiej zidentyfikować uchybienia.

Z art. 119 §3 KPA wynika, że oryginał ugody włącza się do akt sprawy.

h) Charakter prawny i skutki zawarcia ugody. Zawarcie ugody to skomplikowana czynność procesowa o złożonej budowie. Łączy w sobie elementy oświadczeń woli o charakterze materialnym, oświadczenia woli o charakterze procesowym, czy wreszcie czynności faktyczne. Oświadczenia woli w aspekcie materialnym składają strony sobie nawzajem by porozumieć się co do treści i przedmiotu ugody, zgodne oświadczenie woli stron zawierających ugodę przedstawiane jest organowi razem z postulatywnym oświadczeniem woli stron co do zamiaru zawarcia ugody. To oświadczenie postulatywne jest dorozumiane: strony składały je wcześniej (art. 116 KPA) bezpośrednio, lecz zgodnie z zasadą dyspozycyjności mogą one w każdej chwili takie oświadczenie cofnąć. Zatem brak wycofania tegoż oświadczenia, wytrwanie w zamiarze, jest również oświadczeniem woli co do zamiaru zawarcia, a ściślej- sporządzenia ugody. Czynnościami faktycznymi są czynności upoważnionego pracownika organu administracji: sporządzenie ugody, odczytanie, umieszczenie wzmianki o odczytaniu i przyjęciu ugody, zebranie podpisów stron, złożenie swego podpisu. Dopiero dokonanie wszystkich tych czynności w ściśle określonej kolejności konstytuuje ugodę administracyjną.

Zawarcie ugody wywołuje skutki prawno-procesowe: nakłada na organ obowiązek skontrolowania ugody i wydania postanowienia o zatwierdzeniu lub o odmowie zatwierdzenia ugody. Skutkiem procesowym zawarcia ugody jest obowiązek działania organu administracji. Innym skutkiem jest przerwanie biegu terminów ustawowych, co trafnie zauważyła J. Jendrośka⁵².

⁵¹ Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 330; podobnie K. Zalańska, (w:) M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Komentarz*, s. 661.

⁵² J. Jendrośka, *Ogólne postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Wrocław 2007, s. 94.

IV. Zatwierdzenie ugody. Art. 118 §1 KPA wyraźnie stanowi, że „ugoda wymaga zatwierdzenia przez organ administracji publicznej, przed którym została zawarta”. Ugoda niezatwierdzona nie wywołuje żadnych skutków materialno-prawnych. Skutki zawarcia ugody są wyłącznie proceduralne, a sprowadzają się do ciążącym na organie obowiązku działania: 1) uzyskania stanowiska innego organu, jeśli wymaga tego rozstrzygnięcie sprawy 2) skontrolowania ugody pod względem zgodności ze stanowiskiem innego organu, jeśli było wymagane; pod względem zgodności z prawem, zgodności z interesem społecznym i słusznym interesem stron 3) wydania postanowienia o zatwierdzeniu lub o odmowie zatwierdzenia ugody. J. Jendrośka uważa, że prawnoproceduralnym skutkiem podpisania ugody jest przerwanie biegu ustawowych terminów w danej sprawie⁵³. Inny pogląd J. Jendrośki głoszący, iż „ugoda niezatwierdzona nie wywołuje żadnych skutków prawnych i nie wchodzi do obrotu prawnego”⁵⁴ wydaje się nietrafny w tym zakresie, w jakim odnosi się do wszystkich skutków prawnych. Wszak skutki prawno-proceduralne także są skutkami prawnymi, a takie skutki ugoda wywołuje z pewnością.

Obowiązek uzyskania stanowiska innego organu, jeśli wymaga tego rozstrzygnięcie sprawy, wynika zawsze z określonego przepisu prawa materialnego określającego warunki wydania decyzji; zazwyczaj prawo materialne przewiduje konieczność uzgadniania planowanych rozstrzygnięć poprzez zasięganie opinii, uzyskanie zgody lub uzyskanie stanowiska w innej formie. W doktrynie mówi się o współdziałaniu organów przy wydaniu decyzji. Na gruncie procesowym współdziałanie organów reguluje art. 106 KPA⁵⁵, który na mocy art. 118 §2 KPA stosuje się także do ugody administracyjnej. Nie wdając się w szczegółowe rozważania na temat art. 106 KPA wystarczy stwierdzić, że zajęcie stanowiska przez inny organ jest koniecznym warunkiem wydania decyzji. „To zajęcie stanowiska może nastąpić w formie wyrażenia opinii, zgody itp., których treść nie jest wiążąca dla organu zasięganego opinii, ale wiążące jest samo zasięgnięcie opinii”⁵⁶. Zasięgnięcie opinii jest procesowym obowiązkiem działania organu. Zaniechanie zwracania się do innych organów o zajęcie stanowiska lub wydanie decyzji w przypadku nieuzyskania stanowiska wspomnianych organów opiniujących jest przesłanką uchylenia decyzji administracyjnej w trybie wznowienia postępowania (art. 145 §1 pkt 6 KPA)⁵⁷.

⁵³ Patrz przypis 52.

⁵⁴ J. Jendrośka, (w:) J. Borkowski (red.), *Komentarz*, Warszawa 1989, s. 216.

⁵⁵ Por. J. Borkowski, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Komentarz*, ss. 395–402.

⁵⁶ M. Wierzbowski (red.), *Postępowania administracyjne*, s. 161.

⁵⁷ Por. Wyrok NSA z 29.12.1986 II SA 1035/86 w bazie orzeczenia.nsa.gov.pl.

Organ opiniujący zajmuje stanowisko w formie postanowienia, na które przysługuje stronom zażalenie. W przypadku niezajęcia przez organ opiniujący stanowiska w terminie przewidzianym w art. 106 §3 KPA mają zastosowanie przepisy o milczeniu administracji (art. 36-38 KPA).

Uzyskanie wymaganego prawem stanowiska innego organu musi nastąpić przez zawarcie, tj. sporządzeniem ugody. Tylko w takim wypadku możliwe jest skontrolowanie zawartej, sporządzonej ugody ze stanowiskiem organu opiniującego. Kontrola postanowień ugody z punktu widzenia stanowiska organu opiniującego uzyskanego *ex post* byłaby niezgodna z zasadą ekonomii procesowej.

Organ właściwy do załatwienia sprawy, co do zasady, ma obowiązek zatwierdzenia ugody⁵⁸. Wynika to z art. 118 §3 KPA, który wymienia zamknięty katalog przesłanek odmowy zatwierdzenia ugody. Przesłanki te mają charakter wyjątków. A *contrario* trzeba stwierdzić, że we wszystkich innych przypadkach niż wymienionych w art. 118 §3 KPA organ administracji obowiązany jest ugodę zatwierdzić. Wynika to także z art. 13 KPA.

Zgodnie z art. 118 § 3 KPA organ odmawia zatwierdzenia ugody wtedy i tylko wtedy, gdy 1) ugoda została zawarta z naruszeniem prawa 2) ugoda nie uwzględnia stanowiska organu opiniującego 3) ugoda narusza interes społeczny 4) ugoda narusza słuszny interes stron.

Ad. 1) Naruszenie prawa należy rozumieć dwojako: jako naruszenie przepisów prawa materialnego lub proceduralnego. Naruszenie prawa proceduralnego może polegać na uchybieniu przepisom regulującym tryb zawarcia ugody, formę ugody, treść ugody oraz obowiązkowe elementy struktury ugody. Obrazą prawa proceduralnego występuje wtedy, gdy którakolwiek z czynności procesowych składających się na ugodę jest wadliwa, jak również wtedy, gdy występuje sam fakt niespełnienia jednej z przesłanek zawarcia ugody. Przed wydaniem postanowienia o zatwierdzeniu ugody lub o odmowie zatwierdzenia ugody organ administracji musi ponownie zbadać, czy spełnione są kumulatywnie przesłanki dopuszczalności zawarcia ugody. Naruszenie prawa materialnego może polegać zarówno na uchybieniu przepisom prawa materialnego przez przedmiot i treść ugody, a więc postanowienia stron, jak i na naruszeniu przesłanek dopuszczalności ugody o charakterze materialnoprawnym. Ugoda zawarta *wbrew* przepisowi szczególnemu wyłączającemu możliwość zawarcia ugody narusza zarówno prawo materialne, jak proceduralne: uchybia przepisowi prawa materialnego sprzeciwiającemu się zawarciu ugody oraz przepisowi art. 114 KPA określającego warunki dopuszczalności zawarcia ugody.

⁵⁸ Por. B. Majchrzak, *W kwestii zatwierdzenia (odmowy zatwierdzenia) ugody w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2003, nr 2, s. 139.

Ad. 2) Nieuwzględnienie przez treść ugody stanowiska organu opiniującego, gdy wyrażenie stanowiska przez ten organ jest wymagane przez prawo, nakazuje organowi administracji odmówić jej zatwierdzenia. Jest dyskusyjne, czy stanowisko innego organu zawsze jest wiążące dla stron zawierających ugodę, czy tylko wiąże strony w tym zakresie, w jakim przepis prawa materialnego ustanawia moc wiążącą stanowiska organu współdziałającego (pogląd B. Adamiak⁵⁹, przeważający w doktrynie), czy też jest tylko opinią mającą znaczenie środka dowodowego i może być nieuwzględnione o tyle, o ile w postępowaniu dowiedziono, że jest nietrafne (tak uważa W. Dawidowicz⁶⁰). Rzeczywiście przepisy prawa materialnego w różnym zakresie wiążą organ właściwy do rozstrzygnięcia sprawy stanowiskiem organu współdziałającego. Może to być wiążąca zgoda lub uzgodnienie, a może być tylko niewiążąca opinia. Stanowisko organu współdziałającego bezwzględnie obowiązuje strony, a jego nieuwzględnienie jest równorzędnym w stosunku do naruszenia prawa kryterium odmowy zatwierdzenia ugody. Chociaż strony bezwzględnie mają obowiązek uwzględnienia stanowiska organu współdziałającego, to sam zakres obowiązku uwzględnienia (zakres związania stron stanowiskiem organu współdziałającego), wyznaczany jest przez przepisy prawa materialnego. Stanowisko organu nie wiąże zawsze tak samo, jak też nie jest tylko środkiem dowodowym. Opowiadam się więc za poglądem B. Adamiak.

Ad 3) i 4) Naruszenie interesu społecznego nie jest przesłanką nadzwyczajną. Wynika tak samo z art. 118 jak i z art. 7 KPA. Podobnie jest ze słusznym interesem strony, tożsamym ze słusznym interesem obywateli w art. 7 KPA. O ile klauzula interesu społecznego jest uzasadniona, to nie ma uzasadnienia dla umieszczenia klauzuli słusznego interesu strony jako kryterium kontroli ugody i przesłanki odmowy jej zatwierdzenia. Powinna ona zostać wykreślona. Istotą ugody jest porozumienie stron, które same zgodnie z własnym przekonaniem kształtują swe prawa i obowiązki. W związku z tym dyspozycyjności stron powinno się pozostawić ocenę ich słusznego interesu (jako wyjątek nawet od art. 7 KPA); jeśli ktoś uważa się za pokrzywdzonego ustaleniami innych stron może nie zawierać ugody, lecz zdać się na osąd organu administracji, który rozstrzygnie sprawę w drodze decyzji. Wyjątkowość trybu ugody powinna przejawiać się właśnie w tym, że strony same osądzą, co jest dla nich korzystne.

Zatwierdzenie ugody lub odmowa jej zatwierdzenia następuje w formie postanowienia, na które przysługuje zażalenie (art. 119 §1 KPA). Postanowienie powinno być wydane w ciągu 7 dni od dnia sporządzenia ugody. W razie przekroczenia przez organ tego terminu stronom służą środki właściwe w przypadku

⁵⁹ B. Adamiak, J. Borkowski, *Komentarz*, s. 442.

⁶⁰ W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 69.

bezczynności organu. Stronom łącznie z postanowieniem zatwierdzającym doręcza się odpis ugody. Wynika stąd, że oryginał ugody pozostaje w aktach sprawy⁶¹. Art. 119 §2 KPA stanowi, że jeśli ugodę zawarto w toku postępowania odwoławczego, to z dniem, w którym stało się ostateczne postanowienie o zatwierdzeniu ugody traci moc decyzja organu pierwszej instancji, o czym wzmiankę zamieszcza się w postanowieniu o zatwierdzeniu ugody.

Istnieje kontrowersja, czy zaskarżona decyzja organu I instancji w dniu, kiedy ostateczne staje się postanowienie o zatwierdzeniu ugody wydane w II instancji, traci moc *ex lege* (za tym stanowiskiem opowiada się m.in. B. Adamiak⁶²), czy też należy wydać decyzję uchylającą decyzję wydaną w I instancji (W. Dawidowicz⁶³). W. Dawidowicz twierdzi, że art. 119 §2 KPA w żaden sposób nie wpływa na formy, w jakich organ odwoławczy odnosi się do decyzji organu I instancji. Jest to pogląd nietrafny. Art. 119 §2 KPA dokładnie określa hipotezę i dyspozycję normy prawnej. W hipotezie mieszczą się dwa się fakty procesowe: imperatywne oświadczenie woli organu, czyli wydanie postanowienia o zatwierdzeniu ugody i zdarzenie procesowe, a więc upływ czasu do dnia, w którym postanowienie o zatwierdzeniu ugody stało się ostateczne. Dyspozycja zaś jest równie wyraźna: decyzja organu pierwszej instancji traci moc. B. Adamiak twierdzi⁶⁴, że za poglądem W. Dawidowicza przemawiają względy słuszności, jako że decyzja o uchyleniu decyzji I instancji usuwałaby wszelkie wątpliwości co do jej obowiązywania w obrocie prawnym. Z tym stwierdzeniem nie sposób się zgodzić, gdyż żadnych wątpliwości być nie może: wyłącza je zarówno wprost przepis ustawy, jak też wzmianka o utracie mocy przez decyzję I instancji zamieszczana w doręczanym stronom postanowieniach o zatwierdzeniu ugody. Niewątpliwie decyzja I instancji nie musi być osobno uchylana przez organ odwoławczy, gdyż traci moc *ex lege*.

Postanowienie o zatwierdzeniu ugody, jak się podkreśla w doktrynie⁶⁵ i orzecznictwie⁶⁶, kończy sprawę w danej instancji, ma moc decyzji administracyjnej. W związku z tym stwierdzenie jego nieważności i weryfikacja w trybie nadzwyczajnym następują w formie właściwej dla decyzji administracyjnej⁶⁷.

⁶¹ Por. B. Adamiak, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Komentarz*, s. 443.

⁶² Por. B. Adamiak, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Komentarz*, s. 443. Por. też B. Adamiak, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, s. 253.

⁶³ W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, s. 70.

⁶⁴ Por. B. Adamiak, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Komentarz*, s. 444.

⁶⁵ Por. M. Wierzbowski (red.), *Postępowania administracyjne*, s. 175.

⁶⁶ Np. Postanowienie WSA w Olsztynie z 23 03 2009 sygn. II SAB/OI 57/08, publ. w bazie orzeczenia.nsa.gov.pl.

⁶⁷ Wyrok NSA z dnia 15 09 1995 sygn. IV SA 285/95, publ. w bazie orzeczenia.nsa.gov.pl.

Ugoda wchodzi do obrotu prawnego z dniem, w którym postanowienie o zatwierdzeniu ugody zostało doręczone przynajmniej jednej stronie. Orzecznictwo odnoszące się do skutków prawnych doręczenia decyzji administracyjnej przynajmniej jednej stronie ma zastosowanie⁶⁸.

V. Skutki prawne zatwierdzonej ugody. Zatwierdzona ugoda staje się wykonalna w dniu, w którym postanowienie o jej zatwierdzeniu staje się ostateczne. Wtedy stają się wykonalne uprawnienia i obowiązki wynikające z treści ugody. Wniesienie zażalenia na postanowienie o zatwierdzeniu ugody wstrzymuje z mocy prawa jej wykonalność. Wykonalność ugody pociąga za sobą możliwość przymusowej realizacji jej postanowień w trybie postępowania egzekucyjnego. Organ administracji, przed którym została zawarta ugoda ma obowiązek potwierdzić jej wykonalność na egzemplarzu ugody. Przepis ten ma charakter gwarancyjny. By egzekwować postanowienia ugody nie wystarcza, by postanowienie o jej zatwierdzeniu stało się ostateczne. Art. 120 §2 KPA wprowadza kolejną przesłankę formalną wykonalności ugody w postaci urzędowego potwierdzenia jej wykonalności na egzemplarzu tj. odpisie ugody⁶⁹.

Zgodnie z art. 121 KPA zatwierdzona ugoda wywołuje takie same skutki jak decyzja administracyjna. Tak więc kończy postępowanie w danej instancji (skutek procesowy) jak i reguluje prawa i obowiązki materialnoprawne stron (skutek materialnoprawny).

Art. 122 KPA nakazuje stosować do ugody administracyjnej oraz do postanowienia o jej zatwierdzeniu lub odmowie zatwierdzenia przepisy dotyczące decyzji administracyjnej. W zakresie nienormowanym w rozdziale 8. KPA stosuje się wszystkie przepisy regulujące przebieg postępowania ogólnego. Natomiast przepisy o weryfikacji decyzji w postępowaniu nadzwyczajnym mają zastosowanie tylko do postanowienia o zatwierdzeniu lub odmowie zatwierdzenia ugody.

VI. Konstrukcja ugody w KPA. Chcąc opisać konstrukcję ugody w KPA trzeba znaleźć odpowiedź na trzy pytania: czym jest ugoda administracyjna? Co składa się na ugodę administracyjną? Jak to się ma do katalogu prawnych form działania administracji?

Ugoda administracyjna jest czynnością procesową o charakterze złożonym. Zdaniem autora składają się na nią dwie czynności: zawarcie ugody, czyli zgodne oświadczenia woli (o charakterze materialnoprawnym) stron oraz sporządzenie ugody, czyli procesowa czynność faktyczna, dokonywana przez

⁶⁸ Np. wyrok NSA z 22 06 2007 sygn. II OSK 239/07, publ. w bazie orzeczenia. nsa.gov.pl.

⁶⁹ Por. B. Adamiak, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Komentarz*, s. 444.

pracownika organu administracji. Obie czynności zostały powyżej dokładnie omówione. Złożenie tych dwóch czynności, czyli zawarcie i sporządzenie ugody konstytuują pełną, skończoną ugodę administracyjną. Należy uznać, że postanowienie o zatwierdzeniu ugody nie jest częścią ugody. Jest ono odrębną czynnością procesową o całkowicie innej naturze. Zawarta i sporządzona ugoda nie wywołuje skutków materialnoprawnych, lecz wywołuje skutki procesowe. Jest samoistną i dokonaną czynnością procesową, mającą pełną doniosłość prawną. Jako że organ administracji (poprzez upoważnionego pracownika) ma obowiązek sporządzenia ugody, odczytania jej, zebrania podpisów stron oraz złożenia podpisu pracownika, przeto sporządzenie ugody jest prawną formą działania administracji, procesową czynnością faktyczną. Sporządzenie protokołu można tu pominąć: jest czynnością poboczną i nie konstytuuje ugody.

Należy wskazać, że zupełnie osobną prawną formą działania administracji jest postanowienie o zatwierdzeniu lub odmowie zatwierdzenia ugody. To czynność procesowa: imperatywne oświadczenie woli organu administracji, akt administracyjny. Dopiero zatwierdzona w drodze postanowienia ugoda wywiera skutki materialnoprawne. Z drugiej strony tylko zawarcie ugody administracyjnej (jako zdarzenie procesowe) umożliwia organowi administracji wydanie postanowienia o jej zatwierdzeniu lub o odmowie zatwierdzenia.

Zdaniem autora ugoda administracyjna nie jest pod względem procesowym, wbrew popularnym w piśmiennictwie poglądom⁷⁰, jednolitą prawną formą działania administracji. Należy oddzielić samą ugodę, będącą skutkiem czynności organu i stron, od postanowienia o zatwierdzeniu ugody będącego czynnością wyłącznie organu. Z tego punktu widzenia definiowanie ugody jako „*pisemne porozumienie zawarte między stronami postępowania administracyjnego przed organem I lub II instancji, przed którym toczy się postępowanie administracyjne, i zatwierdzone przez ten organ po skontrolowaniu jego prawidłowości*”⁷¹ jest nieuzasadnione. Przepisy KPA nie dają podstaw dla stwierdzenia, jakoby ugodą było porozumienie zawarte i zatwierdzone. Przeciwnie: KPA mówi osobno o zawieraniu ugody i jej zatwierdzaniu. Ugoda niezatwierdzona wciąż pozostaje ugodą. Poza tym uczestnictwo organu administracyjnego przy tak pojętej ugodzie pojmowane jest w doktrynie nadzwyczaj wąsko: „*jest to więc uczestnictwo przez kontrolę prawidłowości porozumienia stron i akceptację tego porozumienia*”⁷². Budzi to wątpliwości, gdyż organ administracji aktywnie uczestniczy przy sporządzaniu ugody: czynności faktyczne organu wspólnie ze zgodnymi oświadczeniami woli stron współkonstytuują ugodę. O dwuczłonowej budowie ugody można mówić

⁷⁰ Por. M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, ss. 274–276.

⁷¹ Ibidem, s. 274.

⁷² Ibidem, s. 276.

wyłącznie w kontekście jej zawarcia i sporządzenia- zgodności oświadczeń woli stron i czynności faktycznej organu. Te argumenty przemawiają za odrzuceniem poglądu, wedle którego *„ugoda administracyjna ma budowę dwuczłonową; w jej skład wchodzi, jako równorzędne elementy składowe, porozumienie stron w kwestiach spornych oraz zatwierdzenie tego porozumienia przez organ administracji”⁷³*.

Jednakże należy podkreślić, że w ujęciu prawnomaterialnym teoria dwuczłonowej budowy ugody administracyjnej składającej się z porozumienia i postanowienia o jej zatwierdzeniu ma swój głęboki sens. Ugoda niezatwierdzona nie wchodzi do obrotu prawnego, nie wywołuje skutków materialnoprawnych tj. nie rodzi skutków w postaci nawiązania, ustania lub zmiany stosunku administracyjnoprawnego o charakterze materialnoprawnym. Ujęcie materialnoprawne, uznające pierwszeństwo stosunków administracyjnoprawnych o charakterze trwałym (w rozumieniu J. Starościaka) domaga się ugody jako jednej prawnej formy działania administracji. W tej pracy jednak przyjęto, że wartością pozwalającą głębiej zrozumieć system prawa administracyjnego jest rozróżnienie prawa materialnego i proceduralnego, stosunków administracyjnoprawnych trwałych i przejściowych, procesowych i materialnych. Specyfika postępowania administracyjnego ujmowanego procesualnie domaga się jego odrębnego zbadania uwzględniającego wyjątkowość stosunków procesowych.

VII. Uwagi de lege ferenda. Analiza przepisów KPA dotyczących ugody administracyjnej pozwala wysoko ocenić regulację tej materii. Poziom legislacji, zwięzłość, mądre usystematyzowanie i wzajemne powiązanie przepisów rozdziału 8 KPA między sobą, jak też z pozostałymi przepisami kodeksu nie uzasadniają wprowadzania generalnych zmian w tych regulacjach. Jednakże potrzebne wydają się dwie poprawki, które przyczyniłyby się do większej przejrzystości przepisów.

Po pierwsze, jak wspomniano już w tej pracy, regulacja dotycząca tego, kto właściwie sporządza ugodę może budzić wątpliwości. Dobrze byłoby w osobnej jednostce redakcyjnej (paragraf lub choćby osobne zdanie) rozwiać te wątpliwości ustanawiając normę, że to upoważniony pracownik organu administracji sporządza ugodę.

Po drugie: konieczna wydaje się zmiana art. 118 §3 KPA czyli kryteriów odmowy zatwierdzenia ugody, poprzez wykreślenie stamtąd zgodności ze słusznym interesem stron. Nowy art. 118 §3 byłby wówczas przepisem szczególnym w stosunku do art. 7 KPA z tej racji, że wyłączałby jakąkolwiek kontrolę organu administracji nad interesem stron czy obywateli. Specyfika ugody polegająca na

⁷³ Ibidem, s. 276.

tym, że strony same mogą decydować o swoich prawach i obowiązkach, same określać swój interes i stopień, w jakim uznają go za słuszny czyni dodatkową troskę organu o zabezpieczenie interesu stron zarówno zbędną, jak i nawet szkodliwą, gdyż ogranicza strony w ich swobodzie umawiania się. Organ administracji nie wchodząc w sferę interesów stron powinien wyłącznie dbać o to, by ugoda była zgodna z wolą ustawodawcy (zgodność z prawem) i interesem ogólnym (interes społeczny).

Niewątpliwie potrzebny jest również pewien zwrot w doktrynie prawa administracyjnego. Rewizji domaga się katalog prawnych form działania administracji. Należałoby wprowadzić tam zasadniczy podział na formy działania procesowe i pozaprocessowe, czyli takie, które mają miejsce w toku procesu administracyjnego i takie, które mają miejsce poza tym procesem. Przy tym należy zaznaczyć, że wiele instytucji prawnych miałyby charakter mieszany, lecz wyraźne rozróżnienie elementu procesowego i nieprocesowego jest niezwykle doniosłe. Przede wszystkim ze względu na kolosalną różnicę pomiędzy naturą norm i stosunków prawnoprocessowych, a materialnoprawnych- różnicę znaną i podkreślaną w teorii prawa administracyjnego (choćby przez J. Starościaka). Na gruncie takich podziałów głębsze przemyślenie statusu ugody administracyjnej i jej konstrukcji wydaje się istotne i potrzebne.

ADMINISTRATIVE SETTLEMENT AND RESOLUTION ON APPROVAL/REFUSAL OF APPROVAL OF SETTLEMENT

The purpose of this article is to present the institution of administrative procedural law, the administrative settlement, regulated under Chapter 8 of the Administrative Procedure Code (APC). The conditions of admissibility of the settlement, the mode of its preparation, inspection and approval have been discussed. In context of the introduced classification of procedural facts, there have been made a detailed procedural analysis of procedural actions of the parties and administration authority in the procedure of conclusion, preparation and approval of the settlement. In relation to the views of doctrine and jurisprudence the author examines the normative construction of settlement in the APC. The view prevailing in the doctrine considers administrative settlement as an agreement concluded by the parties and approved by the administration authority (so-called binary construction of administrative settlement). Recognizing this view as erroneous the author shows that, from the procedural point of view, the settlement is constituted solely by the agreement concluded by the parties, prepared by the administration authority and signed by an authorized officer of the administration authority and by the parties. Defined in such way, the administrative settlement is a non-imperial legal form of action of administration- the actual action consisting of preparing the settlement and signing it by an authorized officer. Unapproved administrative settlement has the procedural effects such as the obligation of inspection and obligation to issue a resolution on its approval (refusal of approval). Approval (refusal of approval) of the administrative settlement, in the form of resolution, is a separate legal form of action of administration, the unilateral imperial declaration of will, the administrative act.