

Paweł Romaniuk

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-0002-7217-956X

pawel.romaniuk@uwm.edu.pl

Wybrane zagadnienia mediacji prowadzonych przed sądami administracyjnymi

Selected Issues of Mediation Conducted Before Administrative Courts

STRESZCZENIE

Jedną z alternatywnych metod rozstrzygania sporów (ang. *alternative dispute resolution* – ARD) jest przedmiotowa mediacja. Instytucja ta daje możliwość odnalezienia właściwego rozwiązania, które może być w pełni akceptowalne przez wszystkie strony sporu, aktywnie biorące udział w różnych postępowaniach, prowadzonych przed organami władzy publicznej. Trzeba zaznaczyć, że mediacja została również prawnie wprowadzona do postępowania sądowo-administracyjnego. Celem pracy była analiza przesłanek formalnych, jakie powinno wypełniać sądownictwo administracyjne w strukturze prowadzonych postępowań mediacyjnych. Zostały przybliżone również dość istotne założenia *de lege ferenda* w zakresie koncentracji roli sądów administracyjnych, wyznaczających nowe koncepcje wykorzystania tej instytucji w próbie rozwiązywania różnorodnych sporów.

Słowa kluczowe: mediacja; administracja publiczna; postępowanie; sądownictwo administracyjne; rozstrzygnięcie sporu

WPROWADZENIE

Przedmiotowa mediacja, chociaż jest instytucją prawną, charakteryzuje się bez wątpienia swoistą interdyscyplinarnością. Założenia mediacji zmierzają do rozwiązywania różnorodnych konfliktów w wielu sferach życia społecznego, która znalazła uregulowania normatywne na płaszczyźnie prawa publicznego oraz prawa prywatnego. Instytucja ta stara się rozwiązać spory, które można odnaleźć w wielu postępowaniach prowadzonych przed organami administracji publicznej. Specyfika

mediacji polega także na tym, że koncentruje się typowo nie na założeniach prawnych, lecz przede wszystkim na człowieku i wszelkich jego potrzebach¹.

Mediacja przed sądami administracyjnymi w Polsce funkcjonuje z różnym przyjęciem od 1 stycznia 2004 roku. Jej wprowadzenie nastąpiło równoległe z reformą tego sądownictwa. W obecnie obowiązującym porządku prawnym w istniejącym dwuinstancyjnym modelu sądownictwa administracyjnego postępowanie mediacyjne zostało przewidziane jako jedna z procedur szczególnych w postępowaniu przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi i jest uregulowana w ustawie Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi², o czym szczegółowo będzie mowa w dalszej części tekstu.

Celem artykułu z uwagi na ograniczone ramy opracowania i szeroki zakres tematyczny nie będzie analiza wszystkich aspektów związanych z mediacją, ale zostaną wskazane administracyjnoprawne warunki formownia mediacji, podejmowanej przed sądami administracyjnymi. Główną metodą badawczą wykorzystaną w pracy była metoda opisowa. W zakresie wskazania wniosków dokonanych na podstawie podjętych obserwacji wykorzystano metodę weryfikacji. Użyto także metody dogmatyczno-prawnej, której głównym celem była analiza przepisów prawa, orzecznictwa oraz przeglądu literatury.

ZAŁOŻENIA I KONSTRUKCJA MEDIACJI W UJĘCIU PRAKTYCZNYM

Charakteryzowana mediacja jest niezwykle ważnym procesem decyzyjnym, w którym stronom towarzyszy osoba trzecia. Jest nim mediator. Głównym zadaniem mediatora jest próba usprawnienia toku prowadzonego procesu oraz pomoc w osiągnięciu zamierzonego rozwiązania, co do efektów którego obie strony się zgadzają. Należy zatem przyjąć, że mediacja nie zawsze jest stosowana wyłącznie do rozwiązywania różnego rodzaju konfliktów³. Uwzględniając powyższe, trzeba zauważyć, że mediacja jest niezwykle złożonym i niejednorodnym zjawiskiem. W wąskim ujęciu charakteryzuje się podjęciem rozmowy w celu znalezienia odpowiedniego rozwiązania w konkretnej sytuacji. Jest najczęściej formą dobrowolnego wsparcia, które jest podejmowane przez neutralną osobę trzecią, niezaangażowaną w dany konflikt czy spór. Celem poodejmowanych czynności mediacyjnych staje

¹ Więcej o potrzebach człowieka, wykorzystując instytucję mediacji, prezentuje: M. Tabernacka, *Mediacje – między etnocentryzmem dyscyplin a etnocentryzmem jednostek*, [w:] *Antropologia mediacji*, red. M. Tabernacka, Wrocław 2015, s. 18–19.

² Patrz: Rozdział 8 (art. 115–122) Działu III ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 935), zwana dalej u.p.p.s.a.

³ Stanowisko takie prezentuje: A. Budnik, *Mediacja w procesie sądowej kontroli administracji (w prawie angielskim)*, „Państwo i Prawo” 2008, z. 12, s. 85–86.

się wypracowanie wzajemnie akceptowalnego porozumienia. Ugodowe rozwiązywanie sporów i konfliktów z udziałem profesjonalnego pośrednika staje się filarem prawidłowo podjętej mediacji⁴. Mediacja powinna przebiegać w taki sposób, że zaangażowany mediator, którym może być jedna osoba, jeden podmiot lub instytucja, prowadzi interakcję stron, zaangażowanych w działania mediacyjne⁵.

W ujęciu ogólnym mediacja bardzo często jest utożsamiana z procesem pośredniczenia w konflikcie, którego zadaniem jest przekonanie skonfliktowanych stron do zawarcia akceptowalnego porozumienia. Ciekawą ocenę podjęcia mediacji przytacza Z. Kmiecik, odwołujący się do łacińskiego słowa *mediatio* (pośredniczenie), *medius* (środkowy), dla którego mediacja jest pokojowym postępowaniem, w trakcie którego osoba trzecia podejmuje próbę doprowadzenia do zbliżenia stanowisk każdej ze stron, złagodzenia obecnych napięć i stworzenia argumentów, do znalezienia akceptowanego przez wszystkich rozwiązania⁶. Postępowanie mediacyjne ma również przywrócić zaufanie i wzajemny szacunek pomiędzy stronami sporu. Musi się to jednak odbywać przy ograniczaniu ich kosztów emocjonalnych. Interwencja taka powinna zatem umiejętnie wkraczać w funkcjonujący system relacji pomiędzy stronami w celu udzielenia wsparcia i znalezienia najlepszego rozwiązania w konkretnej sytuacji. Osoba zaangażowana z zewnątrz do rozwiązania sporu musi również posiadać predyspozycje do zmiany układu proporcji i dynamiki społecznej w istniejącej relacji konfliktowej. Może się to odbyć poprzez umiejętne oddziaływanie na strony, zapewniając im dostateczną wiedzę na temat przedmiotowego sporu i wykorzystując do tego procesu właściwie dobrane techniki negocjacyjne⁷. Mediator zaangażowany w postępowaniu rozjemczym pomaga stronom komunikować się w taki sposób, aby doprowadzić do wzajemnego zrozumienia i znalezienia odpowiedniej eksplikacji. Obecność mediatora niejednokrotnie przyczynia się do zmiany struktury, dynamiki i sposobu podejmowanych negocjacji. Ważna jest już sama jego obecność podczas toczących się rozmów. Mediator może zadawać pytania, które mogą pomóc stronom w uporządkowaniu prowadzonych rozmów, jak również dostrzegać ważne sfery i obszary, które wcześniej nie były dostrzegane przez strony konfliktu. Ponadto mediator może skłaniać strony do ustępstw, kompromisów a także zachęcić strony do eksploracji kreatywnych i logicznych rozwiązań⁸.

⁴ M. Suchanek, *Mediacja jako metoda rozwiązywania konfliktów społecznych*, „Studia Administracyjne” 2008, nr 10, s. 130.

⁵ M. Tabernacka, *Negocjacje i mediacje w sferze publicznej*, Warszawa 2009, s. 29.

⁶ Założenia mediacji w znaczeniu ogólnym przedstawia: Z. Kmiecik, *Mediacja i koncyliacja w prawie administracyjnym*, Zakamycze, Kraków 2004, s. 26–28.

⁷ Por. R. Morek, *Wprowadzenie*, [w:] *Mediacje. Teoria i praktyka*, red. E. Gmurzyńska, R. Morek, Warszawa 2018, s. 11–14.

⁸ Por. E. Gmurzyńska, *Etapy mediacji*, [w:] *Mediacje. Teoria i praktyka*, red. E. Gmurzyńska, R. Morek, Warszawa 2018, s. 54–52.

Współcześnie w literaturze przedmiotu dominuje pogląd, że mediacja jest elementem postępowania pozasądowego, w którym neutralna i odpowiednio do tego przygotowana osoba trzecia zmierza do wypracowania stanowiska uzgodnionego ze stronami konfliktu⁹. Niezwykle trafne stanowisko w zakresie mediacji prezentuje G. Goździewicz, dla którego „[...] mediacja jest jedną z metod likwidowania sporu, która polega na uczestniczeniu trzeciego podmiotu, którego podstawowym zadaniem jest doprowadzenie do polubownego załatwienia spornych kwestii w drodze porozumienia (ugody)”¹⁰. Warto w tym miejscu wskazać również inne interesujące podejście do zagadnienia mediacji. Przykładem może być ocena amerykańskiego mediatora Ch.W. Moore, który charakteryzuje mediację, jako „[...] proces rozwiązywania konfliktu z udziałem strony trzeciej, akceptowanej przez wszystkich uczestników, lecz niemającej uprawnień do podejmowania za nich wiążących decyzji, która interweniuje w konflikcie czy sporze, by pomóc stronom poprawić relacje i komunikację oraz wykorzystać skuteczne procedury rozwiązywania problemów i negocjacji, pozwalające zrozumieć się i osiągnąć dobrowolne, obopólnie akceptowane porozumienie w sprawach spornych. Postępowanie takie jest poszerzeniem negocjacji. Do mediacji przystępuje się zazwyczaj wtedy, gdy strony sporu same z siebie nie są zdolne podjąć produktywnych rozmów albo rozpoczęły dyskusje, lecz znalazły się w impasie”¹¹. Odnosząc się zatem do mediacji w ujęciu spraw, prowadzonych przed sądami administracyjnymi można zauważyć, że mediację w postępowaniu sądoadministracyjnym można określić mianem trzeciej instancji¹². Interesujące spostrzeżenie na temat mediacji przedstawia A. Kalisz, według której mediacja jest przykładem niewładczej ingerencji osoby trzeciej, gdzie w proces mediacji zaangażowanych jest troje podmiotów (strony i mediator)¹³.

WYBRANE ZAŁOŻENIA MEDIACJI PROWADZONEJ PRZED SĄDAMI ADMINISTRACYJNYMI

Podstawy mediacji w postępowaniu prowadzonym przed sądami administracyjnymi znajdują się w rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 5 wrze-

⁹ K. Weitz, K. Gajda-Roszczyńska, *Alternatywne metody rozwiązywania sporów ze szczególnym uwzględnieniem mediacji*, [w:] *Mediacja w sprawach gospodarczych. Praktyka – teoria – perspektywy*, red. A. Torbus, Warszawa 2015, s. 35–36.

¹⁰ G. Goździewicz, *Mediacja i arbitraż w polskim prawie pracy*, [w:] *Arbitraż i mediacja w prawie pracy. Doświadczenia amerykańskie i polskie*, red. G. Goździewicz, Lublin 2005, s. 10.

¹¹ Ch.W. Moore, *Mediacje. Praktyczne strategie rozwiązywania konfliktów*, Warszawa 2016, s. 31.

¹² M. Tabernačka, *Negocjacje i mediacje...*, s. 74–75.

¹³ A. Kalisz, *Ouasi-mediacyjność postępowania mediacyjnego przed sądami administracyjnymi*, [w:] *Arbitraż i mediacja. Praktyczne aspekty stosowania przepisów*, red. J. Olszewski, Rzeszów 2007, s. 157 i n.

śnia 2001 roku [Zalecenie nr R (2001) 9] o alternatywnych środkach rozstrzygnięcia sporów sądowych pomiędzy władzami administracyjnymi a osobami prywatnymi (ang. *on Alternatives to Litigation Between Administrative Authorities and Private Parties*)¹⁴. Trzeba przy tym zaznaczyć, że alternatywne metody rozwiązywania sporów na samym początku były jedynie pozasądowymi środkami rozwiązywania sporów. Jednak zwrócono uwagę, że np. mediacja może stanowić uzupełnienie ogólnego postępowania sądowego. Pojawił się przy tym dodatkowy podział mediacji na: pozasądowe alternatywne działania zewnętrzne oraz wewnętrzne pozasądowe rozstrzygnięcia, stanowiące ważny aspekt postępowania sądowego¹⁵. W literaturze przytacza się, że przywołane Zalecenie wyznacza europejskie standardy, traktowane jako powszechny i ogólnie aprobowany wzorzec działania, tj. ADR, szczególnie widoczny w odniesieniu do nauk prawa administracyjnego¹⁶. Do głównych środków stanowiących inną opcję dla sądowego rozstrzygnięcia sporów administracyjnych w Zaleceniu zaliczono: wewnętrzną kontrolę aktów administracyjnych (ang. *internal review*), postępowanie pojednawcze (ang. *conciliation*), przedmiotową mediację (ang. *mediation*), ugodę (ang. *negotiated settlement*) a także arbitraż (ang. *arbitration*). Również w Memorandum scharakteryzowano rolę rzecznika (*ombudsman*), którego działalność ma na celu podjęcie pozasądowego rozwiązania sporu¹⁷.

Mając na względzie swoistość prawa administracyjnego, a także uwzględniając funkcje sądowej kontroli administracji publicznej, należy zwrócić uwagę na założenie mediacji przed sądem administracyjnym. Na podstawie art. 115 § 1 u.p.p.s.a. może być przeprowadzone postępowanie mediacyjne, którego celem jest wyjaśnienie i rozważenie okoliczności faktycznych i prawnych sprawy oraz przyjęcie przez strony ustaleń co do sposobu jej załatwienia w granicach zasady legalności¹⁸. Takie literalne odniesienie się do powyższego przepisu w zakresie wyznaczenia celów postępowania mediacyjnego przyczyniło się do dość ożywionej dyskusji w doktrynie prawniczej. Przeciwnicy tego rozwiązania uważają, że mediacja prowadzona w takim trybie jest sprzeczna z samą istotą sądownictwa administracyjnego, pomimo faktu że została ona włączona, jako ważny obszar procedury sądownoadministracyjnej. Jest to o tyle istotne, że mediacja nie powinna

¹⁴ Więcej przedstawia: B. Dauter, *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, Warszawa 2011, s. 314.

¹⁵ L. Morawski, *Podstawy filozofii prawa*, Toruń 2014, s. 285.

¹⁶ Zob. Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2010, s. 173–174.

¹⁷ Zob. A. Skóra, *Nowe sposoby rozstrzygnięcia sporów (litigation) między organami administracji publicznej a osobami prywatnymi w świetle rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy nr R(2001)9 z dnia 5 września 2001 r.*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, t. 13, s. 301.

¹⁸ Podjęta w trybie art. 115 § 1 u.p.p.s.a. przedmiotowa mediacja może być przeprowadzona na wniosek skarżącego lub organu administracji publicznej.

oceniać kryterium legalności działania administracji publicznej¹⁹. Krytycy takiego podejścia uważają również, że niedopuszczalne jest prowadzenie mediacji w zakresie zgodności z prawem (i to bezwzględnie obowiązującym) aktu stosowania prawa przez konkretny organ administracji publicznej, co może także być odebrane jako podejście niezgodne z zasadą praworządności, zawartą w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej²⁰.

Warto jednak wskazać propozycję NSA w zakresie wykorzystania instytucji mediacji, która wydaje się wciąż aktualna i dostosowana do obecnego porządku prawnego i funkcjonalnego: „Pamiętając o podstawowej funkcji sądownictwa administracyjnego, jaką jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, celem postępowania mediacyjnego jest wyjaśnienie stronom, przez prowadzącego to postępowanie, czy w toku postępowania przed organem administracji publicznej doszło do naruszenia prawa, na czym ono polegało, jakie mogą być następstwa konkretnego uchybienia przepisom oraz jakie działania powinny być podjęte przez organ administracji w celu usunięcia stwierdzonych naruszeń”²¹.

W warunkach, w których strony sporu nie złożyły wniosku o wszczęcie postępowania mediacyjnego i dodatkowo nie dokonały wyboru mediatora, sąd administracyjny w szczególności kieruje się dobrem stron²². Następnie przekazuje sprawę do mediacji, wyznacza przy tym mediatora, który posiada odpowiednią wiedzę, doświadczenie i umiejętności w zakresie prowadzenia mediacji w sprawach konkretnego rodzaju²³. Dalej, po skierowaniu sprawy do mediacji, przewodniczący wydziału niezwłocznie przekazuje mediatorowi dane kontaktowe stron oraz ich pełnomocników²⁴. Dość ważną przesłanką w tym zakresie staje się przekazanie powyższej sprawy w trybie tzw. niezwłoczności, co jest dość istotne w założeniu postępowania mediacyjnego. W stosunku do określenia sformułowania „niezwłocznie” Sąd Najwyższy w swoim wyroku z dnia 3 listopada 1997 roku stwierdził: „Jest

¹⁹ Przykładem takiej oceny mogą być stanowiska: T. Woś, *Postępowanie mediacyjne w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 448; H. Knysiak-Molczyk, *Sądownictwo administracyjne pięć lat po reformie*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2010, nr 1, s. 8.

²⁰ Zob. art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.). Przepis ten bezwzględnie zaznacza, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

²¹ Naczelny Sąd Administracyjny, *Informacja o działalności sądów administracyjnych w roku 2004*, Warszawa, kwiecień 2005, s. 17.

²² A. Romanko, *Nowelizacja postępowania mediacyjnego przed sądami administracyjnymi*, „Biuletyn Stowarzyszenia Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego” 2017, t. 12, nr 14(2), s. 40–41.

²³ Zob. art. 116 § 2 w zw. z art. 115 § 2 u.p.p.s.a.

²⁴ Art. 116 § 2 u.p.p.s.a.

ono bowiem tak mało precyzyjne, że można zasadnie mieć wątpliwości, czy może stanowić podstawę [...] dla określenia początkowej daty biegu terminu [...]”²⁵.

Warto zaznaczyć, że mediacja jest dopuszczalna tylko po zawiśnięciu sprawy przed sądem administracyjnym. Zatem musi być wniesiona do sądu skarga. Podstawową zasadą, co już było zasygnalizowane, jest przeprowadzenie mediacji na wniosek skarżącego lub organu. Jednak podjęcie mediacji jest też możliwe z urzędu. Co ważne, przepisy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, nie wskazują ani podmiotowych ograniczeń, ani także przedmiotowej przeszkody co do wszczęcia postępowania mediacyjnego. Zatem prawo do wniesienia skargi mają następujące kategorie podmiotów:

- każdy, kto ma w tym interes prawny (interes prawny powinien wynikać z przepisu prawa materialnego, ustrojowego lub procesowego i nie jest konieczne naruszenie tego interesu przez administrację, a istnieje tylko związek ze skargą)²⁶;
- prokurator;
- Rzecznik Praw Obywatelskich;
- Rzecznik Praw Dziecka oraz organizacje społeczne w zakresie swojej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli organizacja taka brała udział w postępowaniu administracyjnym;
- inny podmiot, któremu ustawy przyznają prawo do wniesienia skargi²⁷.

Odnosząc się do zakresu przedmiotowego sądowej kontroli administracji, wskazanego w sposób bardzo szczegółowy w art. 3 § 2 u.p.p.s.a.²⁸, można wyodrębnić

²⁵ Zob. Uchwała Sadu Najwyższego z dnia 3 listopada 1997 r., sygn. akt: III ZP 38/97.

²⁶ Por. B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2022, s. 481–488.

²⁷ Art. 115 § 1–2 u.p.p.s.a.

²⁸ Kontrola taka obejmuje w szczególności działalność administracji publicznej podjętą przez sądy administracyjne i obejmuje orzekanie w sprawach skarg na: decyzje administracyjne; postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty; postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które przysługuje zażalenie; inne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej, dotyczące uprawnień lub obowiązków, wynikających z przepisów prawa, z wyłączeniem aktów lub czynności podjętych w ramach postępowania administracyjnego oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw, tj. Kodeks postępowania administracyjnego, postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy – Ordynacja podatkowa, postępowań, o których mowa w dziale V w rozdziale 1 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej; pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach, opinie zabezpieczające i odmowy wydania opinii zabezpieczających; akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej; akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej; akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego; bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania; bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach dotyczących innych aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej, dotyczących

listę skarg, w stosunku do których mediacja nie będzie miała zastosowania. Dotyczy to najczęściej skarg podejmowanych na akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego. Należy pamiętać, że nadzór taki sprawowany jest wyłącznie na podstawie kryterium zgodności z prawem, podmiotowo za jego realizację odpowiada odpowiednio: Prezes Rady Ministrów, wojewoda oraz regionalne izby obrachunkowe w zakresie spraw finansowych²⁹. Założenia dotyczące generalnych zasad i kryteriów nadzoru zostały jasno określone w ustawach ustrojowych dla poszczególnych struktur jednostek samorządowych. W takim układzie, gdzie jedynym kryterium nadzoru staje się prawnie wyodrębniona legalność, a także akcentując konstytucyjnie gwarantowaną samodzielność wszystkim jednostkom samorządu terytorialnego, dość trudno wyobrazić sobie prowadzenie mediacji pomiędzy organem nadzoru a gminą, powiatem czy samorządem województwa. Natomiast w innych sytuacjach mediacja będzie możliwa nie tylko w odniesieniu do bezczynności, ale również do aktów działania organów administracji dotyczących decyzji, postanowień, a także innych czynności związanych z uprawnieniami lub obowiązkami, wynikających z przepisów prawa oraz różnych interpretacji podatkowych³⁰.

Istnieje także pogląd, że postępowanie mediacyjne ma parametry dość zbliżone do systemu autokontroli, którą można odnaleźć w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym. Postępowanie to może być prowadzone zarówno na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego³¹, jak i przepisów Ordynacji podatkowej³², gdzie jednak wspólną cechą dla wspomnianych postępowań jest możliwość autoweryfikacji rozstrzygnięcia przez organ administracji publicznej. W doktrynie instytucję tę rozumie się jako także tzw. „przedłużenie okresu pozostawionego organowi [...] do namysłu nad uwzględnieniem skargi”³³. Przytoczona różnica wynika ze zdecydowanie szerszego zastosowania postępowania mediacyjnego. Jest to związane z faktem, że ustawodawca dał możliwość zastosowania mediacji

uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w Kodeksie postępowania administracyjnego oraz postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy – Ordynacja podatkowa.

²⁹ Patrz odpowiednio: art. 85 i art. 86 ustawy z dnia 9 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1465); art. 76 ust. 1 i art. 77 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2024, poz. 107); art. 78 ust. 1 i art. 79 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 566).

³⁰ W. Federczyk, *Praktyka stosowania mediacji przed sądami administracyjnymi*, „ADR. Arbitraż i Mediacja” 2008, nr 4, s. 23–25.

³¹ Art. 132 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 572)

³² Art. 226 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 2383 ze zm.).

³³ J. Borkowski, *Ustawy o dwuinstancyjnym sądownictwie administracyjnym*, „Monitor Prawniczy” 2003, nr 8, s. 349.

we wszystkich typach spraw, które są objęte kognicją sądów administracyjnych³⁴. Zatem tego typu rozwiązanie dotyczy nie tylko skarg, które są wnoszone na decyzje czy postanowienia, ale również obejmuje inne formy działania administracji publicznej. Może to być również brak jakiegokolwiek reakcji ze strony takiego organu. W takim przypadku najczęściej można mieć do czynienia np. z beczynnością organu czy przewlekłością prowadzonych spraw.

Inna różnica polega na tym, że ustawodawca w postępowaniu mediacyjnym przyznał więcej kompetencji stronie skarżącej niż stronie przy autokontroli w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym³⁵. Także w stosunku do innych instytucji procesowych można porównać opisywane założenia mediacyjne do usunięcia naruszenia prawa. W postępowaniu mediacyjnym autoweryfikacja działania przez organ administracji publicznej dokonuje się w bezpośrednim porozumieniu ze stroną skarżącą, będącą adresatem działań administracji publicznej³⁶. Należy również wyjaśnić, że w art. 3 § 2 i § 3 u.p.p.s.a. nie wskazano ograniczeń w obszarze spraw sądownoadministracyjnych, w których może być zastosowane postępowanie mediacyjne. Z uwagi na charakter niektórych kategorii aktywności administracji publicznej wyłączona jest możliwość użycia niektórych rozwiązań, które mogłyby być wdrożone na etapie pozytywnego zakończenia postępowania mediacyjnego³⁷. Istnieją jednak odmienne stanowiska co do takiego podejścia. Przykładem może być wyrok NSA, w którym sąd zauważył, że uprawnienia o charakterze autokontrolnym mają zastosowanie do wszystkich form działania administracji publicznej, na które można wnieść skargę w trybie art. 3 § 2 u.p.p.s.a.³⁸

WNIOSKI

Wprowadzenie mediacji do postępowań przed sądami administracyjnymi nastąpiło bez wcześniejszych doświadczeń w tym obszarze. Jednak pomimo upływu wielu lat od wprowadzenia instytucja mediacji do tego typu działań w praktyce jest ona wykorzystywana w dość umiarkowanym zakresie. Można przyjąć, że

³⁴ Zob. art. 3 § 2 i 3 u.p.p.s.a.

³⁵ Zob. K. Klonowski, *Postępowanie mediacyjne w polskim sądownictwie administracyjnym*, „Studia Prawnoustrojowe” 2015, nr 28, s. 288.

³⁶ Podobną ocenę prezentuje: R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2011, s. 466.

³⁷ Charakterystykę takiego działania określa art. 117 § 1–2 u.p.p.s.a., gdzie ma podstawię 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. Ponadto jeżeli strony nie dokonają ustaleń co do sposobu załatwienia sprawy, podlega ona rozpoznaniu przez sąd.

³⁸ Zob. Wyrok NSA z dnia 19 listopada 2010 r., sygn. akt: I OZ 871/10, Lex nr 742128.

instytucja mediacji w takiej formie nie znalazła solidnych podstaw do zastosowania w sądownictwie administracyjnym. Dowodzić o tym fakcie może chociażby systematycznie malejąca liczba spraw, które są prowadzone w takim trybie³⁹. Pojawiają się przy tym oceny, że instytucja mediacji może pozostawać w widocznej sprzeczności z sądownictwem administracyjnym, czego przykładem jest wyłączenie zastosowania mediacji przez sąd administracyjny w ocenie zgodności z prawem aktu stosowania tego prawa przez organ administracji publicznej. Co więcej, zastosowanie tego narzędzia staje się niemożliwe do pełnej akceptacji z pozycją i zadaniami sądów administracyjnych i tym samym prowadzonych postępowań sądownoadministracyjnych⁴⁰. Ważne, aby w procesie spraw prowadzonych przed sądami administracyjnymi nieustannie zwiększać pod względem edukacyjnym i informacyjnym rolę i pozytywne funkcje, jaką pełni mediacja.

W zakresie wprowadzanych założeń *le lege ferenda* należałoby zastanowić się nad wprowadzeniem dość widocznych modyfikacji w koncepcji jej umocowań prawnych. Przykładem takich rozwiązań mogłoby być chociażby wyznaczenie obszaru informacji, które zostałyby podane w trakcie postępowania podejmowanego przez referendarza. Kolejnym zasadnym rozwiązaniem, nad którym należałoby się zastanowić, byłaby możliwość stworzenia mechanizmów, które dałyby gwarancję zniesienia lub częściowego ograniczenia kosztów postępowania, pojawiające się po pozytywnym zakończeniu mediacji. Dobrym rozwiązaniem byłoby również wprowadzenie konsekwencji w stosunku do organu administracji publicznej, który nie zastosował się do wykonania ustaleń mediacyjnych. Wprawdzie określone dolegliwości już istnieją, np. w trybie art. 154 § 1 u.p.p.s.a., gdzie w razie niewykonania wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania strona, po uprzednim pisemnym wezwaniu właściwego organu do wykonania wyroku lub załatwienia sprawy, może wnieść skargę w tym przedmiocie, żądając wymierzenia temu organowi grzywny – jednak nie dotyczy to założeń związanych bezpośrednio z przedmiotową mediacją.

Trzeba pamiętać, że od 1 czerwca 2017 roku postępowanie mediacyjne w sądzie administracyjnym prowadzi mediator wyznaczony przez strony. Jeżeli natomiast skarżący i organ administracji publicznej nie dokonali wyboru, mediator zostaje wskazany przez sąd. Ustawodawca w podjętej nowelizacji wprowadził do mediacji w postępowaniu sądownoadministracyjnym zasadę bezstronności i poufności. Przyznał przy tym mediatorowi prawo do wynagrodzenia oraz zwrot poniesionych kosztów w związku z przeprowadzeniem mediacji, formułując również treść protokołu kończącego postępowanie mediacyjne. Pomimo pojawiających się wątpliwości co

³⁹ Zob. B. Dauter, *Komentarz do art. 115*, [w:] B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódek-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Lex 2013.

⁴⁰ Przykładem takiej postawy, może być ocena: H. Knysiak-Molczyk, *Sądownictwo administracyjne pięć lat po reformie*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2010, nr 1, s. 8.

do sensowności i oporów wykorzystywania instytucji mediacji, należy ją aktywniej prowadzić w postępowaniach przed sądami administracyjnymi. Należy mieć także przekonanie, że w kolejnych latach nastąpi widoczna zmiana w podejściu do instytucji mediacji i więcej różnorodnych spraw będzie prowadzonych z zastosowaniem tego trybu w postępowaniach prowadzonych przed sądami administracyjnymi.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 2022.
- Borkowski J., *Ustawy o dwuinstancyjnym sądownictwie administracyjnym*, „Monitor Prawniczy” 2003, nr 8.
- Budnik A., *Mediacja w procesie sądowej kontroli administracji (w prawie angielskim)*, „Państwo i Prawo” 2008, z. 12.
- Dauter B., *Komentarz do art. 115*, [w:] B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódek-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Lex 2013.
- Dauter B., *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, Warszawa 2011.
- Federczyk W., *Praktyka stosowania mediacji przed sądami administracyjnymi*, „ADR. Arbitraż i Mediacja” 2008, nr 4.
- Goździewicz G., *Mediacja i arbitraż w polskim prawie pracy*, [w:] *Arbitraż i mediacja w prawie pracy. Doświadczenia amerykańskie i polskie*, red. G. Goździewicz, Lublin 2005.
- Gmurzyńska E., *Etapy mediacji*, [w:] *Mediacje. Teoria i praktyka*, red. E. Gmurzyńska, R. Morek, Warszawa 2018.
- Hauser R., Wierzbowski M. (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2011.
- Kalisz A., *Ouasi-mediacyjność postępowania mediacyjnego przed sądami administracyjnymi*, [w:] *Arbitraż i mediacja. Praktyczne aspekty stosowania przepisów*, red. J. Olszewski, Rzeszów 2007.
- Klonowski K., *Postępowanie mediacyjne w polskim sądownictwie administracyjnym*, „Studia Prawnoustrojowe” 2015, nr 28.
- Kmiecik Z., *Mediacja i concyliacja w prawie administracyjnym*, Kraków 2004.
- Kmiecik Z., *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2010.
- Knysiak-Molczyk H., *Sądownictwo administracyjne pięć lat po reformie*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2010, nr 1.
- Morawski L., *Podstawy filozofii prawa*, Toruń 2014.
- Morek R., *Wprowadzenie*, [w:] *Mediacje. Teoria i praktyka*, red. E. Gmurzyńska, R. Morek, Warszawa 2018.
- Moore C.W., *Mediacje. Praktyczne strategie rozwiązywania konfliktów*, Warszawa 2016.
- Naczelny Sąd Administracyjny, *Informacja o działalności sądów administracyjnych w roku 2004*, Warszawa, kwiecień 2005.
- Romanko A., *Nowelizacja postępowania mediacyjnego przed sądami administracyjnymi*, „Biuletyn Stowarzyszenia Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego” 2017, t. 12, nr 14(2).
- Skóra A., *Nowe sposoby rozstrzygania sporów (litigation) między organami administracji publicznej a osobami prywatnymi w świetle rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy nr R(2001)9 z dnia 5 września 2001 r.*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, t. 13.

- Suchanek M., *Mediacja jako metoda rozwiązywania konfliktów społecznych*, „Studia Administracyjne” 2008, nr 10.
- Tabernacka M., *Negocjacje i mediacje w sferze publicznej*, Warszawa 2009.
- Tabernacka M., *Mediacje – między etnocentryzmem dyscyplin a etnocentryzmem jednostek*, [w:] M. Tabernacka (red.), *Antropologia mediacji*, Wrocław 2015.
- Weitz K., Gajda-Roszczyńska K., *Alternatywne metody rozwiązywania sporów ze szczególnym uwzględnieniem mediacji*, [w:] *Mediacja w sprawach gospodarczych. Praktyka – teoria – perspektywy*, red. A. Torbus, Warszawa 2015.
- Woś T., *Postępowanie medacyjne w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 572).
- Ustawa z dnia 9 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1465).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 2383 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 107).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 566).

Orzecznictwo

- Uchwała Sadu Najwyższego z dnia 3 listopada 1997 r., sygn. akt: III ZP 38/97.
- Wyrok NSA z dnia 19 listopada 2010 r., sygn. akt: I OZ 871/10, Lex nr 742128.

ABSTRACT

One of the alternative methods of resolving disputes (alternative dispute resolution – ARD) is mediation. This institution makes it possible to find the right solution that can be fully acceptable to all parties to the dispute, actively participating in various proceedings conducted before public authorities. It should be noted that mediation has also been legally introduced into judicial and administrative proceedings. The aim of the work was to analyze the formal requirements that should be fulfilled by the administrative judiciary in the structure of mediation proceedings. Quite important *de lege ferenda* assumptions were also presented regarding the concentration of the role of administrative courts, which set new concepts for the use of this institution in trying to resolve various disputes.

Keywords: mediation; public administration; proceedings; administrative justice; dispute resolution