

Bartosz Majchrzak

W kwestii zatwierdzenia (odmowy zatwierdzenia) ugody w ogólnym postępowaniu administracyjnym

Kwartalnik Prawa Publicznego 3/2, 139-157

2003

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

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

*Bartosz Majchrzak**

W KWESTII ZATWIERDZENIA (ODMOWY ZATWIERDZENIA) UGODY W OGÓLNYM POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

1. UWAGI OGÓLNE

W doktrynie przyjmuje się, że postępowanie administracyjne jest wszczynane i prowadzone w celu „załatwienia sprawy”. Pojęcie to należy rozumieć szeroko, jako związane z każdą formą orzekania w sprawie indywidualnej. W Kodeksie postępowania administracyjnego¹ (dalej jako k.p.a.) odróżniono dwa rodzaje rozstrzygnięć: decyzję i postanowienie (tzw. zewnętrzne akty administracyjne indywidualne). Wskutek nowelizacji k.p.a. z 1980 r.² przybyła jeszcze jedna forma załatwienia sprawy w postępowaniu administracyjnym ogólnym – ugoda. Zasadniczo więc załatwienie sprawy może nastąpić bądź w formie aktu administracyjnego, bądź przez zatwierdzenie ugody postanowieniem – czyli również aktem administracyjnym. Zatem organ stosuje jedną prawną formę działania administracji – akt administracyjny indywidualny, a pomocniczo stosowana jest także ugoda, która w skutkach zewnętrznych jest zrównana z decyzją³.

* Mgr Bartosz Majchrzak – asystent w Katedrze Postępowania Administracyjnego Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Warszawa

¹ Ustawa z 14.4.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j.: Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.

² Art. 11 pkt 55 ustawy z 31.1.1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. Nr 4, poz. 8 z późn. zm.

³ J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2001, s. 204–205.

Na gruncie obowiązujących przepisów proceduralnych ugodę administracyjną można określić jako zawarte przed organem administracyjnym porozumienie stron, regulujące ich wzajemne prawa i obowiązki w indywidualnej sprawie będącej przedmiotem postępowania administracyjnego⁴, któremu moc prawną nadaje dopiero zatwierdzenie przez organ. Jak słusznie zauważa A. Wiktorowska, ugoda administracyjna stanowiąc, jako porozumienie stron, przejaw autonomii woli stron (dyspozytywności), powiązana jest również z elementami władczego działania administracji (oficjalności). Przejawem władztwa jest zatwierdzenie lub odmowa zatwierdzenia ugody przez organ administracji publicznej. Zajęcie pozytywnego stanowiska przez organ w tej kwestii będzie tą jego czynnością, za pośrednictwem której realizuje on kompetencję do załatwienia sprawy administracyjnej, w sytuacji, gdy nie wydaje merytorycznej decyzji; bowiem ani ustawa nie pozbawiła go kompetencji do załatwienia sprawy administracyjnej, ani też on sam nie może wyzbyć się tej kompetencji, cedując ją na strony zawierające ugodę. Z powyższego wynika następujący wniosek: ugoda *de lege lata* jest syntezą elementów będących przejawem jednocześnie obu zasad – oficjalności i dyspozytywności. Dlatego też określana bywa jako przejaw tzw. dyspozytywności kontrolowanej (ograniczonej), ze względu na wymóg zatwierdzenia porozumienia stron przez oficjalny czynnik⁵.

Ugoda nie stanowi zasadniczej formy załatwienia sprawy administracyjnej, niemniej jednak jej rangę podkreśla fakt, iż przybiera formę nie tylko samodzielnej instytucji prawnej, lecz również zasady ogólnej postępowania administracyjnego (art. 13 k.p.a.). Ugoda ma przy tym charakter powszechny, bowiem możliwość jej zawarcia nie ogranicza się jedynie do przypadków wprost określonych w przepisach prawa materialnego⁶. W art. 13 § 1, 114 i 115 k.p.a. wymienione zostały przesłanki, których łączne spełnienie warunkuje dopuszczalność zawarcia ugody w postępowaniu administracyjnym. Po pierwsze, sprawa administracyjna załatwiana w formie decyzji administracyjnej⁷ musi być

⁴ W. Chróścielewski [w:] W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne – zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2002, s. 126.

⁵ A. Wiktorowska, *Zasada ugodowego załatwiania spraw spornych w k.p.a.* [w:] *Organizacja i funkcjonowanie administracji państwowej. Księga poświęcona Jerzemu Służewskiemu*, Studia Iuridica XVIII/1990, s. 229–230.

⁶ Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 328.

⁷ Por. wyrok NSA z 27.4.1983 r., SA 297/83, „Gospodarka – Administracja Państwowa” 1987, nr 2, s. 46: „(...) ugoda administracyjna może być zawarta wyłącznie w sprawie, która podlega załatwieniu w drodze administracyjnej”.

zawisła przed organem administracji publicznej. Po drugie, za ugodowym załatwieniem sprawy przemawia charakter sprawy administracyjnej, a zatem w sprawie muszą występować co najmniej dwie strony, których interesy są sporne (art. 13 § 1 k.p.a.), a rozbieżność tych interesów może być usunięta przez wzajemne ustępstwa stron. Po trzecie, zawarcie ugody powinno przyczynić się do uproszczenia lub przyspieszenia postępowania. Po czwarte, ugodowemu załatwieniu sprawy administracyjnej nie sprzeciwia się przepis prawa (np. art. 118 ust. 2 ustawy z 21.8.1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁸). Po piąte wreszcie, ugoda może być zawarta w okresie od daty wszczęcia postępowania w danej instancji do czasu wydania przez organ decyzji w sprawie. Zawarcie ugody dopuszczalne jest zarówno w postępowaniu zwykłym (w I instancji i w postępowaniu odwoławczym), jak również po weryfikacji decyzji w postępowaniach nadzwyczajnych, kiedy zostaje otworzona możliwość merytorycznego rozpatrzenia sprawy⁹.

Inicjatywa zawarcia ugody administracyjnej należy oczywiście do stron postępowania. Jednakże również pracownik organu prowadzący postępowanie administracyjne może zainicjować jej zawarcie. Z mocy bowiem art. 13 § 2 k.p.a. ciąży na nim obowiązek nakłaniania (ale bez możliwości użycia środków przymusu) stron do zawarcia ugody, o ile oczywiście zachodzą przesłanki warunkujące jej dopuszczalność. Jeżeli strony złożą zgodne oświadczenie o zamiarze zawarcia ugody, organ prowadzący postępowanie powinien odroczyć wydanie decyzji i wyznaczyć stronom termin do zawarcia ugody (art. 116 § 1 k.p.a.). W przypadku gdy ugoda ma dotyczyć kwestii, których rozstrzygnięcie wymaga zajęcia stanowiska przez inny organ, stosuje się odpowiednio art. 106 k.p.a. (art. 118 § 2 k.p.a.). Niewyrażenie przez strony woli zawarcia ugody, odstąpienie od zamiaru zawarcia ugody, a także niedotrzymanie przez strony wyznaczonego terminu do zawarcia ugody powoduje, że organ załatwia sprawę w drodze decyzji administracyjnej. Ugode sporządza się na piśmie, przy dopełnieniu formy określonej w art. 117 § 1 k.p.a. Fakt zawarcia przez strony ugody należy odnotować w protokole (art. 117 § 2 k.p.a.). Należy ponadto zauważyć, iż ugoda może dotyczyć nie tylko całości sprawy, lecz również jej części¹⁰. W tym drugim

⁸ T.j. Dz. U. z 2000 r., Nr 46 poz. 543, z późn. zm.

⁹ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 516–518; W. Chróścielewski [w:] W. Chróścielewski, J. P. Tarno, op.cit., s. 127.

¹⁰ W dalszych rozważaniach koncentruję się na kwestiach dotyczących ugody wyczerpującej przedmiot postępowania, choć część uwag odnosi się również do ugody załatwiającej fragment sprawy będącej przedmiotem postępowania; co do zagadnień związanych z ugodą załatwiającą fragment sprawy administracyjnej zob. W. Dawidowicz, *Ugoda w postępowaniu administracyjnym*, PiP 1980, nr 3, s. 27–28.

przypadku co do pozostałych kwestii jest podejmowana decyzja częściowa, zawierająca rozstrzygnięcie uwzględniające fakt istnienia zatwierdzonej ugody¹¹.

2. PRZESŁANKI ZATWIERDZENIA (ODMOWY ZATWIERDZENIA) UGODY ADMINISTRACYJNEJ

Ugoda administracyjna jest równorzędną z decyzją formą załatwienia spraw administracyjnych. Jako akt zastępujący decyzję, a więc urzeczywistniający w postępowaniu normę prawa administracyjnego, nie zaś normę prawa cywilnego, nie może nie podlegać kontroli organu prowadzącego postępowanie i nie może obowiązywać bez wyrażenia przez ten organ stosownej aprobaty. Wyrazem tej aprobaty będzie zatwierdzenie ugody przez organ właściwy do rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy. Stanowi ono bowiem ustawowy wymóg dla ważności ugody – bez zatwierdzenia nie wywołuje ona żadnych skutków prawnych i nie wchodzi do obrotu prawnego. Ma to na celu, 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 skutku¹². Zatwierdzenie ugody jest zatem alternatywą kompetencji do załatwienia sprawy administracyjnej w drodze decyzji merytorycznej przez organ, przed którym toczy się postępowanie¹³.

Z powyższych względów trzeba uznać za w pełni zasadne brzmienie art. 118 § 1 k.p.a., który stanowi, iż ugoda wymaga zatwierdzenia przez organ administracji publicznej, przed którym została zawarta. Przepis ten należałoby interpretować w ten sposób, że strony po zawarciu ugody winny zwrócić się do organu prowadzącego postępowanie z wnioskiem o jej zatwierdzenie¹⁴. Zgodnie z art. 118 § 3 k.p.a. prawnym kryterium zatwierdzenia ugody lub odmowy jej zatwierdzenia jest zgodność (niezgodność) ugody z przepisami prawa; uwzględnienie (nieuwzględnienie) w treści ugody stanowiska organu jeżeli ugoda dotyczy

¹¹ J. Jendrośka [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. J. Borkowskiego, Warszawa 1989, s. 214.

¹² W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 116–117.

¹³ A. Wiktorowska [w:] *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe i egzekucyjne*, pod red. M. Wierzbowskiego, Warszawa 1998, s. 161.

¹⁴ W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne...*, s. 117.

kwestii, których rozstrzygnięcie wymaga zajęcia stanowiska przez inny organ (art. 106 k.p.a.) oraz zgodność ugody z interesem społecznym i słusznym interesem stron (naruszenie interesu społecznego bądź słusznego interesu stron).

Stosownie do brzmienia art. 118 § 3 k.p.a. organ administracji publicznej odmówi zatwierdzenia ugody zawartej z naruszeniem prawa. Prawdliwość ugody jako czynności proceduralnej i zarazem czynności prawnej powinna być oceniana w świetle zachowania wymagań określonych przepisami prawa administracyjnego materialnego, przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego i odpowiednio przepisami Kodeksu cywilnego¹⁵. Po pierwsze więc, omawiana przyczyna obejmuje swoim zakresem naruszenie przepisów administracyjnego prawa materialnego, które przejawiać się będzie zarówno w naruszeniu przesłanek materialnoprawnych dopuszczalności zawarcia ugody (zatwierdzając ugodę organ obowiązany jest ustalić ponownie dopuszczalność jej zawarcia, a zatem może zmienić swą ocenę przyjętą przy wyrażeniu zgody na jej zawarcie), jak i w takim ukształtowaniu treści ugody, która jest sprzeczna z tymi przepisami, np. gdy przepisy prawa materialnego nie dopuszczają takich następstw prawnych w danym stanie faktycznym. Po drugie, naruszenie prawa może oznaczać naruszenie przepisów prawa procesowego, tj. trybu, formy zawarcia ugody i elementów struktury ugody¹⁶. W. Dawidowicz twierdzi, iż odmowę zatwierdzenia ugody z powodu zawarcia jej „z naruszeniem prawa” należy rozumieć jako sankcję za naruszenie wyłącznie prawa administracyjnego¹⁷. Moim jednak zdaniem należałoby opowiedzieć się za stanowiskiem A. Wróbla, zgodnie z którym prawidłowość ugody powinna być oceniana również w kontekście zachowania wymagań określonych odpowiednio przepisami Kodeksu cywilnego dotyczącymi np. wad oświadczeń woli¹⁸.

Pewna wątpliwość związana z powyższą przesłanką może rodzić się na tle brzmienia art. 117 § 1 k.p.a. przewidującego m.in. wymóg podpisania ugody przez pracownika organu administracji publicznej upoważnionego do jej sporządzenia. W. Dawidowicz w tej kwestii wypowiedział następujący pogląd: „trudno więc sobie wyobrazić, aby pracownik nie zasięgał w wątpliwych kwestiach rady swego przełożonego

¹⁵ Ustawa z 23.4.1964 r. – Kodeks cywilny, Dz. U. Nr 16, poz. 93, z późn. zm.

¹⁶ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 522.

¹⁷ W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 68.

¹⁸ A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2000, s. 667.

i sporządził ugode, którą później ten przełożony uzna za naruszającą prawo¹⁹. Ustosunkowując się do powyższego twierdzenia należy uznać, że pracownik organu nie może odmówić sporządzenia ugody uzasadniając to zawarciem jej z naruszeniem prawa. Przemawia za tym treść przepisu art. 118 § 1 k.p.a., z którego wynika, iż zgodność ugody z prawem jest oceniana dopiero w postępowaniu w sprawie jej zatwierdzenia, a pracownik organu nie jest uprawniony do samodzielnego kształtowania treści ugody. Przyjęcie innej wykładni czyniłoby zbędnym wymóg zatwierdzenia ugody przez ten organ, przed którym została zawarta (art. 118 § 1 k.p.a.). Jednakże pracownik organu powinien poczyć strony, że organ nie zatwierdzi ugody zawartej z naruszeniem prawa i nie wywrze ona skutków prawnych²⁰.

Zgodnie z bezpośrednim rozumieniem przepisu art. 118 § 3 k.p.a. organ administracji publicznej odmówi zatwierdzenia ugody nie uwzględniającej stanowiska organu współdziałającego (art. 106 k.p.a.). Obowiązek współdziałania nakładają przepisy prawa materialnego, używając szeregu określeń, mających znaczenie w ocenie doniosłości stanowiska zajmowanego przez organ, z którym należy współdziałać przed wydaniem decyzji²¹. Omawianą przyczynę należy odnieść do przypadków, gdy przepis prawa materialnego stanowi o mocy wiążącej stanowiska organu współdziałającego (np. wydawanie decyzji „za zgodą organu, „w uzgodnieniu”). Należy je wówczas uwzględnić w treści ugody²². Wobec powyższego niesłuszne wydaje się twierdzenie W. Dawidowicza, że strony powinny mieć możliwość zawarcia ugody bez wzięcia pod uwagę „stanowiska innego organu”, jeżeli zostanie udowodniona (np. przy pomocy opinii biegłych) jego niezasadność²³. W sytuacji zaś, gdy przepis prawa nie zobowiązuje do uwzględnienia stanowiska innego organu przez organ załatwiający sprawę, ten ostatni odmówi zatwierdzenia ugody, jeżeli została ona zawarta przed zajęciem stanowiska przez organ współdziałający (art. 106 w zw. z art. 118 § 2 i 3 k.p.a.)²⁴.

Kolejnym kryterium odmowy zatwierdzenia ugody jest naruszenie przez nią interesu społecznego. Na organie administracji publicznej, zgodnie z zasadą ogólną uwzględniania interesu społecznego i słu-

¹⁹ W. Dawidowicz, *Zarys procesu...*, s. 68.

²⁰ A. Wróbel, *op.cit.*, s. 666.

²¹ J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 470.

²² B. Adamiak [w:] *ibidem*, s. 524.

²³ W. Dawidowicz, *Zarys procesu...*, s. 69.

²⁴ A. Wróbel, *op.cit.*, s. 667–668.

nego interesu obywateli (art. 7 *in fine* k.p.a.), ciąży obowiązek zagwarantowania nienaruszenia przy rozstrzygnięciu sprawy interesu społecznego. Obejmuje to również sytuacje, gdy organ nie załatwia sprawy administracyjnej w formie decyzji, a ukształtowanie treści rozstrzygnięcia pozostawiono ugodzie stron²⁵. Według W. Dawidowicza względ na interes społeczny może być brany pod uwagę przy zawarciu ugody tylko wtedy, gdy przewiduje to odpowiedni przepis prawa administracyjnego. W związku z tym naruszenie interesu społecznego jest równoznaczne z naruszeniem prawa. Przyznanie organowi prowadzącemu postępowanie kompetencji do odmowy zatwierdzenia ugody, która wprawdzie nie została zawarta z naruszeniem prawa, ale którą ocenia on jako „naruszającą interes społeczny”, oznacza, zdaniem Autora, podważenie zasady związania wszystkich podmiotów postępowania administracyjnego normami prawa materialnego (zasady legalizmu)²⁶. Pogląd powyższy wydaje się dyskusyjny, bowiem prowadzi do wniosku, że omawiana przesłanka odmowy zatwierdzenia ugody jest w istocie zbędna, co sprzeciwia się dyrektywie wykładni językowej, zgodnie z którą nie powinno się ustalać znaczenia reguły w taki sposób, by pewne jej części były traktowane jako zbędne²⁷.

Wreszcie organ administracji publicznej obowiązany jest odmówić zatwierdzenia ugody naruszającej słuszny interes stron. Wprowadzenie tego kryterium ocenić należy również z punktu widzenia zasady ogólnej z art. 7 *in fine* k.p.a. W doktrynie powszechnie przyjmuje się, iż nikt poza stroną nie może orzekać o tym, co jest dla niej „słuszne” lub „niesłuszne”. Jeżeli więc strony zawarły ugodę w sposób swobodny i zgodnie ze swoją wolą, to zawarły ją zgodnie z tym, co uznały za swój „słuszny interes”²⁸. Należy podzielić pogląd B. Adamiak, zgodnie z którym nie powinno to prowadzić do zwolnienia organu administracji publicznej z obowiązku czuwania nad tym, czy w treści ugody nie doszło do naruszenia „słusznego interesu strony”. Nie można bowiem wyłączyć sytuacji, że strona w wyniku błędnej oceny stanu faktycznego czy stanu prawnego wyrazi zgodę na taką treść ugody, która będzie w istocie naruszać jej słuszny interes. Wówczas organ administracji publicznej obowiązany jest podjąć obronę strony²⁹.

²⁵ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 523.

²⁶ W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne...*, s. 118.

²⁷ A. Wróbel, *op.cit.*, s. 668.

²⁸ W. Dawidowicz, *Zarys procesu...*, s. 69.

²⁹ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 523.

3. POSTANOWIENIE O ZATWIERDZENIU (ODMOWIE ZATWIERDZENIA) UGODY I SKUTKI PRAWNE JEGO WYDANIA

Na organie administracji publicznej ciąży obowiązek zatwierdzenia ugody, jeżeli nie stwierdzi istnienia przesłanek odmowy jej zatwierdzenia (art. 118 § 3 k.p.a.). Przepis art. 119 § 1 k.p.a. dla rozstrzygnięcia powyższej kwestii przewiduje formę postanowienia, które ma charakter związany, choć niektóre kryteria odmowy zatwierdzenia ugody oparte są na pojęciach niedookreślonych (interes społeczny, słuszny interes stron)³⁰. Wspomniane postanowienie powinno być wydane w ciągu siedmiu dni od dnia zawarcia ugody (art. 119 § 1 *in fine* k.p.a.). W świetle tego przepisu pojawia się pytanie: od jakiego momentu będzie liczony ten termin – czy chodzi tu rzeczywiście o chwilę zawarcia ugody, czyli złożenia oświadczeń woli przez strony w przedmiocie ukształtowania wzajemnych praw i obowiązków i podpisania egzemplarza ugody przez strony; czy może o datę sporządzenia ugody zamieszczoną na jej egzemplarzu, a zatem o moment spisania przez pracownika organu oświadczeń woli stron i umieszczenia ich oraz innych wymaganych prawem elementów na egzemplarzu ugody (art. 117 § 1 k.p.a.). Na tle powyższych wątpliwości należy przyjąć, że sprawa zatwierdzenia ugody powinna być załatwiona w terminie siedmiu dni od daty uwiecznionej na egzemplarzu ugody³¹. W razie bezczynności organu administracji publicznej strony mogą podjąć obronę za pomocą środków przewidzianych w art. 37 § 1 k.p.a., a więc wnieść zażalenie do organu wyższej instancji na niezłatwienie sprawy w terminie.

Charakter prawny i skutki postanowienia o zatwierdzeniu ugody są w literaturze zagadnieniem dyskusyjnym, gdyż zatwierdzona ugoda wywiera takie same skutki jak decyzja (art. 121 k.p.a.), a w sprawach nie uregulowanych w rozdziale 8 Działu II k.p.a. („Ugoda”) do ugody i postanowienia w sprawie jej zatwierdzenia lub odmowy zatwierdzenia stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące decyzji (art. 122 k.p.a.).

W przedmiocie oceny przepisu art. 122 k.p.a. J. Świątkiewicz zalicza postanowienia w sprawie zatwierdzenia ugody do aktów administracyjnych „zrównanych przez kodeks z decyzjami”, czego skutkiem

³⁰ G. Łaszczyca, *Zażalenie w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2000, s. 105.

³¹ A. Wróbel, *op.cit.*, s. 664 i 669.

jest poddanie ich kontroli NSA³² niezależnie od treści przepisu art. 16 ust. 1 pkt 2 ustawy z 11.5.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym³³. Z poglądem tym polemizuje W. Dawidowicz, który twierdzi, że niezależnie od szerokości zakresu odpowiedniego stosowania przepisów dotyczących decyzji – żadne postanowienie nie może wskutek tego „przeistoczyć się” w decyzję, lecz pozostaje nadal odrębnym rodzajem orzeczenia organu administracji publicznej. Zatem pomimo brzmienia art. 122 k.p.a. postanowienie w sprawie zatwierdzenia (odmowy zatwierdzenia) ugody pozostaje równie „typowe”, jak postanowienia wydawane w toku postępowania administracyjnego w innych sprawach, ponieważ jest aktem stosowania wyłącznie norm proceduralnych³⁴.

Doktryna pozostaje zgodna co do tego, iż postanowienie w sprawie zatwierdzenia ugody ma charakter obligatoryjny, bowiem jego wydanie stanowi warunek *sine qua non* wejścia zawartej ugody do obiegu prawnego. Wspomniana cecha łączy nierozzerwalnie omawiane postanowienie z treścią ugody. Nie można jednak zapominać o innym istotnym aspekcie, a mianowicie: postanowienie to jest również efektem kontroli przeprowadzonej w stosunku do ugody przez organ, przed którym została zawarta. W tym ujęciu ma ono charakter autonomiczny (odrębnej czynności) wobec samej ugody, a kryteria przeprowadzonej tu kontroli nie mają tylko formalnoprawnego charakteru. Organ bowiem kontroluje ugode z punktu widzenia legalności, interesu społecznego i słusznego interesu stron (art. 118 § 3 k.p.a.). Dlatego też postanowienie będące efektem tej kontroli nie ma tylko charakteru procesowego³⁵.

Specyfika postanowienia w kwestii zatwierdzenia ugody wynika jednak ze skutków, jakie ono wywołuje, niezależnie od skutków samej ugody w tym trybie zatwierdzonej. Podstawowym skutkiem postano-

³² J. Świątkiewicz, *Przedmiotowy zakres sądowej kontroli legalności decyzji administracyjnej*, PiP 1980, nr 3, s. 7 i 16; podobnie A. Wiktorowska, *Ugoda administracyjna w KPA*, „Organizacja – Metody – Technika” 1980, nr 8–9, s. 23.

³³ Dz. U. z 1995 r., Nr 74, poz. 368, z późn. zm.

³⁴ W. Dawidowicz, *Jeszcze o przedmiotowym zakresie sądownictwa administracyjnego w PRL*, PiP 1980, nr 10, s. 68.

³⁵ J. Zimmermann, *Nowe rodzaje postanowień w postępowaniu administracyjnym*, PiP 1983, nr 1, s. 64; odmiennie J. Borkowski, który zauważa, że postanowienie w sprawie zatwierdzenia ugody ma charakter kontrolny, a „do obrotu prawnego wchodzi sama ugoda jako akt kończący merytorycznie sprawę, a nie akt ją zatwierdzający, gdyż ten ma charakter li tylko formalny” – zob.: J. Borkowski, *Zakres przedmiotowy kodeksu postępowania administracyjnego w świetle nowelizacji*, PiP 1980, nr 5, s. 41; za procesowym charakterem omawianego postanowienia opowiadają się również: L. Żukowski [w:] L. Żukowski, R. Sawuła, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, Warszawa 2002, s. 111; J. Jendrośka, op.cit., s. 217.

wienia pozytywnego jest – jak już wcześniej zostało powiedziane – wprowadzenie ugody do obiegu prawnego, nadanie jej waloru aktu obowiązującego, umożliwienie jej wykonalności i kontroli, a więc uruchomienie jej skutków materialnoprawnych. Od strony procesowej postanowienie takie kończy postępowanie administracyjne i z datą kiedy staje się ono ostateczne ustaje stosunek procesowy. Kończy ono jednak postępowanie „szczególne”, „kontrolne” (jego przedmiotem jest kontrola zawartej ugody), nie związane ściśle z postępowaniem głównym, które zakończyło się lub zostało przerwane w momencie sporządzenia ugody³⁶. Natomiast skutkiem postanowienia negatywnego będzie podjęcie przez organ administracji publicznej przerwane postępowania głównego i załatwienie sprawy decyzją (jeżeli oczywiście strony nie złożą zgodnego oświadczenia o zamiarze ponownego zawarcia ugody). Organ uczyni to zawsze, o ile odmowa zatwierdzenia spowodowana była wadliwością istotną ugody, niemożliwą do usunięcia (trwałe naruszenie przepisów prawa). Odmowa zatwierdzenia ugody spowodowana wadami nieistotnymi (np. co do formy) nie stoi na przeszkodzie ich usunięciu i późniejszemu zatwierdzeniu ugody³⁷, jednakże tylko w terminie siedmiodniowym od chwili jej zawarcia³⁸.

Węzłowym zagadnieniem w konstrukcji ugody jest kwestia wywieranych przez zatwierdzoną ugodę skutków prawnych. Przepis art. 121 k.p.a. stanowi, że zatwierdzona ugoda wywiera takie same skutki, jak decyzja wydana w toku postępowania administracyjnego. Tożsamość tę trzeba rozpatrywać nie tylko w płaszczyźnie procesowej, ale przede wszystkim w sferze prawa materialnego. Co do skutków procesowych zatwierdzona ugoda, jak już zostało powiedziane, przerywa stosunek procesowy pomiędzy organem orzekającym w sprawie a stroną i stanowi formę zakończenia postępowania w danej instancji. Natomiast w płaszczyźnie materialnoprawnej ugoda taka ustala wiążące konsekwencje normy prawa administracyjnego (nadanie, odebranie, zmiana zakresu uprawnienia stron lub też nałożenie, zmiana zakresu obowiązków ciążących na stronie), a więc kształtuje treść stosunku materialnoprawnego³⁹.

Szczególnego rodzaju konsekwencje rodzi ugoda zawarta w toku postępowania odwoławczego. W. Dawidowicz nazywa ją ugodą „równoważną decyzji ostatecznej” w odróżnieniu od ugody zawartej przed or-

³⁶ J. Zimmermann, *op.cit.*, s. 64–65.

³⁷ A. Wiktorowska, *Ugoda administracyjna...*, s. 21.

³⁸ J. Jendrośka, *op.cit.*, s. 216.

³⁹ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 526.

ganem pierwszej instancji, a więc „równoważnej decyzji nieostatecznej”⁴⁰. Jednak ugoda zawarta przed organem odwoławczym nie wywołuje takich samych skutków jak decyzja wydana przez taki organ (por. art. 138 k.p.a.). Wynika to z brzmienia art. 119 § 2 k.p.a. wyłączającego w tym zakresie zastosowanie przepisu art. 121 k.p.a. Gdyby bowiem przyjąć, że zatwierdzona ugoda zawarta w postępowaniu odwoławczym wywołuje takie same skutki jak decyzja organu odwoławczego, wówczas oznaczałoby to dopuszczalność określania przez strony ugody skutków proceduralnych zatwierdzonej ugody, co nie znajduje uzasadnienia w koncepcji ugody jako czynności proceduralnej⁴¹.

Przepis art. 119 § 2 k.p.a. stanowi, iż w przypadku gdy ugoda zawarta została w toku postępowania odwoławczego z dniem, w którym postanowienie zatwierdzające taką ugodę stało się ostateczne, traci moc decyzja organu pierwszej instancji. W tym miejscu należy uczynić ponadto następujące zastrzeżenie: o ile rozstrzygnięcie sprawy przyjęte w ugodzie jest odmienne od rozstrzygnięcia zawartego w decyzji organu pierwszej instancji⁴². Sformułowanie „traci moc decyzja organu pierwszej instancji” należy interpretować w ten sposób, że skutek ten następuje z mocy prawa, bez potrzeby wydawania decyzji uchylającej decyzję organu pierwszej instancji i umarzającej postępowanie przed tym organem (art. 138 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a.)⁴³. Przeciwnego stanowiska broni W. Dawidowicz argumentując je następująco: fakt zawarcia ugody w postępowaniu odwoławczym nie może wpływać na zmianę form, przy użyciu których organ odwoławczy ustosunkowuje się do decyzji organu pierwszej instancji. Stąd, zdaniem Autora, uzasadniony wydaje się pogląd o utracie mocy takiej decyzji wskutek uchylenia jej przez organ odwoławczy⁴⁴. Nie wydaje się to słuszne. Za odmienną wykładnią omawianego sformułowania przemawia bowiem m.in. brzmienie art. 119 § 2 *ab initio* k.p.a., który przewiduje *expressis verbis* utratę mocy decyzji organu pierwszej instancji oraz przepis art. 119 § 2 *in fine* k.p.a. stanowiąc, że w postanowieniu o zatwierdzeniu ugody zamieszcza się wzmiankę o utracie mocy decyzji organu pierwszej instancji. W razie gdyby należało stosować w tym wypadku art. 138 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a., zbędnym byłoby umieszczanie w postano-

⁴⁰ W. Dawidowicz, *Ugoda...*, s. 25 i 28.

⁴¹ A. Wróbel, *op.cit.*, s. 670.

⁴² W. Dawidowicz, *Ugoda...*, s. 28.

⁴³ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 525.

⁴⁴ W. Dawidowicz, *Zarys procesu...*, s. 70.

wieniu powyższej wzmianki. Do decyzji uchylającej znalazłyby bowiem zastosowanie ogólne reguły wejścia do obrotu prawnego, a zatem musiałaby ona zostać stronie doręczona lub ogłoszona⁴⁵.

Uгода staje się wykonalna z dniem, w którym postanowienie o jej zatwierdzeniu stało się ostateczne (art. 120 § 1 k.p.a.). O ostatecznym postanowieniu możemy mówić wtedy, gdy organ wyższego stopnia utrzymał w mocy postanowienie, na które wniesiono zażalenie lub na postanowienie to nie wniesiono zażalenia w terminie i termin ten nie został przywrócony. Tak więc wykonalność uprawnień czy obowiązków wynikających z ugody jest uregulowana analogicznie do wykonalności uprawnień i obowiązków wypływających z decyzji. Tylko bowiem decyzje ostateczne, z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z art. 130 § 3 i 4 k.p.a., podlegają wykonaniu. W przypadku zatem postanowienia o zatwierdzeniu ugody obowiązują odmiennie reguły aniżeli co do pozostałych rodzajów postanowień, które mają cechę wykonalności po ich wejściu do obrotu prawnego, ponieważ wniesienie zażalenia nie wstrzymuje z mocy prawa ich wykonalności (art. 143 k.p.a.)⁴⁶. Co do samego pojęcia „wykonalność ugody” to należy przezeń rozumieć zarówno dobrowolne wykonanie, jak i przymusowe na drodze postępowania egzekucyjnego w administracji⁴⁷.

Zgodnie z art. 120 § 2 k.p.a. na organie administracji publicznej, przed którym ugoda została zawarta ciąży obowiązek potwierdzenia jej wykonalności na egzemplarzu ugody. W związku z treścią art. 120 § 1 k.p.a. należy raczej odrzucić pogląd B. Adamiak, iż przesłanką zarówno dobrowolnego, jak i przymusowego wykonania ugody jest nie sam fakt ostateczności postanowienia o zatwierdzeniu ugody, ale potwierdzenie jej wykonalności na egzemplarzu ugody⁴⁸. Słuszne natomiast wydaje się stanowisko W. Dawidowicza, który przypisuje omawianemu potwierdzeniu znaczenie jedynie porządkowe. Stanowić ma ono bowiem dla osób trzecich coś w rodzaju zaświadczenia, że postanowienie zatwierdzające ugodę jest ostateczne. Skutek prawny w postaci wykonalności ugody powstaje jednak w dniu, w którym postanowienie o jej zatwierdzeniu stało się ostateczne, nie zaś w dniu potwierdzenia tej wykonalności na egzemplarzu ugody⁴⁹.

⁴⁵ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 525.

⁴⁶ Odmiennie A. Wróbel, op.cit., s. 672.

⁴⁷ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 525–526.

⁴⁸ Ibidem, s. 526.

⁴⁹ W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne...*, s. 118–119.

4. ZASKARŻALNOŚĆ UGODY I POSTANOWIENIA O JEJ ZATWIERDZENIU (ODMOWIE ZATWIERDZENIA) W TOKU INSTANCJI

Przepis art. 119 § 1 k.p.a. stanowi, iż zatwierdzenie bądź odmowa zatwierdzenia ugody następuje w drodze postanowienia, na które służy zażalenie. Tak więc zaskarżeniu tym środkiem prawnym podlegają zarówno rozstrzygnięcia negatywne, jak i pozytywne. Celowość weryfikacji pierwszych nie budzi żadnych wątpliwości – jej dopuszczalność ma nie tylko przeciwdziałać niezasadnemu przedłużaniu postępowania w sprawie, ale także i przede wszystkim stworzyć gwarancje przestrzegania przez organ zasady ograniczonej dyspozytywności stron postępowania. Aprobując należy ocenić także możliwość zaskarżania postanowień pozytywnych. Za takim rozwiązaniem przemawia bowiem już sam walor aktu kończącego postępowanie w sprawie⁵⁰. Jak trafnie i jednocześnie w sposób uniwersalny określił to W. Dawidowicz: „Prawo do wniesienia środków prawnych w postępowaniu administracyjnym powinno być rozumiane (...) w ten sposób, iż strona może posłużyć się tym prawem w celu obrony każdego stanowiska w danej sprawie, które uważa za odpowiadające jej aktualnemu interesowi prawnemu”⁵¹.

Skoro art. 121 k.p.a. traktuje o skutkach zatwierdzonej ugody analogicznych do skutków decyzji, to powinno pojawić się w tym miejscu pytanie, czy chodzi o skutki decyzji nieostatecznej, czy też ostatecznej. Na tym tle rodzi się ponadto kolejna wątpliwość, czy złożenie zażalenia na postanowienie o zatwierdzeniu ugody bądź o jego odmowie wyczerpuje wykorzystanie środka kontroli przeciwko ugodzie. Odpowiedź na wyżej postawione pytania nie jest prosta. Sytuacja może się różnie kształtować w zależności od tego, jakie rozstrzygnięcie wyda organ, przed którym ugoda została zawarta: czy postanowienie o odmowie jej zatwierdzenia (negatywne), czy też postanowienie o jej zatwierdzeniu (pozytywne).

Wydanie przez organ administracji publicznej postanowienia odmawiającego zatwierdzenia ugody tworzy sytuację procesową, w której strony tej ugody mogą zachować się w trojaki sposób, a mianowicie: albo zrezygnują w ogóle z zawarcia ugody w danej sprawie i będą oczeki-

⁵⁰ G. Łaszczycza, *op.cit.*, s. 105.

⁵¹ W. Dawidowicz, *Ugoda...*, s. 26.

wały na rozstrzygnięcie sprawy decyzją organu prowadzącego postępowanie, albo zrezygnują z podtrzymywania ugody i zawrą nową ugodę, uwzględniając przy tym zastrzeżenia, ze względu na które organ odmówił zatwierdzenia poprzedniej ugody, albo wreszcie będą obstawały przy zawartej ugodzie i wówczas wniosą zażalenie na postanowienie odmawiające jej zatwierdzenia⁵². Jeśli chodzi o ten ostatni wypadek to podstawą zażalenia będzie różnie formułowany zarzut niezasadności odmowy zatwierdzenia ugody, nie zaś sama ugoda. Trudno przyjąć, że zażalenie wyczerpie w tym wypadku możliwość wykorzystania środka kontroli przeciwko ugodzie, której jeszcze formalnie nie ma, gdyż skutki prawne wywiera dopiero ugoda zatwierdzona (art. 121 k.p.a.)⁵³. Organ rozpoznający to zażalenie może uchylić zaskarżone postanowienie, co oznacza ostateczne zatwierdzenie ugody. Natomiast postanowienie organu wyższej instancji utrzymujące w mocy postanowienie o odmowie zatwierdzenia ugody, pozbawia ostatecznie mocy prawnej tę ugodę, w związku z czym strony mogą albo zawrzeć ugodę po raz wtóry (uwzględniając motywy, które były powodem odmowy zatwierdzenia), albo zrezygnować z zawarcia nowej ugody i oczekiwać decyzji w sprawie⁵⁴.

Inna sytuacja procesowa będzie miała miejsce wówczas, gdy organ, przed którym ugoda została zawarta wyda postanowienie ją zatwierdzające. Składając zażalenie na takie postanowienie, strony mogą w nim podnieść zarzuty przeciwko samej ugodzie. Przedmiotem takiego zażalenia będzie zatem, ogólnie mówiąc, bezzasadność zatwierdzenia ugody. Natomiast kwestionowanie w tej sytuacji samego postanowienia bez jednoczesnego kwestionowania treści ugody należałoby uznać za wypadek rzadki, bardziej teoretyczny niż praktycznie realny⁵⁵. Tak więc należy przyjąć, iż prawo wniesienia zwykłego środka prawnego przeciwko ugodzie realizuje się, stosownie do art. 119 § 1 k.p.a., przez wniesienie zażalenia na postanowienie zatwierdzające tę ugodę. Rozwiązanie to jest pod względem skutków prawnych równoważne skutkom odwołania od ugody. Uchylenie przez organ odwoławczy takiego postanowienia będzie równoznaczne z odmową zatwierdzenia ugody, ponieważ zaś postanowienie organu odwoławczego w tej sprawie jest ostateczne, przeto i ugodę należałoby uważać w tym wypadku za pozabawioną ostatecznie mocy prawnej. W tej sytuacji strony przy zawie-

⁵² Ibidem, s. 26–27.

⁵³ L. Żukowski, *Z problematyki kontroli rozstrzygnięć nieostatecznych w kpa. Część III – kontrola rozstrzygnięć incydentalnych*, „Organizacja–Metody–Technika” 1986, nr 3, s. 22.

⁵⁴ A. Wiktorowska, *Ugoda administracyjna...*, s. 21.

⁵⁵ L. Żukowski, *Z problematyki kontroli...*, s. 22.

raniu ponownej ugody są związane motywami, z uwagi na które organ odwoławczy uchylił poprzednie postanowienie zatwierdzające ugode⁵⁶. Natomiast wydanie w wyniku postępowania zażaleniowego postanowienia utrzymującego w mocy zaskarżone postanowienie pozytywne spowoduje, że ugoda będzie miała moc równą decyzji ostatecznej, skoro wyczerpano wcześniej przysługujący na mocy art. 119 § 1 k.p.a. tok instancji. Należy ponadto pamiętać, iż uzyska ona taką moc także wskutek upływu ustawowego terminu do złożenia zażalenia na postanowienie o jej zatwierdzeniu i termin ten nie zostanie przywrócony⁵⁷.

Na tle tego co dotychczas powiedziano nasuwa się następujący wniosek: w jednej sytuacji tzn. złożenia zażalenia na postanowienie o odmowie zatwierdzenia oraz przy założeniu ewentualności jego zmiany w postępowaniu zażaleniowym na postanowienie pozytywne otwarta pozostaje kwestia dopuszczalności zwykłego środka prawnego na zatwierdzoną w ten sposób ugode. Problem ten nie jest prosty do rozstrzygnięcia. Niemniej jednak należałoby chyba przyjąć hipotezę, że tak zatwierdzona ugoda ma moc decyzji ostatecznej. Cel zażalenia został bowiem spełniony – efektem jego złożenia stała się zatwierdzona ugoda, a zatem nie ma potrzeby otwierania jeszcze raz toku instancji (odwołanie od zatwierdzonej ugody). Ewentualna kontrola ugody możliwa będzie przy zastosowaniu środków nadzwyczajnych⁵⁸.

Rozważając zagadnienie przedmiotu zażalenia, zasygnalizować należy próby jego ograniczania z uwagi na etap postępowania, na jakim zostało podjęte postanowienie w sprawie zatwierdzenia ugody. Zgodnie z art. 16 k.p.a. decyzje wydane przez organ odwoławczy są ostateczne, co implikuje niedopuszczalność stosowania przeciwko nim zwykłych środków prawnych. Dlatego też niektórzy teoretycy twierdzą, że postanowienie zatwierdzające ugode zawartą przed organem odwoławczym (art. 119 § 2 k.p.a.) jest ostateczne i nie przysługuje na nie zażalenie⁵⁹. W. Dawidowicz mianowicie reprezentuje pogląd, iż skoro zatwierdzona przez organ odwoławczy ugoda wywołuje skutki prawne równorzędne decyzji ostatecznej w administracyjnym toku instancji, to również postanowienie zatwierdzające tę ugode należy traktować jako ostateczne, w przeciwnym razie powstanie niczym nie uzasadniona rozbieżność między charakterem procesowym ugody a charakterem postanowienia, które nadało tej ugocie moc obowiązującą⁶⁰. W mojej ocenie za-

⁵⁶ W. Dawidowicz, *Ugoda...*, s. 26.

⁵⁷ L. Żukowski, *Z problematyki kontroli...*, s. 22.

⁵⁸ Tak też ibidem.

⁵⁹ J. Jendrośka, op.cit., s. 217.

⁶⁰ W. Dawidowicz, *Ugoda...*, s. 28–29; tak też J. Zimmermann, op.cit., s. 66.

prezentowane stanowisko nie do końca jest przekonywujące. Zdaje się bowiem zupełnie pomijać odrębność toków postępowania głównego (tu kończącego się ugodą albo decyzją) i postępowania „szczególnego” („kontrolnego”), którego akt końcowy ma formę postanowienia. Owa odrębność powoduje, że do tego drugiego postępowania także znajduje w pełni zastosowanie zasada ogólna dwuinstancyjności (art. 15 k.p.a.). Zatem każde wydane w postępowaniu odwoławczym postanowienie, jeśli tylko przepis przewiduje od niego zażalenie i nie wprowadza w tym zakresie wyraźnych ograniczeń, jest postanowieniem pierwszoinstancyjnym, w stosunku do którego legitymowany podmiot może uruchomić dwuinstancyjny tok zażaleniowy⁶¹.

Na marginesie powyższych rozważań wyłania się interesująca kwestia: skoro od postanowienia w sprawie zatwierdzenia ugody zawartej przed organem drugiej instancji przysługuje dalszy tok instancyjny w trybie zażaleniowym przewidzianym w art. 119 § 1 i art. 141 § 1 k.p.a., przenoszącym jednak sprawę do organu wyższego stopnia, to będziemy mieli do czynienia z sytuacją, w której organy administracji publicznej orzekają aż na trzech szczeblach, i to w zwykłym (instancyjnym) trybie. Według A. Bromera w takim wypadku możemy mówić o „trójinstancyjnym” toku załatwiania spraw⁶².

5. KONTROLA UGODY I POSTANOWIENIA O JEJ ZATWIERDZENIU (ODMOWIE ZATWIERDZENIA) PRZY ZASTOSOWANIU ŚRODKÓW NADZWYCZAJNYCH

W doktrynie raczej zgodnie przyjmuje się, że postanowienie zatwierdzające ugodę (odmawiające zatwierdzenia ugody) może zostać wzruszone w wyniku wznowienia postępowania (dotyczy jedynie postanowienia ostatecznego), a także skutek stwierdzenia jego nieważności (dotyczy zarówno postanowienia ostatecznego, jak i nieostatecznego). Pojawia się jednak pytanie: jaka jest podstawa prawna odpowiedniego zastosowania powyższych nadzwyczajnych trybów weryfikacji decyzji do omawianych postanowień. Niektórzy autorzy opowiadają się za przyję-

⁶¹ G. Łaszczycza, op.cit., s. 106; tak też J. Jendrońska, op.cit., s. 217; L. Żukowski [w:] L. Żukowski, R. Sawuła, op.cit., s. 112; B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 524.

⁶² A. Bromer, *Wyczerpanie toku instancji administracyjnych jako przesłanka dopuszczalności skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Nowe Prawo” 1983, nr 9–10, s. 11–12.

ciem za podstawę prawną przepisu art. 126 k.p.a., który należy do rozdziału 9 Działu II k.p.a. zatytułowanego „Postanowienia”⁶³. Przepis ten *expressis verbis* nakazuje stosować do zaskarżalnych postanowień m.in. przepisy dotyczące wznowienia postępowania zakończonego decyzją ostateczną oraz przepisy o stwierdzeniu nieważności decyzji. Właściwym wydaje się jednak uznanie za tę podstawę przepisu art. 122 k.p.a. będącego przepisem szczególnym wobec art. 126 k.p.a. Z wykładni językowej art. 122 k.p.a. wynika bowiem, iż w odniesieniu do postanowień o zatwierdzeniu lub odmowie zatwierdzenia ugody nie stosuje się przepisów dotyczących postanowień (a zatem również art. 126 k.p.a.), ale stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące decyzji⁶⁴.

Przyczyną wznowienia postępowania zakończonego ostatecznym postanowieniem zatwierdzającym ugodę może być zarówno wada postępowania poprzedzającego ugodę („głównego”), jak i wada postępowania doprowadzającego do jej zatwierdzenia („szczególnego”)⁶⁵. Uchylenie w tym trybie postanowienia zatwierdzającego ugodę spowoduje potrzebę wydania w sprawie decyzji administracyjnej. Natomiast skutkiem wzruszenia postanowienia dotyczącego odmowy zatwierdzenia ugody będzie konieczność uchylecia decyzji administracyjnej, którą wydano w miejsce nie zatwierdzonej ugody, w trybie art. 154 lub 155 k.p.a.⁶⁶

Analogicznie jak w wypadku wznowienia postępowania możliwe jest stwierdzenie nieważności postanowienia zatwierdzającego ugodę także wtedy, gdy „wada materialna” tkwić będzie w samej ugodzie⁶⁷. Stwierdzenie nieważności takiego postanowienia pociągnie za sobą skutek w postaci konieczności załatwienia sprawy w drodze decyzji administracyjnej. Gdy zaś stwierdzenie nieważności dotyczy postanowienia o odmowie zatwierdzenia ugody, wywoła to dwojakiego rodzaju konsekwencje. Po pierwsze, organ który wydał postanowienie, którego nieważność stwierdzono, będzie musiał podjąć nowe rozstrzygnięcie w kwestii zatwierdzenia ugody. Po drugie, jeżeli na mocy nowego postanowienia chciałby jednak ugodę zatwierdzić, powinien wcześniej zawiesić postępowanie w tej sprawie (art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a.) i zwrócić się do organu wyższego stopnia o stwierdzenie nieważności także decyzji administracyjnej wydanej w miejsce nie zatwierdzonej ugody. W przeciw-

⁶³ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 527; L. Żukowski [w:] L. Żukowski, R. Sawuła, *op.cit.*, s. 112.

⁶⁴ Por. A. Wróbel, *op.cit.*, s. 674; W. Chróścielewski, *Nowelizacja artykułu 126 k.p.a. a nadzwyczajne tryby postępowania administracyjnego*, PiP 1996, nr 2, s. 22 oraz J. Jendrośka, *op.cit.*, s. 218.

⁶⁵ J. Zimmermann, *op.cit.*, s. 66.

⁶⁶ W. Chróścielewski, *Nowelizacja artykułu 126 k.p.a....*, s. 26.

⁶⁷ J. Zimmermann, *op.cit.*, s. 66.

nym razie wydane przez niego postanowienie o zatwierdzeniu ugody dotknięte byłoby wadą nieważności z art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a. (*res iudicata*). Dopiero po stwierdzeniu przez organ wyższego stopnia nieważności tej decyzji (rażące naruszenie prawa – art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a.), organ przed którym ugoda była zawierana będzie mógł wydać postanowienie o zatwierdzeniu tej ugody⁶⁸.

O ile dopuszczalność zastosowania do postanowienia zatwierdzającego ugodę (odmawiającego zatwierdzenia ugody) środków nadzwyczajnych w postaci wznowienia postępowania i stwierdzenia jego nieważności jest powszechnie przyjęta, to możliwość uchylecia lub zmiany takiego postanowienia w trybie art. 154 i 155 k.p.a. budzi wątpliwości. Wynikają one z faktu, iż odnoszący się do postanowień art. 126 k.p.a. nie zawiera odesłania do wspomnianych przepisów. Niemniej jednak zgodnie z art. 122 k.p.a. do ugody i postanowienia w sprawie jej zatwierdzenia lub odmowy zatwierdzenia stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące decyzji, a zatem również art. 154 i 155 k.p.a. Tak więc skoro ugoda ze swej istoty tworzy dla choćby jednej strony prawa nabyte, to wówczas ostateczne postanowienie pozytywne mogłoby podlegać uchyleciu lub zmianie w trybie art. 155 k.p.a. Natomiast w przypadku ostatecznego postanowienia odmownego istniałyby podstawy do stosowania art. 154 k.p.a.⁶⁹

Oprócz powyższych nadzwyczajnych trybów weryfikacji ugody i postanowienia o jej zatwierdzeniu (odmowie zatwierdzenia), postanowienie to może być zaskarżone do sądu administracyjnego. Podstawę prawną skargi stanowi obecnie art. 16 ust. 1 pkt 2 ustawy z 11.5.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, a od dnia 1.I.2004 r.⁷⁰ – art. 3 § 2 pkt 2 ustawy z 30.8.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁷¹.

6. UWAGI KOŃCOWE

Sumując wszystko to, co zostało dotąd powiedziane trzeba generalnie stwierdzić, że porozumienie stron zawarte przed organem administracji publicznej może być traktowane jako równorzędna z decyzją

⁶⁸ W. Chróścielewski, *Nowelizacja artykułu 126 k.p.a.*..., s. 29.

⁶⁹ Por. J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 668–669.

⁷⁰ Art. 2 ustawy z 30.8.2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. Nr 153 poz. 1271.

⁷¹ Dz. U. z 2002 r., Nr 153, poz. 1270.

forma załatwienia sprawy dopiero po uprzednim wyrażeniu aprobaty przez ten organ. Skoro bowiem ugoda ma być alternatywnym sposobem rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, przeto powinna spełniać pewne warunki prawidłowości: musi być zawarta przez właściwe podmioty, we właściwym trybie określonym w Kodeksie postępowania administracyjnego, na podstawie i zgodnie z obowiązującymi przepisami. Spełnienie tych wymogów jest weryfikowane w toku postępowania „kontrolnego” kończącego się zatwierdzeniem bądź odmową zatwierdzenia owego porozumienia stron. Zatwierdzenie stanowi ustawowy wymóg dla ważności ugody – bez zatwierdzenia nie wywołuje ona żadnych skutków prawnych i nie wchodzi do obrotu prawnego. Prawną formą wyrażenia przez organ aprobaty dla zawartej ugody jest postanowienie zaskarżalne w drodze zażalenia. Charakter prawny tego postanowienia wywołuje wiele wątpliwości w literaturze przedmiotu. Podsumowując jednak rozważania zawarte w niniejszym opracowaniu, a dotyczące postanowienia o zatwierdzeniu (odmowie zatwierdzenia) ugody należy stwierdzić, iż: różni się ono w sposób wyraźny od typowych postanowień procesowych, ma charakter kontrolny i kończy postępowanie „szczególne” („kontrolne”), skutki tego postanowienia są związane ze skutkami całej ugody, a przy pomocy kontroli tego postanowienia można kontrolować całą instytucję ugody.

Na tle unormowań prawnych związanych z instytucją zatwierdzenia ugody administracyjnej, które starałem się przybliżyć, dochodzi niejednokrotnie do sporów i dyskusji. Ich usunięcie możliwe jest wyłącznie poprzez podjęcie przez ustawodawcę działań zmierzających w kierunku doprecyzowania przepisów. Od ich jednoznaczności bowiem zależy w dużej mierze prawidłowe funkcjonowanie każdej instytucji prawnej w praktyce.