

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2024.02.01.05>

dr Bogusława DOBKOWSKA

<https://orcid.org/0000-001-5840-2908>

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

e-mail: boguslawa.dobkowska@uwm.edu.pl

## Mediacja w postępowaniu administracyjnym

### Streszczenie

W artykule przedstawiona została instytucja mediacji, która została wprowadzona do kodeksu postępowania administracyjnego. Obecnie mediacja może być prowadzona nie tylko pomiędzy stronami o sprzecznych interesach, ale również pomiędzy organem prowadzącym postępowanie i stronami tego postępowania. Mediacja jest prowadzona przez mediatora, który dąży do polubownego załatwienia sprawy.

**Słowa kluczowe:** mediacja administracyjna, mediator w postępowaniu administracyjnym, ADR w postępowaniu administracyjnym.

### Wprowadzenie

Mediacja została wprowadzona do postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego ogólnego ustawą z 7.04.2017r. – o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw<sup>1</sup>. Jest ona konsekwencją regulacji z art. 13 k.p.a.<sup>2</sup>, a mianowicie wprowadzenia zasady ogólnej – polubownego załatwienia spraw. Wskazany przepis stanowi, że organy administracji publicznej w sprawach, w których charakter sprawy na to pozwala, dążą do polubownego załatwienia 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 interesach lub niezbędnych do przeprowadzenia mediacji. Mediacja jest zatem instytucją sta-

---

<sup>1</sup> Dz. U., poz. 935.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2024r., poz.572 – dalej jako k.p.a.

nowiącą gwarancję prewencyjną realizacji zasady polubownego załatwiania sprawy. Wprowadzenie instytucji mediacji ma też zapewne na celu przeciwdziałanie przewlekłości postępowania, zapewnienie udziału obywateli w zakończeniu sporów. Jednak, o ile zastosowanie ugodowego zakończenia sporów w sprawach cywilnych ma długą tradycję i nie budzi wątpliwości, to zastosowanie tej instytucji w prawie administracyjnym (publicznym) może doznawać pewnych ograniczeń wynikających ze specyfiki tej gałęzi prawa, a przede wszystkim z charakteru prawnego stosunku administracyjno-prawnego. Obowiązująca w ustawie Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>3</sup> instytucja mediacji w praktyce nie znalazła szerokiego zakresu zastosowania. Porównawczo zostanie ona w artykule pokrótce przedstawiona. Powstaje jednak pytanie, czy mediacja na gruncie k.p.a. w praktyce jest i będzie częściej wykorzystywana. Celem artykułu jest zatem przeanalizowanie regulacji dotyczących tej instytucji i jednocześnie znalezienie obszarów, w których mediacja miałaby zastosowanie.

## 1. Pojęcie mediacji

Mediacja należy do tzw. alternatywnych metod rozwiązywania sporów. Najbardziej reprezentatywne spośród nich to to właśnie mediacja, ale też koncyliacja i arbitraż, a także inne formy hybrydowe (np. med. – arb)<sup>4</sup>.

Poszukując definicji tej instytucji warto mieć na uwadze, iż według Słownika języka polskiego mediacja jest określana jako pośredniczenie w sporze mające na celu ułatwienie stronom dojście do porozumienia<sup>5</sup>. Na tej podstawie mediacja jest określana jako postępowanie, w którym neutralna osoba trzecia pomaga i zachęca strony do rozstrzygnięcia sporu między nimi. Mediacja ma zatem na celu pomoc zaangażowanym stronom sporu w zawarciu wzajemnie akceptowalnej i dobrowolnej ugody. Tylko bowiem strony decydują o zawarciu ugody, a rolą mediatora jest pomoc w określeniu istoty sporu i zastosowanie się do sposobów jego rozstrzygnięcia.

Zgodnie zaś ze słownikiem terminologii prawniczej Black's Law Dictionary, mediacja to niewiążąca metoda rozwiązywania sporów z udziałem neutralnej osoby trzeciej, której zadaniem jest pomoc stronom zaangażowanym w spór w osiągnięciu wspólnego akceptowanego rozwiązania<sup>6</sup>. Z kolei w rozumieniu art. 3 lit. d dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/52/WE w sprawie niektórych aspektów mediacji w sprawach cywilnych i handlowych „mediacja” oznacza zorganizowane postępowanie o dobrowolnym charakterze, bez względu na jego nazwę lub określenie, w którym przynajmniej dwie strony sporu

<sup>3</sup> Dz. U. z 2024r., poz.935– dalej jako p.p.s.a.

<sup>4</sup> Z. Kmieciak, *Mediacja i koncyliacja w prawie administracyjnym*, Kraków 2004, s. 24.

<sup>5</sup> *Słownik języka polskiego*, t. 1, s. 133.

<sup>6</sup> H.C. Black, *Black's Law Dictionary*, St. Paul, Minneapolis 1991, s. 65.

próbują same osiągnąć porozumienie w celu rozwiązania ich sporu, korzystając z pomocy mediatora. Postępowanie takie może zostać zainicjowane przez strony albo może je zaproponować lub zarządzić sąd lub nakazać prawo państwa członkowskiego<sup>7</sup>.

Z kolei W. Federczyk zauważa, że z uwagi na różnorodność rozwiązań w zakresie mediacji nie jest celowe konstruowanie jej definicji, natomiast za bardziej racjonalne uważa wskazanie jej specyficznych cech. W tym zakresie zatem stwierdza, że mediacja stanowi sposób rozwiązania konfliktu poprzez doprowadzenie do wspólnego rozstrzygnięcia sporu przy udziale pośrednika. Źródłostów pojęcia – *medio* – pochodzący z języka łacińskiego, oznacza pozostawanie w środku. Określa to w trafny sposób rolę osoby prowadzącej mediację. Mediator bowiem, w odróżnieniu od sądu, nie posiada kompetencji do władczych rozstrzygnięć i nie zajmuje pozycji nadrzędnej w stosunku do uczestników sporu. Jego zadaniem jest ułatwienie komunikacji pomiędzy stronami sporu – tak aby mogły wypracować satysfakcjonujący kompromis. Procedura ta nastawiona jest właśnie na wymianę poglądów, a mediator asystuje stronom, starając się łagodzić napięcia i pilnując, aby konflikt nie ulegał eskalacji. Same strony muszą zdecydować, czy istnieje sposób polubownego rozstrzygnięcia konfliktu. Mediator może przedstawiać stanowiska stron, wyjaśniać rodzące się wątpliwości, jeżeli posiada wiedzę prawną – również dotyczące znajdujących zastosowanie w sprawie przepisów. Nie bez znaczenia jest to, iż nie można sprowadzać mediacji tylko do negocjacji pomiędzy stronami konfliktu, ponieważ podmioty te pozostają w sporze i z reguły same nie są w stanie podjąć rzeczowej komunikacji. Dopiero zabiegi mediatora mają umożliwić znalezienie akceptowalnego wspólnie rozwiązania zaistniałego problemu. Jedną z cech charakterystycznych jest odformalizowanie procesu mediacji oraz poufność wszelkich uzgodnień i wypowiedzi stron, która wiąże również mediatora<sup>8</sup>.

Można zatem skonkludować, że mediacja niewątpliwie stanowi środek ukierunkowany na przyszłość. Zasadniczym jej celem jest osiągnięcie kompromisu poprzez przyjęcie wzajemnych ustępstw i rozwiązanie sporu, w efekcie czego perspektywa uruchomienia postępowania sądowego zostanie oddalona<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/52/WE z 21.05.2008 r. w sprawie niektórych aspektów mediacji w sprawach cywilnych i handlowych (Dz. Urz. UE L 136 s. 3)

<sup>8</sup> W. Federczyk, *Mediacja w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2013, s. 32

<sup>9</sup> A. Kocot-Łaszczycza, G. Łaszczycza, *Mediacja w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2018, s. 15.

## 2. Mediacja przed sądami administracyjnymi

Wprowadzona z dniem 1 stycznia 2004 r. reforma sądownictwa<sup>10</sup> wprowadziła do polskiego sądownictwa administracyjnego instytucję mediacji. Reforma sądownictwa administracyjnego wprowadziła dwuszczeblową strukturę sądownictwa administracyjnego, realizując w ten sposób dyrektywę konstytucyjną zawartą w przepisie art. 184 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>11</sup>, zgodnie z którą Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Sądy administracyjne kontrolują działalność administracji, lecz jej nie zastępują, co powoduje, że jedną z zasadniczych cech tej kontroli jest kasacyjny charakter. Wyprowadzając zatem z tej zasadniczej cechy sądów administracyjnych wniosków, iż zadaniem sądów jest kontrola legalności działań administracji publicznej, stąd nie należy mediować kwestii zgodności z prawem zaskarżonego aktu, poddawano krytyce wprowadzenie tej instytucji do ustawy p.p.s.a.<sup>12</sup>.

Z kolei w uzasadnieniu do projektu ustawy p.p.s.a. wskazano, że istota postępowania mediacyjnego polega na możliwości dodatkowego wyjaśnienia i rozważenia okoliczności sprawy wiążących się z zarzutami skargi, co z kolei mogłoby stanowić podstawę autokontroli wykonywanej przez organ. Zatem, w założeniu, organ po wniesieniu skargi, w wyniku postępowania mediacyjnego, miałby możliwość skorygować własne uchyczenia, uwzględnić zarzuty na podstawie poczynionych ustaleń i przez uchyczenie lub zmianę zaskarżonego aktu orzec w sprawie na nowo<sup>13</sup>.

Niewątpliwie dla przyjętych w p.p.s.a. rozwiązań w zakresie mediacji istotne znaczenie odegrała Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy Rec/2001/9 z dnia 5 września 2001 r. o alternatywnych środkach rozstrzygania sporów sądowych między organami administracji a osobami prywatnymi<sup>14</sup>. W załączniku do rekomendacji wskazano, że przepisy regulujące środki alternatywne powinny: zapewnić stronom uzyskanie odpowiedniej informacji o możliwości stosowania środków alternatywnych, zapewnić niezależność i bezstronność koncyliatorów, mediatorów i arbitrów, gwarantować sprawiedliwe postępowanie, w szczególności respektując prawa stron i przestrzegając zasady rów-

<sup>10</sup> Jedną z trzech ustaw reformujących sądownictwo administracyjne jest Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r., Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2022 r., poz. 329 – dalej jako p.p.s.a.,

<sup>11</sup> Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483.

<sup>12</sup> Tak: T. Woś, *Postępowanie mediacyjne w ustawie – prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania*, Toruń 2005, studia i materiały z Konferencji Naukowej poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego.

<sup>13</sup> Druk sejmowy nr 19 IV kadencji s. 73–74.

<sup>14</sup> Stosownie do art. 15 Statutu Rady Europy z dnia 5 maja 1949 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 118, poz. 565).

ności, gwarantować w możliwie szerokim zakresie, przejrzystość korzystania ze środków alternatywnych oraz pewien poziom elastyczności, zapewnić wykonalność rozstrzygnięć osiągniętych z wykorzystaniem środków alternatywnych. W myśl rekomendacji we wszystkich wypadkach korzystanie ze środków alternatywnych powinno dawać możliwość odpowiedniej kontroli sądowej, co daje najwyższą gwarancję przestrzegania praw osób prywatnych i organów administracji.

Ustawodawca konstruując instytucję mediacji w p.p.s.a. stwierdził przede wszystkim, iż jej celem jest wyjaśnienie i rozważenie okoliczności faktycznych i prawnych sprawy oraz przyjęcie przez strony ustaleń co do sposobu jej załatwienia w granicach obowiązującego prawa. Podstawowym warunkiem dopuszczalności mediacji jest skuteczne złożenie do sądu skargi w sprawach objętych kognicją tegoż sądu<sup>15</sup>. Mediację przeprowadza się co do zasady zarówno na wniosek skarżącego, jak i organu, jednakże możliwe jest wszczęcie mediacji także z urzędu. Inicjatywy w zakresie postępowania mediacyjnego nie ma uczestnik postępowania. Wniosek o przeprowadzenie postępowania mediacyjnego może być zawarty w skardze, odpowiedzi na skargę lub odrębnym piśmie procesowym. Wniosek powinien spełniać wymogi pisma w postępowaniu sądowym. Należy z nim zapoznać drugą stronę postępowania, wzywając ją jednocześnie do wyrażenia stanowiska. Przy czym wniosek strony o przeprowadzenie mediacji nie jest wiążący. Podlega ocenie sądu co do zasadności przeprowadzenia postępowania mediacyjnego. I tak przykładowo, Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 28 września 2012 r., oddalając skargę kasacyjną, odniósł się do zarzutu nieuwzględnienia wniosku o przeprowadzenie postępowania mediacyjnego i podtrzymał wyrażone przez organ oraz sąd I instancji stanowisko, iż ze względu na diametralnie różne stanowiska stron, nie widzi możliwości ich uzgodnienia<sup>16</sup>. Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie rozpatrując skargę, której przedmiotem była opłata planistyczna wskazując, iż z uwagi na znane i utrwalone w toku kilkuletniego postępowania stanowiska stron, uwzględnienie wniosku o mediację, byłoby w ocenie sądu oczywiście bezcelowe i przyczyniłoby się jedynie do dalszego przedłużania postępowania<sup>17</sup>. Również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie rozpatrując skargę na bezczynność organu w zakresie wniosku o udzielenie informacji publicznej uznał postępowanie mediacyjne za bezcelowe, bowiem organ uznał zasadność sformułowanego wobec niego zarzutu bezczynności, zaś analiza akt nie nastroczała wątpliwości co do zaistniałych w niej okoliczności faktycznych

---

<sup>15</sup> Art. 3 § 2 p.p.s.a.

<sup>16</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 września 2012 r., II GSK 487/11.

<sup>17</sup> Por Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 6 grudnia 2012 r., II SA /Kr 496/12.

i prawnych<sup>18</sup>. Można zatem stwierdzić, iż na niecelowość skierowania sprawy do postępowania mediacyjnego sądy najczęściej wskazują w przypadkach, gdy stanowiska stron nie budzą wątpliwości, albo w przypadkach, gdy skarga jest bezzasadna bowiem zaskarżony akt odpowiadał prawu<sup>19</sup>. Jak słusznie wskazuje się w literaturze wniosek o przeprowadzenie mediacji powinien w związku z powyższym zawierać wskazanie obszaru mediacji – a więc zagadnień, które powinny zostać w tym postępowaniu wyjaśnione i przedyskutowane. Przy czym wniosek taki nie jest bezwzględnie dla sądu wiążący<sup>20</sup>. Odmowa przeprowadzenia mediacji powinna mieć zawsze formę procesową – tj. w tym wypadku postanowienia<sup>21</sup>.

W postępowaniu mediacyjnym istotną rolę odgrywa osoba mediatora. Stosownie do treści art. 116 p.p.s.a. postępowanie mediacyjne prowadzi mediator wybrany przez strony. W przypadku postępowania mediacyjnego prowadzonego z urzędu, jeżeli strony nie dokonały zgodnego wyboru mediatora, sąd, kierując sprawę do mediacji, wyznacza mediatora posiadającego odpowiednią wiedzę i umiejętności w zakresie prowadzenia mediacji w sprawach danego rodzaju. Po skierowaniu sprawy do mediacji przewodniczący wydziału niezwłocznie przekazuje mediatorowi dane kontaktowe stron oraz ich pełnomocników. Przy czym mediatorem może być osoba fizyczna, która posiada pełną zdolność do czynności prawnych i korzysta z pełni praw publicznych, w szczególności mediator wpisany na listę stałych mediatorów lub do wykazu instytucji i osób uprawnionych do prowadzenia postępowania mediacyjnego, prowadzonych przez prezesa sądu okręgowego. Przed wskazaną nowelizacją, na podstawie regulaminów WSA istniały trzy możliwości odnośnie osób prowadzących mediacje, a mianowicie sędzia sprawozdawca, referendarz sądowy wyznaczony przez przewodniczącego wydziału albo było ono prowadzone w wydziale ds. mediacji. Jednakże w praktyce w żadnym z wojewódzkich sądów administracyjnych nie został powołany odrębny wydział zajmujący się sprawami mediacji. W konsekwencji słusznie poszerzono krąg osób mających uprawnienie do przeprowadzenia mediacji.

Na podstawie ustaleń dokonanych w postępowaniu mediacyjnym, organ uchyla lub zmienia zaskarżony akt albo wykonuje lub podejmuje inną czynność stosownie do okoliczności sprawy w zakresie swojej właściwości i kompetencji. Natomiast, jeśli strony nie dokonają ustaleń co do sposobu załatwienia sprawy, podlega ona rozpoznaniu przez sąd. Można zatem przyjąć, że wynik postępowania

<sup>18</sup> Por. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 30 września 2014 r., II SAB/Lu 301/14.

<sup>19</sup> Por. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 27 lutego 2008 r., I SA/o 165/07.

<sup>20</sup> A. Harla, Sprawy podlegające mediacji przed sądem administracyjnym, Pal 2005, Nr -2, s. 25.

<sup>21</sup> B. Dauter, Komentarz do art. 115 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Lex 44/2017.

nia, a w szczególności przyjęte ustalenia co do sposobu załatwienia sprawy nie mają charakteru materialnoprawnego i stanowią jedynie podstawę do weryfikacji zaskarżonego aktu przez organ administracji publicznej. Natomiast negatywny wynik postępowania mediacyjnego skutkuje skierowaniem sprawy do ponownego rozpoznania przez sąd. Następuje to w formie zarządzenia sędziego lub referendarza sądowego, na które nie przysługuje zażalenie.

Praktyka pokazała, że instytucja mediacja w opisanej wyżej formie nie przyjęła się w sądownictwie administracyjnym, o czym świadczy systematycznie malejąca liczba spraw załatwianych w tym postępowaniu. Można zatem za H. Knysiak – Molczyk powtórzyć, iż instytucja mediacji pozostaje w sprzeczności z istotą sądownictwa administracyjnego, wykluczającą możliwość mediacji przez sąd administracyjny w kwestii zgodności z prawem aktu stosowania tego prawa przez organ administracyjny i jest niemożliwa do pogodzenia z rolą i funkcją sądów administracyjnych i postępowania sądowniczoadministracyjnego<sup>22</sup>. Z drugiej cytując M. Wierzbowskiego należy mieć na uwadze, iż w praktyce często okazuje się, że mediacja może prowadzić do takiego rozwiązania sporu, którego żadna ze stron nie widziała, a które spełnia oczekiwania każdej z nich<sup>23</sup>

### 3. Mediacja w k.p.a.<sup>24</sup>

Mediacja wprowadzona do k.p.a. została oparta na zasadzie dobrowolności, co wynika z istoty tej instytucji. Zakłada ona, że osoby w niej uczestniczące nie są do tego przymuszane, a ich dyspozycji poddana jest zarówno kwestia samego uczestnictwa w mediacji, jak i wypracowania oraz przyjęcia konkretnego rozwiązania<sup>25</sup>.

Cel mediacji został wskazany w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej i wynika z niego, że mediacja ma się przyczynić do bardziej partnerskiego podejścia administracji do obywateli oraz zapewnić partycypację społeczeństwa we władztwie administracyjnym<sup>26</sup>. W literaturze zwraca się uwagę na to, że cel stawiany przed mediacją na gruncie k.p.a. został wyrażony w sposób zbliżony do formuły obowiązującej w postępowaniu sądowniczoadministracyjnym (art. 115 § 1 p.p.s.a.). Zatem w toku mediacji analizie podlegać mają zarówno okoliczności faktyczne, jak i prawne sprawy, a czynności te mają umożliwić przyjęcie sposobu załatwienia sprawy w ramach wytyczonych przepisami prawa. W szczególności,

<sup>22</sup> H. Knysiak-Molczyk, *Sądownictwo administracyjne pięć lat po reformie*, PPP 2010, nr 1, s. 8.

<sup>23</sup> M. Wierzbowski, *Mediacja w postępowaniu sądowniczoadministracyjnym*, [w:] *Kierunki rozwoju jurysdykcji administracyjnej*, (red.) M. Szewczyk, L. Staniszevska, M. Kruś, Warszawa 2022, s. 160.

<sup>24</sup> Dz. U. z 2024, poz. 572 – dalej jako k.p.a.

<sup>25</sup> A. Mól, *Pojęcie i znaczenie alternatywnych metod rozstrzygania sporów*, PPH 2001, nr 12, s. 31.

<sup>26</sup> Uzasadnienie, Sejm VIII kadencji, druk Nr 1183, s. 5 i 36.

mediacja może doprowadzić do zawarcia ugody pomiędzy stronami bądź do wydania decyzji.

Zakres podmiotowy mediacji określony został w art. 96 a § 4 k.p.a. zgodnie z którym, uczestnikami mediacji mogą być 1) organ prowadzący postępowanie albo strona lub strony tego postępowania *albo* 2) strony postępowania. Jak wskazuje się w literaturze stylistyka art. 96 a § 4 k.p.a. skłania do wniosku, że mediacja może być przeprowadzona w różnych konfiguracjach podmiotowych: 1) z udziałem organu i wszystkich stron, 2) z udziałem organu i niektórych stron, 3) między wszystkimi lub niektórymi stronami – bez udziału organu. W mediacji może również brać udział organ wyrażający opinię lub zgodę albo wyrażający stanowisko w innej formie, o ile organ ten nie zajął jeszcze stanowiska, zaś przedmiotem sporu są kwestie mające znaczenie dla zajęcia stanowiska<sup>27</sup>. Wobec braku wypracowanej w tym zakresie praktyki, na obecnym etapie, takie wskazanie uczestników mediacji uważane jest za mało precyzyjne. Niemniej słusznie zauważa się, że ustawodawca zakreślając oba warianty, miał na uwadze w pierwszym przypadku sytuacje, w których celem mediacji jest dokonanie ustaleń co do sposobu załatwienia sprawy w formie decyzji administracyjnej, a w drugim przypadku perspektywę zawarcia ugody<sup>28</sup>. Nie ulega też wątpliwości, że do klasyfikacji podmiotów postępowania wprowadzona została nowa kategoria podmiotów postępowania administracyjnego: uczestników mediacji<sup>29</sup>.

Biorąc pod uwagę podmiotowy zakres mediacji słusznie zwraca się uwagę na podwójną rolę organu administracji publicznej jako jej uczestnika. Z jednej strony bowiem organ administracji może występować jako uczestnik mediacji będąc równocześnie gospodarzem postępowania administracyjnego. Można zatem się zgodzić z tym, że rysująca się zbieżność, a zarazem konkurencyjny charakter obowiązków mediatora oraz organu – uczestnika mediacji stanowi o osobliwości mediacji administracyjnej (względem jej sądowych wzorców) oraz determinuje jej kształt. O ile bowiem rola mediatora sprowadza się do wspierania dialogu pomiędzy uczestnikami mediacji, o tyle udział organu z założenia stanowi gwarancję ochrony praworządności. Organ administracji publicznej staje się tym samym współodpowiedzialny za prawidłowy przebieg postępowania mediacyjnego, a poprzez samo przystąpienie do mediacji jego obowiązki procesowe nie ulegają limitacji. Dalszą tego konsekwencją stanowi ograniczony zakres realizacji podstawowych zasad mediacji w stosunku do organu – uczestnika postępowania mediacyjnego<sup>30</sup>.

<sup>27</sup> P. Przybysz, *Komentarz do art. 96(a) Kodeksu postępowania administracyjnego*, L0065 44/2017.

<sup>28</sup> J.G. Firlus, K. Klonowski, *Mediacja w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, CASUS, nr 86, 2017, s. 17.

<sup>29</sup> R. Hauser, M. Wierzbowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 663.

<sup>30</sup> J.G. Firlus, K. Klonowski, *Mediacja...*, s. 17.



Dopuszczalność przeprowadzenia mediacji uzależniona jest od spełnienia określonych przesłanek, jedną z nich jest zgoda uczestników mediacji. Wydaje się, że skoro prowadzenie mediacji oparte zostało na konsensusie stron postępowania, to brak jednoznacznej zgody którejkolwiek ze stron powoduje, że nie może być ona prowadzona. W tym zakresie organ nie może domniemywać woli strony do udziału w mediacji, zaś ewentualne niejednoznaczne oświadczenia strony powinny być przedmiotem wyjaśnień<sup>31</sup>.

W założeniu ustawodawcy mediacja może być przeprowadzona w toku postępowania, w zasadzie w każdym jego stadium. Zatem można przyjąć, że po wszczęciu postępowania, ale przed jego zakończeniem w danej instancji. Może być przeprowadzana także w postępowaniu odwoławczym oraz w postępowaniach nadzwyczajnych. Kryterium umożliwiającym skorzystanie w postępowaniu administracyjnym z instytucji mediacji ma być charakter sprawy. W uzasadnieniu do projektu ustawy nowelizującej podane zostały przykłady takich sytuacji określanych jako konfliktowe, wśród nich np. sytuacja, w której organ pierwszej instancji wydał decyzję, od której złożono odwołanie. W takim przypadku mediacja winna być przeprowadzana na etapie postępowania odwoławczego<sup>32</sup>. W literaturze natomiast przyjmuje się, że na pewno mediacja jest dopuszczalna zawsze, gdy jest dopuszczalne zawarcie ugody. Niemniej biorąc pod uwagę to, że ustalenia przyjęte w wyniku mediacji mogą być podstawą do załatwienia sprawy również w drodze decyzji, to należałoby przyjąć, że dopuszczalność prowadzenia mediacji będzie istniała też wówczas, gdy konkretnej sprawy nie można załatwić przez zawarcie ugody.

W postępowaniu mediacyjnym szczególną rolę odgrywa mediator. Może nim być osoba fizyczna, która posiada pełną zdolność do czynności prawnych i korzysta z pełni praw publicznych, w szczególności mediator wpisany na listę stałych mediatorów lub do wykazu instytucji i osób uprawnionych do prowadzenia postępowania mediacyjnego, prowadzonych przez prezesa sądu okręgowego, lub na listę prowadzoną przez organizację pozarządową lub uczelnię, o której informację przekazano prezesowi sądu okręgowego (art. 96f § 1 k.p.a.). Ponadto wolą ustawodawcy było, by mediatorem była osoba zewnętrzna, nie może to być pracownik organu administracji publicznej przed którym toczy się postępowanie (art. 96f § 3 k.p.a.). Mediator zatem nie musi mieć wiedzy prawniczej, natomiast dla efektywnego prowadzenia mediacji niewątpliwie istotna będzie wiedza (w tym wiedza w zakresie technik negocjacyjnych i mediacyjnych) i doświadczenie osoby pośredniczącej w prowadzonych czynnościach. Znaczenie będzie miała także osobowość mediatora, który z pozycji neutralnej ma pomóc uczestnikom w osiągnięciu celu mediacji<sup>33</sup>. Natomiast brak przygotowania prawniczego nie może być oceniony pozytywnie, gdyż może implikować ograni-

<sup>31</sup> R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks...*, s. 665.

<sup>32</sup> Uzasadnienie, s. 36.

<sup>33</sup> T. Ereciński, [w:] T. Ereciński (red.), *Kodeks postępowania cywilnego*, t. 2 s. 36–37.

czoną skuteczność mediacji. Wzmiankowane ryzyko ujawniać się może w szczególności wobec możliwości sporządzenia przed mediatorem ugody. Niewątpliwie niedostateczna znajomość podstawowych instytucji prawa administracyjnego niechybnie prowadzić będzie do odmowy zatwierdzenia przez organ ugody, a w konsekwencji nieosiągnięciem celu mediacji<sup>34</sup>. Można w zasadzie stwierdzić, że rola mediatora jako niezależnego eksperta w dziedzinie spraw stanowiących przedmiot postępowania administracyjnego została ograniczona przez ustawodawcę do tych postępowań mediacyjnych, w których ich uczestnikami są strony, a celem mediacji jest zawarcie ugody administracyjnej<sup>35</sup>. Konsekwencją takiego założenia będzie ograniczona rola mediatora w postępowaniu, w którym zawarcie ugody nie będzie możliwe, natomiast rozstrzygnięcie nastąpi w formie decyzji. Wydaje się, że podstawowym warunkiem rzetelnego pośredniczenia pomiędzy uczestnikami mediacji będzie zachowanie przez mediatora warunku bezstronności. Przy czym bezstronność określa się jako brak zaangażowania po jednej ze stron prowadzonej mediacji (w szczególności brak faworyzowania)<sup>36</sup>. W tym kontekście nie budzi wątpliwości nawiązanie przez ustawodawcę do przesłanek wyłączenia pracownika wynikających z art. 24 § 1 i 2 k.p.a. Bezstronność mediatora oznacza zatem taką sytuację, w której nie będzie on powiązany z jednym z uczestników mediacji ani nie jest z innego powodu zainteresowany załatwieniem sprawy w drodze mediacji w określony sposób. W konsekwencji bezstronność mediatora jest również gwarantowana przez zakaz pełnienia funkcji mediatora przez pracownika organu administracji publicznej, przed którym toczy się postępowanie w sprawie. Zatem można uznać, że rolą mediatora jest prowadzenie mediacji w taki sposób, by doprowadzić do polubownego załatwienia sprawy. Nie może więc mediator antycypować potencjalnego rozstrzygnięcia sprawy, ale stworzyć warunki do znalezienia rozwiązania przed uczestnikami mediacji i wspierać tychże w formułowaniu propozycji ugodowych.

Wśród postulatów Z. Kmiecika dotyczących kształtu instytucji mediacji było założenie tzw. „czystej karty”<sup>37</sup>. Wskazywał on, że zakłada ono wykluczenie możliwości skutecznego powoływania się w innym postępowaniach prowadzonych w danej sprawie na informacje i materiały uzyskane w trakcie mediacji. Wydaje się, że wskazana zasada została zachowana poprzez wprowadzenie w ustawie nowelizującej zasady poufności mediacji. Zgodnie zaś z art. 96 n§ 2 k.p.a. do akt postępowania nie włącza się dokumentów i innych materiałów, które nie znajdują się w aktach postępowania, ujawnionych w toku mediacji przez jej uczest-

<sup>34</sup> Z. Zgud, *Mediacja sądowa – z dużej chmury mały deszcz*, KRS 2011, nr 3, s. 11.

<sup>35</sup> J. Wegner-Kowalska, *Koncepcja włączenia instytucji mediacji do kodeksu postępowania administracyjnego*, PPP 2016, nr 11, s. 61.

<sup>36</sup> K. Antolak-Szymanski, [w:] K. Antolak-Szymanski, O.M. Piaskowska, *Mediacja w postępowaniu cywilnym. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 121.

<sup>37</sup> Z. Kmiecik, *Mediacja i koncyliacja w prawie administracyjnym*, Warszawa 2004 r., s. 179.

ników, jeżeli te dokumenty i materiały nie stanowią podstawy do załatwienia sprawy zgodnie z ustaleniami zawartymi w protokole z przebiegu mediacji.

#### 4. Zastosowanie mediacji w postępowaniu w postępowaniu administracyjnym

W tym miejscu warto zwrócić uwagę na to, w jakich obszarach prawa administracyjnego istnieje dopuszczalność przeprowadzenia mediacji. Zdaniem R. Gietkowskiego jednym z takich obszarów jest sfera odpowiedzialności dyscyplinarnej<sup>38</sup>. Trudno nie podzielić tego stanowiska, gdyż przydatność mediacji w sprawach dyscyplinarnych wynika z ustaw materialnych, gdzie ustawodawca wprost przewidział instytucję mediacji<sup>39</sup>. Niemniej jak słusznie zauważa w tym przypadku R. Gietkowski, często wątpliwe jest stosowanie instytucji mediacji z k.p.a. w sposób odpowiedni lub analogiczny w postępowaniach w sprawach dyscyplinarnych, z uwagi na niedostosowanie jej do charakteru tych postępowań<sup>40</sup>.

Z kolei H. Knysiak – Sudyka wskazuje na postępowanie rozgraniczeniowe<sup>41</sup>, czy postępowanie dotyczące opłaty z tytułu użytkowania wieczystego na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami<sup>42</sup>. W pierwszym przypadku, rozgraniczenia nieruchomości dokonuje – w drodze decyzji – na podstawie art. 33 ustawy z dnia 17.05.1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne<sup>43</sup> wójt (burmistrz, prezydent miasta), a wypadkach określonych w tej ustawie – sąd powszechny. Kognicją sądu ma miejsce wówczas, gdy strona niezadowolona z ustalenia przebiegu granicy w postępowaniu administracyjnym zażąda w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia decyzji o rozgraniczeniu przekazania sprawy sądowi, gdy wymieniony organ umorzył postępowanie administracyjne i przekazał sprawę sądowi do rozpatrzenia oraz w sprawie sądowej o własność lub o wydanie nieruchomości albo jej części, jeżeli ustalenie przebiegu granic jest potrzebne do rozstrzygnięcia rozpatrywanej sprawy. W tym wypadku sąd w orzeczeniu zamieszcza również rozstrzygnięcie o rozgraniczeniu nieruchomości. W razie przekazania sprawy sądowi decyzja administracyjna o rozgraniczeniu traci moc wiążącą

<sup>38</sup> R. Gietkowski, *Mediacja w sprawach dyscyplinarnych*, [w:] *Kierunki rozwoju jurysdykcji administracyjnej*, (red.) M. Szewczyk, L. Staniszevska, M. Kruś, Warszawa 2022, s. 175 i n.

<sup>39</sup> Ustawa z 2.12.2009 r. o izbach lekarskich, Dz. U. z 2021 r., poz. 1342; Ustawa z 20.07.2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Dz. U. z 2023, poz. 742.

<sup>40</sup> R. Gietkowski, ..., s.184.

<sup>41</sup> H. Knysiak-Sudyka, *Zakres zastosowania mediacji w postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Kierunki rozwoju jurysdykcji administracyjnej*, (red.) M. Szewczyk, L. Staniszevska, M. Kruś, Warszawa 2022, s. 164.

<sup>42</sup> Ustawa z dnia 21.08.2021 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz. U. z 2024 r., poz. 1145, dalej jako – u.g.n.

<sup>43</sup> Dz. U. z 2024 r., poz. 1151.

w części objętej żądaniem przekazania sprawy sądowi, natomiast w części nieobjętej tym żądaniem staje się ostateczna. Zgodnie z art. 31 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, w razie sporu co do przebiegu linii granicznych, geodeta nakłania strony do zawarcia ugody. Ugoda zawarta przed geodetą ma moc ugody sądowej. Nie jest to ugoda w rozumieniu k.p.a., niemniej w tym postępowaniu mogą a nawet powinny być stosowane przepisy dotyczące mediacji.

Z kolei przy aktualizacji opłaty z tytułu użytkowania wieczystego, zgodnie z art. 79 ust. 7 u.g.n., stosuje się przepisy k.p.a. o wyłączeniu pracownika oraz organu, o załatwianiu spraw, doręczeniach, wezwaniach i terminach postępowania, z wyjątkiem przepisów dotyczących odwołań i zażaleń. Zatem nic nie stoi na przeszkodzie, mimo tego, że w tym postępowaniu zawierana jest ugoda administracyjna, by przepisy dotyczące mediacji miały zastosowanie odpowiednio do postępowań zainicjowanych wnioskiem użytkownika wieczystego o ustalenie, że aktualizacja opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste jest nieuzasadniona albo jest uzasadniona w innej wysokości.

Szczególne miejsce dla mediacji widzę w postępowaniach, w których występuje wielość podmiotów, tj. w procesach inwestycyjnych<sup>44</sup>. W takich postępowaniach, relacje między stronami charakteryzują się tym, że możliwość udzielenia uprawnienia jednej stronie, składającej w tym celu wniosek/inwestor/, powoduje, że pozostałe strony żądają zapewnienia im udziału w postępowaniu, w celu „wyrażenie sprzeciwu” i ochrony swoich interesów<sup>45</sup>. Stronami w takich postępowaniach są, oprócz inwestora, właściciele bądź użytkownicy wieczysti nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania. W tym przypadku na tle tzw. praw sąsiedzkich możliwość mediacji istnieje przede wszystkim między stronami postępowania, ale niewykluczona jest także mediacja między stroną a organem.

## Wnioski

Niewątpliwie wprowadzenie mediacji do procedury administracyjnej stanowi realizację trendu wdrażania metod ADR<sup>46</sup>, co zasługuje na pozytywną ocenę. Wydaje się też, że mediacja w postępowaniu administracyjnym może być znacznie częściej stosowana, niż w procedurze sądownoadministracyjnej. Powyżej wskazano obszary, w których instytucja mediacji może mieć zastosowanie,

<sup>44</sup> Na podstawie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. z 2023, poz. 977, na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, Dz. U. z 2024 r., poz. 725.

<sup>45</sup> A. Skóra, Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym, Warszawa 2009, s.277–281.

<sup>46</sup> Zob. Uzasadnienie druku sejmowego nr 1183, s. 34-35, z którego wynika, że w okresie poprzedzającym uchwalenie noweli kwietniowej idea ADR (Alternative Dispute Resolution) była realizowana w ograniczonym zakresie.

aczkolwiek takich obszarów może być więcej. Wobec tego, że instytucja mediacji jest dobrowolna, wiele też zależy od czynników pozaprawnych, a mianowicie zachęcania przez organy do jej podjęcia. Strony zaś by z niej skorzystać muszą być przekonane o jej efektywności i skuteczności.

## Bibliografia

### Literatura

- Black H.C., *Black's Law Dictionary*, St. Paul, Minneapolis 1991.
- Dauter B., *Komentarz do art. art. 115 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, LEX 44/2017.
- Federczyk W., *Mediacja w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2013.
- Garlus J.G., Klonowski K., *Mediacja w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Casus” 2017, nr 86.
- Gietkowski R., *Mediacja w sprawach dyscyplinarnych*, [w:] *Kierunki rozwoju jurysdykcji administracyjnej*, red. M. Szewczyk, L. Staniszevska, M. Kruś, Warszawa 2022.
- Harla A., *Sprawy podlegające mediacji przed sądem administracyjnym*, „Pal” 2005, nr 2.
- Hauser R., Wierzbowski M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Kmieciak Z., *Mediacja i koncyliacja w prawie administracyjnym*, Warszawa 2004.
- Knysiak-Molczyk H., *Sądownictwo administracyjne pięć lat po reformie*, „Przeгляд Prawa Publicznego” 2010, nr 1.
- Knysiak-Sudyka H., *Zakres zastosowania mediacji w postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Kierunki rozwoju jurysdykcji administracyjnej*, red. M. Szewczyk, L. Staniszevska, M. Kruś, Warszawa 2022.
- Kocot-Łaszczycza A., Łaszczycza G., *Mediacja w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2018.
- Mól A., *Pojęcie i znaczenie alternatywnych metod rozstrzygania sporów*, PPH 2001, nr 12.
- Przybysz P., *Komentarz do art. 96(a) Kodeksu postępowania administracyjnego*, LO65 44/2017.
- Skóra A., *Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2009.
- Wierzbowski M., *Mediacja w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, [w:] *Kierunki rozwoju jurysdykcji administracyjnej*, red. M. Szewczyk, L. Staniszevska, M. Kruś, Warszawa 2022.

Woś T., *Postępowanie mediacyjne w ustawie – prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania*, Toruń 2005.

### **Orzecznictwo**

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 27 lutego 2008 r., I SA/O165/07.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 września 2012 r., II GSK 487/11.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 6 grudnia 2012 r., II SA /Kr 496/12.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 30 września 2014 r., II SAB/Lu 301/14.

### **Akty prawne**

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 2024 r., poz. 572.

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2024 r., poz. 935.

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz. U. z 2024 r., poz. 1145.

Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne, Dz. U. z 2024 r., poz. 1151.

Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Dz. U. z 2023 r., poz. 742.

Ustawa z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich, Dz. U. z 2021 r., poz. 1342.

Ustawa z dnia 23 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. z 2023 r., poz. 977 ze zm..

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, Dz. U. z 2024 r., poz. 725.

## **Mediation in administrative proceedings**

### **Abstract**

The aim of this paper is to evaluate as well as characterize institution of administrative mediation, which has been recently implemented to the Code of Administrative Proceedings. Furthermore, the carried out analysis serves as a basis for prospective forecast on both scope of the application of administrative mediation and its impact on day – to day practice of public administration.

**Keywords:** administrative mediation, mediator in administrative proceedings, alternative dispute resolution in administrative proceedings.