

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2025.01.01.04>

dr hab. Joanna SMARŻ, prof. URad.

<https://orcid.org/0000-0002-2450-8162>

Uniwersytet Radomski

e-mail: j.smarz@urad.edu.pl

prof. dr hab. Zbigniew R. KMIECIK

<https://orcid.org/0000-0002-1066-0075>

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

e-mail: zbigniew.kmiecik@mail.umcs.pl

Wadliwe przepisy jako bariera stosowania mediacji w sprawach administracyjnych i sądowoadministracyjnych

Streszczenie

Możliwości alternatywnego rozstrzygnięcia sporów cieszą się coraz większym zainteresowaniem. Ze względu na marginalne wykorzystywanie tej instytucji w postępowaniu sądowoadministracyjnym od kilku lat formułowano postulaty wprowadzenia mediacji na etapie postępowania administracyjnego. Ostatecznie instytucja ta została dodana do k.p.a. w 2017 r. Niestety nadal nie jest wykorzystywana w praktyce z uwagi na wadliwość przepisów, które budzą szereg wątpliwości interpretacyjnych, stanowiąc barierę w zakresie stosowania mediacji w sprawach administracyjnych i sądowoadministracyjnych. Wśród podstawowych wad obowiązujących przepisów należy wskazać m.in. na: brak kryteriów umożliwiających dokonanie oceny, czy sprawa może być załatwiona w drodze mediacji; brak wymogów w zakresie kwalifikacji mediatora; sposób uregulowania zasad ponoszenia kosztów mediacji przez strony; brak określenia formy, w jakiej organ powinien udzielić stronie odpowiedzi odmownej na wniosek o przeprowadzenie mediacji, a przez to również brak ochrony prawnej w postaci możliwości zakwestionowania takiej odmowy w skardze do sądu administracyjnego.

Celem artykułu jest analiza tych uchybień legislacyjnych oraz sformułowanie propozycji usprawnienia instytucji mediacji jako realnego i efektywnego narzędzia rozstrzygnięcia sporów.

Słowa kluczowe: mediacja, postępowanie administracyjne, postępowanie sądowoadministracyjne, rozstrzygnięcie sporów.

Wprowadzenie

Coraz częściej mówi się o możliwości alternatywnego rozstrzygania sporów. Niestety nie do końca dotyczy to spraw administracyjnych. Pomimo uregulowania w k.p.a. instytucji ugody, która nie była i nadal nie jest wykorzystywana przez organy administracji, w 2002 r. wprowadzono instytucję mediacji do postępowania przed sądami administracyjnymi¹, a w 2017 r. dodatkowo w postępowaniu administracyjnym². Uzasadnieniem powyższego było zbliżenie administracji do społeczeństwa, zapewnienie „bardziej partnerskiego podejścia administracji do obywateli” oraz umożliwienie partycypacji „społeczeństwa we władztwie administracyjnym”³.

Proponowane zmiany w przepisach nie przyniosły oczekiwanego upowszechnienia mediacji. W konsekwencji powyższego, postępowania administracyjne i sądownoadministracyjne nadal trwają znacznie dłużej niż to konieczne, a znaczna liczba decyzji organów administracji i wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych podlega zaskarżeniom. Jednym z powodów tego stanu rzeczy jest zbyt rzadkie wykorzystywanie mediacji przez organy i sądy administracyjne, co wynika między innymi z niejasności i wad w zakresie przyjętych rozwiązań prawnych.

Celem artykułu jest wskazanie unormowań, których treść budzi wątpliwości interpretacyjne oraz braków w istniejących regulacjach, co utrudnia w praktyce stosowanie mediacji. W pracy zostanie wykorzystana metoda prawnodogmatyczna.

Cel mediacji

W postępowaniu administracyjnym instytucja mediacji jest jedną z dwóch instytucji, obok ugody, będących wyrazem zasady dążenia do polubownego załatwienia sprawy administracyjnej (art. 13 k.p.a.⁴), która nakazuje organom prowadzącym postępowanie, aby w sprawach, których charakter na to pozwala, podejmowały działania zmierzające do polubownego rozstrzygania kwestii spornych oraz ustalania praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania

¹ Przepisy te weszły w życie 1 stycznia 2004 r. na mocy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz. U. Nr 153 poz. 1270, (p.p.s.a.).

² Dokonano tego przepisami ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 935.

³ Por. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, druk nr 1183 z 28 grudnia 2016 r. (dalej: uzasadnienie), s. 5 oraz 35–36; Z. Kmiecik, *Dylematy reformy prawa o postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2016, nr 1, s. 7.

⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 572, (k.p.a.)

nia⁵. Organy powinny więc podejmować czynności zmierzające do przeprowadzenia mediacji oraz czynności skłaniające strony o spornych interesach do zawarcia ugody.

Instytucje mediacji i ugody są od siebie niezależne, co oznacza, że zawarcie przez strony ugody nie musi być poprzedzone mediacją, a mediacja może być prowadzona nie tylko w sprawach, w których możliwe jest zawarcie ugody między stronami, ale także w sprawach, w których nie uczestniczą strony o spornych interesach. W praktyce do zawarcia ugody dochodzi bardzo rzadko, nie tylko ze względu na niewielką liczbę spraw, w których instytucja ta może być zastosowana. Rzadkie przypadki korzystania z ugody tłumaczone są ułomnością odnoszącej się do niej regulacji prawnej, tj. dużą złożonością trybu działania czy też niechęcią stron postępowania i samych urzędników do polubownego zakończenia danej sprawy⁶. Dodatkowo, jak zauważa Cz. Martysz, postępowanie ugodowe nakłada na organ prowadzący dodatkowe obowiązki, np. liczne kontakty między stronami a organem lub jego pracownikami. Na niski odsetek spraw załatwianych poprzez ugodę mają także wpływ cechy osobowościowe stron, które łatwiej wykonują nakładane na nie obowiązki, gdy wynikają one z woli organów administracji publicznej i ogólna trudność osiągania kompromisów, mająca źródło w kłótniowości i pieniactwie społeczeństwa polskiego⁷.

Mediacja może być prowadzona między stronami o sprzecznych interesach albo między stroną (stronami) a organem prowadzącym postępowanie. W pierwszym przypadku celem mediacji jest doprowadzenie do ugody między stronami, a w drugim – ustalenie treści przyszłej decyzji organu.

W postępowaniu sądowoadministracyjnym uczestnikami mediacji mogą być tylko strony, a więc skarżący i organ, którego akt lub czynność jest przedmiotem skargi. Nie jest dopuszczane prowadzenie mediacji między stronami a sądem na zasadzie analogii do postępowania administracyjnego. Postępowanie mediacyjne może stanowić swego rodzaju przedłużenie postępowania prowadzonego w trybie samokontroli, ale na dogodniejszych warunkach. O ile bowiem w przypadku samokontroli organ krępowany jest wymogiem uwzględnienia skargi w całości, o tyle przy mediacji granice dopuszczalnego załatwienia sprawy wyznaczają przepisy prawa⁸.

Celem mediacji w postępowaniu sądowoadministracyjnym jest wyjaśnienie i rozważenie okoliczności faktycznych i prawnych sprawy i przyjęcie przez strony ustaleń co do sposobu jej załatwienia w granicach obowiązującego prawa (art.

⁵ J. Smarż, *Instytucja mediacji w postępowaniu administracyjnym*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2018, z. 1(4), s. 61–70.

⁶ Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2010, s. 189.

⁷ Cz. Martysz [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 1, Kraków 2005, s. 142.

⁸ J. Borkowski, *Ustawy o dwuinstancyjnym sądownictwie administracyjnym*, cz. 2, „Monitor Prawniczy” 2003, nr 8, s. 349.

115 § 1 p.p.s.a.). W ramach rozważania okoliczności sprawy kierujący postępowaniem (mediator) powinien wykazać organowi, że dopuścił się określonych naruszeń prawa albo wyjaśnić skarżącemu, że mylnie dopatrywał się naruszenia prawa w działaniu organu⁹. Przyjęte w wyniku mediacji ustalenia mogą zaś polegać bądź na tym, że organ administracji publicznej zobowiąże się załatwić sprawę w określony sposób, bądź na tym, że skarżący cofnie skargę¹⁰. W obu przypadkach postępowanie sądowoadministracyjne podlega umorzeniu. Jednakże w razie ustalenia, że organ rozstrzygnie sprawę w określony sposób, sąd umorzy postępowanie dopiero wtedy, gdy organ wyda nowy akt (podejmie nową czynność) i nie zostanie on zaskarżony bądź wniesiona nań skarga zostanie oddalona. Skarga taka rozpatrywana jest łącznie z pierwotnie wniesioną skargą (w sprawie, w której przeprowadzono postępowanie mediacyjne).

Zgoda na mediację

W postępowaniu administracyjnym mediacja jest dobrowolna, co oznacza, że strony muszą wyrazić zgodę na jej przeprowadzenie. Może być ona przeprowadzona z urzędu lub na wniosek strony. W przypadku wielości stron z wnioskiem może wystąpić jedna strona, kilka z nich albo wszystkie strony. Wniosek taki zawiera w sobie dorozumianą zgodę na jej przeprowadzenie. Potrzeba uzyskania wyraźnej zgody strony lub stron na przeprowadzenie mediacji aktualizuje się więc tylko wtedy, gdy inicjatorem przeprowadzenia mediacji jest organ albo jedna z kilku (wielu) stron. Taka zgoda powinna zostać wyrażona przez strony, które nie wystąpiły z wnioskiem o jej przeprowadzenie, w ciągu 14 dni od doręczenia im zawiadomienia organu o możliwości przeprowadzenia mediacji.

W takim zawiadomieniu organ, oprócz prośby o wyrażenie zgody na mediację, powinien pouczyć strony o zasadach prowadzenia mediacji oraz ponoszenia jej kosztów. Pouczenie stron o zasadach ponoszenia kosztów mediacji jest niezwykle istotnym elementem zawiadomienia, ponieważ zapoznanie się z tymi zasadami może mieć wpływ na decyzje stron co do wyrażenia zgody na mediację. Koszty wynagrodzenia przysługującego mediatorowi za przeprowadzenie mediacji (o ile nie zrzekł się wynagrodzenia) oraz koszty pokrycia poniesionych przez niego w związku z przeprowadzeniem mediacji wydatków pokrywają bowiem strony w równych częściach (chyba że postanowią one inaczej), jeżeli mediacja była prowadzona w sprawie, w której może być zawarta ugoda. Warto podkreślić, że mediacja nie musi doprowadzić do ugody, aby strony były obciążone kosztami jej przeprowadzenia. Wystarczy, że sam charakter sprawy, w któ-

⁹ J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 173.

¹⁰ Ibidem, s. 177.

rej prowadzona była mediacja, jest tego rodzaju, że można w niej zawrzeć ugodę. Zasady ponoszenia kosztów mogą więc być istotnym czynnikiem powstrzymującym strony przed wyrażeniem zgody na przeprowadzenie mediacji.

Okoliczność ta przemawia za tym, aby zawiadomienie o możliwości przeprowadzenia mediacji doręczać także tej stronie, która wystąpiła z wnioskiem o jej przeprowadzenie, aby umożliwić jej ewentualne cofnięcie zgody zawartej *impli-cite* we wniosku. Dobrowolność mediacji wyraża się bowiem również w tym, że strona w każdym momencie trwania postępowania może cofnąć zgodę na przeprowadzenie lub dokończenie mediacji¹¹. Tylko w przypadku gdy strona, która zwróciła się do organu z wnioskiem o przeprowadzenie mediacji, jest jedyną stroną postępowania (co oznacza, że mediacja miałaby się toczyć między nią a organem), doręczanie jej zawiadomienia o możliwości przeprowadzenia mediacji i zasadach ponoszenia jej kosztów jest zbędne, gdyż koszty w takim przypadku ponosi organ prowadzący postępowanie.

Warto zauważyć dla porównania, że w postępowaniu sądowoadministracyjnym również strony są obciążane kosztami mediacji, mimo że – w odróżnieniu od k.p.a. – żaden przepis p.p.s.a. nie wymaga zgody stron na przeprowadzenie mediacji. W postępowaniu przed sądami administracyjnymi teoretycznie jest więc możliwa sytuacja, w której strony muszą ponieść koszty mediacji przeprowadzonej bez ich zgody, choć w praktyce trudno sobie wyobrazić prowadzenie mediacji wbrew woli stron. Ryzyko zaistnienia tak absurdałnej sytuacji jest tym mniejsze, że mediacja jest w praktyce instytucją niemal martwą. Niemniej brak wyraźnego przepisu wymagającego zgody stron na przeprowadzenie mediacji jest poważnym niedopatrzeniem legislacyjnym w ustawie normującej postępowanie sądowoadministracyjne. Takie krzywdzące dla stron rozwiązanie jest wynikiem nieskorelowania przez ustawodawcę przepisów uzupełniających istniejące już unormowania dotyczące mediacji z przepisami dotychczasowymi. Uzupełnienie regulacji dotyczącej mediacji, dokonane nowelizacją ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z 2017 r., polegało bowiem na dość bezrefleksyjnym przeszczepieniu na grunt procedury sądowoadministracyjnej rozwiązań szczegółowych wprowadzonych wcześniej do k.p.a., odnoszących się do mediacji w postępowaniu administracyjnym. Wśród tych przeszczepionych rozwiązań znalazły się także przepisy normujące zasady ponoszenia kosztów mediacji. „Zapomniano” jednak, że żaden przepis p.p.s.a. – w odróżnieniu od art. 96a § 2 k.p.a. – nie stanowi, iż „mediacja jest dobrowolna”.

¹¹ R. Flejszar [w:] *Mediacja. Teoria, normy, praktyka*, M. Araszkiewicz, L. Czapska, M. Pękala, K. Pleszka (red.), Warszawa 2017, s. 178–179.

Dopuszczalność i warunki stosowania mediacji w postępowaniu administracyjnym

Możliwość wykorzystania mediacji w postępowaniu administracyjnym budzi poważne wątpliwości¹², z uwagi na charakter tego postępowania. Organ korzysta w nim z władztwa administracyjnego, czyli prawa do jednostronnego określenia sytuacji prawnej strony postępowania. Wprowadzenie zatem niezależnego mediatora, który wspierałby stronę i organ w dążeniu do kompromisu, stoi w sprzeczności z dotychczasową formułą tego postępowania. Charakterystyczny dla niego brak równorzędności między organem a stroną postępowania sprawia, że osiągnięcie konsensusu może być trudne, a czasami wręcz nieosiągalne¹³. Nie wyklucza to jednak możliwości dokonywania pewnych uzgodnień w trakcie postępowania¹⁴. Co więcej, jeżeli w wyniku mediacji zostaną dokonane ustalenia dotyczące załatwienia sprawy w granicach obowiązującego prawa, organ załatwia sprawę zgodnie z tymi ustaleniami. Wydaje się więc, że warunkiem ograniczającym możliwości szerszego zastosowania mediacji nie jest samo władztwo administracyjne, skoro mediacja może doprowadzić w efekcie do ograniczenia tego władztwa w zakresie kształtowania treści rozstrzygnięcia.

Należy też zauważyć, że mediacja może mieć zastosowanie, jeśli pozwala na to charakter sprawy (art. 96a § 1 k.p.a.), zatem nie jest ona dopuszczalna w każdej sprawie. Zakres spraw, w których możliwe jest przeprowadzenie mediacji został określony jednak w sposób nieostry. Użyte w art. 96a § 1 k.p.a. sformułowanie: „jeżeli pozwala na to charakter sprawy” stanowi powtórzenie treści art. 13 § 1 k.p.a. stanowiącego o ogólnej zasadzie dążenia do polubownego załatwiania spraw.

Przywołane sformułowanie wskazuje, że katalog spraw podlegających mediacji jest ograniczony. Niestety ustawodawca nie wyznaczył precyzyjnych kryteriów, w odniesieniu do których należy ocenić sprawę w kontekście możliwości przeprowadzenia mediacji, co może nasuwać istotne wątpliwości interpretacyjne. O ile bowiem na gruncie etymologicznym pojęcie mediacji nierozzerwalnie łączy się ze sporem, to w postępowaniu administracyjnym nie jest konieczne za-

¹² Krytycznie wypowiadał się np. T. Woś, *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne a konstytucyjne prawo do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 8, s. 27–30; idem, [w:] T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 533. Zwolennikami mediacji są: Z. Kmiecik, *Mediacja i koncyliacja w prawie administracyjnym*, Kraków 2004, s. 55 i s. 173; idem, *Mediacja w polskim prawie administracyjnym*, [w:] H. Machińska (red.), *Mediacja w sprawach administracyjnych*, Warszawa 2007, s. 41; J.P. Tarno, op. cit., s. 173; A. Drelichowska, *Model mediacji w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Arbitraż i Mediacja” 2012, nr 2, s. 53.

¹³ K. Sieniawska, *Szersze uprawnienia strony skutkują większym nakładem pracy dla administracji i potrzebami jej kadrowego wzmocnienia – rozmowa z prof. dr. hab. Markiem Wierzbowskim*, „Casus” 2017, nr 84, s. 4.

¹⁴ W. Federczyk, *Władczy charakter administracji publicznej jako przeszkoda w mediacji z jej udziałem*, [w:] M. Tabernacka (red.), *Mediacje ponad podziałami*, Wrocław 2013, s. 50.

istnienie sporu. Wynika to z art. 13 k.p.a., który dążenia do polubownego załatwienia spraw nie zawęża do kwestii spornych, ale odnosi do spraw będących przedmiotem postępowania. Ponadto samo występowanie spornych interesów nie przesądza o dopuszczalności mediacji.

W uzasadnieniu do projektu ustawy wprowadzającej mediację do postępowania administracyjnego projektodawca wskazał, że mediacja może być stosowana m.in. w sprawach, w których: występuje wielość stron; może być zawarta ugoda; organ planuje wydać decyzję na niekorzyść strony; czy też w sprawach, w których wniesiony został środek odwoławczy od orzeczenia wydanego w pierwszej instancji¹⁵. W sprawach, w których zachodzą wskazane wyżej okoliczności, rzeczywiście może być stosowana mediacja, ale żadna z tych okoliczności nie jest warunkiem koniecznym jej przeprowadzenia. Można bowiem przeprowadzić mediację także w sprawie, w której jest tylko jedna strona, w której nie może być zawarta ugoda, w której organ planuje wydać decyzję korzystną dla strony oraz która jest przedmiotem postępowania przed organem I instancji. Żadna z powyższych okoliczności – poza przypadkiem, gdy w sprawie może być zawarta ugoda – nie przesądza też sama przez się o tym, że zachodzą warunki do przeprowadzenia mediacji, tzn. nie jest warunkiem wystarczającym do przyjęcia, że „charakter sprawy” pozwala na przeprowadzenie mediacji.

Jako ten element „charakteru sprawy”, który warunkuje dopuszczalność i celowość przeprowadzenia mediacji, wskazywany bywa stopień swobody, jaką prawo materialne przyznaje organom w zakresie dopuszczalnego ukształtowania treści rozstrzygnięcia sprawy. Chodzi mianowicie o sprawy, w których organ korzysta z władzy dyskrecyjnej. Zatem w sytuacji, gdy przepisy prawa przewidują wydanie decyzji o charakterze związanym, a stan faktyczny i prawny sprawy nie budzi wątpliwości, nie ma możliwości przeprowadzenia mediacji. Dotyczy to spraw, w których nie ma miejsca na dokonanie ustaleń w granicach obowiązującego prawa, a organ ma obowiązek rozstrzygnąć sprawę w jeden określony sposób¹⁶. Jak uznał WSA w Rzeszowie, przesłankę „pozwała na to charakter sprawy” należy wiązać z normami prawa materialnego budzącymi wątpliwości interpretacyjne, z normami pozostawiającymi wydanie decyzji uznaniu organu administracji publicznej („organ może”) oraz w przypadku pojęć nieokreślonych. W związku z tym, gdy ustalenie treści normy prawnej wymaga złożonej wykładni, gdy norma nie nakłada obowiązku wyciągnięcia konkretnych konsekwencji prawnych lub gdy uzależnia je od spełnienia wartości zawartych w pojęciach nieostrych, można rozważyć zasadność przeprowadzenia mediacji¹⁷. Zgodnie z tym stanowiskiem istnienie po stronie organu owej dyskrecyjnej władzy jest warunkiem koniecznym, a zarazem wystarczającym do uznania, że mamy do czy-

¹⁵ Uzasadnienie, s. 36 i A. Dauter-Kozłowska, *Stosowanie mediacji w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020, nr 1, s. 71–88.

¹⁶ Wyrok NSA z dnia 16 lutego 2018 r., II OSK 1222/16, Legalis nr 1758575.

¹⁷ Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 18 stycznia 2018 r., II SA/Rz 1225/17, Legalis nr 1731029.

nienia ze sprawą, w której może być przeprowadzona mediacja. Dyskrecjonalność władzy organu w załatwianiu określonej kategorii spraw jest też warunkiem koniecznym, choć niewystarczającym (bo drugim warunkiem jest wielość stron o sprzecznych interesach), do przyjęcia, że w sprawach tych może być zawarta ugoda.

Takie stanowisko prezentuje m.in. M. Sieniuc, zdaniem której sprawa posiada charakter mediacyjny wtedy, gdy przepisy prawa publicznego zawierają regulacje pozwalające na załatwienie sprawy w granicach uznania administracyjnego. Można zatem przyjąć, że im większy jest zakres swobody decyzyjnej organu administracji, tym większa jest zdolność mediacyjna sprawy i szanse na powodzenie mediacji. Natomiast w przypadku spraw rozstrzyganych w drodze decyzji związanych, owo „związanie” nie daje swobody decyzyjnej organowi. Autorka sama przyznaje jednak, że nawet w takich sprawach może występować pole do prowadzenia mediacji – negocjacje uczestników mediacji mogą wówczas dotyczyć takich kwestii, jak np. termin wykonania obowiązku przez stronę¹⁸.

W doktrynie można też spotkać odmienny pogląd, zgodnie z którym nie można przyjąć, że mediacja jest dopuszczalna wyłącznie w sprawach opartych na uznaniu administracyjnym, a staje się niedopuszczalna w sprawach, w których organ jest zobligowany do wydania decyzji związanej. O charakterze sprawy w odniesieniu do mediacji przesądza bowiem głównie „charakter” uprawnienia lub obowiązku, stanowiących element przedmiotowy postępowania administracyjnego. Chodzi tu o uprawnienia lub obowiązek, których treść, granice, w tym także czasowe, rozmiar, sposób wykonania lub jeszcze inne elementy mogą być elastycznie ukształtowane, oczywiście w granicach prawa. Cechą takiego uprawnienia bądź obowiązku jest więc podzielność, możliwość dostosowania lub też modelowania w indywidualnej sprawie¹⁹. Zatem możliwość przeprowadzenia mediacji w sprawie administracyjnej wymaga każdorazowej analizy przepisów prawa powszechnie obowiązującego, które stanowią podstawę prawną rozstrzygnięcia, czyli przepisów prawa materialnego. Umożliwi to określenie charakteru danego uprawnienia lub obowiązku.

Powyższe poglądy prowadzą do wniosku, że o ile wyposażenie organu w ściśle rozumiane uznanie administracyjne²⁰ nie jest jedyną sytuacją, w której może być prowadzona mediacja, o tyle przepisy prawa materialnego muszą przyznawać organowi pewien luz decyzyjny, wynikający bądź to z uznania administra-

¹⁸ M. Sieniuc, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), t. 9: *Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2017, s. 249.

¹⁹ A. Kocot-Łaszczyca, G. Łaszczyca, *Mediacja w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2018, s. 66 i W. Broński, *Efektywność mediacji w postępowaniu administracyjnym*, „Studia Prawnicze KUL” 2019, nr 3 (79), s. 57

²⁰ J. Smarż, *Uznanie administracyjne jako szczególna forma upoważnienia organów administracji*, [w:] *Założenia nauki administracji*, J. Smarż, S. Fundowicz, P. Śwital (red.), Warszawa 2024, s. 233–245.

cyjnego, bądź z określenia hipotezy lub dyspozycji normy przy użyciu wyrazów lub wyrażen nieostrych („niedookreślonych”), bądź z innych czynników, jak cechy uprawnienia albo obowiązku będącego przedmiotem sprawy.

Należy również zauważyć, że przepisy dotyczące mediacji mają charakter przepisów *ius cogens*. Problem dotyczy jednak braku precyzyjności kilku ważnych przepisów regulujących tę instytucję. W szczególności nie zostały doprecyzowane przesłanki dopuszczalności mediacji (art. 96a § 1 k.p.a.), w tym okoliczności uzasadniające dokonanie czynności zawiadomienia stron o możliwości przeprowadzenia mediacji. Czynność ta formalnie inicjująca postępowanie mediacyjne może być podjęta zarówno z urzędu, jak i na wniosek strony. Przepisy nie przesądzają jednak, czy organ jest związany wnioskiem strony, czy nie. M. Wilbrandt-Gotowicz wskazuje, że posłużenie się wyrażeniem „zawiadamia”, a nie „może zawiadomić” przemawia, co do zasady, za obligatoryjnym zawiadomieniem stron o możliwości przeprowadzenia mediacji w następstwie wniosku jednej ze stron. Jednak zasadnie zauważa, że organ nie ma kompetencji do sporządzenia takiego zawiadomienia, jeżeli w danej sprawie w istocie nie ma prawnych możliwości przeprowadzenia mediacji²¹. Tym samym w praktyce to organ wydając zawiadomienie o możliwości przeprowadzenia mediacji, będzie przesądzać o mediacyjnym charakterze sprawy, a tym samym sam decydować o możliwości zastosowania omawianej instytucji. Dlatego też w doktrynie postuluje się, aby wniosek o przeprowadzenie mediacji wiązał organ²², wychodząc z założenia, że ustawodawca kierował się w kwestii przeprowadzenia procedury mediacji zasadą dyspozycyjności stron, ograniczając arbitralność decyzji organu w tym przedmiocie.

Odmowa przeprowadzenia mediacji

Warto zauważyć, że przepisy k.p.a. dotyczące mediacji nie określają formy, w jakiej organ powinien udzielić stronie odpowiedzi odmownej na jej wniosek o przeprowadzenie mediacji. W związku z tym organy stosowały albo czynności materialno-techniczne, albo wydawały postanowienia. Na powyższe rozstrzygnięcia organów strony wносиły skargi do wojewódzkich sądów administracyjnych.

W praktyce brak precyzyjnej regulacji w tym zakresie może pozbawiać strony efektywnej ochrony prawnej. Pojawiające się skargi do sądu administracyjnego na czynność powiadomienia o braku zgody organu na przeprowadzenie mediacji są bowiem kwalifikowane jako niemieszczące się w ramach aktów lub czynności,

²¹ M. Wilbrandt-Gotowicz, [w:] *Komentarz zaktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, (red.) M. Jaśkowska, A. Wróbel, LEX/el. 2019, komentarz do art. 96b.

²² J. Wegner, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, W. Chróścielewski, Z. Kmiecik (red.), LEX/el. 2018, komentarz do art. 96f.

o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., skutkując odrzuceniem skargi ze względu na brak właściwości sądu²³. Podobnie dzieje się ze skargami na postanowienia organu w przedmiocie odmowy skierowania sprawy do mediacji jako niestanowiących postanowień podlegających zaskarżeniu na podstawie art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a.²⁴. Sądy odrzucały skargi na czynności organów w przedmiocie odmowy przeprowadzenia mediacji, argumentując, że zaskarżone rozstrzygnięcia są czynnościami podjętymi w ramach toczącego się postępowania administracyjnego i nie są one objęte zakresem zastosowania art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Nie mają one charakteru władczego, bowiem organ nie wypowiada się w sposób jednostronny o prawach i obowiązkach jednostki²⁵. Niewyrażenie zgody na przeprowadzenie mediacji, czy też stwierdzenie przez organ, że nie jest związany wnioskiem o przeprowadzenie mediacji nie jest czynnością z zakresu administracji publicznej dotyczącą uprawnień czy obowiązków wynikających z przepisów prawa, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Jak uznał skład orzekający, nie jest to czynność przypisana jedynie organowi, nie jest władcza i nie wywołuje określonych skutków prawnych. Jest to czynność, której może dokonać każdy potencjalny uczestnik postępowania²⁶.

Sądy wskazywały, że w art. 141 § 2 k.p.a. ustawodawca wprowadził zasadę, zgodnie z którą na wydane w toku postępowania postanowienia służy stronie zażalenie, gdy kodeks tak stanowi. W związku z powyższym, postanowienie o odmowie skierowania sprawy do mediacji jest niezaskarżalne, ponieważ żaden z przepisów k.p.a. nie stanowi, aby na postanowienie wydane w trybie art. 96d § 2 k.p.a. przysługiwało zażalenie. Wspomniane rozstrzygnięcie nie kończy również postępowania administracyjnego, nie rozstrzyga też sprawy co do istoty. Wobec powyższego, jak uznaje się w orzecznictwie, nie budzi wątpliwości, że nie mieści się ono w katalogu aktów administracyjnych poddanych kontroli sądów administracyjnych, co uniemożliwia nadanie skardze dalszego biegu, czyniąc ją niedopuszczalną²⁷.

Podobnie rozstrzygają sądy administracyjne w sprawie, w której wniesiono skargę na przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ w skierowaniu sprawy do mediacji. Dla przykładu należy wskazać, że WSA w Warszawie stwierdził, że rozstrzygnięcie w przedmiocie odmowy skierowania sprawy do mediacji nie należy do aktów lub czynności organów administracji, na podstawie których strona otrzymuje określone uprawnienie lub zostaje na nią nałożony w trybie

²³ Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 16 lutego 2018 r., IV SA/Wa 3178/17, Legalis nr 1738011.

²⁴ Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 12 września 2019 r., VI SA/Wa 643/19, Legalis nr 2359926.

²⁵ Postanowienie NSA z dnia 4 lipca 2018 r., II OSK 1798/18, Legalis nr 1801397.

²⁶ Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 11 października 2018 r., VI SA/Wa 1636/18, Legalis nr 1834364.

²⁷ Postanowienie WSA w Łodzi z dnia 6 września 2018 r., II SA/Łd 514/18, Legalis nr 1819814.

administracyjnym konkretny obowiązek, które w myśl art. 3 § 2 pkt 9 p.p.s.a. może obejmować skarga na bezczynność lub przewlekłość działania organu. Z tych przyczyn regulacja art. 3 § 2 p.p.s.a. nie przewiduje możliwości wniesienia skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania zmierzające do podjęcia rozstrzygnięcia w przedmiocie skierowania sprawy administracyjnej do mediacji w trybie art. 96d k.p.a.²⁸.

Z kolei rozpoznając skargi na akty administracyjne, w których skarżący jako jeden z zarzutów stawiali naruszenie przepisów w związku z nieprzeprowadzeniem przez organ mediacji czy też brakiem reakcji organu na wniosek o przeprowadzenie mediacji, sądy wskazywały, że mimo braku przepisu prawa nakazującego organowi pisemne rozpatrzenie wniosku o przeprowadzenie mediacji, nie oznacza to, że organ nie jest zobowiązany do dodatkowego poinformowania strony o braku możliwości przeprowadzenia mediacji w tej sprawie²⁹. Organ kieruje się bowiem zasadą oficjalności i nie może pominąć rozpoznania zgłoszonych wniosków zgodnie z przepisami. Istotnym zatem uchybieniem jest milczące zignorowanie przez organ odwoławczy wniosku strony o skierowanie sprawy do postępowania mediacyjnego³⁰. Osłabia to bowiem cel mediacji, czyli budowę zaufania do organów administracji i poczucia podmiotowości obywateli.

Zdaniem M. Wilbrandt-Gotowicz, gdy przeprowadzenie mediacji w ocenie organu nie jest możliwe ze względu na charakter sprawy, odmowa zawiadomienia powinna przyjąć formę niezaskarżalnego zażaleniem postanowienia³¹. Należy zgodzić się z przedstawionym stanowiskiem i zaznaczyć, że ze względu na brak możliwości zaskarżenia do sądu administracyjnego rozstrzygnięć organów odmawiających przeprowadzenia mediacji, strona powinna mieć prawo do zakwestionowania takiej odmowy w skardze na decyzję. Dlatego też należy przyjąć, że każdy wniosek o mediację powinien być przez organ rozpatrzony zgodnie z zasadą oficjalności, a rozstrzygnięcie w tym zakresie powinno przybrać formę postanowienia. W ten sposób, podobnie jak sądy, które wydają postanowienia o oddaleniu lub odmowie mediacji, organ umożliwi stronie zakwestionowanie tego stanowiska w skardze na konkretny akt administracyjny. Sądy z kolei powinny każdorazowo oceniać takie postanowienia organów, i w przypadku gdy strona wykaże, że charakter sprawy dopuszczał przeprowadzenie mediacji, lecz organ odmówił jej bez racjonalnego uzasadnienia, sądy mogą potraktować ten zarzut jako naruszenie przepisów postępowania, które mogło istotnie wpłynąć na wynik sprawy.

²⁸ Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 10 października 2018 r., VI SAB/Wa 31/18, Legalis nr 2560533.

²⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 września 2018 r., V SA/Wa 275/18, Legalis nr 1868775.

³⁰ Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 12 września 2018 r., II SA/Bd 196/18, Legalis nr 1833049 oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 lipca 2018 r., VII SA/Wa 1521/18,

³¹ M. Wilbrandt-Gotowicz, op. cit., komentarz do art. 96b.

Wymogi dotyczące osoby mediatora

Istotnym niedociągnięciem ustawodawcy jest również niedoprecyzowanie wymogów dotyczących mediatora. Chodzi o zakres posiadanej wiedzy i umiejętności w zakresie prowadzenia mediacji w sprawach danego rodzaju (por. art. 96d § 2 k.p.a.), ale nie znajomości przepisów prawa w zakresie mediuwanej sprawy. W praktyce może to prowadzić do sytuacji, w której, mimo pomyślnego zakończenia mediacji, organ nie rozstrzygnie sprawy lub nie zatwierdzi ugody zawartej zgodnie z ustaleniami zawartymi w protokole z mediacji, ponieważ ustalenia te nie będą mieścić się w ramach obowiązującego prawa.

W związku z powyższym warto zauważyć, że strona, mimo skorzystania z tego narzędzia prawnego, nie ma pewności, czy ustalenia mediacyjne zostaną w pełni uwzględnione w decyzji organu. Jedynym sposobem ich weryfikacji pozostaje wniesienie środków zaskarżenia lub, w dalszej kolejności, poddanie aktu wydanego przez organ kontroli sądowoadministracyjnej. Taka sytuacja może zniechęcać do wyboru mediacji i prowadzić do wydłużenia postępowania. W tym kontekście ważne jest, aby uczestnicy postępowania mediacyjnego wybrali mediatora, któremu ufają, co może pozytywnie wpłynąć na przebieg i rezultat mediacji. Równie istotne są jednak także kwalifikacje mediatora, zwłaszcza jego znajomość przepisów prawa dotyczących mediuwanej sprawy, co zwiększa szanse na uwzględnienie wypracowanego stanowiska w ostatecznym rozstrzygnięciu lub zatwierdzonej ugodzie. Wymóg ten jest szczególnie pożądany w przypadkach, gdy uczestnikami mediacji są tylko strony. Jeśli bowiem mediacja toczy się między stroną (stronami) a organem, to w mediacji uczestniczy przedstawiciel organu, który przynajmniej teoretycznie ma rozeznanie w przepisach prawa dotyczących mediuwanej sprawy, a zatem nie powinien dopuścić do wypracowania porozumienia niezgodnego z prawem. Nawet w tym ostatnim przypadku jednak mediator powinien także mieć takie rozeznanie, gdyż nie posiadając go, musiałby albo konsultować dopuszczalne sposoby załatwienia sprawy z jednym z uczestników mediacji (przedstawicielem organu), który mógłby przedstawiać je nierzetelnie i w ten sposób wpływać na wynik mediacji, albo narażać się na bycie pouczanym przez niego o niedopuszczalności proponowanych rozwiązań, co nie wpływałoby pozytywnie na postrzeganie go przez drugiego uczestnika i budowanie niezbędnego zaufania. Wydaje się, że dla zwiększenia efektywności postępowania administracyjnego wskazane byłoby uzupełnienie regulacji dotyczącej wymogów, jakie musi spełniać mediator, o znajomość przepisów prawa w zakresie mediuwanej sprawy. O ile bowiem w kontekście spraw cywilnych (gdzie strony mają szeroki zakres swobody kształtowania łączących je stosunków prawnych) można zgodzić się z panującymi poglądami, w myśl których jest bardziej wskazane, aby mediator był psychologiem, pedagogiem czy socjologiem, niż by był prawnikiem, o tyle w kontekście spraw administracyjnych wskazane preferencje co do osoby mediatora wymagają raczej odwrócenia.

Koszty mediacji

Jednym z powodów niewykorzystywania mediacji w postępowaniu administracyjnym mogą być również jej koszty. Zgodnie z art. 96l k.p.a. mediatorowi przysługuje wynagrodzenie oraz zwrot wydatków związanych z przeprowadzonym postępowaniem. Koszty te ponoszą: organ administracji, jeśli uczestniczy w mediacji, a w sprawach, gdzie możliwe jest zawarcie ugody – strony, w równych częściach, o ile nie ustalą inaczej. Można w tej sytuacji przypuszczać, że strony zainteresowane ugodowym rozwiązaniem sprawy chętniej poniosą te koszty niż organ, który może rozstrzygnąć sprawę decyzją, unikając dodatkowych wydatków³².

Charakter postępowania administracyjnego jest w dużej mierze kształtowany przez ogólne zasady postępowania administracyjnego, które z uwagi na swoją rangę i treść oddziałują na cały proces tego postępowania³³. Zasady te wpływają również na możliwość wprowadzenia mediacji. Szczególne znaczenie w tym kontekście ma zasada praworządności, która ogranicza przestrzeń na uzgodnienia między organem a stronami postępowania³⁴. Dodatkowo, w świetle zasady prawdy obiektywnej, organ nie ma możliwości odstąpienia od badania stanu faktycznego³⁵, co uniemożliwia podejmowanie jakichkolwiek ustaleń w kwestii okoliczności sprawy, które nie mają odzwierciedlenia w rzeczywistości. Należy jednak przyjąć, że zasada ta może być realizowana w ramach postępowania mediacyjnego.

Podsumowanie

Postępowanie mediacyjne uregulowane w przepisach k.p.a. ma szansę przynieść administracji wiele korzyści, w tym m.in. wzrost zaufania obywateli do organów administracji, usprawnienie postępowania, umożliwienie partycypacji społeczeństwa we władztwie administracyjnym oraz odciążenie sądownictwa administracyjnego.

³² W. Broński, op. cit., s. 64.

³³ J. Smarż, *Nowe zasady ogólne kodeksu postępowania administracyjnego chroniące interes jednostki w postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Ochrona praw jednostki w postępowaniu administracyjnym i podatkowym*, S. Fundowicz, P. Możyłowski, T. Stanisławski (red.), Radom 2018, s. 15–21.

³⁴ D. Rejowski, *Zastosowanie mediacji w prawie administracyjnym*, [w:] S. Morgała, E. Stopyra (red.), *Mediacja – nowa przestrzeń zarządzania konfliktem wyzwania, strategie, rozwiązania*, Warszawa 2014, s. 158.

³⁵ P. Sukienniczak, *Błędy organów administracji publicznej w stosowaniu zasady prawdy obiektywnej w świetle orzecznictwa NSA*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2008, nr 2, s. 20.

Uregulowania prawne w zakresie mediacji rodzą jednak pewne wątpliwości, co utrudnia ich stosowanie w praktyce. Istotne wyzwanie stanowi również otwarcie się administracji na nowe rozwiązania i zacieśnienie komunikacji między organem a stroną postępowania z udziałem mediatora. Powodzenie nowej instytucji w dużej mierze zależy bowiem od tego, czy organy faktycznie będą skłonne wypracowywać wraz obywatelami wspólne rozwiązania w każdej nadającej się do tego sprawie. Niestety może to być trudne. Już wcześniej istniały przepisy umożliwiające działania mediacyjne w formie ugody, jednak nie były one stosowane, co wskazuje na pewien sceptycyzm wobec takich rozwiązań. Dlatego obok zmian w przepisach konieczna wydaje się również zmiana mentalności zarówno urzędników, jak i stron postępowania.

Być może cel prowadzenia mediacji należałoby rozszerzyć, określając go jako rozważenie i wyjaśnienie okoliczności faktycznych i prawnych sprawy, a także przyjęcie ustaleń co do sposobu załatwienia sprawy (o ile charakter sprawy na to pozwala) albo poinformowanie strony (stron) o jedynym możliwym sposobie załatwienia danej sprawy (jeżeli przepisy prawa nie wyposażają organu w luz decyzyjny, a wydawane decyzje mają charakter związany). Przy tak określonym celu mediacji:

- a) dopuszczalne byłoby prowadzenie mediacji czysto informacyjnej, wyjaśniającej, co zakładali autorzy projektu ustawy nowelizującej³⁶ (wydaje się, że wytłumaczenie stronie *ex ante* przez niezależnego mediatora tego, iż wydana w sprawie decyzja będzie jedynym możliwym w świetle prawa materialnego rozstrzygnięciem, ma większą moc przekonującą niż zredagowane przez organ uzasadnienie wydanej już decyzji, a co za tym idzie, większą szansę osiągnięcia celu prewencyjnego w postaci uniknięcia skierowania sprawy do sądu administracyjnego);
- b) prowadzenie mediacji nie byłoby uzależnione od budzącego wątpliwości i kontrowersje interpretacyjne „charakteru sprawy” (ten warunek prowadzenia mediacji należałoby usunąć);
- c) wniosek stron o przeprowadzenie mediacji mógłby mieć charakter wiążący dla organu (co obecnie postuluje się w literaturze, ale przesłanka charakteru sprawy nie pozwala na uwzględnienie w praktyce tego postulatu³⁷).

Pomimo wskazanych wątpliwości, wprowadzenie mediacji do działania administracji publicznej może przyczynić się do budowy społeczeństwa obywatelskiego opartego na wzajemnym zaufaniu między obywatelami oraz wobec administracji, jak zakładał projektodawca. Osiągnięcie tych celów z pewnością nie jest łatwe, zważywszy na niski poziom zaufania społecznego, charakterystyczny dla naszego społeczeństwa, co może stanowić istotną przeszkodę w rozwoju mediacji w praktyce administracyjnej.

³⁶ Uzasadnienie, s. 37.

³⁷ *De lege lata* należy uznać, że złożenie przez jedną ze stron wniosku o przeprowadzenie mediacji wiąże zasadniczo organ co do obowiązku zawiadomienia pozostałych stron o możliwości jej przeprowadzenia – z wyjątkiem spraw, które nie odznaczają się zdolnością mediacyjną.

Literatura

- Borkowski, J. *Ustawy o dwuinstancyjnym sądownictwie administracyjnym*, cz. 2, „Monitor Prawniczy” 2003, nr 8.
- Broński W., *Efektywność mediacji w postępowaniu administracyjnym*, „Studia Prawnicze KUL” 2019, nr 3 (79).
- Dauter-Kozłowska A., *Stosowanie mediacji w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020, nr 1.
- Drelichowska A., *Model mediacji w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, „Arbitraż i Mediacja” 2012, nr 2.
- Federczyk W., *Władczy charakter administracji publicznej jako przeszkoda w mediacji z jej udziałem*, [w:] M. Tabernacka (red.), *Mediacje ponad podziałami*, Wrocław 2013.
- Flejszar R., [w:] M. Araszkiewicz, L. Czapska, M. Pękała, K. Pleszka (red.), *Mediacja. Teoria, normy, praktyka*, Warszawa 2017.
- Kmieciak Z., *Dylematy reformy prawa o postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2016, nr 1.
- Kmieciak Z., *Mediacja i koncyliacja w prawie administracyjnym*, Kraków 2004.
- Kmieciak Z., *Mediacja w polskim prawie administracyjnym*, [w:] H. Machińska (red.), *Mediacja w sprawach administracyjnych*, Warszawa 2007.
- Kmieciak Z., *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2010.
- Kocot-Łaszczyca A., Łaszczyca G., *Mediacja w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2018.
- Martysz Cz. [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 1, Kraków 2005.
- Rejowski D., *Zastosowanie mediacji w prawie administracyjnym*, [w:] S. Morgała, E. Stopyra (red.), *Mediacja – nowa przestrzeń zarządzania konfliktem wyzwania, strategie, rozwiązania*, Warszawa 2014.
- Sieniawska K., *Szersze uprawnienia strony skutkują większym nakładem pracy dla administracji i potrzebami jej kadrowego wzmocnienia – rozmowa z prof. dr. hab. Markiem Wierzbowskim*, „Casus” 2017, nr 84.
- Sieniuć M., [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 9: *Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2017.
- Smarż J., *Instytucja mediacji w postępowaniu administracyjnym*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2018, z. 1(4).
- Smarż J., *Nowe zasady ogólne kodeksu postępowania administracyjnego chroniące interes jednostki w postępowaniu administracyjnym*, [w:] S. Fundowicz, P. Możyłowski, T. Stanisławski (red.), *Ochrona praw jednostki w postępowaniu administracyjnym i podatkowym*, Radom 2018.
- Smarż J., *Uznanie administracyjne jako szczególna forma upoważnienia organów administracji*, [w:] J. Smarż, S. Fundowicz, P. Śwital (red.), *Założenia nauki administracji*, Warszawa 2024.

Sukienniczak P., *Błędy organów administracji publicznej w stosowaniu zasady prawdy obiektywnej w świetle orzecznictwa NSA*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2008, nr 2.

Tarno J.P., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2004.

Wegner J., [w:] W. Chróścielewski, Z. Kmiecik (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Lex/el. 2018.

Wilbrandt-Gotowicz M., [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel (red.), *Komentarz zaktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2019.

Woś T., [w:] T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2011.

Woś T., *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne a konstytucyjne prawo do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 8.

Orzecznictwo

Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 18 stycznia 2018 r., II SA/Rz 1225/17, Legalis nr 1731029.

Wyrok NSA z dnia 16 lutego 2018 r., II OSK 1222/16, Legalis nr 1758575.

Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 16 lutego 2018 r., IV SA/Wa 3178/17, Legalis nr 1738011.

Postanowienie NSA z dnia 4 lipca 2018 r., II OSK 1798/18, Legalis nr 1801397.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 lipca 2018 r., VII SA/Wa 1521/18.

Postanowienie WSA w Łodzi z dnia 6 września 2018 r., II SA/Łd 514/18, Legalis nr 1819814.

Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 11 października 2018 r., VI SA/Wa 1636/18, Legalis nr 1834364.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 września 2018 r., V SA/Wa 275/18, Legalis nr 1868775.

Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 12 września 2018 r., II SA/Bd 196/18, Legalis nr 1833049.

Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 10 października 2018 r., VI SAB/Wa 31/18, Legalis nr 2560533.

Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 12 września 2019 r., VI SA/Wa 643/19, Legalis nr 2359926.

Akty prawne

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

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz. U. Nr 153, poz. 1270.

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

Defective regulations as a barrier to mediation in administrative and administrative court cases

Abstract

Alternative dispute resolution methods are gaining increasing interest. Due to the marginal use of this institution in administrative court proceedings, proposals for introducing mediation at the stage of administrative proceedings have been formulated for several years. Ultimately, this institution was added to the Code of Administrative Procedure (k.p.a.) in 2017. Unfortunately, it is still not utilized in practice due to the deficiencies in the regulations, which raise numerous interpretative doubts, creating barriers to the application of mediation in administrative and administrative court matters. Among the primary shortcomings of the current regulations, the following should be highlighted: the lack of criteria enabling the assessment of whether a case can be resolved through mediation; the absence of requirements regarding the qualifications of the mediator; the manner in which the principles of cost-sharing for mediation by the parties are regulated; the lack of specification of the form in which the authority should provide a party with a refusal to conduct mediation, and consequently, the lack of legal protection in the form of the ability to appeal such a refusal to an administrative court.

The aim of the article is to analyze these legislative shortcomings and to propose improvements to the institution of mediation as a real and effective tool for dispute resolution.

Keywords: mediation, administrative proceedings, administrative court proceedings, dispute resolution.