

Paulina Bieś-Srokosz

Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy im. Jana Długosza w Częstochowie
ORCID: 0000-0002-7353-3460

Patryk Błasiak

Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy im. Jana Długosza w Częstochowie
ORCID: 0000-0002-7475-8856

**UGODA ADMINISTRACYJNA JAKO KONSENSUALNA PRAWNA
FORMA DZIAŁANIA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ****Wprowadzenie**

Prawne formy działania administracji publicznej coraz częściej przypominają (można odnieść takie wrażenie) katalog form o bardzo zróżnicowanym bądź niesprecyzowanym charakterze prawnym. Niestety, nie bez powodu zostało użyte sformułowanie „niesprecyzowany” charakter prawny, a to dlatego, że obecnie ustawodawca tworzy prawne formy, które mają cechy zarówno prawa publicznego, jak i prywatnego. W konsekwencji przedstawiciele nauki administracji i nauki o prawie administracyjnym, próbując dokonać prawidłowej klasyfikacji tych form, często różnią się w swoich poglądach. Stąd też trudno mówić jest o jednolitym katalogu prawnych form działania administracji publicznej, ponieważ klasyczne prawne formy, w szczególności te ugruntowane przez J. Starościaka¹, mimo że nadal stanowią najbardziej akceptowany przez doktrynę i spójny katalog form, to brakuje w nim tych form, które powstały na przestrzeni ostatnich lat. Przykładem takiej formy jest ugoda administracyjna, która odzwierciedla zjawisko wzajemnego oddziaływania: ustawodawcy na administrację publiczną oraz administracji publicznej na ustawodawcę.

Ugoda administracyjna została uregulowana w Kodeksie postępowania administracyjnego w 1980 r. w formie zasady ugodowego załatwiania spraw spornych².

¹ J. Starościak, *Prawne formy i metody działania administracji*, w: *System prawa administracyjnego*, t. 3, red. T. Rabska, J. Łętowski, Warszawa–Wrocław–Kraków–Gdańsk 1978, s. 45.

² Artykuły 13 oraz 114–122.

Miała stanowić pomocniczą formę załatwienia sprawy, upraszczając przy tym i przyspieszając postępowanie. Jednakże, co podkreśla się w doktrynie, ugoda administracyjna nie odegrała po dziś dzień znaczącej roli³. Kolejne próby wprowadzenia ugody w procedurze administracyjnej miały miejsce w latach 2006–2008, kiedy to stworzony został projekt opracowany przez ekspertów działających przy Rzeczniku Praw Obywatelskich. Projekt ten opierał się wówczas mocno na modelu niemieckim. Ostatecznie na skutek nowelizacji z 2017 r. mamy do czynienia z ugodą administracyjną, która to na dobre zagościła w Kodeksie postępowania administracyjnego.

Podkreślić należy, że ugoda administracyjna jest prawną formą administracji publicznej, która określana jest bardzo często jako forma konsensualna⁴. W doktrynie nie jest ona nadzwyczaj częstym przedmiotem analizy, co jest niewątpliwie zastanawiające, ale najprawdopodobniej spowodowane trudnościami z jej właściwym sklasyfikowaniem. W Polsce instytucja ugody administracyjnej jest instrumentem prawa procesowego, choć nie oznacza to, że nie występuje w prawie materialnym. Podnosi się bowiem, że stosuje się ją także w prawie łowieckim czy też wodnym, natomiast w tym przypadku zazwyczaj zastosowanie znajdują przepisy prawa cywilnego⁵.

Ugoda administracyjna jest niczym innym, jak pisemnym porozumieniem zachodzącym pomiędzy stronami postępowania administracyjnego, które zatwierdzone jest przez organ, przed którym to postępowanie jest toczone⁶. Zgodnie jednak z art. 13 Kodeksu postępowania administracyjnego, organy administracji publicznej w sprawach, których charakter na to pozwala, dążą do polubownego rozstrzygnięcia kwestii spornych oraz ustalania praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania w należących do ich właściwości sprawach, w szczególności przez podejmowanie czynności skłaniających strony do zawarcia ugody, w sprawach, w których uczestniczą strony o spornych interesach⁷.

Odnosząc się do samej definicji pojęcia ugody administracyjnej, to w doktrynie prawa administracyjnego przeważa jedna wspólna jej cecha, mianowicie zawarcie jej pomiędzy stronami postępowania przed organem prowadzącym

³ P. Ruczkowski, *Ugoda administracyjna (procesowa) w prawie polskim i niemieckim*, „Przeгляд Prawa Publicznego” 2011, nr 9, s. 7; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 353.

⁴ P. Bieś-Srokosz, P. Błasiak, *Ugoda administracyjna w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego. Refleksje na temat konsensualnej formy działania w administracji publicznej*, „Przeгляд Prawa Publicznego” 2018, nr 6, s. 98.

⁵ P. Ruczkowski, *Ugoda administracyjna...*, s. 7.

⁶ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawne formy działania administracji państwowej, w: Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1992, s. 190.

⁷ Artykuł 13 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 2096, dalej k.p.a.

postępowanie⁸. Ugoda administracyjna jest zatem dwustronnym, pisemnym porozumieniem, które jest zawierane przez strony toczącego się postępowania administracyjnego, na mocy którego następuje ustalenie treści stosunku administracyjnoprawnego, tj. wzajemnych uprawnień i obowiązków organu prowadzącego postępowanie oraz stron postępowania, zatwierdzanym przez organ, przed którym toczy się to postępowanie, i zastępującym decyzję administracyjną⁹. Jak wskazuje Naczelny Sąd Administracyjny w swoim wyroku, prawa i obowiązki określone ugodą administracyjną czerpią nie z woli stron, lecz z woli organu administracji, który ugodę zatwierdził, co przesądza o jej zakwalifikowaniu do prawnych form działania administracji¹⁰.

Ugoda administracyjna w świetle zmian Kodeksu postępowania administracyjnego z 2017 roku

Ustawodawca nowelizacją k.p.a. z 2017 r. celowo sugeruje, że ugoda administracyjna ma być postrzegana jako jeden ze sposobów załatwiania spraw, w których uczestniczą strony o odmiennych stanowiskach. Omawiana nowelizacja wyraźnie bowiem spowodowała rozszerzenie zakresu przedmiotowego ugody w postępowaniu administracyjnym¹¹. Przyczyniła się ona także do nałożenia na organ administracji publicznej obowiązku polubownego załatwiania wszelkiego rodzaju konfliktów i rozstrzygania kwestii spornych we wszelakich sprawach. Obowiązek ten u przedstawicieli części doktryny wzbudza niemałe wątpliwości, które motywowane są głównie faktem, że organy administracji publicznej przyzwyczajone były, jak dotąd, do swojej charakterystyki opartej na władczości¹².

Oczywiście pojawiają się także w doktrynie poglądy, które dobrze oceniają zaistniałe zmiany. Przemawia za tym niewątpliwie fakt, że nowe podejście do realizacji zadań podejmowanych przez administrację publiczną oraz „unowocześnianie” prawnych form przez nią podejmowanych ma służyć przyspieszeniu i zintensyfikowaniu zadań publicznych. Nie byłoby to możliwe w sytuacji gromadzenia się nadzwyczaj dużej liczby konfliktów w procedurach administracyjnych. W powyższym kontekście katalog zmian k.p.a. wprowadzonych w 2017 r. wydaje

⁸ Zob. M. Stahl, w: *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2004, s. 453; J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 350.

⁹ P. Ruczkowski, *Ugoda administracyjna...*, s. 9–10.

¹⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 kwietnia 2019 r., sygn. akt I OSK 3054/18, LEX nr 2657620.

¹¹ P. Bieś-Srokosz, P. Błasiak, *Ugoda administracyjna...*, s. 98.

¹² W. Piątek, *Kodeks postępowania administracyjnego w świetle ustawy nowelizującej z dnia 7 kwietnia 2017 r. – ogólna charakterystyka zmian*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2017, nr 5, s. 26.

się być potrzebny i dawać obopólną korzyść. Dla organu administracji publicznej jest to szansa niewątpliwie na szybsze realizowanie zadań publicznych. Dla podmiotu prywatnego natomiast jest to zminimalizowanie potrzeby uczestnictwa w skomplikowanych rygorach procesowych prawa administracyjnego¹³.

Podnieść trzeba, że konsekwencją zawarcia jakiejkolwiek ugody zarówno w prawie publicznym, jak i prywatnym jest uprzednie prowadzenie szeroko rozumianych czynności mediacyjnych. Definicja przyjęta przez Ministerstwo Sprawiedliwości zakłada, że mediacja jest to próba doprowadzenia do ugodowego, a zarazem satysfakcjonującego obie strony wyniku rozwiązania konfliktu przez dobrowolne negocjacje prowadzone przy pomocy osoby trzeciej, która wobec tych stron jest neutralna. Wskutek podejmowania tych czynności mediator stara się łagodzić powstające jakiejkolwiek napięcia oraz przyczynia się do wypracowania konsensusu¹⁴.

Warto jednak zadać pytanie, czy ugodę tę należy rozpatrywać jako instrument *sensu stricto* znany prawu prywatnemu, czy stanowi on odrębny twór stworzony na potrzeby procedury prawa administracyjnego? W myśl postanowień art. 114 k.p.a., w sprawie, w której toczy się postępowanie administracyjne, strony mogą zawrzeć ugodę, jeżeli charakter sprawy na to pozwala i nie sprzeciwiają się temu przepisy szczególne¹⁵. Przepis ten stanowi wyraźne odróżnienie ugody od umowy administracyjnej. Ta pierwsza, jak wynika z przywołanego artykułu, dotyczy zawierania ugody pomiędzy stronami przed organem administracji publicznej. Ustawodawca zatem nie przewiduje, aby stronami ugody były podmiot prywatny z publicznym. Jest to zatem nic innego jak porozumienie między stronami tego postępowania, które to jest zatwierdzone przez organ je prowadzący. Podnieść jednak należy, że organ ma możliwość odmowy jej zawarcia w razie stwierdzenia, iż przynosiłaby ona takie same konsekwencje prawne, jak decyzja administracyjna. Nie zmienia to jednak faktu, że podjęcie ugody może mimo wszystko uchodzić za korzystniejsze niż poddanie się jednostronnemu rozstrzygnięciu. Zdaniem P.M. Przybysza ugodą administracyjna stwarzać może zdecydowanie korzystniejsze warunki do wykonania jej przedmiotu oraz, co ważne, uniknięcia w ten sposób uruchomienia przez organ administracyjny środka przymusu państwowego¹⁶.

¹³ P. Bieś-Srokosz, P. Błasiak, *Uгода administracyjna...*, s. 99.

¹⁴ www.ms.gov.pl/pl/dzialanosc/mediacje/ (11.04.2019). Szerzej na temat mediacji w literaturze przedmiotu: J. Kowalska-Wagner, *Idea mediacji w postępowaniu administracyjnym*, „Przeгляд Prawa Publicznego” 2016, nr 10; W. Federczyk, *Mediacja w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2013, s. 3; Z. Kmiecik, *Mediacja i koncyliacja w prawie administracyjnym*, Kraków 2004; M. Jaśkowska, M. Wilbrant-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX 2019.

¹⁵ Artykuł 114 k.p.a.

¹⁶ P.M. Przybysz, *Komentarz do art. 114 Kodeksu postępowania administracyjnego*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, red. P.M. Przybysz, Lex 2019.

Powyższe jest o tyle istotne, że przedstawia zamiar ustawodawcy oraz jego ruchy nowelizacyjne, które wyraźnie zmierzają do uruchamiania procedur mediacyjnych oraz wypierania niejako formy przymusu. Przed nowelizacją k.p.a. przepis ujęty w art. 13 k.p.a. wskazywał, że sprawy, w których uczestniczą strony o spornych interesach, mogą być załatwiane w drodze ugody sporządzonej przed organem administracji publicznej. Podnieść w tym miejscu należy, że skutkiem takiego działania było, po wielokroć, podejmowanie ugody, która nie odbiegała znacząco od przywoływanej decyzji administracyjnej. Wraz z procedurą nowelizacyjną pojęcie ugody administracyjnej zaczęto rozpatrywać znacznie szerzej. Mamy bowiem od tej chwili do czynienia z przymusem nie tylko polubownego rozstrzygnięcia spraw, ale także z rozstrzygnięciem jakichkolwiek odmiennych stanowisk, które pojawiać mogą się na każdym etapie procedury administracyjnej.

Organ administracji publicznej jako mediator?

W nawiązaniu do wyżej podnoszonych teorii, zasadne jest zadać sobie pytanie, czy od momentu nowelizacji k.p.a. z 2017 r. na organie administracji publicznej ciąży bezwzględny obowiązek wchodzenia w rolę mediatora? Bez wątpliwości, ograniczając się tylko do analizy przepisu ujętego w art. 13 § 1 k.p.a., moglibyśmy tak twierdzić. Artykuł ten trzeba jednak podejmować szerzej, wiążąc go z przepisem 96a § 2 k.p.a. W myśl bowiem przywołanego artykułu mediacja jest dobrowolna¹⁷. Takowy stan prawny ma swoje uzasadnienie, gdyż w wielu sytuacjach organ administracji publicznej wolałby skorzystać z decyzji administracyjnej zapewniającej bezpośredni skutek.

Kodeks postępowania administracyjnego zawarł ugodę uzależnia od spełnienia łącznie kilku określonych przesłanek. Ugoda administracyjna może być zawarta tylko:

- w trakcie toczącego się postępowania jurysdykcyjnego,
- kiedy przemawia za tym charakter sprawy,
- kiedy jej zawarcie przyczyni się do uproszczenia i przyspieszenia postępowania,
- kiedy nie sprzeciwiają się temu przepisy szczególne.

Wyjaśniając powyższe, podnieść należy, że ugoda administracyjna może być zawarta tylko przed organem pierwszej albo drugiej instancji. Mowa jest tu zatem o sprawie indywidualnej, w której organ administracyjny w toku zwyczajnego postępowania zakończyłby ją decyzją administracyjną. Zaznaczyć trzeba, że postępowanie to może być prowadzone nie tylko przez organ, ale także przez podmiot, który jest powołany z mocy prawa. Możliwe jest także wyznaczenie osoby w drodze aktu administracyjnego. Ponadto, odnosząc się do określonego

¹⁷ Artykuł 96a § 2 k.p.a.

charakteru sprawy, mowa jest tutaj o postępowaniu, w którym udział biorą co najmniej dwie strony o sprzecznych interesach. Zwraca się uwagę jednak bardzo często w doktrynie, że zawarcie ugody uzależnia się od tego, czy interesy stron chcących ją zawrzeć wzajemnie się wykluczają¹⁸. W tym miejscu zaznaczyć trzeba, że jeżeli w postępowaniu spór dotyczy więcej niż dwóch osób, to muszą one wszystkie zawrzeć ugody w jednolitym brzmieniu. Wymóg ten nie dotyczy jednak uczestników w postępowaniu, którzy występują w nim na prawach strony.

Warunek dotyczący przyspieszenia postępowania w drodze zawarcia ugody administracyjnej jest rzeczą bezsprzeczną i nie wymaga uzasadnienia, podobnie jak to, że nie mogą się temu sprzeciwiać przepisy szczególne, które zaznaczyć trzeba, często jednak występują. Przykładem takiej sytuacji może okazać się art. 118 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym w postępowaniu wyłączeniowym nie stosuje się przepisów o ugodzie administracyjnej. Wspomnieć trzeba, że niniejszy wymóg nie dotyczy tylko ugody administracyjnej. Odnosi się on bowiem również do jej cywilnoprawnego odpowiednika.

Podejmując się analizy ugody administracyjnej, nie sposób jest nie wspomnieć o jej warunkach formalnych. Zgodnie z art. 117 § 1a k.p.a. ugoda zawiera:

- 1) oznaczenie organu administracji publicznej, przed którym ugoda została zawarta, i stron postępowania;
- 2) datę sporządzenia ugody;
- 3) przedmiot i treść ugody;
- 4) podpisy stron oraz podpis upoważnionego pracownika organu administracji publicznej z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego, a jeżeli ugoda została zawarta w formie dokumentu elektronicznego – kwalifikowane podpisy elektroniczne stron oraz upoważnionego pracownika organu administracji publicznej¹⁹.

Ugoda administracyjna w świetle regulacji Kodeksu cywilnego

Warto odnieść się do cywilnoprawnego charakteru ugody, wywodzącego się wprost z Kodeksu cywilnego. Ujęty jest on w dwóch przepisach. W myśl postanowień art. 917 k.c. przez ugody strony czynią sobie wzajemne ustępstwa w zakresie istniejącego między nimi stosunku prawnego w tym celu, aby uchylić niepewność co do roszczeń wynikających z tego stosunku lub zapewnić ich wykonanie albo by uchylić spór istniejący lub mogący powstać²⁰. Podnieść należy, że ugoda ta wy-

¹⁸ P. Ruczkowski, *Ugoda administracyjna...*, s. 9.

¹⁹ Artykuł 117 § 1a k.p.a.

²⁰ Artykuł 917 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1025, dalej k.c.

rażnie nie ma charakteru jednolitego. Jest tak dlatego, ponieważ jesteśmy w stanie wyodrębnić zarówno ugodę cywilnoprawną w powyższym przepisie, jak i ugodę sądową²¹. W tym przypadku mamy zatem do czynienia z niczym innym, jak z dualistycznym charakterem ugody, która zarówno może być umową materialną, jak i może wywoływać skutki prawne. W doktrynie słusznie wskazuje się, że w procedurze prawa cywilnego na ugodę składają się również elementy porozumienia, ale także rozstrzygnięcia kończącego spór²².

Biorąc pod uwagę powyższe, wyraźnie widać, jakie różnice zachodzą pomiędzy ugodą administracyjnoprawną a jej cywilnoprawnym odpowiednikiem. Za cel zawarcia ugody w rozumieniu prywatnoprawnym stawiać sobie można wyjaśnienie wszelkiego rodzaju niepewności, które zmierzać mają do wykonania roszczenia bądź też ich uchylenia²³. Ugoda wywodząca się Kodeksu cywilnego rodzi zatem konsekwencje prawne w postaci tego, że jej strony czynią sobie wzajemne ustępstwa, które zaistnieć mogą tylko i wyłącznie w sytuacji zawierania jakiegoś stosunku prawnego. Niniejszy pogląd ma oparcie również w judykaturze. Zgodnie z wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Katowicach są to wzajemnie ustępstwa celem usunięcia niepewności co do roszczeń wynikających z łączącego ich stosunku prawnego lub uchylenia istniejącego lub mogącego powstać w przyszłości sporu²⁴. Warto dodać, że ugoda w rozumieniu prywatnoprawnym pojmowana jest w sposób wszechstronny. Nie mamy bowiem w tym przypadku do czynienia z konkretnym wskazaniem procedowania szeroko rozumianego postępowania mediacyjnego.

Cechy ugody administracyjnej: Kodeks postępowania administracyjnego vs. Kodeks cywilny

Ugoda charakterystyczna dla prawa administracyjnego swojej skuteczności nie uzależnia od zaistniałych ustępstw czy redukcji wzajemnych uprawnień stron. Co więcej, ustawodawca wyraźnie daje podmiotowi publicznemu możliwość skorzystania z postanowień art. 118 § 3 k.p.a., zgodnie z którym organ administracji publicznej odmówi zatwierdzenia ugody zawartej z naruszeniem prawa, nieuwzględniającej stanowiska organu, o którym mowa w § 2, albo naruszającej interes społeczny bądź słuszny interes stron²⁵.

Nie można jednak zapominać, że w doktrynie pojawiają się także stanowiska, które w sposób jednoznaczny ujednolicają ugodę administracyjną z jej prywatno-

²¹ A. Szpunar, *Z problematyki ugody w prawie cywilnym*, „Przegląd Sądowy” 1995, nr 9, s. 3.

²² P. Ruczkowski, *Ugoda administracyjna...*, s. 10.

²³ J. Wyporska-Frankiewicz, *Publicznoprawne formy działania administracji o charakterze dwustronnym*, Warszawa 2010, s. 58.

²⁴ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 24 czerwca 1997 r., sygn. akt IAXa 209/97.

²⁵ Artykuł 118 § 3 k.p.a.

prawnym odpowiednikiem. Niniejsze stanowisko motywowane jest przede wszystkim mogącymi zaistnieć w stosunku prawnym wadami oświadczenia woli oraz wyraźnym w tym przypadku przenikaniem się gałęzi prawa publicznego z prywatnym.

Wobec powyższego zasadne wydaje się dokonanie analizy art. 88 § 1 k.c., który zestawień należy z procedurą administracyjną. Zgodnie z przywołanym przepisem uchylenie się od skutków prawnych oświadczenia woli, które zostało złożone innej osobie pod wpływem błędu lub groźby, następuje przez oświadczenie złożone tej osobie na piśmie²⁶. Ugoda administracyjna jednak, jak już zostało wcześniej ustalone, nie wywiera określonych skutków materialnoprawnych. Dzieje się tak dlatego, że przed jej zawarciem mamy do czynienia tylko ze stosunkiem formalnym²⁷. Konsekwencją tej relacji jest połączenie pomiędzy sobą nie tylko stron, ale również organu administracyjnego. To obecność właśnie podmiotu publicznego w tym stosunku wyklucza zastosowanie art. 88 § 1 k.c. Podnieść bowiem należy, że zastosowanie niniejszego przepisu odzwierciedla stosunki tylko i wyłącznie cywilnoprawne. Oczywiście, nie oznacza to bezwzględnego wykluczenia obecności podmiotu publicznego w ugodzie cywilnoprawnej. Jest to możliwe tylko wtedy, kiedy w celu wywołania konkretnych skutków prawnych w prawie administracyjnym konieczne wydaje się zawarcie uprzednio stosunku cywilnoprawnego.

Należy dodać, że zastosowane znowelizowane przepisy procedury administracyjnej służyć miały niewątpliwie ukierunkowaniu prawa publicznego na sferę prywatną. Intencją ustawodawcy w tym zakresie było bez wątpienia odformalizowanie postępowania administracyjnego. Korzyści z tego wynikających jest wiele i podnoszone one były już wcześniej. Nie sposób jest bowiem nie mówić w tym przypadku o szybszym i sprawniejszym funkcjonowaniu aparatu państwowego. Słusznie jednak w doktrynie podkreśla się, że aby były widoczne tego efekty, kluczowe w tym przypadku wydaje się znalezienie odpowiednich proporcji pomiędzy formalizmem a względną dowolnością w załatwianiu wszelkiego rodzaju spraw przez podmiot publiczny. Niewłaściwe zbalansowanie tych mechanizmów może bowiem prowadzić do katastrofalnych skutków i paraliżu administracyjnego.

Przedstawiciele doktryny, którzy wyrażają potrzebę upraszczania procedury administracyjnej, jest wiele. Możemy bowiem w tym przypadku przywołać stanowisko J. Zimmermanna, zdaniem którego takie działanie zmierza do uzyskania obopólnych korzyści zarówno po stronie podmiotu publicznego, jak i prywatnego. Szczególnie przywołany autor odnosi się do jednostki, która tym sposobem ma szansę uniknięcia uwikłania w skomplikowaną procedurę administracyjną²⁸.

²⁶ Artykuł 88 § 1 k.c.

²⁷ I. Socha, *Ugoda administracyjna a wady oświadczenia woli*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 1, s. 56.

²⁸ J. Zimmermann, *Kilka refleksji na temat nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 8, s. 10.

Podobne stanowisko reprezentuje Z. Kmieciak, który zjawisko to uważa za jak najbardziej pożądane²⁹.

Powyższe rozumowanie wydaje się jak najbardziej racjonalne i uzasadnione. Należy się zastanowić, czy aby nie jest ono wręcz konieczne dla wyzwania obecnej administracji publicznej. Biurokracja od lat postrzegana była bowiem jako bolączka, a nie instrument pomocniczy do realizowania zadań szczególnie dla przedstawicieli prawa prywatnego w zetknięciu z procedurą administracyjną. Słuszne także wydaje się dostrzeżenie cienkiej granicy pomiędzy pragmatyzmem administracyjnym a przesadną biurokratyzacją. Wydaje się to dzisiaj kluczowe i uchodzi za jedno z większych wyzwań dla ustawodawcy, aby proporcje te były równoważone. Ciężko wyobrazić sobie sytuację, w której prawo publiczne będzie wolne od jakichkolwiek obostrzeń formalnych. W przypadku funkcjonowania aparatu państwowego nie można za wszelką cenę starać się tworzyć dróg na skróty kosztem rzetelnego przeprowadzenia sprawy.

Powyższego zwolenniczką jest także J. Wegner-Kowalska, która przychylnie odnosi się do pragmatyzmu administracyjnego również w regulacjach procesowych stanowiących podstawę tego procesu. Mowa w tym przypadku jest o niczym innym, jak o toku instancyjnym³⁰. Ingerencja w środki odwoławcze wydaje się jednak zbyt daleko idącym krokiem i stanowi wyraz przekroczenia wyżej omawianej granicy wyważenia. Zdania takiego jest J. Zimmermann, który w tym przypadku wskazuje na odwrotny skutek i wzmocnienia w tym przypadku w znaczący sposób pozycji organu administracyjnego.

W odpowiedzi na powyższe, wątpliwości swe wyraża Z. Kmieciak, który uważa, że proces stanowczego upraszczania oraz odformalizowania procedur prawa administracyjnego jest rzeczą nieuniknioną. Wskazuje ponadto, że zjawisko to jest jak najbardziej pożądane oraz weryfikowane w innych zakątkach świata. W tym przypadku autor podnosi przykład Stanów Zjednoczonych, w których *procedural shortcut* spełnia swoją funkcję bez zarzutu³¹. Stanowisko to wydaje się również rozsądne, szczególnie jeśli przyjąć, że proces odformalizowania proceduralnego zostałyby dostosowany do konkretnych potrzeb.

Podsumowanie

Różnic w stanowiskach przywoływanych wyżej autorów jest znacznie więcej. Przytoczyć choćby wystarczy kwestię formalizmu porównywalnego, któ-

²⁹ Z. Kmieciak, *Oblicza nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego (w odpowiedzi prof. Janowi Zimmermannowi)*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 2, s. 104.

³⁰ J. Wegner-Kowalska, *Idea pragmatyzmu w postępowaniu administracyjnym*, w: *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2017, s. 967.

³¹ P. Bieś-Srokosz, P. Błasiak, *Uгода administracyjna...*, s. 103.

ry zdaniem J. Zimmermanna jest elementem niezbędnym w celu realizowania konstytucyjnej zasady równości wobec prawa. Autor ten jest przekonany, że aby wychodzić jej naprzeciw, niezbędny jest odpowiedni formalizm proceduralny. Z. Kmiecik w tym zakresie jest reprezentantem zdecydowanie bardziej liberalnego stanowiska. Podnosi on bowiem, że to od strony postępowania zależy odpowiednie dysponowanie przysługującymi jej prawami. Wskazuje ponadto, że niewykonalne wydaje się przeprowadzenie odformalizowania z jednoczesnym zachowaniem stosownego rygoru formalnego. Bezkompromisowość w tym przypadku zmierza w kierunku dowolności proceduralnej służyć mogłaby zmniejszeniu uciążliwości dla obu stron postępowania i byłaby zdaniem autora w ich obopólnym interesie.

Autorzy niniejszego opracowania częściowo zgadzają się ze stanowiskiem J. Zimmermanna i Z. Kmiecika. Przyznać należy, że pragmatyzm w administracji publicznej jest jak najbardziej pożądanym. Procedura samego odformalizowania procedury administracyjnej niesie za sobą słuszny zamiar. Wydaje się to wręcz konieczne dla wyzwania dzisiejszej administracji publicznej. Podnieść jednak w tym miejscu należy, że nie może być to dokonane bez jakiegokolwiek ingerencji w obecny formalizm proceduralny. To właśnie on sprawia, że pojawiają się spory w doktrynie na temat zmieniającej się administracji publicznej coraz częściej korzystającej z instrumentów prawa prywatnego.

Powyższe jednak nie oznacza, że ustawodawca w tym zakresie powinien opowiedzieć się bezkompromisowo za całkowitą dowolnością proceduralną bądź też formalizmem. Rozsądne w tym przypadku wydaje się to, aby ustawodawca wykazał się w tym względzie rozważą i stosownym wyważeniem. Przede wszystkim należy podkreślić, że proces ten powinien być wprowadzany stopniowo, tak jak dotychczas z uwzględnieniem obecnie pojawiających się potrzeb i wyzwań wobec całego aparatu państwowego.

Warto zaznaczyć, że w każdym demokratycznym państwie prawa forma prawna taka jak ugoda administracyjna musi mieć umocowanie w prawie. Niedopuszczalne jest, aby mówiąc o przejawach aktywności aparatu administracji publicznej, postrzegać ją jako sferę całkowitej dowolności, w której działanie administracji stanowiłoby wyraz nieskrępowanej działalności. To właśnie podporządkowanie prawu co do takich kwestii, jak treść, metoda i forma działania stanowi fundament funkcjonowania aparatu państwowego³².

Bezsprzeczny wydaje się fakt, że ustawodawca z każdą ustawą nowelizującą prowokuje proces tworzenia nowych, często nazywanych hybrydowymi, prawnych form administracji publicznej³³. Nic więc dziwnego, że skutek uderzające-

³² P. Ruczkowski, *Ugoda administracyjna...*, s. 12.

³³ Szerzej nt. hybrydowych form działania administracji publicznej: P. Bieś-Srokosz, *Kierunek działań prawodawczych ustawodawcy w stosowaniu prywatnej i hybrydowej formy działania*

go podobieństwa albo tożsamego nazewnictwa są one często mylnie postrzegane jako te, które swe umiejscowienie zawdzięczają regulacjom prawa prywatnego. Tak też jest z ugodą administracyjną, która błędnie, ze względu na terminologię, mylona jest z jej cywilnoprawnym odpowiednikiem. Rodzi to niewątpliwie wiele kontrowersji oraz niejasności, które nie zawsze są oczywiste.

Bibliografia

- Bieś-Srokosz P., *Kierunek działań prawodawczych ustawodawcy w stosowaniu prywatnej i hybrydowej formy działania w administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe KUL” 2018, nr 4.
- Bieś-Srokosz P., *Tendencje zmian prawnych form realizacji zadań publicznych*, w: *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018.
- Bieś-Srokosz P., Błasiak P., *Uгода administracyjna w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego. Refleksje na temat konsensualnej formy działania w administracji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 6.
- Bieś-Srokosz P., *Prawne formy realizacji zadań publicznych we współczesnej administracji publicznej. Kilka uwag na temat tworzenia przez ustawodawcę hybrydowych prawnych form działania w administracji publicznej*, w: *Stulecie polskiej administracji. Doświadczenia i perspektywy*, red. W. Federczyk, Warszawa 2018.
- Federczyk W., *Mediacja w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2013.
- Jaśkowska M., Wilbrant-Gotowicz M., Wróbel A., *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX 2019.
- Kmieciak Z., *Mediacja i concyliacja w prawie administracyjnym*, Kraków 2004.
- Kmieciak Z., *Oblicza nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego (w odpowiedzi prof. Janowi Zimmermannowi)*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 2.
- Kowalska-Wagner J., *Idea mediacji w postępowaniu administracyjnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 10.
- Piątek W., *Kodeks postępowania administracyjnego w świetle ustawy nowelizującej z dnia 7 kwietnia 2017 r. – ogólna charakterystyka zmian*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2017, nr 5.
- Przybysz P.M., *Komentarz do art. 114 Kodeksu postępowania administracyjnego*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, red. P.M. Przybysz, Lex 2019.
- Ruczkowski P., *Uгода administracyjna (procesowa) w prawie polskim i niemieckim*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, nr 9.
- Socha I., *Uгода administracyjna a wady oświadczenia woli*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 1.
- Stahl M., w: *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2004.

w administracji publicznej, „Zeszyty Naukowe KUL” 2018, nr 4, s. 65–75; eadem, *Prawne formy realizacji zadań publicznych we współczesnej administracji publicznej. Kilka uwag na temat tworzenia przez ustawodawcę hybrydowych prawnych form działania w administracji publicznej*, w: *Stulecie polskiej administracji. Doświadczenia i perspektywy*, red. W. Federczyk, Warszawa 2018, s. 509–522; eadem, *Tendencje zmian prawnych form realizacji zadań publicznych*, w: *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, s. 190–198.

- Starościanek J., *Prawne formy i metody działania administracji*, w: *System prawa administracyjnego*, t. 3, red. T. Rabska, J. Łętowski, Warszawa–Wrocław–Kraków–Gdańsk 1978.
- Szpunar A., *Z problematyki ugody w prawie cywilnym*, „Przełąd Sądowy” 1995, nr 9.
- Wegner-Kowalska J., *Idea pragmatyzmu w postępowaniu administracyjnym*, w: *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2017.
- Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Prawne formy działania administracji państwowej*, w: *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1992.
- Wyporska-Frankiewicz J., *Publicznoprawne formy działania administracji o charakterze dwustronnym*, Warszawa 2010.
- Zimmermann J., *Kilka refleksji na temat nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 8.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010.

Streszczenie

Ugoda administracyjna jest prawną formą administracji publicznej, która określana jest bardzo często jako forma konsensualna. W doktrynie nie jest ona częstym przedmiotem analiz, ponieważ ze względu na swój zróżnicowany charakter prawny wzbudza wiele wątpliwości co do jej prawidłowej klasyfikacji. Autorzy artykułu podjęli się próby scharakteryzowania ugody administracyjnej w świetle przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego oraz Kodeksu cywilnego, jak również w odniesieniu do reprezentowanych stanowisk przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego.

Słowa kluczowe: ugoda administracyjna, ugoda, hybrydowy charakter prawny, prawne formy działania

ADMINISTRATIVE SETTLEMENT AS A CONSENSUAL LEGAL FORM OF ACTION PUBLIC ADMINISTRATION

Summary

An administrative settlement is a legal form of public administration, which is often referred to as a consensual form. In doctrine, it is not a frequent subject of analysis because, due to its diverse legal nature, it raises many doubts as to its correct classification. The authors of the article have attempted to characterize the administrative settlement in the light of the provisions of the Code of Administrative Procedure and the Civil Code, as well as with regard to representatives of administrative law doctrines represented.

Keywords: administrative settlement, settlement, hybrid legal character, legal forms of action