

Mediacja w postępowaniu administracyjnym w praktyce jednostek samorządu terytorialnego

dr hab. Joanna Wyporska-Frankiewicz, prof. UŁ

Katedra Polityki Prawa,

Wydział Prawa i Administracja UŁ

I.

1. Ustawodawca od dawna dostrzega znaczenie i wagę polubownego rozwiązywania różnego rodzaju sporów o czym świadczy wprowadzanie odpowiednich rozwiązań w poczet przepisów obowiązującego prawa¹. Przydatność tych rozwiązań dostrzeżono również na gruncie procedury administracyjnej, niemniej jednak mediacja została wprowadzona do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego² dopiero w 2017 roku, na mocy art. 1 pkt. 20) ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw³, choć już dużo wcześniej, bo począwszy od dnia 1 stycznia od 2004 r.⁴, można

było tę formę wykorzystać w toku postępowania przed sądem administracyjnym⁵. W tym miejscu, niejako dla porządku, należy odnotować, że sądownoadministracyjne postępowanie mediacyjne zostało unormowane w dziale III rozdziale 8 zatytułowanym: „*Postępowanie mediacyjne i uproszczone*” ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu sądownoadministracyjnym⁶. Przy czym rozwiązania przyjęte w tym zakresie pierwotnie przez ustawodawcę zostały dość znacznie zmienione nowelizacją z 2017 r.⁷. A co za tym idzie aktualnie również po wniesieniu skargi do sądu administracyjnego możliwym jest dokonanie ustaleń co do sposobu załatwienia sprawy w ramach sądownoadministracyjnego postępowania mediacyjnego.

1 Abstrahując od innych dziedzin prawa należy zwrócić uwagę na fakt, iż w poczet procedury administracyjnej już dawno wprowadzono ugodę administracyjną, która przez długi czas była jedyną formą umożliwiającą polubowne załatwienie sprawy.

2 Tekst jedn. Dz. U. z dnia 21 kwietnia 2021 r., poz. 735 – powoływana dalej jako kpa.

3 Dz. U. z dnia 12 maja 2017 r., poz. 935 – powoływana dalej jako zm.kpa.2017.

4 Na mocy art. 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z dnia 20 września 2002 r., Nr 153, poz. 1271) ustawa Prawo

o postępowaniu przed sądami administracyjnymi weszła w życie w dniu 01 stycznia 2004 r.

5 Postępowanie mediacyjne zostało unormowane przepisami art. 115 i n. ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 28 listopada 2019 r., poz. 2325 ze zm. – powoływana dalej jako ppsa).

6 Tekst jedn. Dz. U. z dnia 28 listopada 2019 r., poz. 2325 ze zm. – powoływanej dalej jako ppsa.

7 Zob. art. 9 pkt 8) i 9) przywoływanej już ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 12 maja 2017 r., poz. 935.

2. Wprowadzenie mediacji w poczet przepisów kpa miało – w założeniu ustawodawcy – na celu zbliżenie administracji do społeczeństwa, przez zapewnienie stronom postępowania większego wpływu na kształtowanie stosunków administracyjnoprawnych. Chodziło też o unowocześnienie postępowania administracyjnego przez wprowadzenie partnerskich relacji między administracją a obywatelem⁸. Na mocy art. 1 pkt 20) zm.kpa.2017, w dziale II kpa, po rozdziale 5 dodano się rozdział 5a w brzmieniu: „Rozdział 5a Mediacja”. Przy czym przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania są dość rozbudowane – wprowadzony w poczet przepisów działu II kpa rozdział 5a składa się bowiem z 14 przepisów. Nie może również ująć uwadze fakt, iż ustawodawca zdecydował równocześnie o zmianie treści art. 13 kpa⁹, który statuuje zasadę ogólną polubownego rozstrzygnięcia kwestii spornych¹⁰. Z uwagi na fakt, iż zasady ogólne mają szczególnie istotne znaczenie, stanowiąc swego rodzaju normy wyjęte przed nawias¹¹, zmiana wprowadzona w treści art. 13 kpa jest bez wątpienia istotna¹². Przepis

ten – art. 13 kpa - w § 1 stanowi, iż „Organy administracji publicznej w sprawach, których charakter na to pozwala, dążą 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”. Co więcej w myśl art. 13 § 2 kpa „Organy administracji publicznej podejmują wszystkie uzasadnione na danym etapie postępowania czynności umożliwiające przeprowadzenie mediacji lub zawarcie ugody, a w szczególności udzielają wyjaśnień o możliwościach i korzyściach polubownego załatwienia sprawy”. W świetle powyższego nie może być wątpliwości, iż kpa zawiera dwie podstawowe instytucje¹³, które pozwalają – w pewnym zakresie – na respektowanie woli stron co do sposobu ułożenia stosunku administracyjnoprawnego tj. ugody oraz mediację¹⁴. Przy czym pierwsza z nich – ugoda administracyjna - zostanie pominięta w prowadzonych rozważaniach, gdyż przedmiotem szczególnego zainteresowania w niniejszym tekście jest wyłącznie mediacja.

Należy zauważyć, że przepis art. 13 kpa nałożył w istocie na organy administracji kolejny obowiązek informacyjny – do tego bowiem trzeba sprowadzić powinność podejmowania wszelkich uzasadnionych na danym etapie postępowania czynności „umożliwiających przeprowadzenie mediacji (...)”. Sposób realizacji tego obowiązku nie został jednak przez ustawodawcę doprecyzowany. Z przepisów wynika jedynie co w szczególności ów obowiązek powinien obejmować – wprost wskazano bowiem wyłącznie na konieczność udzielania wyjaśnień o możliwościach i korzyściach polubownego załatwienia spraw. W świetle po-

8 Por. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Sejm VIII kadencji, druk sejmowy nr 1183.

9 Zmiana ta została wprowadzona art. 1 pkt 4) zm.kpa.2017.

10 Przed zmianą z 2017 r. przepis ten – art. 13 kpa – statutował zasadę ogólną ugodowego załatwienia spraw, stanowiąc iż: „Sprawy, w których uczestniczą strony o spornych interesach, mogą być załatwiane w drodze ugody sporządzonej przed organem administracji publicznej (ugoda administracyjna)” (§ 1), „Organ administracji publicznej, przed którym toczy się postępowanie w sprawie, powinien w tych przypadkach podejmować czynności skłaniające strony do zawarcia ugody” (§ 2). Zasadę tę rozwijały dalsze przepisy kodeksu - stanowiąc jej uzupełnienie – normując szczegółowe kwestie dotyczące zawarcia ugody, jej wykonalności oraz skutków jakie ona wywiera. Zob. J. Wyporska-Frankiewicz, *Publicznoprawne formy działania administracji o charakterze dwustronnym*, Warszawa 2010 r., s. 77 – 104. Należy zauważyć, iż nowe brzmienie art. 13 kpa wskazuje, że ustawodawca zdecydował się posłużyć zdecydowanie mocniejszymi sformułowaniami. Na organy administracji nałożono bowiem obowiązek „dążenia” do polubownego rozstrzygnięcia kwestii spornych oraz ustalania praw i obowiązków.

11 Zob. S. Rozmaryn, *O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego*, Państwo i Prawo z 1961 r., z. 12, s. 889; a także B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012 r., s. 34 oraz wskazana tam literatura.

12 W poprzednio obowiązującym stanie prawnym przepis ten – art. 13 kpa – dotyczyły wyłącznie ugody administracyjnej (unormowanej szerzej w dziale II rozdziale 8 kpa pt. Ugoda, tj. art. 114 - 122), która jednak mimo że została wprowadzona do kpa już w 1980 r. (zob. ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z dnia 14 lutego 1980 r., Nr 4, poz. 8) ciągle nie ma większego znaczenia w praktyce. Por. J. Wyporska-Frankiewicz, *Publicznoprawne formy działania administracji o charakterze dwu-*

stronnym, Warszawa 2010 r., w szczególności s. 70 – 134 oraz wskazana tam literatura. Na temat rangi i znaczenia zasad wśród innych reguł prawnych zob. J. Wróblewski, *Zagadnienia procesowego modelu stosowania prawa*, *Studia Prawnicze* z 1986 r., nr 1-2, s. 87 – 88.

13 Treść art. 13 § 1 kpa wskazuje bowiem, iż ustawodawca nie wyklucza podejmowania przez organ działań innego rodzaju, zmierzających do polubownego załatwienia sprawy lub rozstrzygnięcia kwestii spornych.

14 P. Przybysz, *Komentarz do art. 13 ustawy kodeks postępowania administracyjnego – Zasada polubownego załatwienia spraw [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2021 r., wyd. XIII, Lex el.

wyższego wydaje się, iż realizując ten obowiązek organ administracji powinien, działając w oparciu o treść art. 10 lub art. 50 kpa w związku z art. 13 kpa, wystosować do stron stosowną informację, w postępowaniu administracyjnym obowiązuje bowiem zasada pisemności. Niemniej jednak problematycznym pozostaje chociażby to, pod jakim rygiorem należy jej stronom udzielić. Co więcej, nie bez znaczenia z punktu widzenia organu administracji publicznej jest również to, że ciążący nań obowiązek informacyjny generuje koszty chociażby korespondencji, czy pracy osoby która przygotowuje informację kierowaną następnie do stron postępowania.

Bez wątplenia celem do jakiego zdaje się zmierzać ustawodawca jest z jednej strony, doprowadzenie do zawierania na szerszą skalę ugód administracyjnych, a z drugiej, do wykorzystywania w praktyce administracyjnej mediacji. Nadto wydaje się, iż chodziło również o poprawę relacji między organem administracji publicznej a obywatelem, a co za tym idzie o uczynienie tych relacji bardziej partnerskimi. Niemniej jednak realizacja – nawet najlepsza – nałożonego na organ administracji obowiązku informacyjnego nie spowoduje przecież, że cel ten zostanie w praktyce osiągnięty. Aby tak się stało potrzebna jest bowiem przede wszystkim – i to na dużą skalę – działalność edukacyjno-informacyjna, skierowana do całego społeczeństwa, począwszy od najmłodszych, gdyż niechęć do polubownego załatwiania spraw jest w polskim społeczeństwie bardzo głęboko zakorzeniona¹⁵.

II.

1. Na organach administracji publicznej ciąży – jak już wskazano - wynikający z zasady ogólnej polubownego rozstrzygnięcia kwestii spornych obowiązek podejmowania wszystkich uzasadnionych na danym etapie postępowania czynności umożliwiających przeprowadzenie mediacji, a w szczególności udzielenie wyjaśnień o możliwościach i korzyściach polubownego załatwienia sprawy. Trzeba jednak zauważyć, że w judykaturze podkreśla się, iż „prze-

pisy stwarzają jedynie możliwość przeprowadzenia mediacji, ale nie nakładają na organ takiego obowiązku. Przy czym taka możliwość istnieje wówczas, kiedy pozwala na to charakter sprawy”¹⁶. W tym miejscu pojawia się jednak pytanie o to jakie sprawy – to jest sprawy o jakim charakterze - nadają się do polubownego załatwienia z wykorzystaniem instytucji mediacji? Można się bowiem zastanawiać, czy mogą to być wszystkie sprawy, czy też nie. Wydaje się, że nie wszystkie sprawy nadają się do polubownego załatwienia z wykorzystaniem mediacji – i takie też stanowisko jest prezentowane w judykaturze. Choć trzeba się zgodzić z tym, że jeśli założymy, iż kwestią kluczową realizowaną w postępowaniu mediacyjnym będzie aspekt edukacyjny to wówczas można przyjąć, iż mediacja będzie mogła być przeprowadzona w każdej sprawie. Mimo tego, że edukacyjny aspekt mediacji jest bez wątpienia bardzo ważny, to jednak wydaje się, iż w sprawach kończących się decyzją administracyjną o charakterze związanym mediacją należy wykluczyć z uwagi na brak możliwości przeprowadzenia jakichkolwiek ustaleń. Tym samym więc choć teoretycznie będzie ona mogła być przeprowadzona w każdej sprawie, w tym również kończącej się wydaniem tzw. decyzji związanej to jednak, właśnie z tego powodu - że norma materialnego prawa administracyjnego ustala jednoznaczne konsekwencje prawne hipotetycznego stanu faktycznego w niej zapisanego, dając tym samym podstawy do wydania decyzji związanej - mediacja nie będzie w praktyce przydatna do ich załatwienia, gdyż w takim przypadku nie ma możliwości aby, działając w granicach obowiązującego prawa, odstąpić od wyznaczonego przez ustawodawcę sposobu załatwienia sprawy. Trzeba bowiem zaznaczyć i pamiętać, iż korzystanie z mediacji nie może stanowić celu samego w sobie. Chodzi bowiem nie tylko o to, aby poczynić stosowne ustalenia co do sposobu załatwienia sprawy, ale również aby można je było wprowadzić w życie¹⁷. Z tego też względu rola mediacji będzie znacząca przede wszystkim w takich przypadkach, gdy pojawia się konieczność wyjaśnienia pojęć nieostrych, gdy będące podstawą

15 Na fakt ten zwraca się uwagę w literaturze. Zob. np. J. Wegner-Kowalska, *Mediacja w sprawach administracyjnych – pytania i wątpliwości*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego nr 6 (74) z 2017 r., s. 52.

16 Wyrok NSA z dnia 2 grudnia 2020 r., sygn.. akt II OSK 2461/18, Lex nr 3109580.

17 Należy przy tym zauważyć, że jak do tej pory ustawodawca nie zdecydował się na unormowanie w przepisach umowy administracyjnej, co bez wątpienia w dość istotny sposób ogranicza możliwości jakie daje unormowana w kpa instytucja mediacji.

decyzji administracyjnej przepisy materialnego prawa administracyjnego budzą wątpliwości interpretacyjne, czy rozstrzygnięcie jest oparte na tzw. uznaniu administracyjnym. Co więcej, trzeba się też zgodzić ze stanowiskiem, że „niewykorzystanie (...) przez organ takiej możliwości nie może być uznane za istotne naruszenie przepisów postępowania, które mogłyby mieć wpływ na wynik sprawy”¹⁸. Należy przy tym podkreślić, że organ administracji publicznej przed którym toczy się postępowanie nie jest władny w żaden sposób zobligować stron postępowania do przystąpienia do mediacji. Mimo, iż samo postępowanie mediacyjne może – zgodnie z wolą ustawodawcy - zostać przeprowadzone nie tylko z urzędu, ale również na wniosek strony, która we wniosku o jej przeprowadzenie ma także możliwość wskazania mediatora (art. 96b § 2 kpa). W myśl art. 96b § 1 kpa o możliwości przeprowadzenia mediacji – czy to wszczynanej z urzędu, czy to na wniosek strony - organ administracji publicznej ma obowiązek zawiadomić, zarówno strony jak również organ, o którym mowa w art. 106 § 1 kpa (w przypadku gdy organ ten nie zajął stanowiska)¹⁹. W takim zawiadomieniu (o możliwości przeprowadzenia mediacji) organ administracji publicznej zwraca się do stron: po pierwsze, o wyrażenie zgody na przeprowadzenie mediacji oraz po drugie, o wybranie mediatora, wyznaczając im 14-dniowy termin (liczony od dnia doręczenia zawiadomienia) na wypowiedzenie się w tym zakresie (art. 96b § 3 kpa). Wskazany termin ma istotne znaczenie praktyczne, gdyż zgodnie z wolą ustawodawcy, wyraźnie wyrażoną w treści art. 96c kpa, mediacji nie przeprowadza się w przypadku niewyrażenia we wskazanym terminie (tj. terminie, o którym mowa w art. 96b § 3 kpa) zgody na jej przeprowadzenie. Należy przy tym pamiętać, że w myśl art. 96b § 4 kpa zawiadomienie o możliwości przeprowadzenia mediacji powinno zawie-

rać pouczenie zarówno o zasadach prowadzenia mediacji, jak i o zasadach ponoszenia jej kosztów. Obowiązek ten stanowi bez wątpienia wyraz zasady udzielania informacji, o której mowa w treści art. 9 kpa, a co ważniejsze pozwala stronie w pełni świadomie zdecydować czy chce, aby doszło do mediacji, a co za tym idzie udzielić przemyślanej odpowiedzi na zawiadomienie o możliwości jej przeprowadzenia.

W świetle rozwiązań przyjętych w kpa nie może być wątpliwości co do tego, że: po pierwsze, mediacja jest dobrowolna²⁰ (art. 96a § 2 kpa) a po drugie, może zostać przeprowadzona w toku postępowania administracyjnego jedynie wówczas, gdy pozwala na to charakter sprawy²¹ (art. 96a § 1 kpa). Zatem, zgodnie z wolą ustawodawcy mediacja w postępowaniu administracyjnym jest dopuszczalna wyłącznie po wszczęciu postępowania w sprawie pod takim jednak warunkiem, że pozwala na to charakter rozstrzyganej sprawy. Należy też zauważyć, iż mimo że mediacja w wielu przypadkach może być dla stron korzystna - ma bowiem szansę realnie przyczynić się do załatwienia sprawy w sposób dla nich optymalny, to jednak nie można nikogo zmusić do wyrażenia zgody na jej przeprowadzenie. Oparcie mediacji na zasadzie dobrowolności zasługuje na zdecydowanie pozytywną ocenę - jasnym jest bowiem to, że aby była jakiegokolwiek szansa na poczynienie ustaleń dotyczących załatwienia sprawy, oczywiście w granicach obowiązującego prawa, to konieczne jest uprzednie świadome zaakceptowanie takiej możliwości, a przynajmniej brak sprzeciwu ze strony jej potencjalnych uczestników. Z tego też względu brak zgody na mediację zarówno stron postępowania, jak i organu wyłącza możliwość jej przeprowadzenia.

18 Wyrok NSA z dnia 2 grudnia 2020 r., sygn. akt II OSK 2461/18, Lex nr 3109580.

19 Odnotować należy, że w literaturze zwrócono uwagę, że wyrażenie stanowiska przez organ współdziałający nie przekreśla „podstaw i zasadności korzystania na etapie prowadzenia negocjacji z wiedzy i doświadczenia organu współdziałającego”, a co za tym idzie szkoda, że ustawodawca nałożył obowiązek zawiadomienia go o możliwości przeprowadzenia mediacji jedynie wówczas, gdy stanowiska nie zajął. Tak J. Wegner-Kowalska, *Mediacja w sprawach administracyjnych – pytania i wątpliwości*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego nr 6 (75) z 2017 r., s. 45 i 46.

20 Szerzej na temat tej zasady zob. M. Wilbrandt-Gotowicz, *Zasada dobrowolności mediacji w sprawach administracyjnych*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego nr 6 (81) z 2018 r., s. 33 i n.

21 Zob. np. wyrok WSA w Łodzi z dnia 5 grudnia 2018 r., sygn. akt II SA/Łd 606/18, Lex nr 2603766, w którym sąd zwrócił uwagę na to, iż „decyzja w przedmiocie ustalenia opłaty adiacenckiej nie ma charakteru decyzji uznaniowej, dającej organowi pewien luz decyzyjny co do oceny celowości i wysokości ustalenia opłaty, w którym to zakresie mogłyby czynić ustalenia w ramach mediacji”; czy też wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Kr 180/18, Lex nr 2475918, w którym sąd zwrócił uwagę na to, że „charakter sprawy prowadzonej w oparciu o art. 47 ust. 1 i 2 ustawy o odpadach nie dopuszcza konsensusu i przeprowadzenia mediacji”.

Ustawodawca oparł więc mediację na kilku podstawowych filarach, które można określić mianem zasad mediacji. W ich poczet trzeba zaliczyć: zasadę dobrowolności mediacji, konieczność udziału osoby trzeciej w załatwieniu sprawy, a więc mediatora, zasadę bezstronności mediatora, objęcie mediacji tajemnicą oraz zasadę zaufania do ustaleń mediacji.

2. Wyrażenie przez uczestników mediacji zgody na jej przeprowadzenie powoduje szereg obowiązków po stronie organu administracji publicznej. Przede wszystkim jednak organ ten, stosownie do treści art. 96d § 1 kpa, powinien wydać postanowienie o skierowaniu sprawy do mediacji, a następnie doręczyć je zarówno stronom jak i organowi współdziałającemu - o którym mowa w art. 106 § 1 kpa. Należy podkreślić, że w postanowieniu tym – o skierowaniu sprawy do mediacji – wskazuje się też mediatora wybranego przez uczestników mediacji, a jeżeli uczestnicy go nie wybrali, wówczas jest on wskazywany przez organ administracji publicznej. W każdym jednak przypadku – niezależnie czy wyboru dokonują strony, czy organ administracji - powinna to być osoba posiadającego odpowiednią wiedzę i umiejętności w zakresie prowadzenia mediacji w sprawach danego rodzaju (art. 96d § 2 kpa). Rolę mediatora w powodzeniu mediacji trudno wręcz przecenić. Przy czym należy podkreślić, że funkcję taką powinna objąć osoba posiadająca nie tylko odpowiednią wiedzę, ale i odpowiednie umiejętności w zakresie prowadzenia mediacji, wśród których najważniejsze wydają się być predyspozycje psychofizyczne sprzyjające takiej formie rozwiązywania sporów. Nie może być bowiem żadnych wątpliwości co do tego, że o sukcesie mediacji przesądzają właśnie kwalifikacje i doświadczenie osoby, która ma ją przeprowadzić. Osoba tak powinna się przy tym legitymować określonymi cechami osobowościowymi, umiejętnościami prowadzenia negocjacji oraz przygotowaniem w zakresie nakładania do zawarcia kompromisu, a nade wszystko musi posiadać praktykę w tym zakresie. W procesie mediacji prymat zyskuje bowiem – przed wiedzą merytoryczną - umiejętność prowadzenia rozmowy oraz usuwania przeszkód w komunikacji między stronami sporu²².

22 J. Wegner-Kowalska, *Mediacja w sprawach administracyjnych – pytania i wątpliwości*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego nr 6 (75) z 2017 r., s. 51.

Skierowanie sprawy do mediacji wpływa – i to znacznie – na przebieg toczącego się przed organem administracji publicznej postępowania. Ustawodawca wskazał bowiem, iż kierując sprawę do mediacji organ administracji publicznej ma obowiązek odroczyć jej rozpatrzenie na okres do dwóch miesięcy (art. 96e § 1 kpa). Niemniej jednak na zgodny wniosek uczestników mediacji lub z innych ważnych powodów termin ten (określony w art. 96e § 1 kpa) może zostać przedłużony, nie dłużej jednak niż o miesiąc (art. 96e § 2 kpa). Należy podkreślić, że ustawodawca ściśle określił przesłanki warunkujące możliwość przedłużenia tego terminu. Pierwsza ze wskazanych przesłanek nie budzi wątpliwości, niemniej jednak gdy chodzi o drugą z nich to, z uwagi na posłużenie się przez ustawodawcę bardzo niejasnym i niedookreślonym pojęciem – „inne ważne powody” – może ona budzić sporo wątpliwości. Bez wątpienia jednak, gdy zajdą wskazane przez ustawodawcę „inne ważne powody” to termin na przeprowadzenie mediacji zostaje przedłużony - niezależnie od woli i inicjatywy jej uczestników. Jako przykład takiej przesłanki można wskazać wszelkie przeszkody, które są niezależne od uczestników mediacji, a związane są przykładowo ze zdarzeniami losowymi. Tym samym odroczenie terminu rozpoznania sprawy z uwagi na podjęcie mediacji może trwać maksymalnie trzy miesiące. Należy przy tym odnotować, że skierowanie sprawy do mediacji wiąże się – niejako automatycznie - z przedłużeniem terminu załatwienia sprawy o czas trwania mediacji, na co wprost wskazuje ustawodawca w treści art. 35 § 5 kpa zaznaczając, iż okresu tego nie wlicza się do terminów określonych w przepisach prawa na załatwienie sprawy. Ustawodawca zastrzegł też bardzo wyraźnie, że „W przypadku nieosiągnięcia celów mediacji określonych w art. 96a § 3 w terminie, o którym mowa w § 1 albo 2, organ administracji publicznej wydaje postanowienie o zakończeniu mediacji i załatwia sprawę” (art. 96e § 3 kpa). Tym samym ustawodawca nie tylko zdecydował się na wyraźne określenie terminu, w którym powinny zostać osiągnięte cele mediacji, ale wskazał również jakie działania powinien podjąć organ administracji publicznej w przypadku, gdy we wskazanym terminie cele te nie zostaną osiągnięte - wówczas organ administracji ma obowiązek wydać postanowienie o zakończeniu me-

diacji i załatwić sprawę. Należy podkreślić, że termin - 2, a maksymalnie 3 miesięczny - jaki określił ustawodawca na przeprowadzenie mediacji wydaje się być w zupełności wystarczający do osiągnięcia jej celów, pozwala on bowiem na wyjaśnienie i rozważenie okoliczności faktycznych i prawnych sprawy oraz dokonanie ustaleń dotyczących jej załatwienia w granicach obowiązującego prawa, w tym przez wydanie decyzji lub zawarcie ugody. A co za tym idzie, należy zdecydowanie pozytywnie ocenić jego wprowadzenie w poczet przepisów kpa. Takie rozwiązanie służy bowiem nie tylko dyscyplinowaniu uczestników mediacji, ale przede wszystkim wydaje się stanowić barierę, która zapobiega nadużywaniu rozwiązań prawnych dotyczących mediacji przez wykorzystywanie ich do innych, niż to wynika z woli ustawodawcy, celów. Bez wątplenia rozwiązania te mają również na celu przeciwdziałanie przedłużaniu postępowania z wykorzystaniem tej instytucji. Mediacja powinna być bowiem prowadzona wyłącznie w celu wyjaśnienia i rozważania okoliczności faktycznych i prawnych sprawy oraz dokonania ustaleń dotyczących jej załatwienia w granicach obowiązującego prawa, w tym przez wydanie decyzji lub zawarcie ugody, a jego osiągnięcie musi się zmieścić w przewidzianym przepisami prawa terminie. Zatem wyraźne wskazanie przez ustawodawcę, w treści art. 96a § 3 kpa tego, co zgodnie z jego wolą ma być celem mediacji, zasługuje na zdecydowanie pozytywną ocenę. W pełni należy też zaaprobować konieczność wydania postanowienia o zakończeniu mediacji w przypadku, gdy mimo upływu terminu wyznaczonego na jej przeprowadzenie nie dojdzie do stosowanych ustaleń, a więc nie zostaną osiągnięte jej cele, o których mowa w treści art. 96a § 3 kpa. Po wydaniu takiego postanowienia organ administracji ma obowiązek podjąć postępowanie i załatwić sprawę.

3. Ustawodawca wyraźnie określił kto może być uczestnikiem mediacji wskazując zarówno organ administracji prowadzący postępowanie oraz strona lub strony tego postępowania, jak również wyłącznie na strony postępowania (art. 96a § 4 kpa). Tym samym więc nie zawsze w ustaleniach mediacyjnych będzie brał udział prowadzący postępowanie administracyjne organ, możliwe są bowiem dwie sytuacje tj.:

albo uczestnikami mediacji będą zarówno organ prowadzący postępowanie oraz jego strona lub strony,

albo uczestnikami mediacji będą wyłącznie strony toczącego się postępowania.

W świetle powyższego wątpliwości nie budzi fakt, iż aby ustalić zakres podmiotowy mediacji konieczne jest uprzednie poczynienie ustaleń co do kręgu stron toczącego się postępowania zgodnie z przepisami prawa materialnego. W myśl bowiem art. 28 kpa „Stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek”.

4. Ustawodawca wyraźnie określił kto może prowadzić mediację w postępowaniu administracyjnym wskazując w treści art. 96f 1 kpa, iż „Mediatorem może być osoba fizyczna, która posiada pełną zdolność do czynności prawnych i korzysta z pełni praw publicznych, w szczególności mediator wpisany na listę stałych mediatorów lub do wykazu instytucji i osób uprawnionych do prowadzenia postępowania mediacyjnego, prowadzonych przez prezesa sądu okręgowego, lub na listę prowadzoną przez organizację pozarządową lub uczelnię, o której informację przekazano prezesowi sądu okręgowego”. W świetle powyższego wobec kandydata na mediatora – będącego zawsze osobą fizyczną - można sformułować jedynie dwa wymogi:

po pierwsze, musi on posiadać pełną zdolności do czynności prawnych,

po drugie, musi on korzystać z pełni praw publicznych. Nie jest natomiast koniecznym alby osoba prowadząca mediację w trybie przepisów kpa była wpisana na listę stałych mediatorów lub do wykazu instytucji i osób uprawnionych do prowadzenia postępowania mediacyjnego, prowadzonych przez prezesa sądu okręgowego lub na listę prowadzoną przez organizację pozarządową lub uczelnię, o której informację przekazano prezesowi sądu okręgowego - choć oczywiście taka osoba również może prowadzić mediację administracyjną. Wymogi te dotyczą jednak wyłącznie mediatora prowadzącego mediację administracyjną, w której biorą udział jedynie strony toczącego się postępowania. Sytuacja zmienia się bowiem, gdy uczestnikiem mediacji jest również organ administracji prowadzący postępowanie. W takim bowiem przypadku usta-

wodawca przewidział wobec mediatora szczególne, dalej idące wymogi. Zgodnie bowiem z art. 96f § 2 kpa „W przypadku gdy organ prowadzący postępowanie jest uczestnikiem mediacji, mediatorem może być wyłącznie osoba wpisana na listę stałych mediatorów lub do wykazu instytucji i osób uprawnionych do prowadzenia postępowania mediacyjnego, prowadzonych przez prezesa sądu okręgowego, lub mediator wpisany na listę prowadzoną przez organizację pozarządową lub uczelnię, o której informację przekazał prezesowi sądu okręgowego”. Przewidziane przez ustawodawcę wymagania dotyczące kandydata na mediatora nie są w żadnym razie nadmiernie wyśrubowane, wręcz przeciwnie. Z uwagi na specyfikę spraw administracyjnych oraz konieczność respektowania przy ich załatwianiu zasady praworządności wydaje się nawet, że powinny być one dalej idące. A co za tym idzie można nawet zasadnie rozważyć ich zaostrenie. Nie zmienia to jednak faktu, iż obecnie największy wpływ na wybór mediatora mają strony postępowania, a zatem nie pozostaje nic innego jak zaufać, że wybiorą one do prowadzenia mediacji wysokiej klasy fachowca z tego chociażby powodu, że leży to w ich żywotnym interesie.

Nie każda osoba, mimo spełnienia wskazanych powyżej wymogów, może prowadzić każde administracyjne postępowanie mediacyjne. Z przepisów wprost bowiem wynika, iż mediatorem nie może być pracownik organu administracji publicznej, przed którym toczy się postępowanie w sprawie (art. 96f § 3 kpa) – z uwagi na konieczność zachowania obowiązującej w postępowaniu administracyjnym zasady bezstronności²³. W literaturze jednak rozwiązania przyjęte przez ustawodawcę są poddawane krytyce²⁴. Na ciężący na mediatorze bezwzględny obowiązek zachowania bezstronności przy prowadzeniu mediacji wyraźnie wskazał ustawodawca w treści art. 96g § 1 kpa. A co za tym idzie mediator powinien niezwłocznie ujawnić wszelkie okoliczności, które mogłyby wzbudzić wątpliwości co do jego bezstronności, w tym odpowiednio okoliczności,

o których mowa w art. 24 § 1 i 2 kpa. W myśl bowiem art. 96g § 2 kpa „Mediator odmawia przeprowadzenia mediacji w przypadku wątpliwości co do jego bezstronności i niezwłocznie zawiadamia o tym uczestników mediacji oraz organ administracji publicznej, jeżeli nie jest on uczestnikiem mediacji”. Ustawodawca nałożył więc na mediatora obowiązek dokonania oceny, czy jego bliskość wobec strony lub sprawy nie spowoduje naruszenia warunku bezstronności, a jeśli tak się stanie to powinien on odmówić prowadzenia mediacji. Przy czym dokonana przez mediatora ocena – a w konsekwencji ujawnienie okoliczności budzących wątpliwości co do jego bezstronności – nie podlega żadnej weryfikacji. Powoduje jednak konieczność zmiany postanowienia o skierowaniu sprawy do mediacji przez wyznaczenie (wybranego przez strony lub w razie braku takiego wyboru wskazanego przez organa administracji publicznej) nowego mediatora. Należy też zauważyć, że ustawodawca nie pozostawił w dyspozycji uczestników mediacji żadnych instrumentów procesowych, które mogłyby one wykorzystać w przypadku naruszenia przez mediatora zasady bezstronności²⁵. Bez wątplenia jednak taka sytuacja spowoduje utratę doń zaufania, co bez wątpienia będzie miało wpływ na dalszy los postępowania mediacyjnego.

W świetle powyższego nie może być wątpliwości co do tego, że mediator jest podmiotem mediacji, niemniej jednak jako podmiot, który ją prowadzi. Należy bowiem podkreślić, iż nie uczestniczy on w mediacji ani w aspekcie materialnym (w tym aspekcie uczestnikami mediacji są strony toczącego się postępowania), ani w aspekcie procesowym (w tym aspekcie uczestnikiem mediacji jest organ administracji, gdyż nie ma on żadnego własnego interesu prawnego w sprawie). A co za tym idzie mediator nie może być zainteresowany załatwieniem sprawy w żadnym ze wskazanych aspektów.

Należy podkreślić, że skuteczność czynności mediatora jest uzależniona od tego, czy został wskazany w postanowieniu o skierowaniu sprawy do mediacji – w myśl bowiem art. 96d § 2 kpa, w postanowieniu o skierowaniu sprawy do mediacji należy wskazać mediatora. Niemniej jednak samo powodzenie mediacji w dużej mierze zależy

23 W myśl art. 8 § 1 kpa „Organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania”.

24 Zob. J. Wegner-Kowalska, *Mediacja w sprawach administracyjnych – pytania i wątpliwości*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego nr 6 (75) z 2017 r., s. 42 – 43, 46, a w szczególności s. 47.

25 Tamże, s. 48.

od tego, czy mediator ma odpowiednią wiedzę, i to nie tylko w zakresie prowadzenia mediacji, ale przede wszystkim dotyczącą sprawy będącej przedmiotem toczącego się postępowania. Należy bowiem pamiętać o tym, że zgodnie z art. 96a § 3 kpa ustalenia mediacyjne muszą się mieścić w granicach obowiązującego prawa. Nadto, mediator powinien posiadać umiejętności związane z prowadzeniem mediacji, które polegają przede wszystkim na posłużeniu się odpowiednią argumentacją zmierzającą do przekonania stron co do określonego sposobu załatwienia sprawy, z uwzględnieniem zarówno ustaleń faktycznych jak i przepisów prawa mających w sprawie zastosowanie.

5. W świetle przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań, nie może być wątpliwości co do tego, że mediacja polega na tym, iż „mediator, niebędący pracownikiem organu administracji prowadzącego postępowanie, dążąc do polubownego rozwiązania sporu, wspiera uczestników mediacji w wyjaśnieniu i rozważeniu okoliczności faktycznych i prawnych sprawy oraz formułowaniu przez nich propozycji ugodowych – w celu przyjęcia ustaleń dotyczących załatwienia sprawy w granicach obowiązującego prawa, w tym przez wydanie decyzji lub zawarcie ugody”²⁶. Przy czym kpa dość szczegółowo normuje sam techniczny przebieg mediacji. W myśl bowiem art. 96h kpa „Organ administracji publicznej niezwłocznie przekazuje mediatorowi dane kontaktowe uczestników mediacji oraz ich pełnomocników, w szczególności numery telefonów i adresy poczty elektronicznej, jeżeli je posiada”. Obowiązek ten nie budzi żadnych wątpliwości, jasnym jest bowiem, że przeprowadzenie mediacji wymaga, aby mediator kontaktował się z jej uczestnikami (czy też ich pełnomocnikami – jeśli zostali w sprawie ustanowieni). Ma on bowiem obowiązek zapewnić im czynny udział w działaniach zmierzających do wypracowania porozumienia co do sposobu załatwienia sprawy. Ustawodawca zaznaczył również, iż mediator zapoznaje się z aktami sprawy i ma prawo sporządzania z nich notatek, kopii lub odpisów. Niemniej jednak uczestnik mediacji może nie wyrazić na to zgody – w treści art.

96i *in fine* kpa ustawodawca wyraźnie wskazał: „(...) chyba, że uczestnik mediacji w terminie siedmiu dni od dnia ogłoszenia lub doręczenia postanowienia o skierowaniu sprawy do mediacji nie wyrazi zgody na zapoznanie się mediatora z aktami”. Tym samym więc należy przyjąć, iż co do zasady mediator ma dostęp do akt sprawy – co wydaje się ze wszech miar uzasadnione, niemniej jednak ustawodawca przewidział możliwość skutecznego zablokowania tego dostępu i to przez każdego z uczestników postępowania mediacyjnego, po przez niewyrażenie zgody na zapoznanie się przez mediatora z aktami sprawy. A co za tym idzie w przypadku braku zgody na zapoznanie się przez mediatora z aktami sprawy będzie on zdany wyłącznie na relacje dotyczące sprawy pochodzące od uczestników mediacji, co może budzić uzasadnione wątpliwości. Rozwiązanie to, z uwagi na cel mediacji, może budzić dość poważne wątpliwości, gdyż oparcie się przez mediatora wyłącznie na twierdzeniach i stanowiskach stron, a nie na aktach sprawy, szczególnie wówczas gdy w toku mediacji nie bierze udziału organ administracji publicznej prowadzący postępowanie, może realnie prowadzić do zafałszowania rzeczywistego stanu sprawy. Tym samym więc sytuacja tak może spowodować trudności w doprowadzeniu do sformułowania przez mediatora propozycji takiego załatwienia sprawy, które będzie zgodne z zasadą praworządności.

Mediacja nie jest jawna, na co wprost wskazał ustawodawca w treści art. 96j § 1 kpa. Co więcej, zarówno mediator, jak i uczestnicy mediacji, a także inne osoby biorące w niej udział są obowiązane do zachowania w tajemnicy wszelkich faktów o których dowiedziały się w związku z jej prowadzeniem, chyba że uczestnicy mediacji postanowią inaczej (art. 96j § 2 kpa). Należy też zauważyć, że w myśl art. 96j § 3 kpa „Propozycje ugodowe, ujawnione fakty lub oświadczenia złożone w toku mediacji nie mogą być wykorzystane po jej zakończeniu, z wyjątkiem ustaleń zawartych w protokole z przebiegu mediacji”. Rozwiązanie to zasługuje na pełną aprobatę, gdyż w przeciwnym razie uczestnicy mediacji mogliby się obawiać jasnego sformułowania swojego stanowiska oraz argumentacji, a to z kolei z dużą dozą prawdopodobieństwa mogłoby już na wstępie prowadzić do przekreślenia możliwości osiągnięcia celów mediacji.

²⁶ P. Przybysz, *Komentarz do art. 13 kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wydanie XIII, Warszawa 2021, art. 13, Lex/el <https://sip.lex.pl/#/commentary/587853481/650921/przybysz-piotr-kodeks-postepowania-administracyjnego-komentarz-wyd-xiii?cm=URELATIONS> (dostęp: 2021-09-08 12:33).

Mediator prowadząc mediację ma obowiązek dążyć do polubownego rozwiązania sporu, w tym przez wspieranie jej uczestników w formułowaniu przez nich propozycji ugodowych (art. 96k kpa). A co za tym idzie nie może być wątpliwości, iż ma on obowiązek dążyć do polubownego rozwiązania sporu – zawsze jednak w granicach obowiązującego prawa. Należy podkreślić, że mediator może zarówno pomagać uczestnikom mediacji w wypracowaniu sposobu załatwienia sprawy, jak również proponować im – niejako gotowy - sposób jej załatwienia. Należy jednak pamiętać, że propozycje mediatora co do sposobu załatwienia sprawy nie są dla uczestników mediacji wiążące.

Z przebiegu mediacji sporządza się protokół, który zgodnie z wolą ustawodawcy powinien zawierać: „1) czas i miejsce przeprowadzenia mediacji; 2) imiona i nazwiska (nazwy) oraz adresy (siedziby) uczestników mediacji; 3) imię i nazwisko oraz adres mediatora; 4) dokonane ustalenia co do sposobu załatwienia sprawy; 5) podpis mediatora oraz uczestników mediacji, a jeżeli którykolwiek z uczestników mediacji nie może podpisać protokołu, wzmiankę o przyczynie braku podpisu” (art. 96m § 2 kpa). Bez wątpienia szczegółowe określenie przez ustawodawcę treści protokołu z przebiegu mediacji zasługuje na pełną aprobatę, gdyż nie pozostawiając w tym zakresie żadnych wątpliwości ustawodawca ułatwił procedowanie, a także wyeliminował wszelkie wątpliwości w tym zakresie. Równocześnie na mediatora został nałożony obowiązek niezwłocznego przedłożenia protokołu z przebiegu mediacji organowi administracji publicznej w celu jego włączenia do akt sprawy oraz doręczenia odpisu tego protokołu jej uczestnikom (art. 96m § 3 kpa). Należy przyjąć, że termin oznaczony jako „niezwłoczne przedłożenie protokołu” należy rozumieć w ten sposób, że protokół ten należy przedłożyć organowi administracji publicznej najszybciej, jak to tylko jest możliwe.

Bez wątpienia ustalenia poczynione w toku mediacji mają znaczenie dla sposobu załatwienia sprawy. W myśl bowiem art. 96n § 1 kpa „Jeżeli w wyniku mediacji zostaną dokonane ustalenia dotyczące załatwienia sprawy w granicach obowiązującego prawa, organ administracji publicznej załatwia sprawę zgodnie z tymi ustaleniami, zawartymi w protokole z przebiegu mediacji”. Tym samym więc jeże-

li w wyniku mediacji zostaną poczynione ustalenia co do załatwienia sprawy, niemniej jednak muszą się one mieścić w granicach obowiązującego prawa, to wówczas organ administracji publicznej ma obowiązek załatwić sprawę zgodnie z tymi ustaleniami, które wynikają z protokołu sporządzonego z przebiegu mediacji. Należy przy tym podkreślić, że to właśnie zgodność z obowiązującym prawem poczynionych przez uczestników mediacji ustaleń stanowi granice, której przekroczyć nie można. A co za tym idzie należy uznać, że organ administracji publicznej nie będzie związany takimi ustaleniami, które są z przepisami prawa sprzeczne – a więc naruszają konstytucyjną i kodeksową zasadę praworządności – gdyż wiążące dlań mogą być jedynie takie poczynione w toku mediacji ustalenia, które mieszczą się w granicach obowiązującego prawa. Niejako na marginesie trzeba zauważyć, iż zgodnie z wolą ustawodawcy „Do akt postępowania nie włącza się dokumentów i innych materiałów, które nie znajdują się w aktach postępowania, ujawnionych w toku mediacji przez jej uczestników, jeżeli te dokumenty i materiały nie stanowią podstawy do załatwienia sprawy zgodnie z ustaleniami zawartymi w protokole z przebiegu mediacji” (art. 96n § 2 kpa). Pojawia się jednak pytanie co w takim razie należy zrobić z takimi dokumentami? Wydaje się, że należy je zwrócić właścicielom, trudno bowiem zaaprobować pogląd, iż mediator ma obowiązek włączyć jej do prowadzonych przez siebie akt postępowania mediacyjnego, a co za tym idzie przechowywać. Rodziłoby to bowiem znaczne perturbacje przejawiające się przede wszystkim koniecznością ponoszenia dodatkowych kosztów związanych chociażby z ich archiwizowaniem.

6. Postępowanie mediacyjne wiąże się z koniecznością poniesienia pewnych kosztów. W myśl bowiem art. 96l § 1 kpa „Mediator ma prawo do wynagrodzenia i zwrotu wydatków związanych z przeprowadzeniem mediacji, chyba że wyraził zgodę na prowadzenie mediacji bez wynagrodzenia”. Tym samym więc zasadą jest, że mediator ma prawo do wynagrodzenia, choć zgodnie z wolą ustawodawcy może się on również zrzec wynagrodzenia, a co za tym idzie przeprowadzić mediację nieodpłatnie. Brak jednak podstaw do tego, aby mediator mógł się zrzec zwrotu wydatków, które poniósł na przeprowadzenie mediacji. Należy zatem przy-

jąc, że zwrot wydatków mediatora – związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem mediacji – przysługuje mu w każdym przypadku, a więc niezależnie od tego, czy zrzekł się on wynagrodzenia za przeprowadzenie mediacji, czy też nie. Przy czym zgodnie z wolą ustawodawcy koszty wynagrodzenia i zwrotu wydatków związanych z przeprowadzeniem mediacji pokrywa organ administracji publicznej, a w sprawach, w których może być zawarta ugoda – strony w równych częściach, chyba że postanowią one inaczej (art. 96l § 2 kpa). Co więcej ustawodawca zastrzegł w treści art. 96l § 3 kpa, iż koszty mediacji pokrywane się niezwłocznie po jej zakończeniu. Termin, którym posłużył się ustawodawca nie został więc w sposób precyzyjny określony, co może budzić pewne, uzasadnione, wątpliwości. Równocześnie ustawodawca nałożył na organ administracji obowiązek wydania postanowienia w sprawie ustalenia kosztów mediacji - niezwłocznie po doręczeniu protokołu z jej przebiegu. W myśl bowiem art. 264 § 1a kpa „Jeżeli w sprawie została przeprowadzona mediacja, organ administracji publicznej, niezwłocznie po doręczeniu protokołu z przebiegu mediacji, wydaje postanowienie w sprawie ustalenia wysokości kosztów mediacji”. Należy jeszcze odnotować, iż w art. 263a kpa ustawodawca zawarł delegację ustawową w zakresie wydania rozporządzenia określającego wysokość wynagrodzenia mediatora za prowadzenie postępowania mediacyjnego oraz jego podlegające zwrotowi wydatki²⁷. W tym zakresie Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wydał w dniu 2 czerwca 2017 r. stosowne rozporządzenie w sprawie wysokości wynagrodzenia i podlegających zwrotowi wydatków mediatora w postępowaniu administracyjnym²⁸. Niemniej jednak wskazane w treści tego rozporządzenia kwoty zdecydowanie nie są zbyt wysokie, a wręcz przeciwnie – wydają się być zdecydowanie zbyt niskie, można nawet zaryzykować stwierdzenie, że nie są one realne. Można mieć zatem uzasadnione wątpliwości, czy będą wystarczające, aby mediacji podjął się wysokiej klasy mediator.

27 Przepis art. 263a kpa stanowi, iż „Minister właściwy do spraw administracji publicznej określi, w drodze rozporządzenia, wysokość wynagrodzenia mediatora za prowadzenie postępowania mediacyjnego oraz wydatki mediatora podlegające zwrotowi, biorąc pod uwagę rodzaj sprawy oraz sprawny przebieg mediacji, a także niezbędne wydatki związane z prowadzeniem mediacji”.

28 Dz. U. z dnia 5 czerwca 2017 r., poz. 1088.

III.

Bez wątpienia możliwość przeprowadzenia w postępowaniu administracyjnym mediacji może mieć istotne znaczenie w praktyce jednostek samorządu terytorialnego. Instytucja ta ma bowiem w założeniu sprzyjać budowaniu partnerskich relacji pomiędzy organem administracji a obywatelem, a takowe zdają się mieć szczególne znaczenie dla funkcjonowania lokalnych społeczności. Nie zmienia to jednak faktu, iż ciągle obserwujemy pogłębiającą się marginalizację instytucji mediacji w sprawach administracyjnych²⁹. Mimo to idea szukania porozumienia pomiędzy organem administracji publicznej, szczególnie samorządowej **a członkiem społeczności lokalnej będącym stroną postępowania** jest bardzo ważna i ma nie mały potencjał praktyczny, a wykorzystywanie na szerszą skalę instytucji mediacji może się znacząco przyczynić do jej realizacji. Współcześnie nie budzi już bowiem wątpliwości, że „przyjęty wiele lat temu model rozstrzygania spraw administracyjnych nie zawsze sprawdza się z uwagi na obserwowaną współcześnie niejednorodność zadań publicznych, ich prywatyzację, stale poszerzający się krąg spraw z zakresu tzw. administracji świadczącej. Poza tym w postępowaniu administracyjnym zachodzi potrzeba uwzględniania rozlicznych racji, pogodzenia wielu krzyżujących się interesów”³⁰. To wszystko bez wątpienia sprzyja nie tylko poszukiwaniu, ale przede wszystkim wykorzystywaniu w praktyce alternatywnych metod rozwiązywania spraw w sferze administracyjnej, a wśród nich mediacji, która stała się konstrukcją popularną w systemach prawnych wielu państw³¹. Zwraca się bowiem uwagę na „jej użyteczność polegającą na uzyskaniu przez każdą ze stron

29 Na co zwraca się uwagę w doktrynie – zob. M. Wilbrandt-Gotowicz, *Zasada dobrowolności mediacji w sprawach administracyjnych*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego nr 6 (81) z 2018 r., s. 45. W literaturze wskazuje się również, iż przyczyną niewielu zwolenników mediacji w polskiej nauce jest przede wszystkim przekonanie o nieskuteczności alternatywnych metod rozwiązywania sporów. Szerzej zob. J. Wegner-Kowalska, *Mediacja w sprawach administracyjnych – pytania i wątpliwości*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego nr 6 (75) z 2017 r., s. 41 i n.

30 J. Wegner-Kowalska, *Mediacja w sprawach administracyjnych – pytania i wątpliwości*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego nr 6 (75) z 2017 r., s. 40.

31 Szerzej na ten temat zob. np. J. Wegner-Kowalska, *Idea mediacji w postępowaniu administracyjnym*, Przegląd Prawa Publicznego z 2016 r., nr 10, s. 89 i n.

konfliktu pewnych korzyści z jednoczesnym ograniczeniem sporów sądowych i związanych z ich prowadzeniem uciążliwości³². Mimo więc niechęci i braku zaufania do władzy publicznej, w tym szczególnie do administracji – utrwalonej i ciągle spotykanej w Polsce na dużą skalę oraz mimo podchodzenia z dużą rezerwą do możliwości poszukiwania wespół z administracją jakiegokolwiek kompromisu mediacja może być bardzo skutecznym narzędziem rozstrzygnięcia wielu sporów z zakresu prawa publicznego³³. Konieczne jest jednak podjęcie na dużą skalę działań promujących tę formę rozwiązywania spraw i sporów zawiśłych w sferze publicznej. Co więcej nie obędzie się też bez odpowiedniej edukacji społeczeństwa w tym zakresie. Przy czym znaczącą rolę mogą tutaj odegrać nie tylko szkoły, w tym szkoły wyższe, ale i jednostki samorządu terytorialnego, jako najbliższe społeczeństwu.

32 J. Wegner-Kowalska, *Mediacja w sprawach administracyjnych – pytania i wątpliwości*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego nr 6 (75) z 2017 r., s. 41.

33 Na fakt ten zwraca się uwagę w doktrynie - zob. np. J. Wegner-Kowalska, *Mediacja w sprawach administracyjnych – pytania i wątpliwości*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego nr 6 (75) z 2017 r., s. 41 oraz prezentowa tam literatura.



Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.
Jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.
Działa na rzecz dalszej profesjonalizacji samorządu terytorialnego i administracji publicznej.

EKSPERTYZY NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601
Sekretariat tel. +48 42 633 10 70
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl