



You have downloaded a document from  
**RE-BUŚ**  
repository of the University of Silesia in Katowice

**Title:** Uгода administracyjna w świetle nowelizacji “Kodeksu postępowania administracyjnego” z 2017 roku

**Author:** Magdalena Strożek-Kucharska, Klaudia Grochol

**Citation style:** Strożek-Kucharska Magdalena, Grochol Klaudia. (2017). Uгода administracyjna w świetle nowelizacji “Kodeksu postępowania administracyjnego” z 2017 roku. W: A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska (red.), “Nowe instytucje procesowe w postępowaniu administracyjnym w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 roku” (s. 75-96). Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIWERSYTET ŚLĄSKI  
W KATOWICACH



Biblioteka  
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego

Magdalena Strożek-Kucharska, Klaudia Grochol

# Uгода administracyjna w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z 2017 roku

## 1. Wprowadzenie

Zmiany wprowadzone ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. w rządowym projekcie ustawy nowelizującej między innymi Kodeks postępowania administracyjnego [dalej: k.p.a.]<sup>1</sup>, które weszły w życie z dniem 1 czerwca 2017 r.<sup>2</sup>, obejmują również ugodę administracyjną uregulowaną w art. 114–122 k.p.a.

Mimo stworzonej przez ustawodawcę możliwości korzystania w ogólnym postępowaniu administracyjnym z ugody administracyjnej, jest ona wykorzystywana sporadycznie i nie stanowi prognozowanej alternatywy dla decyzji administracyjnej, będącej najczęściej stosowanym sposobem rozstrzygnięcia przez organ administracji indywidualnych spraw administracyjnych. Wydaje się zatem, że wprowadzone wymienioną nowelą zmiany w zakresie przesłanek pozwalających na posługiwanie się ugodą administracyjną mają na celu przede wszystkim stworzenie warunków do jej szerszego stosowania. To, czy taki skutek w rzeczywistości zostanie osiągnięty, zweryfikują najbliższe lata.

Sposób uregulowania możliwości zawierania ugody w ogólnym postępowaniu administracyjnym w stanie sprzed nowelizacji oraz obowiązki

---

<sup>1</sup> Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw. Druk nr 1183, <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1183> [Data dostępu: 30.03.2017 r.].

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw. Dz.U. 2017, poz. 935 [dalej: nowelizacja].

spełnienia dość kazuistycznie wskazanych w k.p.a. przesłanek stwarzały stronom postępowania oraz organowi administracyjnemu wiele trudności, zniechęcających do korzystania z takiego sposobu rozstrzygania spraw administracyjnych.

Ugoda administracyjna występuje w polskim prawie administracyjnym procesowym od 1980 r., jako alternatywa dla decyzji administracyjnej i niewładczy sposób rozstrzygania spraw administracyjnych<sup>3</sup>. Wśród powodów wprowadzenia niniejszej instytucji do k.p.a. wymienia się przede wszystkim chęć zademonstrowania obywatelom złagodzonego aparatu przymusu państwowego przy wydawaniu decyzji i tym samym „otwarcie administracji na obywatela”, polegające na możliwości kreowania treści stosunku prawnego przez strony postępowania administracyjnego<sup>4</sup>. Ugoda miała być elementem rozwoju demokratyzmu postępowania dzięki wzmocnieniu aktywnego udziału w nim jednostki<sup>5</sup>. Ponadto jej wprowadzenie uzasadniano koniecznością judycjalizacji postępowania administracyjnego i upodobnienia go do postępowania sądowego<sup>6</sup>. Równocześnie wprowadzenie instytucji ugody administracyjnej miało wpływać na przyspieszenie postępowania administracyjnego, stanowiąc formę przejściową między umową a indywidualnym aktem zewnętrznym. Jak słusznie wskazał Z. Kmiecik, „ugoda stanowi alternatywną – wobec decyzji – formę załatwienia sprawy i to wzmacniającą pozycję procesową stron wobec organu administracji, jak też eliminującą ryzyko sporu z administracją (w tym sensie jest »własnością stron«, wynikiem ich poczynań)”<sup>7</sup>. Nie kwestionując przytoczonych teorii, które uzasadniały wprowadzenie ugody administracyjnej do ogólnego postępowania administracyjnego, trzeba jednak zwrócić uwagę na jej szczególnie zastosowanie. Podstawową przesłanką, jaka musi zostać spełniona, by doszło do rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej w formie ugody, jest istnienie dwóch stron postępowania o spornych interesach. Tym samym faktycznie zakres jej stosowania jest znikomy, będzie bowiem mogła być stosowana tylko w niektórych sprawach – mianowicie w tych, w których wystąpią strony o spornych interesach, czyli przede wszystkim w sprawach o charakterze cywilnym, które na podstawie ustawy poddane zostały rozstrzygnięciu w trybie ad-

<sup>3</sup> Artykuł 11 pkt 55 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego. Dz.U. nr 4, poz. 8 ze zm.

<sup>4</sup> J. ZIMMERMANN: *Prawo administracyjne*. Kraków 2006, s. 350.

<sup>5</sup> J. STAROŚCIAK: *Prawne formy i metody działania administracji*. W: „System Prawa Administracyjnego”. T. 3. Red. T. RABSKA, J. ŁĘTOWSKI. Wrocław 1978, s. 91.

<sup>6</sup> J. ZIMMERMANN: *Prawo...*, s. 351.

<sup>7</sup> Z. KMECIK: *Mediacja i koncyliacja w prawie administracyjnym*. Warszawa 2004, s. 101–102.

ministracyjnym. Przykładem może być art. 30 prawa wodnego<sup>8</sup>, w świetle którego właściciele gruntów mogą w drodze pisemnej ugody ustalić zmiany stanu wody na gruntach, jeśli zmiany te nie wpłyną szkodliwie na inne nieruchomości lub gospodarke wodną. Tym samym tylko w specyficznych sprawach, które co do zasady mogłyby zostać ustalone w procedurze cywilnej, ugoda administracyjna będzie mogła być stosowana, z uwagi na to, że zostały one poddane reżimowi procedury administracyjnej (zostały niejako przyporządkowane do tego postępowania) i w rzeczywistości to przepis prawa warunkuje możliwość rozstrzygnięcia sporu między stronami w formie ugody administracyjnej. I tu pojawia się *ratio legis* wprowadzenia ugody – może ona przyspieszyć postępowanie, z uwagi na to, że procedura postępowania sądowego (zarówno sądu powszechnego jak i administracyjnego) jest co do zasady bardziej skomplikowana i dłuższa niż możliwość rozwiązania kwestii spornych w formie ugody administracyjnej.

## 2. Zmiany w uregulowaniu ugody administracyjnej od 1980 roku

Wobec faktu, że ugoda administracyjna nie odgrywa roli, jaką zakładał ustawodawca – tzn. faktycznie nie stanowi alternatywny dla decyzji administracyjnej z uwagi na to, że może być stosowana wyłącznie w ściśle określonych przypadkach, a tym samym jest wykorzystywana w ogólnym postępowaniu administracyjnym sporadycznie – istniała konieczność modyfikacji dotychczasowych przepisów regulujących ugode administracyjną (lub zrezygnowanie z niej), tym bardziej, że sposób uregulowania ugody od chwili jej wprowadzenia do k.p.a. do nowelizacji z 2017 r. nie uległ żadnym zmianom. Ugoda funkcjonowała więc w k.p.a. w kształcie niezmienionym przez okres 37 lat. Jedyna zmiana polegała na zastąpieniu organu administracji państwowej<sup>9</sup> organem administracji publicznej<sup>10</sup>. Jednakże same przesłanki umożliwiające zawarcie ugody administracyjnej, jej elementy oraz forma nie były w żaden sposób modyfikowane.

---

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne. Tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 1121 ze zm.

<sup>9</sup> Artykuł 114 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego w brzmieniu obowiązującym od 1 września 1980 r. Dz.U. 1980, nr 9, poz. 1121.

<sup>10</sup> Artykuł 114 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego zmieniony ustawą z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa. Dz.U. nr 162, poz. 1126.

Można więc zaryzykować stwierdzenie, że jest to jedna z nielicznych instytucji obowiązujących w polskiej procedurze administracyjnej, która od chwili jej wprowadzenia przez ponad 37 lat obowiązywała w niezmiennym kształcie. Zatem konieczne było albo dokonanie modyfikacji przesłanek zawarcia ugody administracyjnej, które być może spowodują jej szersze zastosowanie, albo też zrezygnowanie z tej formy rozstrzygania spraw administracyjnych. Ustawodawca uznał, że konieczne jest zmodyfikowanie dotychczasowych przesłanek umożliwiających zawarcie ugody administracyjnej, co z kolei może przyczynić się do jej szerszego stosowania. Nie negując zmian dotyczących ugody administracyjnej wprowadzonych na skutek wejścia w życie nowelizacji, mimo wszystko konieczne jest rozważenie zasadności jej funkcjonowania w k.p.a. Argumenty za jej wprowadzeniem zostały wskazane powyżej. Pozostaje jednak kwestia, której ustawodawca w uzasadnieniu do nowelizacji oraz w pracach na nią nie porusza, a mianowicie, czy spór między stronami słusznie jest przedmiotem postępowań administracyjnych, czy też rozwiązanie spraw spornych nie powinno być wyłączną domeną sądów. To sądy są organami powoływanymi do rozstrzygania spraw spornych i faktycznie trudne do obrony jest uzasadnienie właściwości organów administracyjnych do rozstrzygania spraw spornych, a tym samym w ogóle funkcjonowania ugody administracyjnej w k.p.a. Jednak biorąc pod uwagę fakt, że ustawodawca, nowelizując k.p.a., z jednej strony łagodzi dotychczasowe przesłanki pozwalające na zawarcie ugody administracyjnej, a z drugiej wprowadza również instytucję mediacji w postępowaniu administracyjnym, wydaje się, że można zaryzykować twierdzenie, że nowelizacja ma wzmacniać niewładcze formy działania administracji.

### 3. Regulacja ugody administracyjnej w k.p.a. przed nowelizacją a zakres nowelizacji przepisów

Wprowadzając instytucję ugody do ogólnego postępowania administracyjnego, ustawodawca precyzyjnie określił warunki skorzystania przez strony postępowania z możliwości jej zawarcia. Stan prawny sprzed nowelizacji przewidywał następujące przesłanki, których łączne spełnienie warunkowało możliwość zawarcia ugody administracyjnej:

- a) sprawa administracyjna załatwiana w formie decyzji administracyjnej musiała być zawisła przed organem administracji publicznej;
- b) za ugodowym załatwieniem sprawy miał przemawiać charakter sprawy administracyjnej;

- c) zawarcie ugody miało się przyczynić do uproszczenia lub przyspieszenia postępowania;
- d) ugodowemu załatwieniu sprawy administracyjnej nie mógł się sprzeciwiać przepis prawa;
- e) ugodowe załatwienie sprawy administracyjnej ograniczone było przesłanką okresu, w którym dopuszczalne było zawarcie ugody, czyli od daty wszczęcia postępowania w danej instancji do czasu wydania decyzji w danej sprawie;
- f) zgodne oświadczenie stron o zamiarze zawarcia ugody, złożone przed organem administracji publicznej<sup>11</sup>.

Wobec tego konieczna jest analiza wymienionych przesłanek oraz zakresu zmian legislacyjnych dotyczących ugody administracyjnej. Przed wejściem w życie omawianej nowelizacji J. Wegner-Kowalska<sup>12</sup> wskazała, że: „zaproponowane zmiany w zakresie regulacji ugody administracyjnej mają na celu uproszczenie postępowania. Przesłankami zawarcia ugody mają być wyłącznie charakter sprawy oraz brak kolizji z prawem lub interesem publicznym”.

Po pierwsze, stan prawny sprzed nowelizacji zakładał że, ugoda może być zawarta wyłącznie podczas postępowania administracyjnego. Przesłanka ta nie uległa żadnej zmianie na skutek wprowadzonej nowelizacji. Do zawarcia ugody nie mogło i nadal nie może dojść samoistnie, a jedynie po wszczęciu postępowania zmierzającego do wydania decyzji administracyjnej. Innymi słowy, ugoda może zostać zawarta wyłącznie w sprawie załatwianej w formie decyzji administracyjnej i w czasie trwania postępowania administracyjnego. Ewentualne porozumienie stron co do treści ugody i jej zawarcie przed wszczęciem postępowania albo bez jego wszczęcia nie wywołuje żadnych skutków prawnych<sup>13</sup>. Możliwość zawarcia ugody nadal powstaje z chwilą wszczęcia postępowania przed organem administracyjnym danej instancji i trwa do czasu wydania decyzji w sprawie<sup>14</sup>. Zawarcie ugody może nastąpić w każdym stadium postępowania prowadzonego w trybie zwyczajnym przez organ I instancji oraz postępowania odwoławczego od momentu wszczęcia postępowania do czasu wydania decyzji administracyjnej. Nie jest natomiast dopuszczalne zawarcie ugody w okresie pomiędzy wydaniem decyzji przez organ I instancji a wniesieniem odwołania, ponieważ w tym czasie postępowanie się nie toczy. Natomiast w sytuacji,

<sup>11</sup> B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 2008, s. 554–555.

<sup>12</sup> J. WEGNER-KOWALSKA: *Ugoda (114–122 k.p.a.)*. W: *Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym. Raport zespołu eksperckiego z prac w latach 2012–2016*. Red. Z. KMIECIAK. Warszawa 2017, s. 135.

<sup>13</sup> Wyrok NSA z dnia 7 lipca 2011 r., I OSK 1277/10. Legalis nr 359504.

<sup>14</sup> B. GIERCZAK: *Ugoda administracyjna*. „Casus” 2004, nr 2, s. 28.

gdy na skutek uchylenia decyzji przez organ odwoławczy na podstawie art. 138 §2 k.p.a. sprawa została zwrócona organowi I instancji, strony mogą zawrzeć ugode w toku jej ponownego rozpatrywania przez ten organ<sup>15</sup>. Kwestią wymagającą wyjaśnienia jest również dopuszczalność zawarcia ugody administracyjnej w postępowaniach nadzwyczajnych. Jak słusznie zasygnalizowała B. Adamiak<sup>16</sup>, niedopuszczalne jest zawarcie ugody administracyjnej w postępowaniach nadzwyczajnych, z wyjątkiem przypadku, w którym zawarcie ugody może nastąpić po weryfikacji decyzji w trybie nadzwyczajnym, gdy zostanie „odtworzona możliwość merytorycznego rozpatrzenia sprawy. [...] przedmiotem postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji nie jest merytoryczne rozpatrzenie sprawy indywidualnej, ale zbadanie, czy decyzja jest dotknięta jedną z wad wskazanych w art. 156 §1 k.p.a. Z uwagi na tak określony przedmiot postępowania wykluczona jest możliwość zawarcia ugody w jego toku między stronami. Zawarcie ugody byłoby jednak możliwe po otwarciu postępowania zwyczajnego wskutek stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej na podstawie art. 158 §1 k.p.a.”<sup>17</sup> Uwagi te są nadal aktualne. Podobne zastrzeżenia dotyczą wyłączenia możliwości zawarcia ugody w postępowaniu wznowieniowym. W takim zakresie właściwy organ administracji ustala, czy zachodzą podstawy wznowienia wynikające z art. 145 §1 oraz art. 145a §1 i art. 145b §1 k.p.a. Jednak po przeprowadzeniu postępowania co do przyczyn wznowienia i po ustaleniu przez organ, że kwalifikowana wadliwość postępowania miała wpływ na treść decyzji organ uchyła decyzję dotychczasową i wydaje nową decyzję, rozstrzygającą sprawę co do istoty. Zawarcie ugody między stronami byłoby więc możliwe do czasu wydania przez organ nowej decyzji<sup>18</sup>.

Ponadto stan prawny przed nowelizacją zakładał, że ugoda administracyjna może być zawarta tylko przed tym organem administracji, przed którym toczy się postępowanie, a zawarcie ugody przed innym organem nie wywołuje skutku prawnego. Ta kwestia również pozostaje niezmienną na skutek nowelizacji<sup>19</sup>.

Po drugie, ograniczeniem stosowania ugody w stanie prawnym przed nowelizacją, jak i obecnie jest konieczność, by za jej zawarciem przemawiał charakter sprawy, co oznacza, że nadal jest ona możliwa tylko wtedy, gdy

---

<sup>15</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 września 2004 r., IV SA 704/03. Legalis nr 69458.

<sup>16</sup> B. ADAMIAK, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Red. B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI. Warszawa 2004, s. 534.

<sup>17</sup> Ibidem.

<sup>18</sup> A. WRÓBEL, w: M. JAŚKOWSKA, A. WRÓBEL: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 2016, s. 636.

<sup>19</sup> Ibidem.

interesy stron, mimo że są sporne, są do pogodzenia<sup>20</sup>. Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, chodzi o te sytuacje, w których „przyznanie prawa jednej stronie odbywać się będzie kosztem drugiej, która będzie musiała go przestrzegać, albo przyznanie prawa jednej stronie wykluczy przyznanie go innej”<sup>21</sup>. Źródłem spornego charakteru sprawy administracyjnej jest konkretny przepis prawa materialnego, z którego wynikają interesy prawne stron postępowania. Jak słusznie wskazuje H. Knysiak-Molczyk, sens ugody stanowi czynienie sobie przez strony wzajemnych ustępstw w zakresie ich praw i obowiązków<sup>22</sup>, co potwierdza, że może być zawarta tylko wówczas, gdy strony mają przeciwstawne interesy.

Równocześnie należy zaznaczyć, że ugoda w dalszym ciągu może zostać zawarta wyłącznie między stronami postępowania administracyjnego w rozumieniu art. 28 k.p.a., uzupełnionym w art. 29–30 k.p.a. Oznacza to przede wszystkim konieczność występowania dwóch stron o spornych<sup>23</sup> interesach, a nadto brak możliwości dokonania tej czynności z organem<sup>24</sup>. Ponadto ugoda nadal musi być zawarta przez wszystkie strony uczestniczące w sporze. Nie można bowiem w formie ugody ustalić praw i obowiązków części stron postępowania, a w stosunku do pozostałych orzec w formie decyzji administracyjnej<sup>25</sup>.

Ugoda dotyczy sytuacji materialnej stron, dlatego należy wykluczyć możliwość jej zawarcia pomiędzy stroną a podmiotem na prawach strony<sup>26</sup>, którego udział w postępowaniu ma charakter procesowy, fakultatywny<sup>27</sup>.

Stan prawny sprzed nowelizacji przewidywał, że ugoda administracyjna może być zawarta wtedy, gdy przyczyni się to do uproszczenia lub przyspieszenia postępowania. Jak wskazywała doktryna: „Te dwie możliwości rozdzielone zostały spójnikiem »lub«, co oznacza, że możliwe jest wykazanie istnienia jednej z tych okoliczności, jak i ich współistnienie”<sup>28</sup>. Nie było więc potrzeby wykazywania występowania zarówno przesłanki „uproszczenia”,

<sup>20</sup> J. ZIMMERMANN: *Prawo...*, s. 351.

<sup>21</sup> G. ŁASZCZYCA, C. MARTYSZ, A. MATAN: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. T. 1. Kraków 2007, s. 146.

<sup>22</sup> H. KNYSIAK-MOLCZYK: *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*. Warszawa 2004, s. 222.

<sup>23</sup> J. ZIMMERMANN: *Prawo...*, s. 351.

<sup>24</sup> Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 9 sierpnia 2007 r., II SA/Sz 487/07. Legalis nr 115027.

<sup>25</sup> G. ŁASZCZYCA, C. MARTYSZ, A. MATAN: *Kodeks...*, s. 146.

<sup>26</sup> O statusie uczestników na prawach strony zob. A. GRONKIEWICZ: *Organizacja społeczna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*. Warszawa 2012, s. 217.

<sup>27</sup> Wyrok NSA z dnia 17 listopada 1988 r., IV SA 855/88. Legalis 36409; Wyrok NSA z dnia 21 grudnia 1999 r., IV SA 2054/97. Legalis nr 178744.

<sup>28</sup> K. KLONOWSKI, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Red. H. KNYSIAK-MOLCZYK. Warszawa 2015, s. 797.



jak i „przyspieszenia”. Wydaje się jednak, że jeśli sprawa ma charakter sporny i występuje wiele stron, szybciej można ją rozstrzygnąć, wydając decyzję administracyjną. Możliwość zawarcia ugody w kontekście wymienionej przesłanki zdecydowanie utrudniała konieczność przeprowadzenia często żmudnych negocjacji między stronami postępowania dążących do wypracowania konsensusu oraz istniejący obowiązek skontrolowania przez organ administracji prawidłowości poczynionych przez strony ustaleń. Według B. Adamiak<sup>29</sup>, w przesłance tej występowały dwa aspekty. Pierwszy z nich to uproszczenie postępowania, które będzie polegało na zwolnieniu organu administracji publicznej od obowiązku przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w formie rozprawy. Zwolnienie to jednak nie było pełne, organ administracji publicznej bowiem, kontrolując prawidłowość ugody, musiał skontrolować prawidłowość ustalonego stanu faktycznego sprawy administracyjnej. Uproszczenie więc dotyczyć mogło jedynie czynności pertraktacji między stronami co do wyważenia słusznego interesu w sprawie. Aspekt przyspieszenia sprawia, że ugodowe załatwienie sprawy może się przyczynić do przyspieszenia ostatecznego załatwienia sprawy administracyjnej, z uwagi na to, że pełne zharmonizowanie spornych interesów stron prowadzić może do zaniechania korzystania przez strony z prawa do wnoszenia środków zaskarżenia. Ocena wystąpienia tej przesłanki należała do organu administracji publicznej<sup>30</sup>. Hanna Knysiak-Molczyk stała na stanowisku, że na etapie pocuczenia stron o możliwości i konsekwencjach zawarcia ugody administracyjnej trudno przewidzieć, czy ugoda między stronami w ogóle zostanie zawarta i czy strony nie będą korzystać z przysługujących im środków zaskarżenia<sup>31</sup>. Bez wątplenia stanem pożądanym byłoby powstrzymanie się stron postępowania od zaskarżania ugody, której treść *de facto* same ustaliły. Nie zmienia to jednak faktu, że postanowienie o zatwierdzeniu ugody mogło zostać poddane weryfikacji, w związku z czym trudno uznać, że doszło do przyspieszenia postępowania administracyjnego.

Nowelizacja k.p.a. wprowadziła zasadnicze zmiany w zakresie wskazanej obligatoryjnej przesłanki pozwalającej na stosowanie ugody administracyjnej. *Novum* w tym zakresie polega na całkowitej rezygnacji przez ustawodawcę z warunku „przyspieszenia lub uproszczenia postępowania”, jako przesłanki pozytywnej do zawarcia ugody administracyjnej. Słusznie w kontekście wspomnianej przesłanki wskazywano w piśmiennictwie prawniczym, że ma ona charakter subiektywny. W uzasadnieniu do projektu ustawy nowelizującej przyjęto, że: „Przesłanka ta ma bowiem w znacznej mierze charakter ocenny i może w sposób nieuzasadniony ograniczać liczbę spraw, w których ugoda

<sup>29</sup> B. ADAMIAK, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Red. B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI. Warszawa 2016, s. 550.

<sup>30</sup> *Ibidem*.

<sup>31</sup> H. KNYSIAK-MOLCZYK: *Uprawnienia...*, s. 224.

zostaje zawarta. Ponadto przyjmuje się, że zawarcie i zatwierdzenie ugody – nawet jeśli powoduje pewne przedłużenie postępowania w ścisłym znaczeniu, może finalnie istotnie skrócić czas załatwienia danej sprawy, gdyż w większości takich przypadków wyeliminowana zostanie potrzeba zaskarżenia władczego aktu administracyjnego<sup>32</sup>. Wydaje się, że zaproponowane rozwiązanie ma na celu uproszczenie i ułatwienie zawierania ugody administracyjnej przez strony. Stanowisko zaprezentowane w Raporcie zespołu eksperckiego było następujące: „Zaproponowane zmiany mają na celu uproszczenie postępowania w przedmiocie zawarcia ugody. Przesłankami zawarcia ugody będą wyłącznie charakter sprawy oraz brak kolizji z prawem lub interesem publicznym<sup>33</sup>. Zgodnie z brzmieniem art. 114 k.p.a. w wersji wprowadzonej w nowelizacji k.p.a., „w sprawie, w której toczy się postępowanie administracyjne, strony mogą zawrzeć ugode, jeżeli charakter sprawy na to pozwala i nie sprzeciwiają się temu przepisy szczególnie<sup>34</sup>. Wydaje się, że wprowadzona przez ustawodawcę zmiana, polegająca na rezygnacji z przesłanki przyspieszenia lub uproszczenia postępowania administracyjnego, może mieć wpływ na szersze spektrum stosowania ugody administracyjnej w postępowaniu ogólnym, przede wszystkim z uwagi na fakt, że nawet przedłużające się negocjacje stron, jak również konieczność weryfikacji ustaleń zawartych w ugodzie przez organ administracyjny nie będą rzutowały na wykluczenie możliwości rozwiązania sporu w tym trybie.

Natomiast w odniesieniu do przyjętej zmiany, polegającej na zastąpieniu sformułowania, że „ugodzie nie sprzeciwia się przepis prawa” zdaniem, że „ugodzie nie sprzeciwia się przepis szczególnie”, warto zauważyć, że *de facto* nie wnosi ona zasadniczych modyfikacji dopuszczalności możliwości zawarcia ugody. Stąd obowiązkiem organu administracji jest każdorazowe rozstrzygnięcie, czy przepis szczególnie nie wyklucza możliwości rozstrzygnięcia sporu w formie ugody administracyjnej. Przykładem przepisu szczególnie, który uniemożliwia rozstrzygnięcie sporu w tej formie, może być chociażby art. 118 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami<sup>35</sup>, zgodnie z którym w postępowaniu wyłączeniowym nie stosuje się przepisów o ugodzie administracyjnej.

---

<sup>32</sup> Projekt ustawy o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw z projektami aktów wykonawczych skierowany do Marszałka Sejmu RP, Warszawa 28 grudnia 2016 r., <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/F3388D1AB00B1313C125809D004C3C8E/%24File/1183.pdf> [Data dostępu: 9.03.2017 r.], s. 88.

<sup>33</sup> Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym. Raport zespołu eksperckiego, [http://www.nsa.gov.pl/download.php?id=345&mod=m/11/pliki\\_edit.php](http://www.nsa.gov.pl/download.php?id=345&mod=m/11/pliki_edit.php) [Data dostępu: 14.03.2017 r.], s. 152.

<sup>34</sup> Projekt ustawy o zmianie ustawy..., s. 12.

<sup>35</sup> Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 2147 ze zm.

Przytoczone rozważania na temat regulacji art. 114 k.p.a. oraz art. 115 k.p.a. należy uzupełnić o stanowiska dotyczące postulowanych w ich zakresie zmian, zgłoszone przed wejściem w życie ustawy nowelizującej. Postulaty dotyczące konieczności modyfikacji art. 114 k.p.a. były przedmiotem uwag zgłoszonych w ramach konsultacji publicznych po ukazaniu się projektu nowelizowanej ustawy z lipca 2016 r. Już rządowy projekt lipcowy<sup>36</sup> zakładał modyfikację jednej z przesłanek, z dotychczasowego „ugodzie nie sprzeciwia się przepis prawa” na „ugodzie nie sprzeciwia się przepis szczególny”. Zasadne jest więc przytoczenie stanowisk wyrażonych w ramach konsultacji publicznych. Ciekawą uwagę zgłosił Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych: „Uгода administracyjna jest w istocie instytucją martwą w praktyce administracyjnej. Usunięcie jednej z przesłanek dopuszczalności ugody (art. 114 k.p.a.), tj. tzw. przesłanki organizacyjnej, niewiele w tej praktyce zmieni. Można by zatem rozważyć próbę uproszczenia procedury ugodowej poprzez przyjęcie zasady, że ugoda byłaby skuteczna już z dniem jej zawarcia przez strony przed organem administracji publicznej. Kontrolę treści ugody (a taki jest cel dzisiejszej regulacji nakazującej zatwierdzenie ugody) można bowiem realizować na bieżąco – w ramach czynności, które bezpośrednio zmierzają do zawarcia ugody. Upoważniony pracownik mógłby od razu akceptować treść ugody albo sprzeciwiać się jej treści, a w tym ostatnim przypadku, w braku porozumienia stron uwzględniającego zastrzeżenia pracownika, zakończyć postępowanie ugodowe, umożliwiając organowi wydanie decyzji administracyjnej”<sup>37</sup>. Minister Rozwoju nie uznał tej uwagi za bezzasadną, skoro wyraził następujące stanowisko: „Do rozważenia – kontrola treści ugody w ramach czynności, które bezpośrednio zmierzają do zawarcia ugody”<sup>38</sup>. Jednak w kolejnych pracach nad tekstem ustawy nowelizującej odstąpiono od wskazywanej wcześniej możliwości, pozostawiając konieczność zatwierdzenia ugody przez organ administracyjny prowadzący postępowanie, czyli dotychczasowy wymóg zatwierdzenia ugody przez organ administracji w niezmienionym kształcie. Wydaje się, że rozwiązanie to jest słuszne. Kontrola bieżąca nad tekstem przyszłej ugody administracyjnej nie jest tożsama z zatwierdzeniem jej przez organ administracji, które z pewnością ma większą doniosłość prawną niż rozważane na etapie prac legislacyjnych bieżące kontrolowanie treści ugody i zgłaszanie ewentualnych zastrzeżeń na etapie ustalania jej ostatecznego kształtu. Dopiero przedstawienie ostatecznej treści ugody organowi administracyjnemu pozwala bowiem na dokonanie merytorycznej i prawnej oceny dopuszczalności zawartych w niej ustaleń.

<sup>36</sup> *Projekt ustawy o zmianie ustawy...*, s. 12.

<sup>37</sup> <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363091/12363096/dokument250301.pdf> [Data dostępu: 30.03.2017 r.], s. 170.

<sup>38</sup> *Ibidem*.

Dyspozycja art. 116 § 1 k.p.a., w stanie sprzed nowelizacji, zgodnie z którym, organ administracji publicznej odroczy wydanie decyzji i wyznaczy stronom termin do zawarcia ugody, jeśli złożą one zgodne oświadczenie o zamiarze jej zawarcia, służyć realizacji wyrażonej w art. 13 k.p.a. zasady ugodowego załatwiania spraw. Przepis art. 116 § 1 k.p.a. zobowiązywał organ administracji publicznej, by ten (w przypadku gdy strony postępowania składają zgodne oświadczenie o zamiarze zawarcia ugody administracyjnej) zapewnił im realną możliwość dojścia do porozumienia. Oświadczenie woli stron powinno być złożone na piśmie bądź utrwalone w formie pisemnej przez organ administracji, podpisanej przez strony<sup>39</sup>. Wobec tego wola zawarcia ugody nie mogła być domniemana. Możliwość zawarcia ugody administracyjnej była więc szczególnym uprawnieniem przyznanym przez ustawodawcę stronom postępowania administracyjnego. Nie było przepisu prawa, który nakładałby na strony obowiązek zawarcia ugody. Organ administracyjny nie posiadał żadnej kompetencji do nakładania na strony obowiązku zawarcia ugody, przede wszystkim z uwagi na to, że ugoda była i jest formą niewładczą rozstrzygania sporów administracyjnych. Jednocześnie nie wolno mu było stosować żadnych form nacisku oraz wyciągać jakichkolwiek negatywnych konsekwencji wobec stron postępowania uchylających się od zawarcia ugody<sup>40</sup>. Sytuacja prawna organu prowadzącego postępowanie była i jest zupełnie odmienna od uprawnień nadanych stronom. Z przepisów prawa już przed nowelizacją wynikał obowiązek nakłaniania stron przez prowadzącego postępowanie do rozwiązania spornej kwestii w drodze ugody administracyjnej. Obowiązek ten już przed zmianą prawa był konsekwencją zawartej w art. 13 § 2 k.p.a. zasady ogólnej polubownego załatwiania spraw spornych<sup>41</sup>. Jeśli strony złożyły zgodne oświadczenie o zamiarze zawarcia ugody, to organ był i nadal jest zobowiązany odroczyć wydanie decyzji administracyjnej w toku postępowania. Ustawodawca nie uregulował jednak tej okoliczności, jako jednej z przesłanek z art. 97 § 1 k.p.a. powodujących zawieszenie postępowania, co oznacza, że mamy do czynienia wyłącznie z odroczeniem wydania decyzji, a nie z zawieszeniem postępowania. Postępowanie ugodowe jest więc fragmentem cały czas trwającego postępowania administracyjnego. Odroczenie wydania decyzji oraz wyznaczenie stronom terminu do zawarcia ugody nie przerywa biegu terminów przewidzianych w art. 35 k.p.a.<sup>42</sup>

<sup>39</sup> B. ADAMIAK, w: *Kodeks...*, 2016, s. 552.

<sup>40</sup> B. GIERCZAK: *Ugoda...*, s. 28.

<sup>41</sup> A. WIKTOROWSKA: *Akt administracyjny*. W: *Prawo administracyjne*. Red. M. WIERZBOWSKI, Z. CIEŚLAK, J. JAGIELSKI, J. LANG, M. SZUBIAKOWSKI, A. WIKTOROWSKA. Warszawa 2003, s. 286.

<sup>42</sup> Z. JANKU: *Czy ugoda administracyjna jest formą działania administracji publicznej*. W: *Ewolucja prawnych form działania administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji*

Zmianie nie uległa również na skutek nowelizacji następująca kwestia. W celu odroczenia wydania decyzji organ nadal wydaje postanowienie, na które zażalenie nie przysługuje. Natomiast, mimo wyrażenia zgody na zawarciu ugody administracyjnej, organ administracyjny wyda decyzję w przypadku, gdy którakolwiek ze stron odstąpi od zawarcia ugody (co może uczynić w każdym czasie) lub w wyznaczonym przez organ terminie nie dojdzie do jej zawarcia. Jak wskazuje C. Martysz, zarówno odstąpienie od zawarcia ugody, jak i wyrażenie woli o jej zawarciu nie mogą być dorozumiane<sup>43</sup>.

Ustawodawca na skutek wprowadzonej nowelizacji przepisów nadał organowi nowe kompetencje dotyczące zawierania ugody przez strony. W świetle zmian wprowadzonych w wyniku nowelizacji k.p.a.: „Organ administracji publicznej odroczy wydanie decyzji i wyznaczy stronom termin do zawarcia ugody, jeżeli istnieją przesłanki do jej zawarcia, pouczając strony o trybie i skutkach zawarcia ugody”<sup>44</sup>. Tym samym organ administracji publicznej uzyskał kompetencję do odroczenia wydania decyzji i wyznaczenia stronom odpowiedniego terminu na zawarcie ugody nie tylko wówczas, gdy same strony oświadczą zgodnie o zamiarze zawarcia ugody, ale także w każdym innym przypadku, gdy organ uzna, że spełnione są przesłanki do rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej w tej formie. Tym samym organ nie będzie już ograniczony wnioskiem stron w zakresie rozwiązania sporu w drodze ugody, ale sam będzie mógł zainicjować rozwiązanie sporu w tym trybie. W uzasadnieniu do ustawy nowelizującej podkreślono, że: „Zmiana ta ma istotne znaczenie, bowiem wyposaży organy w wyraźną kompetencję do wskazywania stronom możliwości wykorzystania tego prostszego i szybszego rozwiązania, z jednoczesnym obowiązkiem pouczenia stron o trybie i skutkach zawarcia ugody”<sup>45</sup>.

Do propozycji zmiany art. 116 k.p.a. zgłoszono liczne uwagi w ramach uzgodnień międzyresortowych. Prezes Wyższego Urzędu Górniczego stwierdził, że: „Wątpliwości budzi, czy organ administracji publicznej będzie zobowiązany do odroczenia wydania decyzji i wyznaczenia stronom terminu do zawarcia ugody każdorazowo, jeżeli – w ocenie organu – zaistnieją przesłanki do jej zawarcia, tj. gdy przemawia za tym charakter sprawy i nie sprzeciwia się temu przepis prawa (art. 114 k.p.a.), pomimo tego, że wszystkie strony lub jedna ze stron złoży oświadczenie o braku zamiaru zawarcia ugody”<sup>46</sup>.

---

60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali. Red. G. ŁASZCZYCA, A. MATAN, L. ZACHARKO. Warszawa 2008, s. 131.

<sup>43</sup> C. MARTYSZ, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Red. G. ŁASZCZYCA, C. MARTYSZ, A. MATAN. Warszawa 2011, s. 128.

<sup>44</sup> *Projekt ustawy o zmianie ustawy...*, s. 13.

<sup>45</sup> *Ibidem*, s. 88.

<sup>46</sup> <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363091/12363096/dokument244339.pdf> [Data dostępu: 30.03.2017 r.], s. 326.

Z uwagi na te wątpliwości Prezes Wyższego Urzędu Górniczego zaproponował także zmianę art. 116 §2 k.p.a. przez nadanie mu następującej treści: „W przypadku zawiadomienia przez jedną ze stron o braku zamiaru zawarcia ugody lub niedotrzymania przez strony terminu wyznaczonego w myśl §1, organ administracji publicznej załatwia sprawę w drodze decyzji”<sup>47</sup>. Minister Rozwoju uznał jednak tę uwagę za niezasadną. Wskazując przede wszystkim na doświadczenie organu administracyjnego, argumentował między innymi, że zaproponowana regulacja ma umożliwić organowi odgrywanie roli inicjatora załatwienia sprawy w formie ugody administracyjnej, oraz że nawet w sytuacji istotnego konfliktu między stronami, jeżeli zdaniem organu są ku temu powody, należy dać szansę na polubowne załatwienie sprawy, nawet jeśli strony w chwili odraczania rozpatrzenia sprawy tego nie dostrzegają. Także proponowana przez Prezesa UG treść art. 116 §2 k.p.a. nie spotkała się z aprobatą Ministra Rozwoju<sup>48</sup>. Uznał on bowiem za niezasadne także inne uwagi w ramach uzgodnień międzyresortowych, w tym stanowisko Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad oraz Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad wyraził wątpliwość co do formy, w jakiej po nowelizacji (a także w obecnym stanie prawnym) organ orzeka o odroczeniu wydania decyzji i wyznaczeniu stronom terminu na zawarcie ugody, wskazując na potrzebę jednoznacznego uregulowania tej kwestii. Jego zdaniem, „Należy rozstrzygnąć procesową formę rozstrzygnięcia o odroczeniu wydania decyzji i wyznaczeniu stronom terminu do zawarcia ugody, o którym mowa w projektowanym art. 116 §1 k.p.a. Właściwe wydaje się jednoznaczne wskazanie, że organ administracji publicznej w drodze postanowienia odroczy wydanie decyzji, wyznaczając stronom termin do zawarcia ugody”<sup>49</sup>. W odpowiedzi Minister Rozwoju słusznie wskazał, że w stanie prawnym przed nowelizacją forma, w jakiej organ administracyjny orzekał o odroczeniu wydania decyzji i wyznaczeniu stronom terminu na zawarcie ugody, mimo że nie została wskazana wprost, nie budzi wątpliwości – „właściwa w tym wypadku jest forma postanowienia, na które nie przysługuje zażalenie i nie jest konieczne doprecyzowanie tej kwestii przez ustawodawcę”<sup>50</sup>. Poważny zarzut względem projektowanej zmiany art. 116 k.p.a. wyraziła również Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, stwierdzając: „Mogą powstać wątpliwości na tle wzajemnej relacji projektowanych przepisów art. 116 §1 k.p.a. oraz art. 96b §1 zdanie 2 i art. 96c §1 k.p.a. w zakresie inicjatywy zawarcia ugody (proponowane wykreślenie w art. 116 §1 k.p.a. następujących słów »jeśli złożą one zgodne oświadczenie o zamiarze jej zawarcia«), terminu

<sup>47</sup> Ibidem.

<sup>48</sup> Ibidem, s. 326, 327.

<sup>49</sup> Ibidem, s. 327.

<sup>50</sup> Ibidem.

odroczenia wydania decyzji czy obligatoryjności mediacji<sup>51</sup>. Minister Rozwoju, uznając tę uwagę za niezasadną, wskazał, że: „Nie ma sprzeczności pomiędzy art. 116 §1 k.p.a. oraz art. 96b §1 zdanie 2 i art. 96c §1 k.p.a.”<sup>52</sup> Zmiany w zakresie art. 116 k.p.a. były też przedmiotem uwag zgłoszonych w ramach konsultacji publicznych. Uwagi te (jak również uwagi w ramach uzgodnień międzyresortowych) odnosiły się do projektu z lipca, jednak warto o nich wspomnieć, gdyż projekt lipcowy zakładał identyczną treść art. 116 k.p.a. z wersją ostatecznie przyjętą. Przewidywaną zmianę wyczerpująco skomentowała Izba Zarządzających Funduszami i Aktywami: „W zakresie zmian proponowanych w przepisach rozdziału 8 *Ugoda* zastrzeżenie budzą propozycje dotyczące zmian w treści art. 116 §1 k.p.a. Z istoty ugody, w tym administracyjnej, jako polubownego sposobu zakończenia sprawy, wynika konieczność dojścia przez strony do pewnego kompromisu. Wypracowanie przez strony wspólnego rozwiązania zaistniałego problemu możliwe jest natomiast tylko wtedy, gdy strony wyrażają wolę współpracy. Tym samym wyznaczanie stronom przez organ terminu do zawarcia ugody, w sytuacji gdy nie wyrażają one w ogóle zamiaru jej zawarcia, jest sprzeczne z samą istotą tej instytucji. Co więcej, wyznaczanie stronom terminu do zawarcia ugody, w sytuacji gdy oczywistym jest, że ze względu na stanowisko stron do jej zawarcia nie dojdzie, powodowało będzie *de facto* wydłużenie postępowania”<sup>53</sup>. Uwaga ta została zgłoszona w ramach przewidywanej zmiany art. 116 k.p.a., ale odnosiła się też do art. 117 k.p.a., a w dalszej części do art. 118 §3 k.p.a. W odpowiedzi Minister Rozwoju podał argumenty podobne do tych wyrażonych już wcześniej, wskazując ponownie, że organ został wyposażony w kompetencję do odraczania wydania decyzji także wtedy, gdy z inicjatywą zawarcia ugody nie wystąpiły strony bądź jedna z nich. Regulacja ta jest z całą pewnością słuszna i potrzebna, kwestią wtórną natomiast jest to, czy strony z wyznaczonego przez organ terminu do zawarcia ugody skorzystają, czy też konieczne będzie wydanie decyzji administracyjnej rozstrzygającej spór. Natomiast bez wątplenia w przypadku, gdy strony lub którakolwiek ze stron sprzeciwią się zawarciu ugody administracyjnej, organ ma obowiązek merytorycznie rozpatrzyć sprawę w formie decyzji administracyjnej, niezależnie od terminu wyznaczonego stronom do jej zawarcia.

Przepisy k.p.a. nadal wprost wprowadzają wymóg, by ugoda nie tylko została zawarta przed organem prowadzącym postępowanie administracyjne, ale by została również zatwierdzona przez ten organ. Samo zawarcie ugody administracyjnej przez strony postępowania nie jest bowiem oko-

<sup>51</sup> Ibidem.

<sup>52</sup> Ibidem, s. 328.

<sup>53</sup> <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363091/12363096/dokument250301.pdf> [Data dostępu: 30.03.2017 r.], s. 170.

licznością skutkującą rozstrzygnięciem sprawy i nie powoduje powstania ustalonych w ugodzie praw i obowiązków. W ocenie J. Borkowskiego, „zatwierdzenie ugody to władczy objaw woli organu administracyjnego, stanowiący ustawowy wymóg jej ważności. Ugoda niezatwierdzona nie wywołuje żadnych skutków prawnych i nie wchodzi do obrotu prawnego<sup>54</sup>. Z kolei W. Dawidowicz podkreśla, że „ugoda jest aktem, który urzeczywistnia w postępowaniu administracyjnym normę prawa administracyjnego, nie prawa cywilnego, dlatego też ugoda zawarta w tym postępowaniu nie może nie podlegać kontroli organu prowadzącego postępowanie i nie może obowiązywać bez wyrażenia przez ten organ stosownej aprobaty. Chodzi bowiem o to, aby z punktu widzenia zgodności z prawem administracyjnym – ugoda regulowała stosunki między stronami, tak jak uczyniłby to organ prowadzący postępowanie w swojej decyzji, gdyby zawarcie ugody nie doszło do skutku”<sup>55</sup>.

Odnosząc się do treści art. 118 §2 k.p.a., jeśli ugoda administracyjna dotyczy kwestii, których rozstrzygnięcie uzależnione jest od zajęcia stanowiska przez inny organ administracji publicznej, warunkiem jej zatwierdzenia będzie uprzednie współdziałanie organów wynikające z art. 106 k.p.a. Obowiązek zwrócenia się do właściwego organu spoczywa na organie administracji, przed którym toczy się postępowanie.

Nadto w art. 118 §3 k.p.a. ustawodawca wskazuje cztery przesłanki uzasadniające odmowę zatwierdzenia ugody przez organ administracji. Są to: 1) zawarcie ugody z naruszeniem prawa, przy czym „naruszenie przepisów prawa obejmuje zarówno naruszenie przepisów prawa materialnego oraz przepisów prawa procesowego”<sup>56</sup>; 2) nieuwzględnienie stanowiska innego organu (B. Adamiak wskazuje, że „odmowa zatwierdzenia ugody z tej przyczyny dopuszczalna będzie jedynie w wypadku, gdy przepis prawa przewiduje wiążący charakter stanowiska innego organu”)<sup>57</sup>; 3) i 4) zawarcie ugody naruszającej interes społeczny lub słuszny interes stron (zgodnie z art. 7 k.p.a., organ administracji ma obowiązek uwzględnić w każdej sprawie administracyjnej interes społeczny i słuszny interes obywateli, a także jest zobowiązany zagwarantować nienaruszenie przy rozstrzygnięciu sprawy interesu społecznego). W kwestii interesu społecznego podkreśla się, że oceny, co jest słuszne dla strony, może dokonać tylko ona sama, ale nie może to prowadzić do zwolnienia organu administracji

<sup>54</sup> J. BORKOWSKI, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Red. B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI. Warszawa 2014, s. 216.

<sup>55</sup> W. DAWIDOWICZ: *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*. Warszawa 1983, s. 116–117.

<sup>56</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 listopada 2006 r., VII SA/Wa 1289/06. Legalis nr 266369.

<sup>57</sup> B. ADAMIAK, w: *Kodeks...*, 2016, s. 555.



publicznej z obowiązku czuwania nad tym, by w treści ugody nie doszło do naruszenia „słusznego interesu strony”<sup>58</sup>. Odmowa zatwierdzenia ugody także następuje w formie postanowienia, z tym że w tym przypadku jest to typowe rozstrzygnięcie incydentalne, zapadające w toku postępowania administracyjnego, zaskarżalne. Poprzedza ono wydanie decyzji kończącej postępowanie w danej instancji<sup>59</sup>. W orzecznictwie bezspornie przyjmuje się, że „postanowienie o zatwierdzeniu ugody, które organ wydaje w trybie art. 118 §1 k.p.a., ma charakter procesowy, gdyż uruchamia skutki materialnoprawne dla zatwierdzonej jego mocą ugody. Ma ponadto charakter kontrolny, bowiem do obrotu prawnego może wejść tylko prawidłowo zawarta ugoda, jako akt merytorycznie kończący sprawę”<sup>60</sup>. Nad prawidłowością zawarcia ugody czuwa organ administracji publicznej, który może odmówić jej zatwierdzenia. Jak wskazuje A. Wiktorowska, „prawa i obowiązki określone ugodą administracyjną czerpią moc nie z woli stron, lecz z woli organu administracji, który ugodę zatwierdził”<sup>61</sup>.

Regulacja zawarta w art. 118 §1 k.p.a., dotycząca obowiązku zatwierdzenia ugody administracyjnej przez organ administracji publicznej, przed którym toczy się postępowanie, jak również obowiązku uwzględniania stanowiska innego organu (art. 118 §2 k.p.a.), a także przesłanki odmowy zatwierdzenia ugody administracyjnej nie podlegają nowym reżimom w związku z uchwaleniem nowelizacji. Wskazane przepisy zachowały swój dotychczasowy kształt, co należy uznać za rozwiązanie konieczne i korzystne. Nadmienić jednak trzeba, że w opinii z dnia 16 września 2016 r. Rada Legislacyjna postulowała zmiany w zakresie art. 118 §3 k.p.a.<sup>62</sup> Wyraziła również wątpliwość, „czy zasadnie pozostawiono w niezmienionym kształcie tę przesłankę zatwierdzenia ugody, która uzależnia zatwierdzenie ugody od uwzględnienia stanowiska innego organu”. W opinii Rada Legislacyjna wskazywała: „w tym trybie zajmowane są stanowiska o różnej doniosłości prawnej – także i takie, które nie są wiążące dla organu prowadzącego postępowanie. Nie ma żadnych podstaw do tego, aby takie stanowiska uznać za wiążące dla stron zawierających ugode. Warto wykorzystać sposobność zmiany art. 118 §3 k.p.a. do tego, aby zrezygnować z negatywnej

<sup>58</sup> Ibidem, s. 556.

<sup>59</sup> Ibidem.

<sup>60</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 lutego 2014 r., VII SA/Wa 2129/13. Legalis nr 793444.

<sup>61</sup> A. WIKTOROWSKA: *Prawne formy działania administracji*. W: *Prawo administracyjne*. Red. M. WIERZBOWSKI. Warszawa 2003, s. 287.

<sup>62</sup> *Opinia z 16 września 2016 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (RL-0303-22/16)*, <http://radalegisacyjna.gov.pl/dokumenty/opinia-z-16-wrzesnia-2016-r-o-projekcie-ustawy-o-zmianie-ustawy-kodeks-postepowania> [Data dostępu: 30.03.2017 r.].

przesłanki zatwierdzenia ugody sformułowanej nadmiernie restrykcyjnie”<sup>63</sup>. W ostatecznej wersji ustawy nowelizującej sugestie Rady Legislacyjnej nie zostały jednak uwzględnione i nowelizacja nie przewiduje zmian w zakresie art. 118 k.p.a. Przyjęte rozwiązanie uznać należy za słuszne przede wszystkim z tego względu, że to, czy stanowisko innego organu wyrażone w trybie art. 106 k.p.a. jest wiążące i ma znaczenie dla sytuacji prawnej stron postępowania administracyjnego, czy też wpływa na treść ugody może być przedmiotem oceny dopiero po jego wydaniu.

Na skutek nowelizacji zmianie uległ art. 117 k.p.a. Stan prawny sprzed nowelizacji zakładał, że ugodę sporządza się w formie pisemnej. Powinna ona zawierać: oznaczenie organu, przed którym została zawarta, datę sporządzenia, oznaczenie stron, przedmiot i treść ugody, wzmiankę o jej odczytaniu i przyjęciu, podpisy stron oraz podpis pracownika organu administracji publicznej upoważnionego do sporządzenia ugody. Organ administracji publicznej utrwała fakt zawarcia ugody w aktach sprawy, w formie protokołu podpisanego przez osobę upoważnioną do sporządzenia ugody.

Po wejściu w życie nowelizacji ugodę można sporządzić nie tylko, jak dotychczas, w formie pisemnej, ale także w postaci dokumentu elektronicznego z kwalifikowanymi podpisami elektronicznymi<sup>64</sup> na podstawie zgodnych oświadczeń stron. Zmiana ta w pełni odpowiada zasadzie pisemności wyrażonej w art. 14 k.p.a., obligującej organy administracyjne do załatwiania sprawy administracyjnej w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego i ma przede wszystkim na celu ujednoczenie przepisów w tym zakresie. Jeżeli ugoda będzie sporządzana w formie pisemnej, oświadczenia zostaną złożone przed upoważnionym pracownikiem organu. Ugoda administracyjna musi zatem posiadać następujące elementy: oznaczenie organu administracji publicznej i stron postępowania, datę jej sporządzenia, przedmiot i treść oraz podpisy stron oraz podpis pracownika upoważnionego do sporządzenia ugody w imieniu organu administracji publicznej właściwego do załatwienia sprawy z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego, a jeżeli ugoda została zawarta w formie dokumentu elektronicznego – kwalifikowane podpisy elektroniczne stron oraz pracownika organu upoważnionego do sporządzenia ugody.

Istotna zmiana przepisów dotyczy natomiast istniejącego w stanie prawnym sprzed nowelizacji obowiązkowego elementu ugody, jakim była wzmianka o jej odczytaniu i przyjęciu. Od chwili wejścia w życie przepisów nowelizujących nie jest to już warunek konieczny ugody administracyjnej. W pozostałym zakresie elementy ugody nie uległy w zasadzie zmia-

---

<sup>63</sup> Ibidem.

<sup>64</sup> Ustawa z dnia 17 lutego 2015 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 570 ze zm.

nie. Ustawodawca zdecydował się jedynie doprecyzować, jakie elementy składają się na podpis pracownika upoważnionego do sporządzenia ugody.

*Novum* stanowi wprowadzenie do ugody kwalifikowanych podpisów elektronicznych stron oraz pracownika organu upoważnionego do sporządzenia ugody, co łączy się z możliwością zawarcia ugody w formie dokumentu elektronicznego. W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej wskazano, że: „Zmiany w art. 117 k.p.a. doprecyzowują treść ugody oraz wskazują na konieczność włączenia jej do akt sprawy”<sup>65</sup>. Stan prawny przed nowelizacją zakładał, że fakt zawarcia ugody powinien zostać utrwalony w aktach sprawy w formie protokołu podpisanego przez osobę upoważnioną do sporządzenia ugody, natomiast oryginał ugody winien być dołączony do akt sprawy. Dotychczas obowiązująca regulacja była poddawana krytyce, czego przykładem może być między innymi stanowisko wyrażone przez W. Dawidowicza<sup>66</sup>. Zdaniem tego autora, jest to przepis całkowicie chybiony, ponieważ fakt zawarcia ugody winien być utrwalony w aktach sprawy przez włączenie do nich uwierzytelnionego odpisu ugody, a protokół podpisany tylko przez osobę upoważnioną do sporządzenia ugody nie jest protokołem, lecz adnotacją (art. 72 k.p.a.), która nie wystarcza do potwierdzenia zawarcia ugody. Od dnia wejścia w życie zmian wprowadzonych na skutek nowelizacji ugoda włączana jest do akt sprawy. Proponowane zmiany w zakresie art. 117 k.p.a. ocenić należy pozytywnie. Istniejący przed nowelizacją obowiązek utrwalenia faktu zawarcia ugody w formie protokołu był bowiem zupełnie zbędnym etapem rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, skoro fakt ten był utrwalany na piśmie w inny sposób (właśnie przez sporządzenie ugody na piśmie), zgodnie z art. 67 §1 k.p.a. Ponadto organ administracji ma obowiązek zatwierdzenia ugody w formie postanowienia, co – jak słusznie wskazuje Z. Janowicz – powodowało, że art. 117 §1 k.p.a. stanowił *superfluum*<sup>67</sup>.

Do propozycji zmiany art. 117 k.p.a. zgłoszono jedną uwagę w ramach uzgodnień międzyresortowych. Wyraził ją Wyższy Urząd Górniczy, zdaniem którego: „Proponuje się dodanie po wyrazie »organu« wyrazów »administracji publicznej« bądź zastąpienie zwrotu »upoważnionym pracownikiem organu« zwrotem »osobą upoważnioną do zawarcia ugody z podaniem jej stanowiska służbowego«, bądź też wprowadzenie jednolitego nazewnictwa w przepisach k.p.a. tym zakresie”<sup>68</sup>. Uwaga ta powstała co prawda w od-

<sup>65</sup> Projekt ustawy o zmianie ustawy..., s. 88, 89.

<sup>66</sup> W. DAWIDOWICZ: *Zarys procesu administracyjnego*. Warszawa 1989, s. 68.

<sup>67</sup> Z. JANOWICZ: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 1999, s. 320.

<sup>68</sup> <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363091/12363096/dokument244339.pdf> [Data dostępu: 30.03.2017 r.], s. 328.

niesieniu do lipcowej wersji projektu, który zakładał nieco inne brzmienie art. 117 k.p.a. od ostatecznie przyjętego, ale pozostaje aktualna także w kontekście ostatecznej wersji noweli. Odpowiedź Ministra Rozwoju była następująca: „Propozycja modyfikacji treści art. 117 §1 k.p.a. zdanie pierwsze: Ugodę sporządza się w formie pisemnej na podstawie zgodnych oświadczeń stron złożonych przed upoważnionym pracownikiem organu administracji publicznej”<sup>69</sup>. Ostatecznie art. 117 k.p.a. uregulowano w inny sposób, dodając, oprócz formy pisemnej, także formę dokumentu elektronicznego, o czym była już wcześniej mowa.

#### 4. Ugoda administracyjna a ugoda sądowa

Ugoda administracyjna, uregulowana w art. 114 i n. k.p.a., jest instytucją odmienną od ugody sądowej zawieranej w sprawach cywilnych, mimo że można doszukać się wspólnych elementów obu tych instytucji. Do podstawowych różnic między ugodą sądową a ugodą administracyjną należy przede wszystkim charakter sprawy, w której ugoda zostaje zawarta. Ugoda sądowa dotyczy sfery prawa cywilnego, natomiast ugoda administracyjna kształtuje prawa i obowiązki ze sfery administracyjno-prawnej<sup>70</sup>. Innymi słowy, przedmiot ugody sądowej musi leżeć w granicach dyspozycji stron, a w przypadku ugody administracyjnej brak jest takiej dyspozycyjności<sup>71</sup>.

Ugoda sądowa uregulowana została w art. 917 k.c.<sup>72</sup>, zgodnie z którym „poprzez ugodę strony czynią sobie wzajemne ustępstwa w zakresie istniejącego między nimi stosunku prawnego w tym celu, aby uchylić niepewność co do roszczeń wynikających z tego stosunku lub zapewnić ich wykonanie, albo aby uchylić spór istniejący lub mogący powstać”. Tym samym ugoda sądowa jest realizacją ogólnej zasady prawa cywilnego, wyrażonej w art. 10 k.p.c.<sup>73</sup>, która stanowi, że w sprawach, w których zawarcie ugody jest dopuszczalne, sąd powinien dążyć w każdym stanie postępowania do ich ugodowego załatwienia. Przepisy 917 i 918 k.p.c. normujące problematykę materialnoprawną ugód nie zawierają żadnego postanowienia

<sup>69</sup> Ibidem.

<sup>70</sup> A. WIKTOROWSKA: *Prawne formy...*, s. 288.

<sup>71</sup> Ibidem.

<sup>72</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny. Tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 459 ze zm.

<sup>73</sup> Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1822 ze zm.

odnoszącego się zawierania ugód sądowych, czyli tych, które zawierane są przed sądami lub innymi organami powoływanymi do rozpoznawania spraw cywilnych w szerokim znaczeniu tego pojęcia. Natomiast dopuszczalność zawierania takich ugód wynika z przepisów procesowych, i to zarówno z przepisów k.p.c. (np.: art. 10, art. 184, art. 223, art. 468 § 2 pkt 2 i art. 469 k.p.c.), jak i art. 494 k.p.k.<sup>74</sup> oraz art. 114–122 k.p.<sup>75</sup> Zatem ugoda sądowa powinna odpowiadać zarówno przesłankom materialnoprawnym wynikającym z art. 917 k.p.c., jak i określonym przepisom procesowym. Ugoda ma bowiem charakter czynności procesowej podjętej przez strony w celu wywołania skutków prawnych przewidzianych w przepisach materialnoprawnych. Z istoty ugody sądowej wynika, że zawarcie jej prowadzi do zakończenia postępowania sądowego – do wydania postanowienia umarzającego postępowanie. Staje się ona ostateczna nie z chwilą jej zawarcia, lecz dopiero z chwilą uprawomocnienia się orzeczenia umarzającego postępowanie w związku z jej zawarciem. Dopóki postanowienie o umorzeniu się nie uprawomocni, strona może zaskarżyć je i w zażaleniu uchylić się od skutków materialnoprawnych złożonego w ugodzie oświadczenia woli.

Ugody administracyjna i sądowa, mimo zasadniczych różnic, posiadają pewne cechy wspólne wynikające z założenia, że ich istotą jest dokonanie wzajemnych ustępstw przez strony danego sporu. Po pierwsze, zarówno jedna, jak i druga ugoda są aktami złożonymi z dwóch rodzajów czynności – materialnoprawnej i procesowej<sup>76</sup>.

Po drugie, zawarcie ugody czyni zbędnym wydanie wyroku (w postępowaniu sądowym) lub decyzji (w postępowaniu administracyjnym). Jednakże w przypadku ugody sądowej jej zawarcie stanowi podstawę do umorzenia postępowania na podstawie art. 355 § 1 k.p.c., natomiast skutku takiego nie wywołuje zawarcie ugody administracyjnej.

Po trzecie, zawarcie zarówno ugody sądowej, jak i ugody administracyjnej jest możliwe tylko wówczas, gdy jest to dopuszczalne w określonym stanie faktycznym. Wyznacza to swoistą preferencję aksjologiczną ustawodawcy. Jak stwierdza Trybunał Konstytucyjny, jest oczywiste, że celem i jednej, i drugiej ugody jest „rozszerzenie polubownego załatwiania spraw (nie tylko cywilnych) [...]”. Można wskazać na trzy efekty tej polityki: wzmocnienie poczucia odpowiedzialności za własne zachowanie, promowanie aktywności obywateli, które prowadzi do budowy społeczeństwa obywatelskiego,

<sup>74</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1749 ze zm.

<sup>75</sup> Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1666 ze zm.

<sup>76</sup> J. LAPIERRE: *Ugoda sądowa w polskim procesie cywilnym*. „Przegląd Sądowy” 1996, nr 2, s. 13–14.

i odciążenie organów wymiaru sprawiedliwości, zmniejszenie kosztów jego funkcjonowania i usprawnienie postępowania”<sup>77</sup>.

Na marginesie należy dodać, że przepisy prawa administracyjnego materialnego w niektórych przypadkach odwołują się wprost do ugody sądowej, a nie do ugody administracyjnej jako formy rozstrzygnięcia istniejącego sporu. Przykład może stanowić tu art. 31 ust. 4 ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne<sup>78</sup> czy art. 79 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami<sup>79</sup>.

## 5. Wnioski końcowe

Znowelizowane przepisy dotyczące ugody administracyjnej z pewnością zasługują na uznanie. Sposób uregulowania ugody administracyjnej w stanie prawnym sprzed nowelizacji, a przede wszystkim konieczność spełnienia kumulatywnie i szczegółowo opisanych przesłanek warunkujących możliwość rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej w tej formie powodowała to, że w praktyce ugoda administracyjna nie była stosowana. Przede wszystkim konieczność złożenia przez strony zgodnego wniosku dotyczącego rozstrzygnięcia sprawy w formie ugody oraz nieodzowność przyspieszenia lub uproszczenia postępowania administracyjnego wykluczały możliwość skorzystania z tej niewładczej formy rozstrzygania sporów administracyjnych. Ugoda, która w założeniu miała być alternatywą dla decyzji administracyjnej, w praktyce okazała się trudna do realizacji. Być może nowelizacja przepisów w tym zakresie spowoduje wzrost zainteresowania taką formą załatwiania spraw administracyjnych i będzie odgrywała rolę faktycznej alternatywy dla decyzji administracyjnych.

---

<sup>77</sup> Wyrok TK z dnia 29 listopada 2006 r., SK 51/06. „Monitor Podatkowy” 2007, nr 3, s. 9.

<sup>78</sup> Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1629 ze zm.

<sup>79</sup> Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 2147 ze zm.

Magdalena Strożek-Kucharska, Klaudia Grochol

Administrative settlement in the light of amendments  
to the Code of Administrative Procedure from 2017

Summary

The subject of the discussion of this article are the changes in the regulation of the legal settlement administration in general administrative proceedings, which will be introduced an amendment to the Administrative Code, which comes into force in June 2017. Although created by the legislator the possibility of using this procedure precisely this form of administrative action settlement administration is used occasionally, and disputes are solved by means of an administrative decision. The reason for this is primarily governed by quite casuistically reasons conditioning the possibility of using an administrative. Thus, for many years, voices were raised both by the representatives of the science of administrative law, as well as by practitioners to make changes in the regulation of the legal settlement administration. The answer to these demands have to be changes made to the last novella the Administrative Code. The changes in particular as regards the conditions required to use an administrative are primarily aimed at creating conditions for its wider use. Is this due to the fact the amendment regulations will verify the coming years. The current way to address the possibility of concluding an agreement in the general administrative proceedings and to meet the statutory prerequisites created for parties to the proceedings and the administrative body that runs it, a number of difficulties discourage the use of this form of settlement of administrative matters.