

OCHRONA INTERESU INDYWIDUALNEGO W INSTYTUCJI UGODY W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

Dr Karolina Muzyczka

Kaszubsko-Pomorska Szkoła Wyższa

e-mail: k_muzyczka@wp.pl, <https://orcid.org/0000-0003-0569-1966>

Streszczenie: Oprócz powszechnie stosowanych władczych aktów administracyjnych, wydanych najczęściej w formie decyzji, kodeks postępowania administracyjnego w rozdziale 8 działu II przewidział instytucję ugody administracyjnej, jako realizację zasady przekonywania- jednej z ważniejszych funkcji postępowania administracyjnego. Ugoda chroni interesy stron, przyczyniając się do dając szansę stronom postępowania na wykazanie aktywności w celu polubownego rozwiązania sporu.

Słowa kluczowe: zatwierdzenie ugody, skutki ugody, istota ugody, zawarcie ugody.

Wstęp

Instytucja ugody w postępowaniu administracyjnym rozszerza dyspozycyjność stron oraz możliwość kształtowania przez strony stosunków materialnoprawnych. Na mocy przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Ugoda została uznana za alternatywną wobec decyzji administracyjnej formę załatwienia sprawy indywidualnej wywołującej skutki prawne identyczne jak decyzja, pod warunkiem zatwierdzenia jej w drodze postępowania przez organ, przed którym została zawarta. Jako podstawowy element zasady ugodowego załatwienia spraw spornych jest formą porozumienia stron, przejawem autonomii woli stron, choć jest to dyspozycyjność kontrolowana z uwagi na wymóg zatwierdzenia tego porozumienia przez organ administracji publicznej.

1. Istota instytucji ugody w postępowaniu administracyjnym

W opinii J. Borkowskiego: „[...] postępowanie administracyjne ogólne przestało być takim trybem postępowania, w którym można podejmować jedynie akty władcze i jednostronne. W granicach swej właściwości i ustawowych przesłanek (...) organ może dokonać wyboru między dwoma formami prawnymi rozstrzygnięcia

o prawach i obowiązkach: decyzją administracyjną oraz ugodą¹. Zatem fundamentalną formą załatwienia sprawy administracyjnej w procesie stosowania normy administracyjnego prawa materialnego jest decyzja administracyjna. Zgodnie z art. 104 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 (dalej: k.p.a.)² „organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba, że przepisy kodeksu stanowią inaczej”. Przepisy procesowe oraz przepisy administracyjnego prawa materialnego przewidują wypadki, w których załatwienie sprawy administracyjnej przybiera inne formy prawne, np.: postanowienie, czy ugoda administracyjna. Instytucja ugody administracyjnej stosuje się w ogólnym postępowaniu administracyjnym³, określonym w art. 1 pkt. 1 i 2 k.p.a. Z tego artykułu wynika, że „ugoda może być zawarta „przed organami administracji publicznej należących do właściwości tych organów, w sprawach indywidualnych rozstrzygających w drodze decyzji administracyjnej” lub „przed innymi podmiotami, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwienia spraw określonych w pkt. 1”. Zatem można stwierdzić, że „[...] ugoda administracyjna stanowi alternatywną formę załatwienia sprawy administracyjnej, gdy sprzeciw szczególny nie sprzeciwia się temu⁴”. W kwestii tej wypowiedział się A. Wróbel, który stwierdził, że ugoda administracyjna jest równorzędną formą decyzji administracyjnej. Decyzja administracyjna jest, bowiem aktem organu administracji publicznej, który w sposób względnie, jednostronny ustala konsekwencje stosowanych w sprawie norm prawa administracyjnego, w którym w drodze zgodnego oświadczenia woli strony nawzajem kształtują własną sytuację prawną wynikającą z norm prawa materialnego⁵.

Przez definicję ugody należy rozumieć zawarte przed organem administracyjnym porozumienie stron, regulujące ich wzajemne prawa i obowiązki w indywidualnej sprawie będącej przedmiotem postępowania administracyjnego⁶. Zdaniem W. Dawidowicza, „ugoda jest formą działania nie <administracji>, ale stron i występuje na tym samym obszarze, na którym wydawane są <indywidualne akty administracyjne>”⁷. Ugoda, jako czynność konsensualna może zostać zawarta wyłącznie wówczas, gdy strony dojdą do porozumienia, co do sposobu załatwienia spornej sytuacji, ale na etapie postępowania⁸. Ugoda według W. Dawidowicza, „jest w zało-

1 J. Borkowski, *Zakres przedmiotowy kodeksu postępowania administracyjnego w świecie nowelizacji*, [w:] S. Zawadzki (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego po nowelizacji*, Warszawa 1980, s. 127.

2 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 Kodeks postępowania administracyjnego, t. j. Dz. U. z 2023, poz. 775.

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

4 K. Perkowska, *Instytucja, ugody w świetle przepisów ustawy kodeks postępowania administracyjnego*, „Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka” 2013, nr 2(31), s. 75-91.

5 A. Wróbel, *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądownoadministracyjne*, Kraków 2003, s. 94.

6 W. Chróścielewski, P. Tarno, *Postępowanie administracyjne – zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2002, s. 126.

7 W. Dawidowicz, *Ugoda w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1980, nr 3.

8 S. Kolanowski, A. Kolarski, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 1998, s. 193.

zeniu koncepcją procesową, jednakże wyrażeniu tej koncepcji w przepisach proceduralnych musi towarzyszyć świadomość roli, jaką ugoda może odgrywać w procesie stosowania norm prawa administracyjnego⁹. Z uwagi na to, że ugoda realizuje w postępowaniu administracyjnym normę prawa materialnego, a jej zawarcie zależy od charakteru sprawy, może być także przedmiotem rozważań w aspekcie materialnoprawnym¹⁰. Na mocy przepisów k.p.a. ugoda została uznana za alternatywną wobec decyzji administracyjnej formę załatwienia sprawy indywidualnej chroniąca indywidualny interes stron, przyczyniając do skutków prawnych identycznych jak decyzja, pod warunkiem zatwierdzenia jej w drodze postanowienia przez organ, przed którym została zawarta. Tym samym, więc „ugoda administracyjna między stronami, będąc przejawem ich dyspozytywności, powiązana jest również z elementami władczego działania administracji”¹¹.

Ugoda ma, więc budowę dwuczłonową, składa się z dwóch równorzędnych elementów składowych: porozumienia stron w kwestiach spornych oraz zatwierdzenia porozumienia przez organ administracji, przed którym toczy się postępowanie¹².

2. Zawarcie ugody w indywidualnym postępowaniu administracyjnym

Z inicjatywą zawarcia ugody ma obowiązek wystąpić organ administracji publicznej prowadzący postępowanie w sprawie administracyjnej, realizując zasadę ugodowego załatwiania spraw (art. 13 k.p.a.). Organ jest zobligowany do uwzględnienia wniosku stron o zawarcie ugody, jeśli są spełnione przesłanki dopuszczalności jej zawarcia. Jeżeli w toku postępowania administracyjnego strony złożą zgodne oświadczenie o zamiarze zawarcia ugody organ administracji publicznej odroczy wydanie decyzji i wyznaczy stronom termin do jej zawarcia (art. 116 § 1 k.p.a.)¹³. Należy pamiętać, że ugoda, jako akt woli stron, jest aktem dyspozytywnym zależy jedynie od zgody stron, może w ogóle nie dojść do skutku, gdyż zawarcie ugody nie jest obowiązkiem stron¹⁴. „Należy zaznaczyć, iż strony posiadają pełną autonomię i samodzielnie ustalają warunki ugody, natomiast pracownik organu nie ma prawa wpływać na ich treść. Udział organu jest faktycznie czynnością techniczną, polegającą na spisaniu woli stron, na treść, których organ nie ma żadnego wpływu. Organ nie może nadawać kształtu treści ugody, przez zmianę treści woli stron”¹⁵. Kodeks postępowania administracyjnego nie określa formy oświadczenia o zamiarze zawarcia ugody, należy, zatem przyjąć, iż dopuszczalna jest forma pisemna, jak i ustna,

9 W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 107.

10 Ibidem.

11 A. Wiktorowska, *Ugoda administracyjna*, Warszawa 2009, s. 19.

12 Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, i in., *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2000, s. 186.

13 A. Terlecka, *Ugoda administracyjna a zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego” 2012, nr 74, s. 195.

14 A. Wiktorowska, *Zasada...*, op. cit., s. 225–226.

15 K. Perkowska, *Instytucja ugody w świetle przepisów ustawy Kodeks postępowania administracyjnego*, „Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka” 2013, nr 2 (31), s. 84.

do protokołu. W terminie wyznaczonym do zawarcia ugody nie może być wydana decyzja administracyjna. Odroczenie wydania decyzji nie powinno prowadzić do wydłużenia postępowania, ponieważ byłoby to sprzeczne z przesłanką dopuszczalności zawarcia ugody, jaką jest wzgląd na przyspieszenie postępowania¹⁶. Organ administracji publicznej wyznaczając stronom termin zawarcia ugody jest związany przepisami określającymi terminy załatwiania spraw w postępowaniu administracyjnym. Nie ma przeszkód, by organ administracji publicznej przedłużył stronom, na ich wniosek, termin do zawarcia ugody, przy zachowaniu przedstawionych wyżej reguł. Wniosek o przedłużenie terminu do zawarcia ugody winien jednak zostać złożony przed upływem tego terminu, ponieważ po jego upływie organ administracji publicznej jest zobligowany do załatwienia sprawy w drodze decyzji administracyjnej (art. 116 § 2 k.p.a.). Strony w każdym momencie mogą odstąpić od zamiaru zawarcia ugody, po zawiadomieniu o tym fakcie organu administracji¹⁷. Strony mają prawo do zawarcia ugody do czasu rzeczywistego wydania decyzji przez organ administracji publicznej. Pozbawienie stron tego prawa po upływie terminu wyznaczonego w myśl art. 116 § 1 k.p.a., a przed wydaniem przez organ administracji publicznej decyzji rozstrzygającej sprawę administracyjną, w sytuacji, gdy są spełnione przesłanki dopuszczalności zawarcia ugody administracyjnej, stanowiłoby nieuzasadnione ograniczenie praw strony¹⁸.

Charakteru ugody administracyjnej nie ma, zatem porozumienie dokonane pomiędzy podmiotami o spornych interesach przed wszczęciem postępowania administracyjnego ani też po ostatecznym rozstrzygnięciu tych interesów w drodze ostatecznej decyzji administracyjnej¹⁹. Jednocześnie nic nie stoi na przeszkodzie, aby postępowanie w sprawie zawarcia ugody zostało zainicjowane wraz z wszczęciem postępowania, przy czym w części wypadków będzie to niezasadne chociażby ze względu na potrzebę wyczerpującego określenia stron tego postępowania, co może okazać się niemożliwe bez uprzednio przeprowadzonego postępowania dowodowego. Należy negatywnie ocenić zasadność umożliwienia ugodowego załatwienia sprawy bezpośrednio przed wydaniem decyzji, a w szczególności po realizacji obowiązku organu z art. 10 k.p.a. W orzecznictwie przyjmuje się, że niedopuszczalne jest zawarcie ugody po wydaniu decyzji przez organ I instancji, a przed wszczęciem postępowania odwoławczego, jak również po wydaniu decyzji przez organ odwoławczy, chyba, że po uchyleniu decyzji sprawa zostanie przekazana organowi I instancji do ponownego rozpatrzenia (art. 138 § 2 k.p.a.) lub decyzja ostateczna zostanie uchylona w wyniku postępowania nadzwyczajnego i sprawa będzie mogła być rozpoznana merytorycznie. Dopuszczalne jest zawarcie ugody w postępowaniach nadzwyczajnych, ale tylko w chwili, kiedy zostaje otworzona możliwość merytorycznego rozpatrzenia sprawy, a więc w postępowaniu wszczętym na podstawie art. 145 k.p.a.

16 Ibidem; R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 310.

17 J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), *Umowy w administracji*, Białystok 2007, s. 490.

18 Ibidem.

19 W. Dawidowicz, *Uгода w postępowaniu...*, op. cit., s. 21.

Jako kryterium dopuszczalności zawarcia ugody administracyjnej art. 114 k.p.a. należy wskazać przyczynienie się przez ugodę do uproszczenia lub przyspieszenia postępowania²⁰. Ocena, czy zawarcie ugody administracyjnej przyczyni się do osiągnięcia powyższych celów procesowych, pozostawiona jest organowi administracji publicznej. Organ dokonuje tej oceny, uwzględniając normy kodeksowe odnoszące się do terminowego załatwiania spraw (art. 35 i n. k.p.a.). Poprzez ugodowe załatwienie sprawy i wynikającą z tego faktu akceptację stron dla rozstrzygnięcia, przyspieszenie postępowania może zostać osiągnięte w postaci rezygnacji stron z prawa do wniesienia środka prawnego. Słusznie jednakże zauważa H. Knysiak-Molczyk, iż na etapie pouczenia 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 zażalenia²¹. Ponieważ jednak uproszczenie i przyspieszenie postępowania wyraża się poprzez ograniczenie zakresu postępowania dowodowego, organ musi mieć na względzie okoliczność, czy wskutek takiego ograniczenia ugodowe rozstrzygnięcie sprawy nie będzie stało w sprzeczności z zasadą prawdy obiektywnej. Jeżeli zatem w ocenie organu prawidłowe rozstrzygnięcie w sprawie nie może zapaść bez rozległego i szczegółowego postępowania dowodowego, organ powinien rozważyć zasadność samodzielnego uzgodnienia przez strony ich spornych interesów i wzajemnego uzgodnienia uprawnień lub obowiązków, mając na względzie perspektywę kontroli zawartej ugody pod względem jej zgodności z prawem (art. 118 § 3 k.p.a.). Krytyczne stanowisko wobec ustanowienia omawianej przesłanki zawarcia ugody zajął W. Dawidowicz, stwierdzając, iż „wzgląd na uproszczenie i przyspieszenie postępowania może stanowić przesłankę odpowiedniego działania organu prowadzącego postępowanie, natomiast ocena wpływu zawarcia ugody na organizacyjną stronę postępowania jest kwestią faktu, dlatego nie można z oceny pozytywnej czynić reguły warunkującej dopuszczalność zawarcia ugody”²². Przyspieszenie postępowania w wyniku zawarcia ugody administracyjnej można wiązać ze zwolnieniem z konieczności prowadzenia niektórych czynności postępowania dowodowego. Zawarcie ugody nie wyłącza jednak konieczności prowadzenia tego postępowania w całości, gdyż organ zatwierdzający powinien poddać kontroli prawidłowość ustalonego stanu faktycznego²³. W niektórych wypadkach, wobec potrzeby przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w zakresie ustalenia stanu faktycznego, przy jednoczesnym występowaniu pracownika organu administracji w roli quasi-mediatora, co implikuje jego dodatkowe zaangażowanie w kontakt ze stronami postępowania, zawarcie ugody jedynie pozornie doprowadzi do przyspieszenia postępowania. Uproszczenie postępowania może, bowiem polegać na tym, że pozycja organu zostaje sprowadzona do roli niezależnego arbitra, który jedynie kontroluje zgodność porozumienia stron z warunkami, o których mowa w art. 118 § 3 k.p.a.

20 A. Terlecka, op. cit., s. 194.

21 H. Knysiak-Molczyk, *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011, s. 223.

22 W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 66.

23 J. Boć, L. Dziewieńska-Bokun (red.), *Umowy w administracji*, Białystok 2007, s. 488.

Nadmienić tu należy tu, że strony mogą zawrzeć ugodę administracyjną, jeżeli nie sprzeciwia się temu przepis prawa. Warunkiem zawarcia ugody jest także brak wyraźnego zakazu stosowania tej formy w obowiązujących przepisach prawa materialnego. Unormowania takie występują w polskim prawodawstwie niezwykle rzadko. Przewiduje to m.in. art. 118 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (dalej: u.g.n.)²⁴, stanowiąc, że w postępowaniu wywłaszczeniowym nie stosuje się przepisów o ugodzie administracyjnej. W przypadku wywłaszczenia dochodzi do przymusowego odebrania lub wygaszenia praw rzeczowych przysługujących do nieruchomości. Zatem treścią ugody mogłoby być wyłącznie ustalenie zasad nabycia nieruchomości przez wywłaszczającego lub odstąpienie wywłaszczającego od nabycia nieruchomości²⁵. W pierwszym i drugim przypadku zostałyby usunięte przesłanki wywłaszczenia. W pierwszym, z powodu możliwości nabycia nieruchomości w drodze umowy, skoro strony są zgodne, co do zasady nabycia praw do nieruchomości. W drugim przypadku na skutek stwierdzenia przez wywłaszczającego zbędności nieruchomości na cele wywłaszczenia²⁶.

3. Zatwardzenie ugody administracyjnej i jej skutki

Organ administracji publicznej utrwała fakt zawarcia ugody w aktach sprawy, w formie protokołu podpisanego przez osobę upoważnioną do sporządzenia ugody (art. 117 k.p.a.). A następnie zatwierdza bądź odmawia zatwierdzenia zawartej ugody. W protokole utrwała się jedynie fakt zawarcia ugody, a załącznikiem do protokołu powinna być ugoda. Ugodę sporządzają strony i ich podpisy mają zasadnicze znaczenie dla jej treści. Nie ma jednak przeszkód, aby ugodę spisała osoba upoważniona. Ugoda powinna 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. Powyższe elementy ugody można podzielić na materialne i formalne. Elementami materialnymi ugody są jej treść i przedmiot, pozostałe elementy mają charakter formalny²⁷. Z kolei pracownik organu administracji, przed którym toczy się postępowanie, utrwała jedynie fakt zawarcia ugody w aktach sprawy w formie protokołu, który następnie podpisuje osoba upoważniona do sporządzenia ugody. Zatem nie ma potrzeby w protokole powtarzania poczynionych przez strony uzgodnień treści ugody, gdyż stanowi ona jego załącznik. Bezsporne jest, że organ administracji nie może ingerować w treść ugody. Dopuszczalne jest przedstawienie sugestii, co do sposobu załatwienia sprawy, a w szczególności informacji o treści przepisów prawa, mających zastosowanie w sprawie. Strony będą, zatem mogły korzystać z sugestii organu administracji, któ-

24 Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, t. j. Dz. U. z 2023, poz.1113.

25 J. Jaworski, *Komentarz do art. 118 u.g.n.*, [w:] J. Jaworski, J. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2009.

26 Ibidem.

27 J. Wyporska-Frankiewicz, *Publicznoprawne formy działania administracji o charakterze dwustronnym*, Warszawa 2010, s. 104.

ry może wydatnie pomóc w dojściu do kompromisu. Nie można jednak wykluczyć sytuacji, w której sugestie organu administracji mogą spowodować brak porozumienia. Przy założeniu, że to strony będą decydowały o tym, czy chcą pomocy organu, czy też sobie jej nie życzą, należy dopuścić taką możliwość. Na organach administracji ciąży, więc obowiązek czuwania nad tym, aby strony nie poniosły szkody z powodu nieznamości prawa i w tym celu udzielane są im niezbędne wyjaśnienia i wskazówki. Nadto należy pamiętać, że w poczet zasad ogólnych postępowania administracyjnego wpisano również zasadę zaufania do organów państwa. Z przepisów tych płynie wniosek, iż organ administracji nie tylko jest zobligowany do udzielania stronom niezbędnych informacji i wskazówek, ale może również pełnić rolę mediatora. Stosownie do tych zasad sugestie organu mogą w szczególności dotyczyć: propozycji rozwiązania konkretnych spornych kwestii, obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa, aktualnego orzecznictwa administracji i sądów w podobnych sprawach czy też oceny pod względem zgodności z obowiązującymi przepisami prawa, zaproponowanych przez strony rozwiązań²⁸. Zawsze jednak ostateczna treść ugody powinna być wynikiem ustaleń poczynionych przez strony. Bez wątplenia punkt widzenia organu administracji nie zawsze bywa zbieżny z wolą stron, niemniej jednak na etapie zawierania ugody nie może on przybrać postaci wyznacznika. Zamiar zawarcia ugody oraz jej treść pozostają w wyłącznej dyspozycji stron postępowania²⁹.

Ugoda niezatwierdzona nie wywołuje żadnych skutków prawnych i nie wchodzi do obrotu prawnego³⁰. Zatwierdzona przez organ administracji publicznej ugoda administracyjna wywiera takie same skutki, jak decyzja wydana w toku postępowania administracyjnego (art. 121 k.p.a.). Oznacza to, że zatwierdzona ugoda administracyjna wywołuje zarówno skutki w sferze materialnoprawnej, jak i procesowej. Skutek materialnoprawny wyraża się w nadaniu, odebraniu, zmianie zakresu uprawnienia stron lub też nałożeniu, zmianie zakresu obowiązków ciężących na stronie, natomiast skutek procesowy polega na przerwaniu stosunku procesowego łączącego organ administracji publicznej właściwy do rozpoznania sprawy administracyjnej ze stroną. Aby powyższe skutki związane z ugodą powstały, organ administracji publicznej winien wydać w ciągu siedmiu dni od dnia zawarcia ugody postanowienie zatwierdzające ugode³¹. Termin siedmiodniowy jest terminem instrukcyjnym, zatem po jego upływie organ administracji publicznej nie traci kompetencji do wydania postanowienia w trybie art. 119 k.p.a., powstaje jedynie stan bezczynności organu administracji publicznej, co daje stronie możliwość skorzystania z prawnych środków zwalczania bezczynności tego organu.

Postanowienie o zatwierdzeniu ugody staje się ostateczne: z dniem upływu terminu do wniesienia zażalenia, który wynosi siedem dni i rozpoczyna swój bieg od

28 J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), *Umowy w administracji*, Białystok 2007, s. 491.

29 J. Wyporska-Frankiewicz, *Publicznoprawne formy działania administracji o charakterze dwustronnym*, Warszawa 2010, s. 105.

30 B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 524.

31 J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), *Umowy w administracji*, Białystok 2007, s. 494.

daty doręczenia postanowienia stronie, a także w sytuacji, gdy organ II instancji po rozpatrzeniu zażalenia na to postanowienie utrzymał je w mocy. Ugoda zatwierdzona ostatecznym postanowieniem organu administracji publicznej może stanowić podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym³². Kodeks nakłada na organ administracji publicznej, przed którym została zawarta ugoda, obowiązek potwierdzenia jej wykonalności na egzemplarzu ugody. Dotyczy to oryginału ugody, który znajduje się w aktach sprawy, jak i odpisów ugody doręczanych stronom wraz z postanowieniem o zatwierdzeniu ugody. Potwierdzenie wykonalności ugody stanowi warunek wykonania ugody. Odnosi się to zarówno do dobrowolnego wykonania ugody przez strony, jak i wykonania przymusowego w trybie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji³³.

4. Podsumowanie

Ugoda stanowi czynienie sobie przez strony wzajemnych ustępstw w zakresie ich praw i obowiązków, chroniąc swój interes³⁴. Ponadto daje szansę stronom postępowania na wykazanie aktywności w celu polubownego rozwiązania sporu. Należy tu podkreślić, że instytucja ugody służy pogodzeniu w indywidualnej sprawie sprzecznych interesów, co najmniej dwóch stron postępowania administracyjnego. Ponadto zawarcie i zatwierdzenie ugody, powoduje skrócenie czasu postępowania przed właściwym organem administracji publicznej, a następnie powoduje wyeliminowanie formy zaskarżenia władczego aktu administracyjnego w przedmiotowej sprawie³⁵. Zatem warto przytoczyć tu myśl L. Morawskiego, który stwierdził, że dominująca linia ewolucji w rozwoju prawa zmierza od koncepcji prawa, jako rozkazu i techniki do koncepcji prawa, jako rozmowy, a więc prawa opartego na negocjacjach i porozumieniach³⁶. W tym świetle ugoda administracyjna staje się urządzeniem, które w miarę obserwowanych przeobrażeń powinna nabierać na znaczeniu pośród tradycyjnych prawnych form załatwiania spraw administracyjnych. Ochrona stron w instytucji ugody w postępowaniu administracyjnym, sprowadza się, bowiem, że strony uwzględniając i uzgadniając swoje sporne interesy zatwierdzone postanowieniem organu administracji publicznej mogą liczyć na to, że ich sprawa zostanie ponownie rozpatrzona przez organ wyższego stopnia, ponieważ stronom zawierającym ugodę przysługuje zażalenie na postanowienie odmawiające zatwierdzenia ugody, jak i na postanowienie zatwierdzające ugodę³⁷.

W związku z powyższym należy stwierdzić, że instytucja ugody w indywidualnym postępowaniu administracyjnym służy w celu załatwienia i uproszczenia postępowania wyjaśniającego. Instytucja ugody umożliwia stronom aktywność

32 M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2015, s. 672.

33 J. Wyporska-Frankiewicz, *Publicznoprawne formy działania administracji...*, op.cit., s. 110.

34 H. Krzysiak-Molczyk, *Uprawnienie strony w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2004, s. 222; H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, T. Kielkowski, i in., *Kodeks...*, op. cit., s. 830.

35 Ibidem, s. 83.

36 J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), *Umowy w administracji*, Wrocław 2008, s. 216.

37 A. Terlecka, op. cit., s. 201.

w zakresie jej rozstrzygnięcia. Motywuje podmioty postępowania do działania i wypracowania obopólnie akceptowanych rozwiązań. Organ administracji publicznej gwarantuje ochronę interesu stron w przypadku niewłaściwej oceny stanu faktycznego, lub stanu prawnego przy zawarciu ugody, która naruszy jej słuszny interes.

Piśmiennictwo

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Boć J., Dziewieńska-Bokun L. (red.), *Umowy w administracji*, Wrocław 2008.
- Chróścielewski W., Tarno J. P., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2004.
- Dawidowicz W., *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983.
- Dawidowicz W., *Ugoda w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1980, nr 3.
- Duniewska Z., Jaworska-Dębska B., Michalska-Badziak R., i in., *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2000.
- Janowicz Z., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Warszawa-Poznań 1987.
- Jaśkowska M., Wróbel A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz.*, Kraków 2015.
- Jaworski J., *Komentarz do art. 118 u.g.n.*, [w:] Jaworski J., Prusaczyk J., Tułodziecki A., i in., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Knysiak-Sudyka H., Romańska M., Kielkowski T., i in., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 1998.
- Krzysiak-Molczyk H., *Uprawnienie strony w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2004.
- Perkowska K., *Instytucja ugody w świetle przepisów ustawy Kodeks postępowania administracyjnego*, „Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka” 2013, nr 2 (31).
- Terlecka A., *Ugoda administracyjna a zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza, prawo 11” 2012, nr 74.
- Wróbel A., *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowniczo-administracyjne*, Kraków 2003.

PROTECTION OF THE LEGAL INTEREST OF A PARTY IN AN INSTITUTION OF SETTLEMENT IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

Summary: In addition to commonly used imperious administrative acts, issued most often in the form of decisions, the Code of Administrative Procedure in Chapter 8 Section II provided for the institution of administrative settlement as the implementation of the principle of convincing - one of the most important functions of administrative proceedings. The settlement protects the interests of the parties, giving the parties the opportunity to show their activity in order to resolve the dispute amicably.

Key words: approval of a settlement, results of a settlement, essence of a settlement, conclusion of a settlement.