

KATARZYNA WALASZEK

Studentka III roku prawa
Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

Mediacja w Kodeksie postępowania administracyjnego jako instytucja służąca realizacji zasady polubownego rozstrzygnięcia kwestii spornych

Wprowadzenie

Spór prawny oznacza sytuację, w której jedna ze stron występuje ze skargą (roszczeniem, żądaniem), które druga strona kwestionuje. Określenie to zakłada istnienie prawnie uregulowanego trybu rozstrzygnięcia kwestii spornej. W tym rozumieniu rozstrzygnięcie sporów uważane jest za powszechną domenę wymiaru sprawiedliwości. W toku rozwoju społeczno-kulturowego doszło jednak do wyodrębnienia innych, pozasądowych sposobów rozwiązywania sporów. Nieprzypadkowe jest użycie określenia „rozwiązywanie”,

a nie „rozstrzygnięcie”, w przypadku pozasądowych sposobów brak bowiem elementu władczego orzekania o zakończeniu sporu.

Mediacja należy do tzw. alternatywnych metod rozstrzygnięcia sporów. Pojęcie to oznacza polubowny i pojednawczy sposób rozwiązywania konfliktów i sporów, oparty na idei dążenia do porozumienia oraz znalezieniu kompromisowego wyjścia z sytuacji konfliktowej¹. Należy wskazać, że w prawie polskim nie ma ustawowej definicji mediacji. Według T. Erecińskiego „mediacja jest to postępowanie prowadzone z udziałem neutralnej osoby trzeciej (mediatora), której zadaniem jest pomoc stronom toczącym spór w osiągnięciu wspólnie akceptowanego rozwiązania, a w szczególności możliwości zawarcia ugody sądowej”². Mediacja ma więc za zadanie pomóc stronom w znalezieniu satysfakcjonującego je rozwiązania w dobrowolnym, poufnym i niesformalizowanym postępowaniu z udziałem bezstronnego pośrednika-mediatora. Instytucja mediacji początkowo została wprowadzona do Kodeksu postępowania karnego³, następnie do Kodeksu postępowania cywilnego⁴ i do postępowania sądownoadministracyjnego. Efekty i praktyka stosowania mediacji doprowadziły do tego, że ustawodawca wprowadził tę instytucję także do Kodeksu postępowania administracyjnego⁵.

Mediacja jako alternatywna metoda rozwiązywania sporów ma swój początek w Wielkiej Brytanii, skąd jej założenia zostały przeniesione do Stanów Zjednoczonych, gdzie nastąpił jej gwałtowny rozwój, szczególnie w XIX i XX w. Metoda ta została wprowadzona w latach dziewięćdziesiątych XX w. również w Europie Zachodniej, np. we Francji czy Włoszech. Idea mediacji jako alternatywnej metody rozwiązywania sporów nie jest obca także polskiej tradycji. Jej wprowadzenie

¹ A. Kalisz, A. Zienkiewicz, *Mediacja sądowa i pozasądowa. Zarys wykładu*, Warszawa 2009, s. 26.

² T. Ereciński, *Komentarz do art. 183 (1)*, [w:] T. Ereciński (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 1: *Postępowanie rozpoznawcze*, Warszawa 2009, s. 508.

³ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 30 ze zm.).

⁴ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1460 ze zm.).

⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 256 ze zm.), dalej: k.p.a.

po raz pierwszy do polskiego ustawodawstwa związane było z transformacją ustrojową po 1989 r. Instytucja mediacji jako alternatywnej metody rozwiązywania konfliktów i sporów pojawiła się w prawie polskim w Ustawie z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych⁶.

Mediacja w postępowaniu administracyjnym jest alternatywnym w stosunku do klasycznego postępowania administracyjnego sposobem wyjaśnienia i rozważenia okoliczności faktycznych i prawnych sprawy oraz dokonania ustaleń dotyczących załatwienia sprawy przy udziale bezstronnego mediatora. Mediacja w postępowaniu administracyjnym polega na ugodowym załatwieniu sporu, jednakże nie poprzez wzajemne ustępstwa stron i ugodę, jak ma to miejsce w prawie cywilnym. Ma ona służyć wypracowaniu rozwiązania sprawy administracyjnej, które strona postępowania rozumie i akceptuje, organ administracji publicznej natomiast zyskuje pewność przyjęcia właściwego rozstrzygnięcia. Istota mediacji w postępowaniu administracyjnym nie dotyczy, co do zasady, sporu między organem administracji publicznej a stroną, lecz wyważenia interesu społecznego i słusznego interesu obywateli. Może się przyczynić do rozwiązania problemów występujących w postępowaniu administracyjnym, np. przewlekłości postępowania, a także nadmiernego lub niewłaściwie pojmowanego formalizmu⁷.

1. Mediacja jako instytucja służąca realizacji zasady polubownego rozstrzygnięcia kwestii spornych

Zasady ogólne w Kodeksie postępowania administracyjnego to najważniejsze dyrektywy dla organów administracji, gdyż muszą się nimi kierować w codziennej praktyce. Jedna z tych zasad została

⁶ Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 123 ze zm.)

⁷ *Mediacja w postępowaniu administracyjnym*, Podręcznik dla pracowników administracji publicznej przygotowany we współpracy Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii z Centrum Mediacji Gospodarczej przy Krajowej Izbie Radców Prawnych, wrzesień 2019 r., <https://www.gov.pl/web/rozwoj/mediacja-w-postepowaniu-administracyjnym--podrecznik> [dostęp: 20.03.2020].

uregulowana w art. 13 k.p.a. W brzmieniu sprzed nowelizacji artykuł ten ustanawiał zasadę ugodowego załatwiania spraw. Zgodnie z nim sprawy, w których uczestniczyły strony o spornych interesach, mogły być załatwiane w drodze tzw. ugody administracyjnej. Treść tego artykułu została zmieniona nowelizacją z dnia 7 kwietnia 2017 r.⁸ W obecnym brzmieniu art. 13 § 1 k.p.a. stanowi zasadę polubownego załatwiania spraw, co oznacza, że organy administracji publicznej w sprawach, których charakter na to pozwala, mają dążyć do polubownego rozstrzygnięcia kwestii spornych oraz ustalania praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania w należących do ich właściwości sprawach, w szczególności przez podejmowanie czynności:

1. skłaniających strony do zawarcia ugody w sprawach, w których uczestniczą strony o spornych interesach;
2. niezbędnych do przeprowadzenia mediacji;
3. umożliwiających przeprowadzenie mediacji lub zawarcie ugody, a w szczególności udzielanie wyjaśnień o możliwościach i korzyściach polubownego załatwienia sprawy.

Należy zwrócić uwagę, że obie czynności wymienione w punkcie 3 niekoniecznie muszą być ze sobą powiązane, gdyż nie zawsze wynikiem mediacji jest ugoda. Aby jednak umożliwić zawarcie ugody lub przeprowadzenie mediacji na każdym etapie postępowania, organy administracji publicznej powinny udzielać stronom informacji o korzyściach płynących z polubownego załatwienia sprawy⁹. Przedstawione czynności mają charakter perswazyjny, gdyż ich celem jest nakłonienie do mediacji lub zawarcia ugody, a także charakter organizacyjny, w związku z czym umożliwiają przeprowadzenie mediacji lub zawarcie ugody. Uregulowany w art. 13 k.p.a. obowiązek dążenia do polubownego rozstrzygnięcia kwestii spornych nie jest więc obowiązkiem osiągnięcia rezultatu, lecz obowiązkiem starannego działania. Organ, który pomimo podjęcia powyższych czynności nie załatwił

⁸ Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r., poz. 935).

⁹ M. Nowak, *Zasada polubownego załatwiania spraw w postępowaniu administracyjnym*, LEX/el. 2017.

sprawy w sposób polubowny, nie narusza art. 13 k.p.a.¹⁰ Polubowne rozstrzygnięcie kwestii spornych należy odnosić do wszelkich kwestii prawnych i faktycznych, które są sporne między stronami i mogą być przedmiotem mediacji, natomiast polubowne ustalanie praw i obowiązków należy rozumieć jako załatwienie sprawy administracyjnej w formie ugody. Mediacja może zatem poprzedzać załatwienie sprawy zarówno w formie decyzji, jak i w formie ugody. W tym drugim przypadku zasada polubownego rozstrzygnięcia spraw administracyjnych realizuje się najpełniej.

W porównaniu więc do wcześniejszego brzmienia art. 13 k.p.a., zakres tej zasady został znacząco rozszerzony. Poprzednio wskazane było zawarcie ugody, obecnie zaś kwestia ta została ujęta szerzej i dotyczy zróżnicowanych działań w toku każdego postępowania¹¹. Ponadto, zgodnie ze znowelizowaną treścią art. 13 k.p.a., organy administracji publicznej mają podejmować wszystkie uzasadnione na danym etapie postępowania czynności umożliwiające przeprowadzenie mediacji lub zawarcie ugody, a w szczególności udzielać wyjaśnień o możliwościach i korzyściach polubownego załatwienia sprawy (art. 13 § 2 k.p.a.).

Ustawodawca, wprowadzając przedmiotową zmianę, zmierza do rozwiązywania sporów w sposób polubowny nawet w sytuacjach, gdy w postępowaniu administracyjnym występuje tylko jedna strona, czemu służyć ma wprowadzony obowiązek dążenia do załatwienia sporu w sposób polubowny¹². Jak czytamy w uzasadnieniu do projektu, „Proponuje się, aby podejmowanie przez organy administracji czynności zmierzających do polubownego rozwiązywania kwestii spornych było aktualne w każdej sprawie, której charakter na to pozwala, i na właściwych do tego etapach postępowania, o ile będzie to zgodne z przepisami prawa. Dążenie do polubownego rozwiązywania kwestii spornych oraz ustalania praw i obowiązków stron postępowania

¹⁰ M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2019.

¹¹ *Ibidem*.

¹² Ł. Sadkowski, *Zmiany w kodeksie postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 5–27.

znajduje wyraz w szczególności w podejmowaniu czynności skłaniających strony do zawarcia ugody (w sprawach, w których uczestniczą strony o spornych interesach) oraz w podejmowaniu czynności niezbędnych do przeprowadzenia mediacji¹³.

Jak zostało wskazane w uzasadnieniu, punktem wyjścia dla sformułowania nowego brzmienia art. 13 k.p.a. było przekonanie, że uregulowanie w Kodeksie postępowania administracyjnego tylko ugody administracyjnej nie przystaje do potrzeb i współczesnych standardów europejskich. Dlatego zaproponowano wprowadzenie mediacji, tj. nowej metody dochodzenia do rozstrzygnięcia sprawy, należącej do grupy alternatywnych metod rozwiązywania sporów. Instytucja ta jest w pełni uzasadniona racjami społecznymi oraz odpowiada wartościom, jakie powinny leżeć u podstaw relacji obywateli z organami władzy publicznej w demokratycznym państwie prawnym. Zgodnie z założeniami zawartymi w uzasadnieniu nowe brzmienie art. 13 k.p.a. formułuje zasadę w sposób szeroki, gdyż podejmowanie przez organ czynności skłaniających strony do zawarcia ugody nie jest, zgodnie z proponowanym przepisem, jedynym celem tejże zasady. Jej istota w nowym brzmieniu sprowadza się do dążenia do polubownego rozwiązywania wszystkich kwestii spornych w toku postępowania, a także ustalania w ten sposób praw i obowiązków stron.

Zasadę polubownego załatwiania spraw administracyjnych konkretyzują i rozwijają dwie instytucje proceduralne, a mianowicie ugoda i mediacja¹⁴. Mediacja, w odróżnieniu od ugody, nie jest formą załatwienia sprawy, ale jej celem jest wyjaśnienie i rozważenie okoliczności faktycznych i prawnych sprawy oraz przyjęcie ustaleń dotyczących jej załatwienia w granicach obowiązującego prawa, w tym przez wydanie decyzji lub zawarcie ugody. Mediacja jest więc szczególnym trybem postępowania, który poprzedza załatwienie sprawy, natomiast ugoda jest alternatywną formą załatwienia sprawy.

¹³ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1183/VIII kadencja.

¹⁴ M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, op. cit.

W związku z powyższym mediacja do Kodeksu postępowania administracyjnego została wprowadzona równoległe z zasadą polubownego załatwiania sprawy – Ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. W stosunku do normy ogólnej (zasady ogólnej) wynikającej z art. 13 § 1 i 2 szczególnością regulację mediacji zawarto w rozdziale 5a działu II k.p.a. zatytułowanego „Mediacja” oraz w kilku innych przepisach, tj. w art. 35 § 5, art. 83 § 4, art. 121a, art. 263 § 1, art. 263a oraz art. 264 § 1a k.p.a.

1.1. Dopuszczalność mediacji administracyjnej

Mediacja w postępowaniu administracyjnym nie jest jednak prawnie nieograniczona i zależna wyłącznie od woli uczestników mediacji – opiera się na konstrukcji prawnej dopuszczalności, czyli zastosowaniu przesłanek pozytywnych i negatywnych. Wobec tego obowiązek „dążenia”, o którym mowa w art. 13 § 1 k.p.a., nie może być rozumiany w ten sposób, że jest obowiązujący w każdym toczącym się postępowaniu. Staje się on aktualny tylko w tych przypadkach, gdy zachodzi pozytywna przesłanka mediacji i nie zachodzą przesłanki negatywne¹⁵. Pierwsza przesłanka dopuszczalności mediacji zawarta została w art. 96a § 1 k.p.a. w postaci nieostrej formuły: „jeśli pozwala na to charakter sprawy”. Regulacja ta odzwierciedla przyjęty przez ustawodawcę pogląd, że mediacja nie służy rozwiązywaniu wszystkich sporów administracyjnych, lecz ma zastosowanie do określonego rodzaju sporów. Ustawodawca nie dookreślił tej przesłanki, w szczególności nie wskazał kryteriów pozwalających na klasyfikację określonych spraw jako takich, które nadają się do mediacji. W uzasadnieniu projektu ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. wskazano w odniesieniu do tej kwestii, że chodzi o dopuszczalność rozstrzygnięcia spraw w drodze konsensusu. Również i to stwierdzenie jest ogólnikowe. W uzasadnieniu projektu ustawy wprowadzającej mediację wskazano przykłady spraw nadających się do mediacji, tzn. sprawy, w których występuje wielość stron, może być zawarta

¹⁵ A. Kocot-Łaszczyca, G. Łaszczyca, *Mediacja w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2018, s. 40.

ugoda, organ ma zamiar wydać decyzję na niekorzyść adresata i może się spodziewać odwołania, lub też wniesiony został środek odwoławczy od orzeczenia wydanego w I instancji.

Drugą przesłanką dopuszczalności mediacji jest zawisłość sprawy, która wynika także z art. 96a § 1 k.p.a. Oznacza to, że mediacja administracyjna nie jest dopuszczalna przed wszczęciem postępowania administracyjnego w określonej sprawie ani po jego zakończeniu. Wynika to z faktu, że mediacja administracyjna jest częścią postępowania administracyjnego w konkretnej sprawie.

Kolejną pozytywną przesłanką mediacji administracyjnej jest zgoda wszystkich uczestników mediacji na jej przeprowadzenie (art. 96c k.p.a.). Wiąże się ona z zasadą dobrowolności mediacji oraz brakiem przepisów szczególnych, które wyłączałyby prowadzenie mediacji w określonej kategorii spraw. Co istotne, pomimo związania organów zasadą polubownego rozstrzygnięcia kwestii spornych, brak zgody na mediację może pochodzić od samego organu. Zgodnie z orzecznictwem organ administracji publicznej nie ma obowiązku uczestnictwa w mediacji, zwłaszcza gdy nie dostrzega szans na powodzenie tej formy załatwienia sprawy. Jednocześnie w świetle dobrowolności mediacji trudno przyznać sądowi administracyjnemu uprawnienie do ingerencji w tę sferę, a w konsekwencji przymuszenia do jej zastosowania¹⁶.

W odniesieniu do przesłanek negatywnych mediacji administracyjnej, należy wskazać przede wszystkim stan wyższej konieczności, gdy przeprowadzeniu mediacji sprzeciwia się charakter sprawy. Dotyczy to przede wszystkim spraw administracyjnych, w których istnieją podstawy do nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności lub gdy decyzja podlega natychmiastowemu wykonaniu z mocy prawa¹⁷.

Kolejną przesłanką negatywną jest kryterium prostoty postępowania, czyli sytuacja, w której zastosowanie instytucji mediacji sprzeciwiałoby się posługiwaniu „możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do załatwienia sprawy”, co wynika z art. 12 k.p.a. Ze względu na to, iż postępowanie administracyjne jest procesem

¹⁶ Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 lipca 2018 r., II OSK 1798/18, CBOSA.

¹⁷ A. Kocot-Łaszczyca, G. Łaszczyca, op. cit., s. 77.

złożonym i często czasochłonnym i kosztownym, organ powinien podjąć w pierwszej kolejności takie działania, które dzięki innym mechanizmom niż mediacja osiągnęłyby jej cele w sposób szybszy, tańszy i prostszy. Ponadto należy zwrócić uwagę, iż przeprowadzenie postępowania mediacyjnego jest niedopuszczalne w sprawach załatwianych w trybie uproszczonym. Z założenia postępowanie uproszczone dotyczy interesu lub obowiązku tylko jednej strony, a więc niemożliwe byłoby przeprowadzenie mediacji w sytuacji, gdy mamy do czynienia tylko z jedną stroną (tzw. mediacja horyzontalna)¹⁸.

Kolejną negatywną przesłanką zastosowania mediacji jest potencjalne naruszenie ochrony informacji niejawnej lub tajemnicy zawodowej. W sytuacji gdy przepis szczególny nie wymienia wprost mediatora jako osoby uprawnionej do uzyskania informacji objętej tajemnicą, organ administracji nie może udostępnić mediatorowi takich informacji¹⁹.

Co istotne, nieprzeprowadzenie mediacji przy wystąpieniu przesłanek pozytywnych i niewystąpieniu przesłanek negatywnych może stanowić typ wady procesowej. Jednakże istotne znaczenie ma tutaj zasada dobrowolności mediacji, wobec czego nie zawsze takie postępowanie może być podstawą do stwierdzenia nieważności decyzji²⁰.

1.2. Cechy mediacji administracyjnej

Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie zawierają definicji legalnej mediacji, jednakże wskazują na wypracowane w doktrynie jej podstawowe cechy: dobrowolność, poufność, neutralność, bezstronność i odformalizowanie. W związku z tym istotnym zagadnieniem dotyczącym mediacji administracyjnej jest zgoda stron na jej przeprowadzenie, gdyż mediacja zgodnie z art. 96a § 2 k.p.a. jest dobrowolna. W literaturze rozważa się, czy dobrowolność stanowi definiującą cechę mediacji administracyjnej, a ponadto czy można

¹⁸ Ibidem, s. 79.

¹⁹ J. Borkowski, B. Adamiak, *Komentarz do art. 96i*, [w:] *iiidem, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 509.

²⁰ A. Kocot-Łaszczyca, G. Łaszczyca, *op. cit.*, s. 82.

mówić o dobrowolnej mediacji w sytuacji, gdy jedna ze stron sporu wyposażona jest we władztwo nad drugą²¹. Przeważającym poglądem jest jednak traktowanie dobrowolności jako fundamentalnego elementu konstruktywnego postępowania mediacyjnego, przy założeniu jego prawnej dopuszczalności. Na tym tle dobrowolność mediacji oznacza brak przymusu, który miałby doprowadzić do przystąpienia do mediacji czy zawarcia konkretnego porozumienia²². Cechę dobrowolności należy odnosić do podmiotów biorących udział w postępowaniu, a więc przede wszystkim stron postępowania. Poufność mediacji oznacza natomiast, że wszelkie zgromadzone w jej toku informacje są niedostępne dla osób niebędących stronami. Cecha ta została wskazana w art. 96j k.p.a., który wskazuje, że mediacja nie jest jawna, a uczestnicy mediacji, inne osoby biorące w niej udział oraz mediator są zobowiązani do zachowania w tajemnicy wszelkich faktów, o których dowiedzieli się w związku z jej prowadzeniem. Neutralność mediacji znajduje swój wyraz w osobie mediatora, którego obowiązkiem jest zachowanie bezstronności w stosunku do stron sporu oraz samej sprawy. Zasada neutralności i bezstronności została wprost wyrażona w art. 96g k.p.a., który wskazuje, że mediator, oprócz powinności zachowania bezstronności, powinien także niezwłocznie ujawnić okoliczności, które mogłyby wzbudzić wątpliwości co do jej zachowania. Odformalizowanie mediacji oznacza natomiast, że nie istnieją żadne sztywne reguły prowadzenia mediacji, a mediator może w trakcie spotkań korzystać z różnych środków do osiągnięcia jej celu.

1.3. Cel i uczestnicy mediacji

Cel mediacji został wyrażony bezpośrednio w art. 96a § 3 k.p.a. Zgodnie z tym przepisem celem mediacji jest wyjaśnienie i rozważenie okoliczności faktycznych i prawnych sprawy oraz dokonanie ustaleń

²¹ K. Pleszka, M. Araszkiewicz, *Pojęcie alternatywnego rozwiązywania sporów*, [w:] M. Araszkiewicz, J. Czapska, M. Pękala, K. Pleszka (red.), *Mediacja. Teoria, normy, praktyka*, Warszawa 2017, s. 69–70.

²² P. Waszkiewicz, *Zasada dobrowolności*, [w:] E. Gmurzyńska, R. Morek (red.), *Mediacje. Teoria i praktyka*, Warszawa 2018, s. 163.

dotyczących jej załatwienia w granicach obowiązującego prawa, w tym przez wydanie decyzji lub zawarcie ugody. W literaturze przedmiotu wskazuje się również, że mediacja jest postępowaniem, w którym stwarza się warunki do osiągnięcia porozumienia pomiędzy dwoma podmiotami będącymi w sporze²³.

Ze względu na to, że podczas mediacji brak władczego podmiotu, nowa regulacja posługuje się pojęciem „uczestnik mediacji” – w odróżnieniu od pojęcia „strony” w rozumieniu art. 28 k.p.a. Określenie „uczestnik” jest więc pojęciem znacznie szerszym. Uczestnikami mediacji mogą być: organ prowadzący postępowanie wraz ze stroną lub stronami tego postępowania albo tylko strony postępowania. Zgodnie z uzasadnieniem intencją ustawodawcy w zastosowaniu szerszego pojęcia było zwiększenie stopnia partycypacji społecznej w postępowaniu administracyjnym. Organ może być uczestnikiem mediacji w sytuacji, gdy będzie mógł poczynić ze stroną wiążące ustalenia dotyczące dalszego toku sprawy. Organ administracji wciąż jest związany zasadami postępowania administracyjnego i w związku z tym rola organu nie może się sprowadzać jedynie do bycia uczestnikiem mediacji.

1.4. Przebieg mediacji administracyjnej

Mediacja administracyjna może przebiegać pomiędzy organem prowadzącym postępowanie a stroną lub stronami postępowania albo tylko pomiędzy stronami. Mediacja może więc być prowadzona w dwóch wariantach: w pierwszym aktywnie w mediacji bierze udział także organ administracji publicznej, w drugim organ administracji publicznej nie uczestniczy i nie ma wpływu na treść ustaleń stron postępowania. W drugim wariantcie strony uzgadniają treść ugody administracyjnej, a organ administracji publicznej ocenia ustalenia stron w drodze zatwierdzenia bądź odmowy zatwierdzenia ugody.

W związku z powyższym w pierwszym wariantcie mediacja może zostać zainicjowana przez organ administracji publicznej z urzędu lub na wniosek strony. Strona we wniosku może wskazać osobę

²³ W. Federczyk, *Mediacja w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2013, s. 32–38.

mediatora, zgodnie z art. 96b § 2 k.p.a. Ponadto w drugim wariantcie organ administracji publicznej w toku sprawy powinien zawiadomić strony o możliwości przeprowadzenia mediacji, jeśli uzna, że charakter sprawy pozwala na jej przeprowadzenie. W zawiadomieniu organ zwraca się do stron o wyrażenie zgody na mediację i wybór mediatora oraz poucza o jej zasadach i kosztach. Wraz z doręczeniem zawiadomienia rozpoczyna się bieg czternastodniowego terminu dla stron na ustosunkowanie się do możliwości przeprowadzenia mediacji. Zgodnie z art. 96c k.p.a. brak zgody w terminie skutkuje niemożnością jej przeprowadzenia. W mediacji, w której uczestnikami są strony postępowania, wyboru mediatora dokonuje się w drodze porozumienia stron. Gdy strony nie wskazały mediatora lub gdy konsensus co do jego osoby nie jest możliwy, zgodnie z art. 96d § 2 k.p.a. wyboru dokonuje organ.

Na podstawie art. 96d k.p.a. po wyrażeniu zgody przez strony organ prowadzący postępowanie zobowiązany jest wydać postanowienie o skierowaniu sprawy do mediacji, w którym wskazuje się osobę mediatora²⁴. Zgodnie z art. 96e § 1 k.p.a. organ, kierując sprawę do mediacji, odracza rozpatrzenie sprawy na okres do dwóch miesięcy. Wyjątkowo, na wniosek jednego z uczestników mediacji lub z innych ważnych powodów, termin ten może być przedłużony nie więcej niż o miesiąc. Mediacja może się zakończyć na kilka sposobów, w szczególności może dojść do zawarcia ugody, strona może wycofać lub zmodyfikować swój wniosek, możliwe jest wniesienie środka odwoławczego lub sprawa może zostać załatwiona w drodze decyzji. Z przebiegu mediacji mediator sporządza protokół, który zawiera informacje wskazane w art. 96m § 2 k.p.a. Organ załatwia sprawę zgodnie z ustaleniami protokołu, zgodnie z art. 96n k.p.a.

Koszty postępowania mediacyjnego (art. 96l k.p.a.) będą ponoszone przez:

1. organ administracji publicznej w sprawach, w których organ będzie uczestnikiem mediacji;
2. strony postępowania administracyjnego w sprawach, w których może być zawarta ugoda; koszty te będą obciążały strony w częściach równych, chyba że postanowią inaczej.

²⁴ Wymogi odnośnie do osoby mediatora określa art. 96f k.p.a.

W pierwszym przypadku koszty mediacji będą zatem stanowić jeden z elementów kosztów postępowania administracyjnego (art. 263 § 1 k.p.a.). Zasada ponoszenia kosztów mediacji w sprawach, w których może być zawarta ugoda, jest natomiast zgodna z zasadą, w myśl której koszty ponosi albo partycypuje w nich ten podmiot, który inicjuje lub bierze udział w czynności generującej koszty, mogącej mu jednocześnie przynieść korzyść.

Podsumowanie

Powyżej wyeksplikowane okoliczności pozwalają na wywiedzenie konkluzji, że mediacje stanowią instrument realizacji zasady zawartej w art. 13 k.p.a. W obecnym brzmieniu art. 13 § 1 k.p.a. stanowi zasadę polubownego załatwiania spraw, co oznacza, że organy administracji publicznej w sprawach, których charakter na to pozwala, mają dążyć do polubownego rozstrzygnięcia kwestii spornych oraz ustalania praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania w należących do ich właściwości sprawach. Z założeń przyświecających ustawodawcy wynika, że instytucja mediacji powinna być wzmocnieniem zasady zawartej w art. 13 k.p.a. Zgodnie z uzasadnieniem celem wprowadzenia postępowania mediacyjnego było zbliżenie administracji do społeczeństwa, zapewnienie kształtowania stosunków administracyjnoprawnych w sposób zwiększający wpływ stron postępowania na swoje sprawy, a także sprawy istotne dla społeczeństwa, w którym funkcjonują (partycypacja społeczeństwa we władztwie administracyjnym). Co więcej, wprowadzenie mediacji wpływa też na szybkość i prostotę postępowania administracyjnego, czyli zasady wyrażone w art. 12 k.p.a. Mediacja cechuje się dobrowolnością, poufnością, neutralnością, bezstronnością i odformalizowaniem. W stosunku do normy ogólnej wynikającej z art. 13 § 1 i 2 k.p.a. szczegółową regulację mediacji zawarto w rozdziale 5a działu II k.p.a. zatytułowanego „Mediacja” oraz w kilku innych przepisach Kodeksu. Zgodnie z art. 96l § 2 k.p.a. koszty mediacji pokrywa organ administracji, co znacząco sprzyja korzystaniu z instytucji mediacji przez strony postępowania. W założeniach ustawodawcy nieponoszenie przez stronę dodatkowych

kosztów mediacji miało zapewnić powszechną dostępność tej formy rozwiązywania sporów administracyjnych oraz przyczynić się do spopularyzowania mediacji w ramach postępowania administracyjnego.

Mediation as an instrument for the implementation of the principle of amicable settlement of disputes in the Code of Administrative Procedure

Summary

The purpose of this article is to discuss the institution of mediation as an instrument for the implementation of the principle of amicable settlement of disputes set forth in article 13 of the Code of Administrative Procedure. At the beginning, the importance of mediation as an alternative method of resolving disputes in both the social and legal context was presented. In addition, the purpose of introducing the principle of amicable resolution of disputes and the institution of mediation to the Polish legislation was analyzed, as well as the principle of admissibility of mediation taking into account positive and negative premises, and the course of mediation itself was briefly discussed.