

Nieformalne uzgodnienia w prawie administracyjnym

W praktyce administrowania realizacja wielu celów nie jest możliwa bez zgody zainteresowanych podmiotów. Administracja nie może działać jedynie jako zwierzchnik, który z góry i w jednostronny sposób dyktuje swoje decyzje, ale musi je coraz częściej uzgadniać ze stronami. Państwo z roli suwerena i bezstronnego arbitra staje się raczej partnerem przy stole rokowań i zaangażowaną stroną, która nie tylko koordynuje wspólnie uzgodnione przedsięwzięcia, lecz broni również interesów całości¹.

Zbiór form działania administracji z ogromnym trudem poddaje się naukowym analizom. Konstatacja ta w szczególności odnosi się do form nieuregulowanych wyczerpująco przepisami prawa². Różnorodność zadań jakimi została obciążona administracja publiczna zmusza do poszukiwania nowych instrumentów dla ich realizacji, często tworzonych spontanicznie przez pracowników administracji w postaci przydatnej dla realizacji określonego działania. Współczesna nauka prawa administracyjnego przywiązuje dużą wagę do wszelkich polubownych form załatwiania spraw (mediacja, ugoda, uzgodnienia, negocjacje). Powszechne jest mniemanie, że to opcja bardziej współczesna i demokratyczna niż działanie wyłącznie przy pomocy nakazów i zakazów.

Truizmem jest twierdzenie, że rozstrzygnięcie sporu prawnego, zwłaszcza w trybie judykacyjnym, nie musi prowadzić do osiągnięcia stanu zgody między stronami, a dopiero zaaprobowanie przez nie - w następstwie uruchomienia określonego mechanizmu - dokonanych ustaleń eliminuje powstałą rozbieżność stanowisk. Konsekwencją przyjęcia tego poglądu na gruncie prawa administracyjnego jest fakt, iż nawet w tak tradycyjnej dla sterowania wertykalnego dziedzinie jaką jest administracja, formalnemu postępowaniu administracyjnemu bardzo często towarzyszy nieformalne postępowanie układowe, w którym organ administracji uzgadnia swoją decyzję z jej adresatem, często przy współudziale zainteresowanych podmiotów.

Znakomita większość działań administracji jest podejmowana, prowadzona i kończona w sposób nieformalny, a raczej niesformalizowany³. Dopiero w pewnym stanie rzeczy niezbędna jest formalizacja działań proceduralnych. Polskie postępowanie administracyjne jest w znacznym stopniu sformalizowane i toczy się w oparciu o zasadę pisemności postępowania. Niemniej jednak od dawna obserwuje się wyraźne przełamywanie obu tych zasad. W praktyce w nieformalnym postępowaniu poprzedzającym to właściwe, formalne, wyjaśnia się stan prawny sprawy i ustala jej dalszy przebieg (warunki załatwienia sprawy, porozumienie co do treści decyzji, projekt rozstrzygnięcia). Precyzując formę obustronnych działań w owym nieformalnym postępowaniu należy przyjąć, iż tym samym dokonywa się nieformalnych uzgodnień, których paradygmatem według Z. Kmiecika jest złożenie zgodnych oświadczeń woli przez strony umowy (ugody) zamykających proces negocjacji. Tak więc uzgodnienie to tyle, co doprowadzenie do zgody w kwestiach prawnych, porozumienie się w nich przez legitymowane do działania podmioty⁴. Chodzi tu o nieformalne działania administracji (tj. niemające wyraźnego umocowania w prawie), czyli działania faktyczne, które występują w stosunkach administracji z obywatelami, nie są

* Autorzy są asystentami w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji UMCS w Lublinie.

¹ Por. L. Morawski, *Spór o model polityki prawa*, Państwo i Prawo 1992, z. 9, s. 36.

² W. Taras, *Zalecenie, ostrzeżenie i przyrzeczenie administracyjne w systemie form działania administracji publicznej*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia. Materiały konferencji naukowej katedr prawa i postępowania administracyjnego*, Łódź 2000, s. 465.

³ J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 246.

⁴ Z. Kmiecik, *Mediacja i koncyliacja w prawie administracyjnym*, Zakamycze 2004, s. 26.

działaniami materialno-technicznymi ani też ciągiem działań, mają charakter kooperatywny⁵ i zaliczane są do czynników kształtujących motywację organu.

Niewątpliwie dokonywanie nieformalnych uzgodnień i załatwianie na tej podstawie spraw z zakresu administracji służy pozytywnej ocenie współpracy z administrowanymi, oszczędności czasu i kosztów postępowania, utrzymywaniu dobrych stosunków z miejscowym środowiskiem. Uzgodnienia prowadzone na etapie poprzedzającym wszczęcie formalnego postępowania administracyjnego, pozwalają ocenić zainteresowanej stronie swoje szanse na uzyskanie korzystnego rozstrzygnięcia, natomiast organ otrzymuje wgląd w planowane przedsięwzięcie.⁶ Jak zauważył prof. J. Łętowski takie nieformalne uzgodnienia niosą ze sobą również wymierne ryzyko: zmniejszają pole swobody rozstrzygnięć administracyjnych, zubożają element władczości w działaniu i w sposób istotny narażają interesy osób trzecich, które przecież nie są reprezentowane w takim „przed-postępowaniu”. Co prawda, w toku uzgodnień nie podejmuje się żadnych wiążących decyzji, ale mamy już do czynienia z zachowaniem nieobojętnym (relatywizowanym) w świetle prawa.

Jak zakwalifikować w świetle prawa tego rodzaju uzgodnienia? *Prima facie* nasuwają się trzy możliwości: jako umowę, jako przyrzeczenie lub też wreszcie jako wiążącą informację. Żadnej z tych możliwości nie da się jednak zastosować wprost i w praktyce jest to bardzo kłopotliwe⁷. Z uwagi na te trudności praktyka stara się rozwiązać ten problem posługując się metodą indywidualizacji, tj. uwzględniania konkretnych okoliczności tworzących stan faktyczny i prawny danej sprawy⁸. Wyzwaniem dla praktyki jest określanie roli i skutków prawnych nieformalnych uzgodnień, które dokonywane są zwykle ustnie, a zatem z przyczyn czysto formalnych (art. 14 k.p.a.) już tutaj pojawiają się zastrzeżenia.

Podjmując w tym miejscu problem związania organu administracji uzgodnieniami poczynionymi poza sformalizowaną procedurą należy w pierwszej kolejności wskazać na rozstrzygający tą kwestię i utrwalony w orzecznictwie sądów administracyjnych pogląd. Instruktywne w tym przedmiocie jest m.in. uzasadnienie do wyroku NSA z 7 czerwca 1996 r., w którym sformułowana została teza, że organy administracji państwowej podporządkowane są podstawowym zasadom płynącym z kodeksu postępowania administracyjnego, w tym z art. 8 i art. 9, nie tylko z chwilą wszczęcia sformalizowanego postępowania administracyjnego, ale także wcześniej, czyli zawsze kiedy swoimi działaniami lub zaniechaniami wpływają na zdarzenia, które w przyszłości mogą się stać okolicznościami faktycznymi decydującymi o wyniku postępowania.⁹ W zasadzie identyczne zdanie można znaleźć w uzasadnieniu do postanowienia SN z 20 czerwca 1995 r.¹⁰ oraz w uzasadnieniu do wyroku NSA z 12 czerwca 2001 r.¹¹

Mając na uwadze powyższe zastrzeżenia należy stwierdzić, że naruszenie przez organ postanowień nieformalnego uzgodnienia jest sprzeczne z ogólną zasadą pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa¹². Nieuzasadniona zmiana poglądów prawnych i oceny interesu prawnego strony na tle tego samego stanu faktycznego i w tej samej sprawie może wpływać niekorzystnie na świadomość oraz kulturę prawną obywateli. Poza tym należy pamiętać, że na kulturę administrowania oprócz środków materialnych składa się powinność przestrzegania zasad moralnych, co gwarantuje humanizację stosunków w administracji.

⁵ J. Rotko, *Działania nieformalne w praktyce administracji niemieckiej na przykładzie ochrony środowiska*, Państwo i Prawo 1996, z. 6, s. 52.

⁶ *Ibidem*, s. 59.

⁷ J. Łętowski, *Prawo....., op.cit.*, s. 247.

⁸ Z. Kmiecik, *Mediacja...., op.cit.*, s. 93.

⁹ Wyrok NSA z 7 czerwca 1996 r., SA/Gd 850/95.

¹⁰ Postanowienie SN z 20 czerwca 1995 r., III ARN 21/95.

¹¹ Wyrok NSA z 12 czerwca 2001 r., II SA/Łd 1080/99.

¹² Na temat ochrony zaufania obywateli do oświadczeń organów państwa zob.: W. Taras, *Informowanie obywateli przez administrację*, Wrocław 1992, s. 165-185.

Zaskakiwanie obywatela innymi niż wcześniej uzgodnione rozstrzygnięciami należy, więc w takich wypadkach postrzegać jako wprowadzenie w błąd przez przedstawicieli władzy państwowej. Niedotrzymanie danej wcześniej obietnicy nie da się pogodzić z zasadą zaufania obywatela do państwa i obowiązującego w nim prawa. Jest to o tyle istotne, że poszanowanie przedmiotowej zasady gwarantuje nie tylko ochronę interesów obywateli, ale także ochronę interesów państwa, ponieważ o jego sile, która wyraża się m.in. w skuteczności decyduje w dużej mierze właśnie zaufanie do władzy państwowej.¹³ Poza tym wszelka inkongruencja w sposobie postępowania organów administracji publicznej powoduje napięcia społeczne i rodzi podejrzenia o brak obiektywizmu. Rozważania na temat wymogu jednolitości (spójności) poglądów i konsekwentnych działań administracji oraz zgodnych z prawem oczekiwań obywateli determinują konieczność odniesienia się do treści art. 10 i 11 Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji.¹⁴ Przepisy wspomnianych artykułów nakładają na urzędnika obowiązek uczciwego i konsekwentnego działania, a także uwzględniania uzasadnionych i słuszych oczekiwań jednostki, które wynikają z działań podejmowanych przez daną instytucję w przeszłości. W zasadzie identyczną dyspozycję można odkodować z treści art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych¹⁵, który obarcza urzędnika obowiązkiem ochrony słuszych interesów obywateli.

W końcu nie należy także zapominać, że brak konsekwencji w działaniach organów administracji publicznej godzi w zasadę demokratycznego państwa prawnego, która ma swoje źródło w art. 2 Konstytucji RP. Identyczne przekonanie wyraził w swym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny. W uzasadnieniu do orzeczenia z 23 października 1990 r. można przeczytać: „*Obywatel ma prawo oczekiwać trwałości reguł postępowania toczącego się w jego sprawie oraz tego, że w trakcie postępowania nie zostaną one zmienione*”.¹⁶ Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa bazuje na założeniu przewidywalności postępowania organów państwa. Jej istota sprowadza się natomiast do nakazu takiego stanowienia i stosowania prawa, by adresat danej normy prawnej mógł układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na negatywne skutki prawne, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania określonej decyzji.¹⁷ Z utrwalonego już orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że przedmiotowej zasady nie można rozumieć tylko w sensie abstrakcyjnym. W uzasadnieniu do wyroku z 27 listopada 1997 r. Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, iż ochronie konstytucyjnej podlegać musi zaufanie obywateli nie tylko do litery prawa, ale przede wszystkim do sposobu jego interpretacji przyjmowanej w praktyce stosowania prawa przez organy państwa, ponieważ w świadomości społecznej treść prawa rozpoznawana jest przede wszystkim ze sposobu jego interpretacji.¹⁸

Także część przedstawicieli doktryny (np. E. Smoktunowicz, J. P. Tarno, W. Dawidowicz) uważa, że zakres obowiązywania zasady pogłębiania zaufania do organów państwa rozciąga się poza granice określone przepisami k.p.a.¹⁹ Trudno nie zgodzić się z tym

¹³ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 76-78.

¹⁴ Europejski Kodeks Dobrej Administracji przyjęty przez Parlament Europejski w dniu 6 września 2001 r. Zob. także: Rezolucja (77)31 Komitetu Ministrów Rady Europy o ochronie jednostki przed aktami administracyjnymi przyjęta 28 września 1977 r.; Rekomendacja nr R (80)2 Komitetu Ministrów Rady Europy dotycząca wykonywania dyskrejonalnych kompetencji administracji przyjęta 11 marca 1980 r. na 316 posiedzeniu wiceministrów.

¹⁵ Dz.U.2001, Nr 86, poz. 953 z późn. zm.

¹⁶ Uzasadnienie orzeczenia TK, U. 1/90, OTK1986-1995/t2/1990/9, s. 85-96.

¹⁷ Uzasadnienie wyroku TK z 6 lipca 2004 r., P 14/03, OTK ZU 2004, z. 7A, poz. 62.

¹⁸ Uzasadnienie wyroku TK, U. 11/97, OTK ZU 1997, z. 5-6, poz. 67.

¹⁹ Patrz: E. Smoktunowicz, *Glosa do wyroku NSA – Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu z dnia 17 czerwca 1986 r. (SA/Wr 274/86)*, OSPiKA 1988, nr 6, poz. 160, s. 307; J. P. Tarno, *Zasady ogólne k.p.a. w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Studia Prawno-Ekonomiczne 1986, t. XXXVI, s. 62; W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 90-91.

poglądem w sytuacji gdy aksjomatem jest twierdzenie, iż przedmiotowy poziom zaufania zależy również od dziesiątek innych (nieformalnych) przejawów funkcjonowania aparatu administracji, które równie silnie oddziałują na świadomość i kulturę prawną obywateli.

Rozszerzenie zakresu obowiązywania „zasady zaufania” także na nieformalne działania administracji, a więc w konsekwencji na cały obszar jej aktywności, determinuje konieczność odpowiedzi na kolejne pytanie, tj. kiedy organ administracji państwowej jest związany treścią nieformalnego uzgodnienia? Przyjmując za J. Łętowskim, że organ administracji nie może działać „na niby”²⁰, a zajęte w stadium przedprocesowym stanowisko (wypowiedź urzędnika) jest swoistym oświadczeniem woli, to można uznać, iż mamy tu do czynienia z pewną formą przyrzeczenia administracyjnego, którego przedmiotem jest działanie w sposób uzgodniony. Co za tym idzie, do przesłanek związania organu treścią nieformalnego uzgodnienia należy odpowiednio zaliczyć: 1) podjęcie uzgodnień w sprawie załatwianej w drodze decyzji administracyjnej, 2) udział w negocjacjach organu administracji publicznej uprawnionego do władczego rozstrzygnięcia sprawy (wydania aktu administracyjnego merytorycznie rozstrzygającego sprawę), 3) uprawnionym z tytułu uzgodnienia jest podmiot będący stroną toczącego się postępowania administracyjnego, 4) zachodzi tożsamość spraw, 5) treścią uzgodnienia jest skonkretyzowany zamiar organu administracji (wydanie decyzji o treści określonej w czasie negocjacji). Z uwagi na wielość występujących zachowań i zróżnicowanie stopnia ich sformalizowania (najczęściej brak formy pisemnej) najistotniejszym problemem w przypadku omawianych uzgodnień okazuje się być trudność w ich udokumentowaniu. Dodatkowo trudność tą potęguje fakt, że sprzeczność zachowania organu z ogólną zasadą prawa wymaga dowodzenia przy pomocy ocen.

Uznając pierwszeństwo praworządności przed ochroną zaufania²¹, należy przyjąć, że uzgodnienie nie będzie wiązało organu, gdy: 1) jest sprzeczne z prawem, 2) jest niewykonalne, 3) a także, gdy zostało zawarte w wyniku podstępu. W orzecznictwie Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjmuje się, iż uchybienia organu administracji państwowej nie mogą powodować ujemnych następstw dla obywatela, który działa w dobrej wierze i w zaufaniu do treści otrzymanej decyzji administracyjnej. Doskonale obrazuje to uzasadnienie do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 marca 2002 r., które zawiera tezę, iż: „*Nie można najpierw sprzedawać konkretnej nieruchomości w celu wybudowania na niej wyraźnie określonego obiektu, a następnie zabraniać inwestorowi jego wzniesienia. Takie działanie podważałoby zaufanie do organów administracyjnych.*”²² Odstępstwa od tej elementarnej zasady, znajdującej wyraz w Konstytucji RP oraz zasadach ogólnych k.p.a., mogą mieć miejsce wyjątkowo i jedynie w sytuacjach wyraźnie przez prawo przewidzianych.²³ Wobec powyższego, podmiot, który działając w dobrej wierze doznał szkody w wyniku niedotrzymania warunków uzgodnienia przez organ, może na zasadach ogólnych dochodzić odszkodowania. Dla oceny, czy strona działała w zaufaniu do zgodności z prawem czynności organów administracji podstawowe znaczenie mają następujące okoliczności: 1) stwierdzenie poczucia zaufania u zainteresowanego, 2) ustalenie obiektywnych i odpowiadających prawu okoliczności pozwalających na zaistnienie takiej świadomości, 3) stwierdzenie właściwego zachowania się stron stosunku prawnego

²⁰ J. Łętowski, *Prawo...*, op. cit., s. 247.

²¹ W. Taras, *Informowanie...*, op. cit., Wrocław 1992, s. 171.

²² Uzasadnienie do wyroku NSA z 12 marca 2002 r., II SA/Wr 2356/00; zob. także: wyrok NSA z 3 października 1997 r., III SA 1360/97.

²³ Wyrok NSA z 9 listopada 1987 r., III SA 702/87, ONSA 1987, nr 2, poz. 79.

wskazującego, że zainteresowany działał uczciwie oraz rzetelnie i nie miała miejsca zmowa ani przestępstwo.²⁴

Podsumowując warto pokreślić, iż uzgodnienia poczynione w toku pertraktacji między organem administracyjnym a obywatelem (lub innym podmiotem) mogą prowadzić do określonego prawnego związania organu administracji na przyszłość. Szczególnie może to zachodzić wtedy, gdy w rezultacie niedotrzymania uzgodnienia przez organ nastąpi szkoda w majątku zainteresowanego. **Należy jednak zastrzec, że** w wyniku tego rodzaju uzgodnień nie powinna następować zmiana stanu faktycznego sprawy, nie może ulegać ograniczeniu zasada prawdy obiektywnej ani swobodnej oceny dowodów, nie powinny też doznawać naruszeń interesy osób trzecich ani interes społeczny²⁵. Z uwagi na fakt, iż organ administracji jest zobowiązany pogłębiać zaufanie obywateli do organów państwa, podnosić świadomość i kulturę prawną obywateli, ciąży na nim obowiązek należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych oraz czuwania nad tym, by administrowani nie ponieśli szkody z powodu niezajomości prawa (obowiązek udzielania niezbędnych wyjaśnień i wskazówek), podnosząc szczególny charakter obowiązków urzędników państwowych, a także podstawowe zasady współżycia społecznego nie sposób sobie wyobrazić, by nawet nieformalne uzgodnienia stanowiące podstawę załatwienia sprawy administracyjnej mogły zostać przez organ dowolnie zmodyfikowane i w ten sposób pozbawione waloru prawnej relewantności.²⁶ Oczywiście należy pamiętać, iż nieformalne uzgodnienia nie mają charakteru prawnego decyzji administracyjnej i nie wywołują bezpośrednich skutków prawnych w sferze uprawnień oraz obowiązków stron stosunku administracyjnoprawnego. Konstatując warto też podkreślić, że jakkolwiek klasyfikacja prawna omawianego wyżej oświadczenia organu administracji publicznej (np. jako przyrzeczenia) nie ma większego znaczenia, ponieważ ewentualną podstawę uchylecia decyzji stanowić będzie naruszenie art. 2 Konstytucji RP (zasada demokratycznego państwa prawnego) oraz przepisów k.p.a. (w szczególności wyrażonej w art. 8 zasady zaufania obywateli do państwa i prawa).

²⁴ Wyrok SN z 5 października 1994 r., III ARN 46/94, OSNIAPiUS 1995, nr 5, poz. 58; wyrok SN z 4 listopada 1994 r., III ARN 28/94, OSNIAPiUS 1995, nr 10, poz. 115.

²⁵ J. Łętowski, *Prawo...*, *op.cit.*, s. 247.

²⁶ Por. A. Błaś, *Czynności faktyczne organów administracji publicznej*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, (red.) J. Zimmermann, Wolters Kluwer Polska 2007, s. 507-515.