

Agnieszka Terlecka

**UGODA ADMINISTRACYJNA
A ZASADA DWUINSTANCYJNOŚCI POSTĘPOWANIA
ADMINISTRACYJNEGO**

I

Typowym dla postępowania administracyjnego zakończeniem sprawy w danej instancji jest wydanie decyzji administracyjnej. Kodeks postępowania administracyjnego przewiduje jednak jeszcze jedną formę załatwienia sprawy, a mianowicie uregulowaną w art. 13 instytucję ugody.

Przedmiotem niniejszego artykułu będzie zestawienie ogólnej zasady ugodowego załatwienia sprawy z zasadą dwuinstancyjności postępowania administracyjnego z punktu widzenia ochrony praw jednostki w toku instancji. Kluczowym zagadnieniem będzie ustalenie, czy załatwienie sprawy w drodze ugody zapewnia stronie przynależne jej prawo do dwukrotnego rozstrzygnięcia sprawy. Kwestia ta będzie przedmiotem analizy poprzez omówienie instytucji samej ugody, drogi do jej zawarcia oraz realizacji w tym trybie kluczowej dla postępowania administracyjnego zasady dwuinstancyjności.

II

Nowelą z 1980 r. do Kodeksu postępowania administracyjnego¹ wprowadzona została instytucja ugody. Na gruncie k.p.a. przybiera ona formę nie tylko samodzielnej instytucji prawnej, ale także ogólnej zasady postępowania administracyjnego². B. Adamiak podkreśla, iż możliwość zawarcia ugody nie zmienia

¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (DzU z 1960 r. nr 30, poz. 168 z późn. zm.) Dalej cytowana jako k.p.a.

² A. Wiktorowska, *Zasada ugodowego załatwiania spraw spornych w k.p.a.* [w:] *Organizacja i funkcjonowanie administracji państwowej. Księga poświęcona J. Służewskiemu*, „Studia Iuridica” 1990, nr 18, s. 222.

charakteru sprawy, gdyż w sytuacji gdy strony nie dojdą do porozumienia, sprawa zakończy się wydaniem decyzji. Okoliczność ta powoduje, że ugoda nie jest w pełni samodzielną formą załatwienia sprawy, w końcowym efekcie musi bowiem odpowiadać takiemu wynikowi, który byłby ustanowiony przez decyzję administracyjną, co jest naturalną konsekwencją tego, iż ugoda uregulowana przez k.p.a. może być zawarta tylko w sprawie, która jest załatwiana na drodze administracyjnej³.

Ugoda administracyjna nie jest samodzielną formą załatwienia sprawy, natomiast postanowienie o jej zatwierdzeniu zaliczane jest do rozstrzygnięć dotyczących istoty sprawy.

Instytucja ugody administracyjnej rozszerza zasadę dyspozycyjności stron oraz możliwość kształtowania przez strony stosunków materialnoprawnych. Na mocy przepisów k.p.a. ugoda została uznana za alternatywną wobec decyzji administracyjnej formę załatwienia sprawy indywidualnej wywołującą skutki prawie identyczne jak decyzja, pod warunkiem zatwierdzenia jej w drodze postanowienia przez organ, przed którym została zawarta⁴. Ugoda administracyjna jest podstawowym elementem zasady ugodowego załatwiania spraw spornych. Ugoda jako porozumienie stron jest przejawem autonomii woli stron (dyspozytywności), choć jest to dyspozytywność względna (kontrolowana), z uwagi na wymóg zatwierdzenia tego porozumienia przez oficjalny czynnik państwowy. Jako prawna forma działania administracji ugoda jest przejawem władczego działania organu, czego wyrazem jest możliwość kontroli prawidłowości ugody w celu jej zatwierdzenia lub odmowy zatwierdzenia⁵.

A. Wróbel pisze, iż ugoda administracyjna jest równorzędną z decyzją formą załatwiania spraw administracyjnych. Decyzja administracyjna jest bowiem aktem organu administracji publicznej, który w sposób względnie jednostronny ustala konsekwencje stosowanych w sprawie norm prawa materialnego, natomiast ugoda jest aktem stron postępowania administracyjnego, w którym w drodze zgodnego oświadczenia woli strony nawzajem kształtują własną sytuację prawną wynikającą z norm prawa materialnego⁶.

³ B. Adamiak, *Orzekanie w sprawie indywidualnej w postępowaniu administracyjnym* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 2006, s. 249. NSA w wyroku z dnia 27.04.1983 r., SA 297/83, przyjął, że zgodnie z art. 114, 121 i 122 k.p.a. ugoda administracyjna może być zawarta wyłącznie w sprawie, która podlega załatwieniu w drodze administracyjnej („Gospodarka, Administracja Państwowa” 1987, nr 2, s. 46).

⁴ R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 63.

⁵ A. Wiktorowska, *Zasada...*, s. 229–230.

⁶ A. Wróbel, *Ogólne postępowanie administracyjne przed organami pierwszej instancji* [w:] K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowniczo-administracyjne*, Zakamycze 2003, s. 94.

Ugoda zaliczana jest do prawnych form działania administracji⁷, istnieje również pogląd, według którego ugoda nie jest formą działania administracji, lecz stron i występuje na tym samym obszarze, na którym wydawane są indywidualne akty administracyjne⁸.

Przyjmuje się, iż ugoda może mieć dwojaki charakter, tj. ugody zawieranej między stroną a organem administracyjnym oraz ugody zawieranej przez co najmniej dwie strony przed organem prowadzącym postępowanie. W obowiązującym Kodeksie postępowania administracyjnego przyjęto drugie z wskazanych rozwiązań, czyli sytuację, w której strony w toku postępowania administracyjnego uzgadniają swoje sporne interesy przed organem prowadzącym postępowanie. Podmiotem ugody nie może być zatem organ administracji publicznej, przed którym toczy się postępowanie. Ugoda administracyjna może być zawarta wyłącznie przez strony postępowania prezentujące sporne interesy.

Ogólna zasada ugodowego załatwiania spraw wyrażona w art. 13 k.p.a. przewiduje dwie przesłanki załatwienia sprawy w formie ugody. Pierwsza z nich dotyczy wielości stron postępowania. Z istoty art. 13 § 1 k.p.a. wynika, iż ugoda będzie miała zastosowanie w sytuacji, gdy w sprawie uczestniczą strony. Przepis ten nie wprowadza żadnych ograniczeń co do liczby stron postępowania, ale można przyjąć, że wymagane są co najmniej dwie strony, aby postępowanie mogło się toczyć. W postępowaniu zmierzającym do zawarcia ugody strony uzgadniają swoje sporne interesy w całości lub w części. Ugoda administracyjna może być zawarta przez strony, czyli wyłącznie przez podmioty, które spełniają warunki określone w art. 28 k.p.a. Zdolności tej nie mają uczestnicy na prawach strony, ponieważ podmioty te nie biorą udziału w postępowaniu na podstawie własnego prawnie chronionego interesu lub obowiązku prawnego⁹.

Drugą przesłanką zawarcia ugody wynikającą z art. 13 k.p.a. jest istnienie spornych interesów między stronami. Na organ administracji publicznej na podstawie art. 13 § 2 k.p.a. nałożony został obowiązek podejmowania czynności, które mają nakłonić strony do zawarcia ugody. Czynności organu będą polegać w szczególności na informowaniu stron o możliwości zawarcia ugody w sprawie oraz na wyjaśnieniu korzyści wynikających z tej formy załatwienia sprawy. Jeżeli z okoliczności sprawy wynika, że strony są gotowe do zawarcia ugody, tj. spełniają wszystkie przesłanki przewidziane przepisami prawa, to zdaniem Na-

⁷ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne – część ogólna*, Toruń 2002, s. 193.

⁸ W. Dawidowicz, *Ugoda w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1980, nr 3, s. 20.

⁹ A. Wiktorowska, *Ugoda administracyjna w KPA*, „Organizacja, Metody, Technika” 1980, nr 8–9, s. 19; pogląd ten został potwierdzony w wyroku NSA z dnia 11.11.1988 r., IV SA 855/88, w którym stwierdzono, iż strony postępowania mogą w jego toku zawrzeć ugody na zasadach określonych w art. 114 i nast. k.p.a., jednakże nie dotyczy to uczestników postępowania na prawach strony, gdyż ich udział w postępowaniu ma charakter jedynie procesowy (R. Kędziora, *op. cit.*, s. 306).

czelnego Sądu Administracyjnego „organ administracji, który nie wykorzystuje tej możliwości i rozstrzyga sprawę bez uwzględnienia interesów obu zainteresowanych stron, narusza art. 13 k.p.a.”¹⁰. Z przepisu art. 13 k.p.a. wynika, że działania organu nie mogą przybrać formy władczej. Oznacza to, iż organ nie może narzucać stronom załatwienia sprawy w drodze ugody. Rola organu administracji publicznej polega na wskazaniu i wytłumaczeniu stronom korzyści płynących z rozstrzygnięcia sprawy w formie ugody. Organ ma także zapewnić podmiotom postępowania warunki do tego, aby ich sporne stanowiska w toku postępowania zostały uzgodnione.

W sprawie, w której toczy się postępowanie przed organem administracji publicznej, strony mogą zawrzeć ugodę, jeżeli przemawia za tym charakter sprawy, przyczyni się to do uproszczenia lub przyspieszenia postępowania i nie sprzeciwia się temu przepis prawa (art. 114 k.p.a.).

Z zasady ugodowego załatwienia spraw spornych wynika dla stron postępowania uprawnienie do polubownego załatwienia sprawy. Oznacza to możliwość porozumienia się w spornych kwestiach i uzgodnienia wspólnego stanowiska przez strony. Jednakże sama wola stron nie prowadzi do zawarcia ugody i ustalenia jej treści. Wymagane jest spełnienie przesłanek przytoczonych w art. 114–122 k.p.a., które są konsekwencją uregulowania zawartego w art. 13 k.p.a.

Zgodnie z przytoczonymi przepisami przesłanki zawarcia przez strony ugody, która doprowadzi do załatwienia spornej sprawy, są następujące: 1) sprawa indywidualna musi być zawisła przed organem administracyjnym, ponieważ ugoda może być zawarta wyłącznie w czasie trwania postępowania administracyjnego; 2) w sprawie biorą udział co najmniej dwie strony, których interes prawny lub obowiązek jest tego rodzaju, że dopuszcza pomiędzy nimi pertraktacje i ustępstwa co do wyniku sprawy; 3) ugoda służy realizacji zasady szybkości i prostoty postępowania; 4) zawarcie ugody nie będzie obejściem szczególnych wymagań stawianych rozstrzygnięciu sprawy z racji obowiązku współdziałania organów administracji publicznej; 5) ugoda nie jest wyłączona z mocy przepisów odrębnych; 6) treść ugody nie narusza wymagań interesu społecznego lub słusznego interesu stron¹¹.

W sytuacji gdy organ administracji publicznej stwierdzi, że przesłanki wskazane w art. 13 k.p.a. i w art. 114 k.p.a. zostały spełnione i że istnieje możliwość polubownego rozstrzygnięcia sprawy, powinien podjąć czynności skłaniające strony do zawarcia ugody. Strony jednak nie mają obowiązku jej zawarcia.

Ugoda może zostać zawarta zarówno w postępowaniu przed organem administracji publicznej, przed którym toczy się postępowanie w I instancji, jak

¹⁰ A. Wróbel, *Zadady ogólne* [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Zakamycze 2005, s. 167–168.

¹¹ B. Adamiak, *Orzekanie...*, s. 249.

i w postępowaniu odwoławczym do czasu wydania przez organ decyzji w sprawie. W sytuacji gdy ugodę zawarto w toku postępowania odwoławczego, a więc po wydaniu decyzji w I instancji, zatwierdzenie ugody powoduje, iż decyzja ta traci moc obowiązującą. Następuje to w dniu, w którym stało się ostateczne postanowienie zatwierdzające ugodę (art. 119 § 2 k.p.a.).

Złożenie przez strony zgodnego oświadczenia woli o zamiarze zawarcia ugody powoduje odroczenie wydania decyzji przez organ administracji publicznej. Organ, który odroczył wydanie decyzji, wyznacza stronom termin do zawarcia ugody. W przypadku zawiadomienia przez jedną ze stron o odstąpieniu od zamiaru zawarcia ugody lub niedotrzymania przez strony wyznaczonego terminu organ administracji publicznej wydaje decyzję w sprawie (art. 116 k.p.a.).

Termin do zawarcia ugody jest terminem procesowym o charakterze urzędowym. Na wniosek stron termin wyznaczony przez organ administracji publicznej może zostać przedłużony. Organ, dokonując przedłużenia terminu, kieruje się ważnymi powodami. Wniosek stron w tym przedmiocie powinien być złożony przed upływem terminu do zawarcia ugody. Termin do zawarcia ugody może być także przywrócony przez organ, który go wyznaczył, po spełnieniu przesłanek wymienionych w art. 58 k.p.a.¹²

Uгода jako akt woli stron wymaga złożenia przez strony zgodnego oświadczenia woli o zamiarze jej zawarcia. Oświadczenie to jako akt dyspozytywny, zależny jedynie od zgodnej woli stron, może w ogóle nie dojść do skutku, gdyż zawarcie ugody nie jest obowiązkiem stron¹³, lecz uprawnieniem, z którego mogą, lecz nie muszą skorzystać.

Strony, które zgłosiły gotowość zawarcia ugody, mogą od niej odstąpić w każdej chwili, także po uzgodnieniu swych stanowisk i zatwierdzeniu ugody przez organ administracji publicznej. Odstąpienie od zawarcia ugody oznacza załatwienie sprawy przez organ administracji publicznej w drodze decyzji. Skutek taki wywołuje także niedotrzymanie przez strony terminu zawarcia ugody wyznaczonego przez organ.

Uгода zawarta przez strony wymaga zatwierdzenia przez organ administracji publicznej, przed którym została zawarta. Organ administracji publicznej, przed którym zawarto ugodę, może wydać postanowienie o zatwierdzeniu lub o odmowie zatwierdzenia ugody. Organ odmawia zatwierdzenia ugody, która została zawarta z naruszeniem prawa, nie uwzględnia stanowiska innego organu albo narusza interes społeczny lub słuszny interes stron (art. 118 k.p.a.).

¹² R. Kędziora, *op. cit.*, s. 310; A. Wiktorowska termin do zawarcia ugody określa jako termin wyznaczony; A. Wiktorowska [w:] M. Wierzbowski (red.), M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2004, s. 163.

¹³ A. Wiktorowska, *Zasada...*, s. 225–226.

Zatwierdzenie lub odmowa zatwierdzenia ugody następuje w drodze postanowienia, na które służy zażalenie. A. Wiktorowska pisze, iż „zatwierdzenie jest tą czynnością organu, za pośrednictwem której realizuje on swoją kompetencję do załatwienia indywidualnej sprawy administracyjnej w sytuacji, gdy nie wydaje decyzji”¹⁴.

Zatwierdzona ugoda ma takie same skutki jak decyzja wydana w toku postępowania administracyjnego (art. 121 k.p.a.), co oznacza, iż wywołuje zarówno skutki materialnoprawne, tj. konkretyzuje uprawnienia i obowiązki prawa materialnego w odniesieniu do stron ugody, jak i skutki procesowe, czyli kończy postępowanie w danej instancji¹⁵. Na podstawie tego przepisu W. Dawidowicz wyróżnił ugodę równoważną decyzji nieostatecznej oraz ugodę równoważną decyzji ostatecznej. Zawarcie ugody przed organem administracji publicznej wymaga zatwierdzenia przez ten organ. Taka ugoda jest, zdaniem tego autora, równoważna decyzji nieostatecznej. Wniesienie zażalenia na postanowienie zatwierdzające ugodę jest równoważne w swych skutkach z odwołaniem od decyzji, ponieważ uchylenie przez organ odwoławczy postanowienia zatwierdzającego ugodę pozbawia ją mocy obowiązującej¹⁶.

Rezultatem zatwierdzenia ugody jest jej wejście do obrotu prawnego. Zatwierdzona ugoda rodzi takie same skutki jak decyzja administracyjna, strona uzyskuje wobec tego prawo do kontroli czynności organu w trybie złożenia zwykłego środka prawnego, jakim jest zażalenie przeciw postanowieniu zatwierdzającemu zawarcie ugody. Organ rozpoznający zażalenie może utrzymać w mocy zaskarżone postanowienie o zatwierdzeniu ugody albo je uchylić. Skutkiem uchylenia jest odmowa zatwierdzenia ugody, co jest równoznaczne z pozbawieniem jej mocy prawnej¹⁷. W. Dawidowicz pisze, iż w tej sytuacji strony mogą ponownie wszcząć postępowanie administracyjne przed organem I instancji w tej samej sprawie i powtórnie doprowadzić do jej rozstrzygnięcia w drodze zawarcia ugody, przy czym strony przy zawieraniu ponownej ugody powinny kierować się okolicznościami, ze względu na które organ odwoławczy uchylił poprzednie postanowienie zatwierdzające ugodę. Natomiast uchylenie przez organ odwoławczy postanowienia odmawiającego zatwierdzenia ugody wywołuje w zakresie rozstrzygniętego ugodą zagadnienia takie skutki jak decyzja ostateczna w administracyjnym toku instancji, gdyż jak dalej pisze cytowany autor, postanowienie organu odwoławczego utrzymujące w mocy postanowienie organu I instancji odmawiające zatwierdzenia zawartej przed nim ugody pozbawia tę ugodę ostatecznie mocy prawnej. Strony w takim przypadku mogą albo zawrzeć nową ugodę przy uwzględnieniu wskazań organu odwoławczego, albo zrezygnować z zawarcia ugody. Postanowienie organu odwoławczego uchylające

¹⁴ *Eadem, Ugoda...*, s. 21.

¹⁵ A. Wróbel, *Ogólne...*, s. 97.

¹⁶ W. Dawidowicz, *op. cit.*, s. 25.

¹⁷ A. Wiktorowska, *Ugoda...*, s. 21.

postanowienie organu I instancji odmawiające zatwierdzenia ugody oznacza ostateczne zatwierdzenie ugody¹⁸.

Po wyczerpaniu trybu zażaleniowego strony mogą zaskarżyć do sądu administracyjnego postanowienie o zatwierdzeniu ugody oraz o odmowie jej zatwierdzenia¹⁹.

Ugoda zatwierdzona przez organ odwoławczy wywołuje w zakresie rozstrzygniętego ugoda zagadnienia takie skutki jak decyzja ostateczna w administracyjnym toku instancji²⁰, a zatem postanowienie zatwierdzające ugoda należy również traktować jako ostateczne. Z wnioskiem tym nie zgadza się L. Żukowski, który pisze, iż nie ma podstaw do kategorięcznego stwierdzenia w świetle art. 121 k.p.a., że każda zatwierdzona ugoda, tym bardziej ugoda zawarta i zatwierdzona przed organem II instancji, ma od razu moc równą decyzji ostatecznej. Zdaniem autora cecha ta przynależna będzie zatwierdzonej ugodzie w sytuacji, gdy do jej zatwierdzenia doszło wskutek postępowania zażaleniowego, a także gdy upłyne ustawowy termin do złożenia zażalenia na postanowienie o zatwierdzeniu ugody, niezależnie od instancji, przed którą została zawarta²¹.

W przypadku gdy do zawarcia ugody doszło przed organem odwoławczym, postanowienie tego organu o zatwierdzeniu lub odmowie zatwierdzenia ugody nie ma charakteru ostatecznego. Właściwym organem do rozpatrzenia zażalenia na to postanowienie jest organ wyższego stopnia nad organem odwoławczym²².

Podobny pogląd wyraził A. Wróbel, pisząc, iż „postanowienie organu odwoławczego o zatwierdzeniu lub odmowie zatwierdzenia ugody nie ma charakteru ostatecznego w rozumieniu artykułu 16 § 1 k.p.a., bowiem nie są to postanowienia wydane w administracyjnym toku instancji przez organ odwoławczy, czyli postanowienia wydane w wyniku zażalenia na postanowienie organu I instancji. Nie są to postanowienia ostateczne, gdyż służy od nich zażalenie”²³.

Należy zgodzić się z poglądem wyrażonym przez większą część doktryny, iż postanowienie organu odwoławczego o zatwierdzeniu lub odmowie zatwierdzenia zawarcia ugody nie ma charakteru ostatecznego, gdyż na postanowienie tego organu przysługuje zażalenie. Ugoda uzyska bowiem cechę ostateczności wówczas, gdy przejdzie wymagany tok instancji.

¹⁸ W. Dawidowicz, *op. cit.*, s. 26–27; zob. także: A. Wiktorowska, *Ugoda...*, s. 21.

¹⁹ R. Kędziora, *op. cit.*, s. 314; Ustawa prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z 30 sierpnia 2002 roku (DzU z 2002 r., nr 153, poz. 1270) w art. 3 § 2 pkt 2 stanowi, iż: „Kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty”.

²⁰ W. Dawidowicz, *op. cit.*, s. 27–28.

²¹ L. Żukowski, R. Suwała, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2004, s. 120.

²² R. Kędziora, *op. cit.*, s. 314.

²³ A. Wróbel, *Ugoda...*, s. 717–718.

Postanowienie w sprawie zatwierdzenia lub odmowy zatwierdzenia ugody powinno być wydane w ciągu siedmiu dni od dnia zawarcia ugody. W przypadku gdy ugoda została zawarta w toku postępowania odwoławczego, z dniem, w którym stało się ostateczne postanowienie zatwierdzające ugode, traci moc decyzja organu I instancji. Wzmianka o tym powinna być zamieszczona w postanowieniu zatwierdzającym ugode. Łącznie z postanowieniem zatwierdzającym ugode doręcza się stronom odpis ugody (art. 119 k.p.a.).

Ugoda staje się wykonalna z dniem, w którym postanowienie o jej zatwierdzeniu stało się ostateczne (art. 120 § 1 k.p.a.). R. Kędziora pisze, iż „postanowienie o zatwierdzeniu ugody staje się ostateczne z dniem, w którym upłynął termin do wniesienia zażalenia, oraz w sytuacji, gdy organ II instancji po rozpatrzeniu zażalenia na to postanowienie utrzymał je w mocy”²⁴.

Organ administracji publicznej, przed którym ugoda została zawarta, potwierdza jej wykonalność na egzemplarzu ugody (art. 120 § 2 k.p.a.). Potwierdzenie wykonalności ugody stanowi warunek wykonania ugody²⁵.

Doręczona ugoda oraz postanowienie o jej zatwierdzeniu wiąże strony i organ administracji publicznej na mocy art. 110 k.p.a. Ugoda korzysta także z domniemania prawidłowości, które rozciąga się również na postanowienie o jej zatwierdzeniu²⁶.

III

Zgodnie z regułą przyjętą w k.p.a. każde postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne, a zatem także postępowanie w sprawie zawarcia ugody. Doniosłość zasady dwuinstancyjności polega na tym, iż po pierwsze została ona zaliczona do zasad ogólnych, co nadaje jej charakter wyjątkowy, oznacza bowiem, iż powinna obowiązywać we wszystkich stadiach postępowania, ponadto stanowi wiążącą wytyczną dla stosowania wszystkich przepisów k.p.a., co powoduje, iż ma współzastosowanie z każdym przepisem kodeksu²⁷; po drugie uregulowana jest w ustawie zasadniczej, a zatem w akcie prawnym stojącym najwyżej w hierarchii źródeł prawa; po trzecie naruszenie zasady dwuinstancyjności stanowi rażące naruszenie prawa i nie może być akceptowane w praworządnym państwie. Pozbawienie strony dostępu do jednej instancji oznacza naruszenie przysługującego jej prawa do dwukrotnego rozpatrzenia sprawy i to niezależnie od tego, czy kończy się wydaniem decyzji czy też zawarciem ugody.

²⁴ R. Kędziora, *op. cit.*, s. 315.

²⁵ *Ibidem*, s. 315.

²⁶ B. Adamiak, *Orzekanie...*, s. 225.

²⁷ B. Adamiak, *Zasady ogólne* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 41.

W świetle art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (DzU z 1997 r., nr 78, poz. 483 z późn. zm.) każda ze stron ma prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w I instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa. Ustanowiona w Konstytucji RP zasada dwuinstancyjności jest realizowana w Kodeksie postępowania administracyjnego, który przewiduje ogólną zasadę dwuinstancyjności postępowania administracyjnego.

Ogólna zasada dwuinstancyjności postępowania wyrażona w art. 15 k.p.a. stanowi, iż postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne. Zasada ta wyraża regułę, iż wszystkie decyzje nieostateczne mogą być na wniosek uprawnionej osoby zaskarżone do organu administracji publicznej wyższego stopnia nad organem, który wydał zaskarżoną decyzję. Ma ona zastosowanie zarówno do postępowania w trybie zwyczajnym, jak i nadzwyczajnym. Zasada dwuinstancyjności dopuszcza weryfikację decyzji nieostatecznych w administracyjnym toku instancji w drodze zastosowania przez uprawnione podmioty zwyczajnych środków prawnych, tj. odwołania, jak również zażalenia na postanowienie²⁸.

Istotą zasady dwuinstancyjności jest dwukrotne rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy przez dwa organy różnej rangi, tj. najpierw przez organ I instancji, a następnie – w wyniku odwołania wniesionego przez legitymowany podmiot – przez organ II instancji. Rola organu odwoławczego nie ogranicza się jednak tylko do wyjaśnienia czynności postępowania i rozstrzygnięcia sprawy przez organ I instancji, lecz do ponownego wyjaśnienia sprawy na podstawie już zebranego materiału faktycznego i prawnego oraz uzupełnienia jego braków i usunięcia w nim uchybień oraz załatwienia sprawy co do istoty²⁹.

W orzecznictwie przyjęto: „Do uznania, że zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego została zrealizowana, nie wystarcza stwierdzenie, że w sprawie zapadły dwa rozstrzygnięcia dwóch organów różnych stopni. Konieczne jest też, by rozstrzygnięcia te zostały poprzedzone przeprowadzeniem przez każdy z organów, który wydał decyzję, postępowania umożliwiającego osiągnięcie celów, dla których postępowanie to jest prowadzone”³⁰.

Zdaniem G. Łaszczycy pojęcie rozstrzygnięcia obejmuje nie tylko decyzję administracyjną, lecz również postanowienie administracyjne. Granice, w jakich sprawa w postępowaniu odwoławczym może być rozpatrywana, wyznaczają ramy sprawy rozstrzygniętej decyzją lub postanowieniem organu I instancji. Sprawa rozpatrywana w postępowaniu odwoławczym (zażaleniowym) powinna być tożsama pod względem podmiotowym, jak i przedmiotowym ze sprawą rozpatrzoną przez organ I instancji³¹.

²⁸ A. Wróbel, *Właściwość organów* [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks...*, s. 169.

²⁹ J. Borkowski, *Kodyfikacja polskiego prawa o postępowaniu administracyjnym* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie...*, s. 37.

³⁰ Wyrok NSA z 12.11.1992 r., V SA 721/92, Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego 1992, nr 3–4, poz. 95, s. 272.

³¹ G. Łaszczycza, *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003, s. 139.

Zawarcie ugody w toku postępowania odwoławczego nie wywołuje takich samych skutków jak decyzje odwoławcze (art. 138 k.p.a.), gdyż z dniem, w którym stało się ostateczne postanowienie zatwierdzające ugodę, traci moc decyzja organu I instancji (art. 119 § 2 k.p.a.). Przyjmuje się, że decyzja organu I instancji traci moc z mocy prawa, a nie wskutek uchylenia jej przez organ odwoławczy w wyniku wydania postanowienia zatwierdzającego ugodę³².

Do ugody i postanowienia w sprawie jej zatwierdzenia lub odmowy zatwierdzenia stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące decyzji. Strony mogą żądać uzupełnienia treści ugody (art. 111 k.p.a.), a także sprostowania błędów pisarskich i rachunkowych oraz innych oczywistych omyłek zawartych w tych rozstrzygnięciach (art. 113 k.p.a.).

Postanowienia o zatwierdzeniu bądź odmowie zatwierdzenia ugody mogą być przedmiotem weryfikacji w nadzwyczajnych trybach postępowania administracyjnego³³, a zatem w sprawach wznowienia postępowania i stwierdzenia nieważności decyzji.

Do ugody w sprawach nieuregulowanych w przepisach jej poświęconych stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań. Ma zatem zastosowanie przepis art. 127 § 1 k.p.a., który stanowi, iż od decyzji wydanej w I instancji służy stronom odwołanie tylko do jednej instancji.

Do przepisów dotyczących decyzji, których nie stosuje się w odniesieniu do ugody, należą przepisy określające składniki decyzji, rygoru natychmiastowej wykonalności oraz przepisy dotyczące ustnego ogłaszania decyzji³⁴. W odniesieniu do ugody obowiązuje zasada pisemności, o czym stanowi art. 117 k.p.a., wskazując zarazem na elementy, które powinna zawierać każda ugoda.

W sytuacji gdy strony nie skorzystały z możliwości zawarcia ugody w postępowaniu przed organem I instancji, organ wydaje decyzję. Od decyzji tej przysługuje stronom odwołanie na ogólnych zasadach. W postępowaniu przed organem odwoławczym strony mają możliwość zawarcia ugody lub mogą oczekiwać na rozstrzygnięcie sprawy w drodze decyzji. Jeżeli jednak strony dojdą do porozumienia i zawrą ugodę w postępowaniu przed organem administracji publicznej, organ wydaje postanowienie o zatwierdzeniu lub o odmowie zatwierdzenia ugody. Na postanowienia te służy stronom zażalenie. Przedmiotem rozpatrzenia przez organ odwoławczy w przypadku zażalenia na postanowienie o zatwierdzeniu ugody będzie zarówno postanowienie, jak i sama ugoda. Przedmiotem takiego zażalenia będzie bezzasadność zatwierdzenia ugody. Można zatem przyjąć, że w zażaleniu mogą być podniesione zarzuty dotyczące także samych motywów zawarcia ugody. Postanowienie utrzymujące w mocy zaskarżone postanowienie pozytywne (zatwierdzające ugodę), wydane w wyniku postępowania

³² A. Wróbel, *Ogólne...*, s. 97; B. Adamiak, *Orzekanie...*, s. 255.

³³ R. Kędziora, *op. cit.*, s. 316.

³⁴ A. Wróbel, *Ugoda...*, s. 722.

zażaleniowego, wywołuje taki skutek, iż ugoda będzie miała moc równą decyzji ostatecznej³⁵.

W przypadku wniesienia przez strony zażalenia na postanowienie odmawiające zatwierdzenia ugody przedmiotem rozpoznania jest samo postanowienie, ponieważ ugoda formalnie jeszcze nie istnieje. Tylko zatwierdzona ugoda wywołuje skutki prawne, a żeby ugoda mogła wejść do obrotu prawnego, wymaga zatwierdzenia w formie postanowienia, które jest przedmiotem zażalenia. G. Łaszczycza stwierdził, iż, wniesienie zażalenia uruchamia swoisty, odrębny tok instancji (zażaleniowy), który z uwagi na art. 114 k.p.a. jest identyczny od strony procesowej z tokiem odwoławczym³⁶.

Ugoda może nabrać mocy prawnej, jeżeli w postępowaniu przed organem odwoławczym zapadnie postanowienie zatwierdzające ugodę³⁷. Jeżeli organ administracji publicznej wyda postanowienie zatwierdzające ugodę, strony mogą wnieść zażalenie, gdyż jak pisze W. Dawidowicz, pogląd, iż zatwierdzona ugoda wiąże strony w ten sposób, iż nie mogą zakwestionować postanowienia o jej zatwierdzeniu, byłby obcy temu etapowi postępowania administracyjnego, w którym rozpatruje się ponownie całokształt danej sprawy, a nie tylko zasadność środka prawnego czy też zasadność rozstrzygnięcia zawartego w decyzji organu I instancji. Ponadto zażalenie na postanowienie zatwierdzające ugodę zawartą przez strony pozwala organowi odwoławczemu na dokładniejszą ocenę sprawy będącej przedmiotem postępowania³⁸.

IV

Przedmiotem niniejszego artykułu było ustalenie – poprzez omówienie instytucji ugody i ogólnej zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego – czy zasada dwuinstancyjności jest realizowana w postępowaniu, w którym może być zawarta ugoda.

Analiza przebiegu postępowania ugodowego pozwala stwierdzić, iż strony, uzgadniając swoje sporne interesy, mogą liczyć na to, iż ich sprawa zostanie ponownie rozpatrzona przez organ wyższego stopnia, nawet w sytuacji gdy organ administracji publicznej wyda postanowienie zatwierdzające ugodę, ponieważ stronom zawierającym ugodę przysługuje zażalenie zarówno na postanowienie odmawiające zatwierdzenia ugody, jak i na postanowienie zatwierdzające ugodę.

³⁵ L. Żukowski, R. Suwała, *op. cit.*, s. 119.

³⁶ G. Łaszczycza, *Zasady...*, s. 139.

³⁷ W. Dawidowicz, *op. cit.*, s. 27–28.

³⁸ *Ibidem*, s. 26.

Uważam, iż za stwierdzeniem, że zasada dwuinstancyjności jest realizowana w postępowaniu ugodowym, przemawia fakt, iż zażalenie na postanowienie zatwierdzające lub odmawiające zatwierdzenia ugody rozpoznaje organ bezpośrednio wyższego stopnia nad organem administracji publicznej, który wydał zaskarżone postanowienie. Jednakże, jak wskazano, w orzecznictwie panuje pogląd, iż samo stwierdzenie, że w sprawie zapadły dwa rozstrzygnięcia dwóch organów różnej rangi, nie daje podstaw do uznania, że zasada dwuinstancyjności została spełniona. Konieczne jest, aby rozstrzygnięcia te były poprzedzone czynnościami organu odwoławczego zmierzającymi do wyjaśnienia sprawy na podstawie zebranego materiału faktycznego i prawnego oraz ewentualnego uzupełnienia jego braków³⁹.

Organ odwoławczy wydaje postanowienie o utrzymaniu w mocy lub uchyleniu postanowienia organu I instancji po wyjaśnieniu całokształtu okoliczności sprawy poprzez analizę ugody i postanowienia o jej zatwierdzeniu lub postanowienia o odmowie zatwierdzenia ugody stanowiących podstawę wydania takiego postanowienia.

Można zatem przyjąć, że zasada dwuinstancyjności ma zastosowanie w postępowaniu ugodowym, gdyż po pierwsze zapadają w nim dwa rozstrzygnięcia dwóch organów różnych stopni, a po drugie każdy z tych organów ma obowiązek przeprowadzenia w swoim zakresie postępowania wyjaśniającego oraz analizy zgromadzonego materiału będącego podstawą wydania postanowienia przez organ I instancji.

W konsekwencji uważam, iż zostały spełnione dwa podstawowe warunki, na podstawie których można stwierdzić, że zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego jest realizowana w postępowaniu, w którym strony mogą uzgodnić swoje sporne interesy.

ADMINISTRATIVE SETTLEMENT AND THE PRINCIPLE OF TWO STAGES IN ADMINISTRATIVE PROCEDURE

Summary

The present article concerns the juxtaposition of the general principle of conciliatory arrangement of the matter with the principle of two stages in Administrative Procedure from the point of view of the protection of individual's rights in progress of instance.

Settlement institution was established in Article 13 of the Code of administrative proceedings and gave the parties possibility of conciliatory arranging their contentious matters.

In turn the principle of two stages in administrative proceedings was established in Article 15 of the Code of Administrative Procedure. This principle was also perpetuated in Article 78 of the Constitution of the Republic of Poland.

³⁹ Zob. s. 201.

The essence of principle specified both In Code of Administrative Procedure and in the Constitution of the Republic of Poland is to assurance the parties' right to double consideration and conclusion of the administrative matter by two bodies of different instances.

The purpose of this article was to establish if arranging the matter assures the party their right to double conclusion of the matter.

This issue was discussed by presenting the Settlement institution, the form of its inclusion and the meaning of the principle of two instances in administrative proceeding toward settlement.