

Katarzyna KUŁAK-KRZYŚIAK*

Mediacja jako instrument realizacji celów w postępowaniu sądownoadministracyjnym i administracyjnym

Wstęp

Inspirowanie zmian społecznych można osiągnąć poprzez kreowanie nowych instytucji prawnych lub struktur organizacyjnych. Prawo w tym przypadku spełnia funkcję innowacyjną, traktowaną z reguły jako jedną z postaci funkcji organizacyjnych. Nowa regulacja może ponadto kształtować w adresatach norm prawnych trwałe przekonania, skłonności czy określony system wartości.

Mediacja ma charakter interdyscyplinarny, może służyć rozwiązywaniu konfliktów w różnych sferach życia społecznego, w tym na płaszczyźnie życia publicznego. Mediację uznaje się za jedną z podstawowych form realizacji postulatów sprawiedliwości naprawczej – *restorative justice*¹.

Mediacja jest mechanizmem psychologiczno-komunikacyjnym, który może występować w formie instytucji prawnej². Ma charakter dobrowolnej procedury pojednawczej, stanowiącej jedną z podstawowych form alternatywnego rozwiązywania sporów – ADR. Jest oparta na uniwersalnych zasadach składających się na jej istotę i dotyczących mediatora, stron bądź też wszystkich podmiotów mediacji. Są to: dobrowolność, dobra wiara, autonomia konfliktu, szacunek, bezstronność i neutralność, poufność oraz

* Dr Katarzyna Kułak-Krzyśiak – adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II.

¹ P. Sołtysiak, *Mediacja jako alternatywna metoda rozwiązywania sporów*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji AJD” w Częstochowie nr 2(6)/2012, s. 9.

² A. Kalisz, *Mediacja administracyjna i sądownoadministracyjna*, „Państwo i Prawo” 2018/3, LEX, s. 19–39.

odformalizowanie³. Celem mediacji, niezależnie od charakteru postępowania (cywilne, karne, administracyjne) jest wspólne dochodzenie do ugody lub porozumienia.

W 2004 roku do ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁴ wprowadzona została instytucja mediacji. W roku 2017 ta sama instytucja została wprowadzona do ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego⁵, jednocześnie nowelizacja ta przyniosła konkretne zmiany w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Mediacja jako sposób dochodzenia praw w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym

Możliwość rozstrzygnięcia sporu w drodze mediacji w postępowaniu sądownoadministracyjnym istnieje od kilkunastu lat. Regulacja obowiązująca w tym zakresie od 1 stycznia 2004 r. była jednak skromna. Została ona uszczegółowiona ustawą z 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw⁶. Tą samą ustawą mediacja została inkorporowana do k.p.a., w którym dotychczas nie występowała⁷. W obu postępowaniach stanowi ona instrument realizacji ogólnej zasady, tj. dążenia do polubownego (ugodowego) rozstrzygnięcia sporów. Zasada ta stanowi wyraz intencji ustawodawcy zastępowania tradycyjnego modelu rozstrzygnięcia sporów w drodze władczych rozstrzygnięć organów władzy publicznej, czy to sądów, czy organów administracyjnych, trybami ADR, które uwzględniają autonomiczność stron sporu w wyższym stopniu⁸.

Termin mediacja w literaturze teoretycznoprawnej doczekał się wielu definicji. A. Zienkiewicz podkreśla, że analiza definicji instytucji mediacji prowadzi do stwierdzenia, że współczesne jej definicje są ze sobą co do istoty zgodne, zaś istniejące pomiędzy definicjami odrębności są nieznaczne i „[...] nie powodują istnienia radykalnie różnych koncepcji rozumienia istoty mediacji”⁹. Jak wskazują twórcy projektu ustawy Prawo o postę-

³ Szerzej A. Kalisz, *Mediacja jako forma dialogu w stosowaniu prawa*, Warszawa 2016, s. 103 i n.

⁴ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2018 poz. 1302, zwana dalej p.p.s.a.

⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2018 r., poz. 2096, zwana dalej k.p.a.

⁶ Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2019 r., poz. 935.

⁷ D. Kaczmarek, *Mediacja w sprawach administracyjnych, sądownoadministracyjnych i cywilnych – zakres i zasady (analiza porównawcza)*, „Studia Administracyjne” 2017, nr 9, s. 121.

⁸ A. Kalisz, *Mediacja administracyjna...*, s. 19–39.

⁹ A. Zienkiewicz, *Studium mediacji. Od teorii ku praktyce*, Warszawa 2007, s. 38, cyt. za J. Harczuk, *Mediacja sądownoadministracyjna konstrukcja normatywna a funkcjonowanie*, [w:] *X lat*

powaniu przed sądami administracyjnymi, mediacja „stanowi szczególnie i zarazem fakultatywny etap postępowania sądowoadministracyjnego. Jej wprowadzeniu do p.p.s.a. towarzyszyło przekonanie, że zapobiegnie ona przewlekłości postępowania przed sądami administracyjnymi, przyczyniając się tym samym do szybszego załatwiania spraw¹⁰.

Jak zauważają A. Kocot-Łaszczyca i G. Łaszczyca, koncepcja włączenia przepisów o mediacji do ogólnego postępowania administracyjnego rozważana była już o wiele wcześniej w polskiej nauce prawa procesowego¹¹. Jej założenia zaprezentował w szczególności Z. Kmiecik w monografii *Mediacja i koncyliacja w prawie administracyjnym*¹², oraz – co do określonych elementów – w innych wypowiedziach naukowych¹³. Unormowano ją w sposób zwarty. Jej funkcję podkreślono w treści art. 13 k.p.a. (zasada ogólna polubownego rozstrzygnięcia kwestii spornych oraz ustalania praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania), a szczegółową regulację zawarto w rozdziale 5a działu II k.p.a. zatytułowanym „Mediacja” (art. 96a–96n) oraz w kilku innych jeszcze przepisach kodeksu, tj. art. 35 § 5, art. 83 § 4, art. 121a, art. 263 § 1, art. 263a i art. 264 § 1a¹⁴. W kontekście postępowania administracyjnego należy wskazać, że jest ono skonstruowane w sposób inkwizycyjny, tzn. organ je prowadzący ma pozycję nadrzędną oraz rozstrzyga o zakresie praw i obowiązków strony.

Mediacja sądowoadministracyjna, podobnie jak i mediacja administracyjna, może więc stanowić istotny instrument służący wyjaśnieniu sytuacji prawnej strony oraz prewencji w kontekście dalszego zaskarżania decyzji¹⁵.

Mediacja w p.p.s.a.

Sposób unormowania mediacji w p.p.s.a. umożliwia wyróżnienie cech charakterystycznych tylko dla niej i zarazem odróżniających ją od media-

funkcjonowania sądownictwa administracyjnego w Polsce – wnioski de lege lata i de lege ferenda, Lublin 2014, s. 113.

¹⁰ Uzasadnienie do projektu ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przygotowanego przez zespół złożony z Prezesa i Wiceprezesa NSA, przedstawicieli sędziów NSA, TK, SN oraz zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich, a następnie wniesionego przez Prezydenta RP do Sejmu, s. 73–74.

¹¹ A. Kocot-Łaszczyca, G. Łaszczyca, *Mediacja w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, WKP 2018, https://lex.online.wolterskluwer.pl/WKPLOnline/index.rpc;jsessionid=3D9DAC5864C34B30A6D3B21B8D236535?#content.rpc--ASK--nro=151333968&wersja=0&=&fullTextQuery.query=Mediacja+w+og%25C3%25B3lnym+post%25C4%2599powaniu+administracyjnym&reqId=1552284620050_1994811028&class=CONTENT&loc=4&full=1&hId=2, LEX, (dostęp: 8.03.2019).

¹² Z. Kmiecik, *Mediacja i koncyliacja w prawie administracyjnym*, Kraków 2004, s. 173 i n.

¹³ A. Kocot-Łaszczyca, G. Łaszczyca, *op. cit.*

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ A. Kalisz, *Mediacja administracyjna...*, s. 19–39.

cji *sensu stricto*. Mediacja w toku postępowania sądownoadministracyjnego nie ma charakteru postępowania przedsądowego. Jest ona postępowaniem wszczynanym w trakcie toczącego się już postępowania sądowego¹⁶.

Celem postępowania mediacyjnego jest wyjaśnienie i rozważenie okoliczności faktycznych i prawnych sprawy oraz przyjęcie przez strony ustaleń co do sposobu jej załatwienia w granicach obowiązującego prawa (art. 115 § 1 p.p.s.a.). Jest to tzw. polubowne rozwiązanie sporu o zgodność z prawem¹⁷. Podejmowanie mediacji w postępowaniu sądownoadministracyjnym ma więc na celu najpierw ułatwić weryfikację wiedzy stron o sprawie, a następnie doprowadzić, o ile to możliwe, do wspólnych ustaleń co do sposobu załatwienia sprawy. Uzgodnienia te mają dotyczyć interesów stron w zakresie danej sprawy, co do której została wydana decyzja. Chodzi o to, aby poprzez skonfrontowanie interesów stron jeszcze przed rozprawą, umożliwić wypracowanie rozwiązania sporu, wyłączając tym samym konieczność rozpatrzenia sprawy przez sąd, a w konsekwencji uniknąć przewlekłości postępowania¹⁸.

Postępowanie mediacyjne przed sądem administracyjnym do czasu nowelizacji przebiegało w dość specyficznych warunkach, ponieważ jedną ze stron tego postępowania był organ administracji publicznej, który wydał zaskarżone orzeczenie, drugą zaś – strona postępowania administracyjnego, czyli adresat tego orzeczenia. Być może ten właśnie aspekt wpływał na fakt, że pierwotnie w praktyce mediacja sądownoadministracyjna nie spełniała swojej roli. W poprzednim stanie prawnym podmiot prowadzący postępowanie spełniał funkcję nie tylko moderującą, ale i kontrolującą cały proces dochodzenia do porozumienia, podczas gdy klasyczny mediator pozostawia, zgodnie z zasadą autonomii konfliktu, przyjęcie określonych ustaleń co do sposobu załatwienia sprawy samym stronom¹⁹. Ustawa nowelizująca k.p.a. w istotny sposób zmieniła kształt postępowania sądownoadministracyjnego w tym zakresie, wprowadzając do niego klasyczny model mediacji, w którym występuje mediator, czyli osoba trzecia, niezaangażowana w daną sprawę i pozostająca poza strukturami sądu administracyjnego. Przyjęte rozwiązania są wzorowane na przepisach kodeksu postępowania cywilnego obowiązujących od 1 stycznia 2016 r.²⁰.

Pierwszą z cech, która jest charakterystyczna dla mediacji unormowanej w p.p.s.a., jest ograniczenie wpływu stron sporu na możliwość prowa-

¹⁶ A. Drelichowska, *Model mediacji w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, „ADR. Arbitraż i Mediacja” 2012, nr 2, s. 53.

¹⁷ A. Kalisz, *Mediacja administracyjna...*, s. 19–39.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. z 2018 r., poz. 1360.

dzenia mediacji, co wynika z art 115 § 1 i 2 oraz § 36 ust 2 Regulaminu wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych²¹. Jedną z przesłanek przeprowadzenia mediacji jest wniosek uprawnionego podmiotu. Mediacja jest dopuszczalna tylko w sprawie zawisłej przed sądem administracyjnym, a więc dopiero po wniesieniu skargi. Mediacja może być przeprowadzona na wniosek skarżącego lub organu. Zgodnie z art. 115 § 1 p.p.s.a. inicjatywę w zakresie wszczęcia postępowania mediacyjnego na wniosek posiada wyłącznie skarżący i organ, co oznacza, że również tylko te podmioty mogą dokonywać wyboru mediatora. W pojęciu strony w postępowaniu przed sądami administracyjnymi mieszczą się również uczestnicy postępowania, ale nie mają oni prawa do złożenia wniosku w sprawie przeprowadzenia mediacji²².

Istotnym kryterium podziału osób do wniesienia skargi jest kwestia występowania we własnym imieniu i w celu ochrony swojego interesu prawnego. Tylko osoby mające interes prawny będą miały prawo do żądania wszczęcia postępowania mediacyjnego. Wynika to z faktu, że dana sprawa dotyczy ich sytuacji prawnej i strony mogą podejmować w postępowaniu mediacyjnym decyzje co do swoich interesów²³.

Wniosek o mediację powinien zawierać wskazanie jej obszaru, a więc zagadnień, które powinny zostać w tym postępowaniu wyjaśnione i przedyskutowane²⁴. Winien też zostać przekazany stronie przeciwnej, aby mogła ona przedstawić swoje stanowisko co do wyrażenia zgody na mediację oraz ewentualnego zakresu uzgodnień mediacyjnych²⁵. Brak zgody strony przeciwnej na przeprowadzenie mediacji powoduje, że sprawa jest kierowana do rozpoznania przez sąd na rozprawie, gdyż zgoda na mediację nie może mieć charakteru dorozumianego, lecz musi stanowić wyraźne oświadczenie woli.

Żądanie wszczęcia mediacji przez strony nie jest dla sądu bezwzględnie wiążące. Zgodnie z § 37 ust 1 pkt 3 regulaminu wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych²⁶ ostateczną decyzję o przeprowadzeniu postępowania mediacyjnego podejmuje sędzia sprawozdaw-

²¹ Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 5 sierpnia 2015 r. Regulamin urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych, Dz.U. z 2015 r., poz. 1177.

²² J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 310.

²³ W. Federczyk, *Mediacja w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2013, s. 142.

²⁴ A.G. Harla, *Sprawy podlegające mediacji przed sądem administracyjnym*, „Palestra” 2005, nr 1–2, s. 25.

²⁵ W. Federczyk, *op. cit.*, s. 144.

²⁶ Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 5 sierpnia 2015 r. Regulamin urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych, Dz.U. z 2015 r., poz. 1177.

ca. Powinna ona jednak, zgodnie z zasadą dobrowolności mediacji, zapaść po uzyskaniu akceptacji strony przeciwnej²⁷. Jeśli natomiast sędzia sprawozdawca przychyli się do wniosku o przeprowadzenie mediacji, wydaje postanowienie o skierowaniu do niej stron, które doręcza stronom wraz z pouczeniem o możliwości niewyrażenia przez stronę w terminie tygodnia od dnia doręczenia postanowienia zgody na przeglądanie przez mediatora akt sprawy oraz o treści art. 18 p.p.s.a.²⁸. Postanowienie w tym zakresie jest niezaskarżalne.

Kolejną istotną zmianą wprowadzoną nowelą kwietniową do p.p.s.a. jest możliwość wyboru przez strony osoby mediatora, osoby trzeciej nieangażowanej w rozstrzyganie sprawy i lokującej się poza strukturami sądowymi. Dotychczasowo funkcję tę pełnił sędzia lub referendarz sądowy, więc strony nie miały wpływu na osobę mediatora. Co więcej, takie uregulowanie przepisów kłóciło się z wszechstronnie pojmowaną mediacją, bowiem jedną z jej głównych zasad jest możliwość wyboru mediatora przez strony. W poprzednim stanie prawnym podmiot prowadzący postępowanie mediacyjne spełniał funkcję nie tylko moderującą, ale i kontrolującą cały proces dochodzenia do porozumienia, podczas gdy klasyczny mediator pozostawia, według zasady autonomii konfliktu, przyjęcie określonych ustaleń co do załatwienia sprawy samym stronom²⁹. Występowanie tego samego podmiotu (sądu administracyjnego) najpierw w charakterze mediatora, a potem podmiotu rozstrzygającego daną sprawę było zaprzeczeniem istoty mediacji, co wielokrotnie podkreślała w piśmiennictwie A. Kalisz³⁰.

W obecnym stanie prawnym postępowanie mediacyjne prowadzone jest przez mediatora wybranego przez strony postępowania zgodnie z art. 116 § 1 p.p.s.a. Każdorazowo niezaakceptowanie przez strony osoby mediatora musi mieć ujemny skutek na zawarcie przez strony porozumienia w toczącym się postępowaniu mediacyjnym. Strona musi mediatorowi ufać i być przekonana o jego kompetencjach, aby zaaprobować proponowany sposób zakończenia sporu.

W kontekście wprowadzonych zmian podkreślić należy fakt, że zmianie nie uległo rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 5 sierpnia 2015 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych³¹, będący aktem wykonawczym do ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, które to rozporządzenie dookreśla m.in. czynności sędziego sprawozdawcy i przewodniczącego

²⁷ A. Kalisz, *Mediacja administracyjna...*, s. 19–39.

²⁸ Dotyczy okoliczności dotyczących wyłączenia sędziego z mocy samej ustawy, które odpowiednio mają zastosowanie do osoby mediatora.

²⁹ A. Kalisz, *Mediacja administracyjna...*, s. 19–39.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ Dz.U. z 2015 r., poz. 1177.

go w postępowaniu mediacyjnym. W związku z powyższym tylko niektóre regulacje wykonawcze są aktualne w kontekście wprowadzonych zmian. W razie zaistnienia wątpliwości interpretacyjnych przy stosowaniu obu aktów prawnych, pierwszeństwo powinna mieć ustawa i wynikająca z jej projektu *ratio legis*.

Zgodnie z art 115 § 2 p.p.s.a. procedurę mediacyjną można wszcząć również z urzędu. Przesłanką może tu być w szczególności oczywista bezzasadność skargi lub sytuacja, gdy decyzja jest wadliwa albo sprzeczna z jednolitą linią orzecniczą. Wszczęcie mediacji z urzędu powinno obejmować wyjątkowe sytuacje, które wynikają z wnikliwej oceny sędziego, czy w danej sprawie istnieje możliwość osiągnięcia konsensusu.

Z art. 115 § 2 p.p.s.a. nie wynika, do kiedy jest możliwe przeprowadzenie postępowania mediacyjnego. Co do zasady decyzja ta powinna być podjęta przed wyznaczeniem terminu rozprawy, jednak wydaje się, że brak sformułowania w powołanym przepisie: „przed wyznaczeniem rozprawy” oznacza brak przeciwskażeń, aby skierować sprawę do mediacji zarówno po wyznaczeniu rozprawy, jak i na samej rozprawie³². Warto podkreślić, że „wniosek o przeprowadzenie postępowania mediacyjnego nie musi stanowić odrębnego pisma. Może on zostać zawarty już w samej skardze, jak i odpowiedzi na nią”³³.

Na mediację wzywa się strony do osobistego stawiennictwa. W imieniu organu powinna stawić się osoba umocowana do przyjęcia ustaleń co do sposobu załatwienia sprawy. Z pojęciem mediacji wiąże się jej dobrowolność. Jeżeli któraś ze stron odmówi udziału w mediacji, odbycie posiedzenia mediacyjnego staje się bezprzedmiotowe. W doktrynie podkreśla się, że nieusprawiedliwioną nieobecność strony na posiedzeniu należy traktować jako odstąpienie od mediacji³⁴.

Mediacja jest prowadzona z wyłączeniem jawności zgodnie z art. 116c p.p.s.a. Z jej przebiegu sporządza się protokół, który zawiera jedynie dane dotyczące czasu i miejsca przeprowadzenia mediacji, dane stron: imię i nazwisko (nazwę) skarżącego, oznaczenie organu, a także ich adresy, dane własne oraz dokonane przez strony ustalenia co do sposobu załatwienia sprawy. Protokół jest podpisywany przez mediatora, skarżącego oraz organ. Zgodnie z przepisem art. 116e § 3 p.p.s.a. mediator niezwłocznie doręcza odpis protokołu stronom oraz sądowi, przed którym toczy się postępowanie.

Postępowanie mediacyjne ma na celu zakończenie istniejącego sporu bez potrzeby wydawania wyroku sądowego, gdyż w postępowaniu mediacyjnym nie jest wydawane żadne orzeczenie, które rozstrzyga sprawę za-

³² *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R Hausner, M. Wierzbowski, Warszawa 2017, s. 571.; J.P. Tarno, *op. cit.*, s. 310.

³³ A. Drelichowska, *op. cit.*, s. 56.

³⁴ B. Dauter, *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, Warszawa 2011, s. 314.

wisłą przed sądem albo też kończy postępowanie przed wojewódzkim sądem administracyjnym. Uzgodnienia dokonane w trakcie mediacji dopiero w konsekwencji mogą doprowadzić do umorzenia sprawy³⁵.

Mediacja jest odpłatna. Zgodnie z art. 116d p.p.s.a. mediator ma prawo do wynagrodzenia i zwrotu wydatków związanych z przeprowadzeniem mediacji, chyba że wyraził zgodę na prowadzenie mediacji bez wynagrodzenia. Wysokość wynagrodzenia za prowadzenie postępowania mediacyjnego oraz poniesione wydatki podlegające zwrotowi, a także niezbędne wydatki związane z prowadzeniem mediacji określa minister właściwy do spraw administracji publicznej w drodze rozporządzenia³⁶.

Mediacja sądownoadministracyjna może zaowocować różnymi skutkami prawnymi. Po pierwsze, może zakończyć się porozumieniem i dokonaniem wspólnych ustaleń przez strony co do sposobu załatwienia sprawy. Organ może dokonać autokorekty wydanej przez siebie decyzji poprzez uchylenie lub zmianę zaskarżonego aktu administracyjnego. W przypadku mediacji sądownoadministracyjnej nie znajduje zastosowania instytucja zatwierdzenia ugody, porozumienie stron co do sposobu zatwierdzenia sprawy nie kończy się bowiem ugodą. Uchylając lub zmieniając zaskarżony akt i rozstrzygając sprawę ponownie, organ administracji publicznej nie jest zwolniony od dokonania oceny prawnej poczynionych ustaleń³⁷. Nowe rozstrzygnięcie zastępuje rozstrzygnięcie, które zostało zaskarżone do sądu, i ma taki sam – z punktu widzenia możliwości zaskarżenia do wojewódzkiego sądu administracyjnego – charakter jak uchylony akt³⁸. Artykuł 117 § 1 p.p.s.a. pozwala organowi weryfikować nie tylko decyzję dotkniętą wadami opisanymi w art. 145 § 1 p.p.s.a., ale także decyzję dotkniętą wadami nieistotnymi lub nawet decyzję zgodną z prawem. Podejmując rozstrzygnięcie na podstawie dokonanych ustaleń, które wiążą organ jako element procesu decyzyjnego, organ ten musi mieć na uwadze okoliczności sprawy, zakres swojej właściwości i kompetencji, a przede wszystkim granice obowiązującego prawa³⁹. Jeżeli żadna ze stron nie wniesie skargi na akt lub czynność, sąd wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania w sprawie, w której przeprowadzono postępowanie mediacyjne, na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 w zw. z art. 118 § 2 p.p.s.a., na które – zgodnie z art. 194 § 1 pkt 1b p.p.s.a. – przysługuje zażalenie do naczelnego Sądu Administracyjnego⁴⁰.

³⁵ W. Federczyk, *Mediacja w postępowaniu...*, s. 140.

³⁶ B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, WKP 2018, LEX.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ S. Babiarez, K. Aromiński, *Postępowanie sądownoadministracyjne w praktyce*, red. S. Babiarez, LEX 2015.

⁴⁰ A. Kalisz, *Mediacja administracyjna...*, s. 19–39.

Po drugie, mediacja może zakończyć się cofnięciem skargi przez podmiot, jeśli ten stwierdzi, że błędnie ocenił zachowanie organu administracji, i po trzecie, może nie dojść do porozumienia, wówczas mediator kieruje sprawę do rozstrzygnięcia przez sąd zgodnie z art. 117 § 2 p.p.s.a.

Podsumowując, mediacja sądowoadministracyjna opiera się na uniwersalnych zasadach mediacji. Mediacja może prowadzić do korekty decyzji poprzez jej autoweryfikację przez organ. Zadaniem mediatora jest przede wszystkim ułatwienie komunikacji pomiędzy stronami sporu⁴¹. Kwalifikując postępowanie mediacyjne jako element sądowej kontroli administracji, należy wskazać, że kontrola legalności działania administracji publicznej – podnoszona przez krytyków instytucji mediacji przed sądami administracyjnymi⁴² – nie jest zasadniczym celem postępowania mediacyjnego⁴³. Należy zgodzić się z poglądem zaprezentowanym przez Z. Kmiecika, zgodnie z którym wyłącznie strony dokonują ustaleń w danej sprawie, a postępowanie mediacyjne ma na celu ułatwić znalezienie rozwiązania sporu, a nie uczestniczenie w rozstrzygnięciu⁴⁴.

Mediacja administracyjna

Ustawodawca, wprowadzając instytucję mediacji do postępowania administracyjnego, argumentował ten fakt potrzebą zapewnienia „partnerских relacji między administracją a stronami (a tym samym ograniczenie formalizmu oraz rygorystycznie postrzeganej władczości przy rozstrzygnięciu spraw administracyjnych)”⁴⁵. Uzasadniał ją również potrzebą pora-

⁴¹ A. Kalisz, *Mediacja administracyjna...*, s. 19–39.

⁴² Zdaniem T. Wośa sądownictwo administracyjne wyklucza możliwość mediacji w kwestii zgodności z prawem aktu stosowania tego prawa przez organ administracji publicznej, a także z rolą sądu administracyjnego i postępowania sądowoadministracyjnego oraz zasadą praworządności. Zob. T. Woś, *Postępowanie mediacyjne i uproszczone*, s. 606. Z kolei E. Bojanowski podnosi, że ocena legalności bądź bezprawności działania organu administracji publicznej nie powinna być przedmiotem takiego postępowania, ponieważ na tym etapie to sąd ma wyłączne kompetencje wyrażania stanowiska w tej kwestii. Zob. E. Bojanowski, *Rozpoznanie potrzeby przeprowadzenia postępowania mediacyjnego*, s. 261. Ustosunkowując się do wyżej zaprezentowanych stanowisk, trzeba zauważyć, że z uwagi na specyfikę postępowania mediacyjnego, mającego charakter rozjemczy, organ mediacyjny nie występuje jako podmiot rozstrzygający daną sprawę i nie rozstrzyga o legalności działania administracji. Przyjęcie takiego rozumowania pozostawałoby w sprzeczności z istotą mediacji.

⁴³ P. Sołtysiak, E. Wójcicka, *Mediacja w postępowaniu przed wojewódzkim sądem administracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji AJD w Częstochowie” 2012, nr 2(6), s. 32.

⁴⁴ Z. Kmiecik, *Mediacja i concyliacja w prawie administracyjnym*, s. 155, [w:] A. Romanko, *Organy mediacyjne w postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Biuletyn Stowarzyszenia Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego” 2015, nr 12 (2), s. 55–56.

⁴⁵ Raport Zespołu eksperckiego do spraw przygotowania projektu reformy prawa o postępowaniu administracyjnym, powołanego przez Prezesa NSA. O głównych założeniach reformy zob.

dzenia sobie z problemem przewlekłości rozpoznawania takich spraw. Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy, „postępowania administracyjne są ściśle związane z wieloma dziedzinami życia, dotyczą codziennych spraw wszystkich obywateli. Szybkość załatwiania spraw oraz jakość rozstrzygnięć mają niebagatelny, bezpośredni wpływ na ocenę systemu administracji publicznej i poziom zaufania jednostek do państwa”⁴⁶. Dotychczas ustawa – Kodeks postępowania administracyjnego przewidywała wyłącznie instytucję ugody administracyjnej jako jedyną formę polubownego (alternatywnego) rozwiązania sporów, a postępowanie mediacyjne (niebędące zresztą mediacją) mogło być przeprowadzone dopiero, gdy sprawa trafiała do wojewódzkiego sądu administracyjnego⁴⁷. Naczelną zasadą, jaką wprowadza znowelizowany kodeks postępowania administracyjnego⁴⁸ jest postulat podejmowania przez organy administracji publicznej wszystkich uzasadnionych na danym etapie postępowania czynności umożliwiających przeprowadzenie mediacji lub zawarcie ugody administracyjnej, zgodnie z art. 13 § 2 kpa.

W przepisie art. 96a § 3 k.p.a. ustawodawca zastrzegł, iż celem mediacji administracyjnej jest wyjaśnienie i rozważenie okoliczności faktycznych i prawnych sprawy oraz dokonanie ustaleń dotyczących jej załatwienia w granicach obowiązującego prawa, w tym przez wydanie decyzji lub zawarcie ugody. W postępowaniu administracyjnym tzw. zdatność mediacyjną posiadają sprawy, których charakter na to pozwala zgodnie z przepisem art. 96 § 1 k.p.a. Jak zauważa D. Kaczmarek, porównanie treści obu ww. przepisów prowadzi do wniosku, iż na gruncie procedury administracyjnej pojęcie zdatności mediacyjnej sprawy mieści więcej aniżeli pojęcie zdatności ugodowej sprawy, a tym samym dopuszczalne jest prowadzenie mediacji w sprawach, w których zawarcie ugody jest niedopuszczalne⁴⁹. Uregulowanie to koresponduje pośrednio z treścią przepisów p.p.s.a. normujących instytucje mediacji w postępowaniu sądowoadministracyjnym, niezawierającym jakiegokolwiek ograniczenia w zakresie kategorii spraw, w których możliwe jest przeprowadzenie mediacji⁵⁰.

Z. Kmiecik, *Słowo wstępne do raportu*, s. 1–6, <http://www.nsa.gov.pl/archiwum-aktualnosci/uzupelniony-raport-ekspertki-nt-reforma-prawa-o-postepowaniu-administracyjnym,news,27,327.php?p=6>.

⁴⁶ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw – uzasadnienie do projektu ustawy nowelizującej z dnia 7 kwietnia 2017 r., Sejm VIII kadencji, druk sejmowy nr 1183.

⁴⁷ A. Kalisz, *Mediacja administracyjna...*, s. 20.

⁴⁸ Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2017 r., poz. 935.

⁴⁹ D. Kaczmarek, *Mediacja w sprawach administracyjnych, sądowoadministracyjnych i cywilnych – zakres i zasady (analiza porównawcza)*, „Studia Administracyjne” 2017, nr 9, s. 123.

⁵⁰ *Ibidem*.

Analizując zakres podmiotowy mediacji w k.p.a., należy wskazać, że może ona mieć zarówno charakter horyzontalny (może zostać przeprowadzona pomiędzy stronami sporu), jak i wertykalny (pomiędzy organem a stroną). Wynika to z charakteru pozycji ustrojowej organów administracji publicznej i sądów czy też specyfiki spraw rozstrzyganych przez te organy.

Ustawodawca uregulował krąg uczestników mediacji administracyjnej w art. 96a § 4 k.p.a. Wprowadzana regulacja zakłada dopuszczalność mediacji zarówno pomiędzy stronami postępowania, jak i pomiędzy stronami a organem administracji publicznej, przed którym sprawa się toczy. Stwierdzenie, że mediacja jest dopuszczalna wówczas, gdy charakter sprawy pozwala na przeprowadzenie mediacji, jest ogólne⁵¹. W uzasadnieniu projektu ustawy z 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw⁵² wskazano w odniesieniu do tej kwestii, że chodzi o dopuszczalność rozstrzygnięcia spraw w drodze konsensusu. Również i to stwierdzenie jest ogólne. Mediacja jest dopuszczalna zawsze, gdy jest dopuszczalne zawarcie umowy. Wynika to z art. 121a k.p.a., wskazującego na możliwość zawarcia umowy przed mediatorem⁵³.

Jak wskazuje ustawodawca w nowelizacji do k.p.a., mediacja jest zupełnie dobrowolna. Dobrowolna jest również swoboda wyboru osoby mediatora oraz sposobu pokrycia i zasad ponoszenia kosztów mediacji. Ustawodawca nakłada na organ administracji obowiązek zawiadomienia z urzędu bądź na wniosek stron o możliwości przeprowadzenia postępowania mediacyjnego. Zawiadomienie dotyczące mediacji powinno zawierać pouczenie o zasadach prowadzenia mediacji, w tym o możliwości wybrania osoby mediatora przez strony i o zasadach ponoszenia jej kosztów. Po zawiadomieniu, jeśli strona nie wyrazi zgody na mediację w terminie 14 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, mediacji nie przeprowadza się zgodnie z art. 96c k.p.a., nowe przepisy dotyczące mediacji nie przewidują możliwości domniemywania zgody strony na przeprowadzenie postępowania mediacyjnego.

Dobrowolność mediacji oznacza, że warunkiem dopuszczalności przeprowadzenia mediacji jest wyrażenie przez stronę zgody na przeprowadzenie mediacji. Należy przyjąć, że jest to równoznaczne z powinnością strony wykazywania woli osiągnięcia porozumienia oraz dążenia do rozstrzygnięcia kwestii spornych. Rola mediatora nie może być rozumiana jako dominująca nad uczestnikami mediacji i polegająca na proponowaniu stronom

⁵¹ P. Przybysz, *Komentarz aktualizowany do art. 96(a) Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX.

⁵² Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2019 r., poz. 935.

⁵³ P. Przybysz, *op. cit.*

własnych rozwiązań kwestii spornych. Rolą mediatora jest jedynie pomoc i asysta uczestnikom mediacji w poszukiwaniu wspólnych rozwiązań⁵⁴.

Należy wskazać, że istnieją przesłanki, które mogą mieć wpływ na skorzystanie z instytucji mediacji przez strony postępowania. Do pierwszej z nich można zaliczyć polubowne zakończenie sprawy, co do której organ administracji i strona zajmują odmienne stanowiska, ponieważ zapobiega to wszczęciu w tej sprawie postępowania odwoławczego czy sądowoadministracyjnego. Wspólnie wypracowanym efektem mediacji administracyjnej jest zatem poczucie strony, że miała ona realny wpływ na postępowanie organu w zakresie jej sprawy.

Kolejnym niezwykle ważnym aspektem jest neutralność i bezstronność mediatora oraz dowolność jego wyboru przez stronę postępowania, które są uregulowane w art. 96f k.p.a. i art. 96g k.p.a.. Przepisy te wprowadzają zakaz pełnienia roli mediatora przez pracownika organu administracji publicznej, przed którym toczy się postępowanie. Jeżeli uczestnikami mediacji mają być wyłącznie strony postępowania, to mediatorem może być każda osoba fizyczna, która posiada pełną zdolność do czynności prawnych i korzysta z pełni praw publicznych, z wyłączeniem pracowników organu administracji publicznej, przed którym toczy się postępowanie w sprawie. Ustawodawca zakłada, że decydujące znaczenie w wyborze mediatora w takiej sytuacji ma fakt obdarzenia danej osoby zaufaniem przez wszystkich uczestników mediacji⁵⁵.

Postępowanie mediacyjne oparte jest na zasadzie poufności („mediacja nie jest jawna” – art. 96j § 1 k.p.a.)⁵⁶. Zawarte jednak w przepisie art. 96j § 2 *in fine* k.p.a. zastrzeżenie („chyba że uczestnicy mediacji postanowią inaczej”) oznacza, że tajemnica mediacji może zostać wyłączona lub ograniczona⁵⁷. Uczestnicy mediacji mogą – zgodnie i wyraźnie – postanowić inaczej co do obowiązku zachowania w tajemnicy przez mediatora, przez nich samych oraz przez inne osoby biorące udział w mediacji wszystkich faktów, o których dowiedzieli się w związku z prowadzeniem mediacji. Zwolnienie mediatora przez uczestników mediacji z obowiązku zachowania tajemnicy mediacji oznacza, że ustaje zakaz dowodowy przesłuchania mediatora w charakterze świadka co do faktów, o których dowiedział się w związku z prowadzeniem mediacji⁵⁸.

Ostatnim pozytywnym aspektem mediacji jest również fakt, że zakończenie postępowania mediacyjnego ugodą jest tylko jedną z wielu możliwości dla strony. Ustawodawca wskazuje bowiem, że w jego wyniku strona

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ A. Kocot-Łaszczyca, G. Łaszczyca, *Mediacja w ogólnym...*

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ *Ibidem*.

może także wycofać lub zmodyfikować swoje żądanie, wniosek czy wniesiony przez siebie środek odwoławczy. Sprawa może zostać również załatwiona w drodze decyzji administracyjnej, co zdecydowanie może wpłynąć na subiektywne poczucie sprawiedliwości przez stronę.

Podsumowując, strony, które wyrażą zgodę na mediację administracyjną, nie ryzykują swojej pozycji w postępowaniu administracyjnym, a mogą zyskać korzyści związane z wykorzystaniem tej formy ADR⁵⁹.

Podsumowanie

Proces mediacji ma na celu ponowne przeanalizowanie przez organ administracji publicznej i skarżącego wszystkich argumentów i oczekiwań. To strony przejmują kontrolę nad wynikiem postępowania⁶⁰. W sferze działalności administracji publicznej obecność mediacji wiąże się z coraz większą rolą państwa i jego organów w życiu społecznym, ale zarazem z demokratyzacją i „spłaszczaniem” relacji władza – jednostka we współczesnym społeczeństwie⁶¹.

W obecnym stanie prawnym podkreślić należy, że zarówno mediacja administracyjna, jak i mediacja sądownoadministracyjna posiadają wiele podobieństw. Wskazać tu należy podobieństwa w zakresie uniwersalnych zasad mediacji, roli mediatora, przebiegu mediacji czy też zakończenia mediacji. Całość uregulowań dotyczących mediacji należy ocenić pozytywnie. Szczególnie w zakresie zmian wprowadzonych do p.p.s.a. nowelą kwietniową, dotyczących osoby mediatora i kwestii jego wyboru przez strony, co było wielokrotnie podnoszone w literaturze przedmiotu, jako aspekt niemający z mediacją wiele wspólnego. Dotychczasowy model mediacji sądownoadministracyjnej, który pozbawiał strony sporu możliwości decydowania o przeprowadzeniu mediacji oraz decydowania o osobie mediatora znacznie osłabiał skuteczność mediacji jak i jej atrakcyjność dla stron sporu.

Nie należy zapominać, że przebieg mediacji uzależniony jest od woli stron i dynamiki sporu, a rola mediatora sprowadza się jedynie do roli osoby trzeciej, niezaangażowanej w rozstrzygnięcie sprawy. Mediator umożliwia stronom bycie wysłuchanym, pomaga wyartykułować stanowisko, przekazać informacje związane z zajmowanym stanowiskiem drugiej stronie, wskazuje stronom różne techniki komunikacyjne oraz pomaga sporządzić ugodę lub porozumienie oraz tłumaczy stronom ich podstawy i skutki prawne⁶².

⁵⁹ P. Przybysz, *op. cit.*

⁶⁰ A Romanko, *Organy mediacyjne w postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Biuletyn Stowarzyszenia Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego” 2015, nr 12(2), s. 55–56.

⁶¹ A. Kalisz, *Mediacja administracyjna...*, s. 19.

⁶² Zob.: A. Kalisz, *Mediacja administracyjna...*, s. 19–39.

Mediacja ma wszechstronne zastosowanie w różnorodnych sprawach przedmiotowego prawa administracyjnego. Mediacja może wpłynąć na usprawnienie postępowania administracyjnego, skrócić okres jego trwania i wpłynąć na liczbę rozstrzygnięć kasatoryjnych, oraz budowanie atmosfery partnerstwa między stroną a organami administracji publicznej. W przypadku mediacji sądowoadministracyjnej dokonana została reforma dotychczasowych regulacji dotyczących postępowania mediacyjnego, w celu zwiększenia jej skuteczności i efektywności.

Uregulowanie instytucji mediacji w Kodeksie postępowania administracyjnego z pewnością niesie ze sobą wiele korzyści: wzrost zaufania obywateli do organów administracji, pewne odciążenie sądownictwa administracyjnego, usprawnienie postępowania administracyjnego, skrócenie czasu jego trwania oraz zwiększenie wpływu stron postępowania na swoje sprawy.

Bibliografia

- Babiarz S., Aromiński K., *Postępowanie sądowoadministracyjne w praktyce*, red. S. Babiarz, LEX 2015.
- Dauter B., *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, Warszawa 2011.
- Dauter B., Kabat A., Niezgódka-Medek M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, WKP 2018, LEX.
- Drelichowska A., *Model mediacji w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „ADR. Arbitraż i Mediacja” 2012, nr 2.
- Federczyk W., *Mediacja w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2013.
- Harczuk J., *Mediacja sądowoadministracyjna konstrukcja normatywna a funkcjonowanie*, [w:] *X lat funkcjonowania sądownictwa administracyjnego w Polsce – wnioski de lege lata i de lege ferenda*, Lublin 2014.
- Harla A.G., *Sprawy podlegające mediacji przed sądem administracyjnym*, „Palestra” 2005, nr 1–2.
- Hausner R., Wierzbowski M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hausner, M. Wierzbowski, Warszawa 2017.
- Kaczmarek D., *Mediacja w sprawach administracyjnych, sądowoadministracyjnych i cywilnych – zakres i zasady (analiza porównawcza)*, „Studia Administracyjne” 2017, nr 9.
- Kalisz A., *Mediacja administracyjna i sądowoadministracyjna*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 3, LEX.
- Kalisz A., *Mediacja jako forma dialogu w stosowaniu prawa*, Warszawa 2016.
- Kmieciak Z., *Mediacja i concyliacja w prawie administracyjnym*, Kraków 2004.
- Kocot-Łaszczyca A., Łaszczyca G., *Mediacja w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, WKP 2018, https://lex.online.wolterskluwer.pl/WKPLOnline/index.rpc;jsessionid=3D9DAC5864C34B30A6D3B21B8D236535?#content.rpc--ASK--nro=151333968&wersja=0&=&fullTextQuery.query=Mediacja+w+og%25C3%25B3lnym+post%25C4%2599powaniu+administracyjnym&reqId=1552284620050_1994811028&class=CONTENT&loc=4&full=1&hId=2, LEX.
- Przybysz P., *Komentarz aktualizowany do art. 96 (a) Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX.
- Romanko A., *Organy mediacyjne w postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Biuletyn Stowarzyszenia Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego” 2015, nr 12 (2).

- Sołtysiak P., *Mediacja jako alternatywna metoda rozwiązywania sporów*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji AJD w Częstochowie” 2012, nr 2(6).
- Sołtysiak P., Wójcicka E., *Mediacja w postępowaniu przed wojewódzkim sądem administracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji AJD w Częstochowie” 2012, nr 2(6).
- Tarno J.P., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2011.

Akty prawne

- Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 5 sierpnia 2015 r. Regulamin urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych, Dz.U. z 2015 r., poz. 1177.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2018 r., poz. 2096.
- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. z 2018 r., poz. 1360.
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2018 r., poz. 1302.
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2019 r., poz. 935.
- Uzasadnienie do projektu ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przygotowanego przez zespół złożony z Prezesa i Wiceprezesa NSA, przedstawicieli sędziów NSA, TK, SN oraz zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich, a następnie wniesionego przez Prezydenta RP do Sejmu, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2908>.

MEDIATION AS AN INSTRUMENT TO ACHIEVE GOALS IN COURT-ADMINISTRATIVE AND ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

Abstract: The article presents mediation as the basic method of alternative dispute resolution (the so-called ADR), used to resolve conflicts in administrative and judicial-administrative proceedings, and analyses legal regulations regarding mediation in administrative and court-administrative cases. The summary draws attention to the similarities and differences between administrative mediation and court-administrative mediation.

Keywords: ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS, COURT-ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS, ALTERNATIVE DISPUTE RESOLUTION, MEDIATION