

Model mediacji w postępowaniu sądowoadministracyjnym

Jedną z alternatywnych metod rozstrzygania sporów (ADR – *Alternative Dispute Resolution*) jest mediacja. Instytucja ta daje szansę na znalezienie takiego rozwiązania, które będzie akceptowane przez strony sporu biorące udział w postępowaniu przed organami władz publicznych, co oczywiście będzie miało wpływ na sposób i zakres rozstrzygnięć podjętych przez organ w danym postępowaniu. Mediacja została wprowadzona również do postępowania sądowoadministracyjnego. Jej podstaw w tym postępowaniu należy szukać w rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy z 5.9.2001 r. Nr R(2001)9 o alternatywnych środkach rozstrzygania sporów sądowych pomiędzy władzami administracyjnymi a osobami prywatnymi¹. Postępowanie mediacyjne przed sądem administracyjnym zostało uregulowane w art. 115–118 ustawy z 30.8.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi². Stanowi ono szczególny i zarazem fakultatywny etap postępowania sądowoadministracyjnego. Mediacja w toku postępowania sądowoadministracyjnego nie ma charakteru postępowania przedsądowego. Jest ona postępowaniem wszczynanym w trakcie toczącego się już postępowania sądowego. *Z. Kmiecik* wskazuje, że w założeniu ustawodawcy postępowanie mediacyjne miało stanowić uproszczony, mniej kosztowny, a przede wszystkim niekonfliktowy sposób załatwienia sprawy³.

Postępowanie mediacyjne przed sądem administracyjnym przebiega w dość specyficznych warunkach, ponieważ jedną ze stron tego postępowania jest organ administracji publicznej, który wydał zaskarżone orzeczenie, drugą zaś – strona postępowania administracyjnego, czyli adresat tego orzeczenia. *Z. Kmiecik* podnosi, że przypisywanie organowi administracji publicznej przymiotu strony mediacji kłóci się z kształtowanym przez lata stereotypem wykonywania zadań publicznych przez organy administracji publicznej⁴. W roli mediatora występuje sędzia lub referendarz sądowy wyznaczony przez przewodniczącego wydziału. Podkreślenia wymaga, że co najmniej dwa z trzech podmiotów postępowania mediacyjnego, tj. sędzia lub referendarz sądowy oraz organ administracji publicznej, wyposażone są w fachową wiedzę z zakresu prawa. W większości

¹ Zob. *B. Dauter*, *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, Warszawa 2011, s. 314; zob. też *M. Tabernacka*, *Mediacje i negocjacje w sferze publicznej*, Warszawa 2009, s. 74.

² Ustawa z 30.8.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.); dalej jako: PrPostAdm.

³ *Z. Kmiecik*, *Mediacja i koncyliacja w prawie administracyjnym*, Kraków 2004, s. 134; zob. też *B. Dauter*, *op. cit.*, s. 314.

⁴ *Z. Kmiecik*, *op. cit.*, s. 63.

spraw wiedzy takiej pozbawiony jest skarżący, który będzie uczestnikiem mediacji, choć może się zdarzyć, że również i on będzie dysponował taką wiedzą. Między podmiotami postępowania mediacyjnego występuje zatem w znacznej liczbie przypadków pewnego rodzaju dysproporcja w zakresie wiedzy specjalistycznej, tj. wiedzy z zakresu prawa. Jest to sprzeczne zarówno z ideą mediacji, jak i z jedną z zasad postępowania sędowoadministracyjnego, mianowicie zasadą równości, której normatywnym odzwierciedleniem jest art. 6 PrPostAdm. Należy zatem zastanowić się nad podjęciem odpowiednich działań mających na celu zniwelowanie owej dysproporcji. Wydaje się, że dobrym rozwiązaniem mogłoby być wprowadzenie do uregulowań dotyczących postępowania mediacyjnego instytucji doradcy dla skarżącego. W roli takiego doradcy mógłby występować niezależny urzędnik, którego zadaniem byłoby doradzanie skarżącemu.

Zdaniem Z. Kmieciaka obecny kształt mediacji w postępowaniu sędowoadministracyjnym odbiega od standardów wyznaczonych przez programy alternatywnego rozwiązywania sporów prawnych. Autor wyraża pogląd, że instytucja mediacji wprowadzona do postępowania sędowoadministracyjnego wymaga pewnego uzupełnienia czy też modyfikacji⁵. W opinii autora owa modyfikacja miałaby polegać m.in. na wdrożeniu programu, którego celem byłoby doskonalenie specjalistycznych umiejętności osób mających występować w roli mediatora⁶.

Generalnie w literaturze przedmiotu sama instytucja mediacji oraz mediacja w prawie i postępowaniu administracyjnym postrzegane są jako pozytywne zjawiska. B. Dauter stwierdza, że instytucja postępowania mediacyjnego jest potrzebna i powinna pozostać trwałym elementem postępowania przed sądem administracyjnym⁷. J.P. Tarno postuluje, że mediacji należy przypisać kapitalne znaczenie z uwagi na kształt uprawnień orzeczniczych sądu administracyjnego⁸. Należy bowiem przypomnieć, że sądy administracyjne orzekają jedynie kasacyjnie, nie mając uprawnień do merytorycznego załatwiania spraw. W przypadku zatem, gdy sąd administracyjny uwzględni skargę, sprawa jest ponownie rozpoznawana przez organ administracji publicznej. Negatywne poglądy na temat mediacji w postępowaniu sędowoadministracyjnym wyraża T. Woś. W opinii autora postępowanie mediacyjne jest sprzeczne z kasacyjnym charakterem orzekania sądów administracyjnych⁹. Należy jednak stwierdzić, że nie jest to pogląd do końca uzasadniony, ponieważ postępowanie mediacyjne kończy się tylko podjęciem ustaleń, na podstawie których ma dojść do uchylecia lub zmiany zaskarżonego aktu albo wykonania lub podjęcia innej czynności. Ustalenia te nie są zatem aktem samoistnym, mają jedynie wpływ na treść konfliktu pomiędzy stronami i na rozstrzygnięcie, które w ich wyniku podejmie organ administracji publicznej, gdyż dopiero na ich podstawie organ administracji publicznej (będący stroną postępowania mediacyjnego przed sądem administracyjnym) uchyla lub zmienia zaskarżony akt albo wykonuje lub podejmuje inne czynności stosownie do okoliczności

⁵ Z. Kmieciak, Postępowanie mediacyjne i uproszczone przed sądem administracyjnym, PiP 2003, z. 10, s. 28.

⁶ Z. Kmieciak, Mediacja..., s. 158.

⁷ B. Dauter, *op. cit.*, s. 314.

⁸ J.P. Tarno, Postępowanie sędowoadministracyjne. Komentarz, Warszawa 2004, s. 173.

⁹ T. Woś, [w:] T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2011, s. 533.

sprawy w zakresie swojej właściwości i kompetencji. Należy zatem stwierdzić, że model kasacyjnego charakteru sądownictwa administracyjnego pozostaje nienaruszony.

Z. *Kmieciak* wyraża pogląd, że mediacja może znaleźć zastosowanie w postępowaniu sądowoadministracyjnym tylko w określonych co do rodzaju, charakteru i ciężaru gatunkowego sprawach. Zdaniem autora mediacja może być stosowana w sprawach, w których istnieje jakaś rozbieżność stanowisk i możliwa jest wymiana argumentacji, weryfikacja własnych ocen i twierdzeń oraz dokonywanie ustępstw bądź korekt wcześniejszych ustaleń. Sprawami szczególnie kwalifikującymi się do rozpatrzenia w trybie mediacji, w opinii autora, będą tzw. sprawy złożone, w sprawach tego typu uwidacznia się bowiem potrzeba zharmonizowania interesów wielu podmiotów z interesem publicznym¹⁰. B. *Dauter* wskazuje, że postępowanie mediacyjne może dotyczyć wszystkich aktów i czynności podlegających zaskarżeniu do sądu administracyjnego, w tym również skarg na bezczynność. Przedmiot postępowania mediacyjnego nie musi ograniczać się też do jednej sprawy zawisłej przed sądem administracyjnym. Zakresem postępowania mediacyjnego może bowiem zostać objętych kilka spraw zawisłych przed sądem, sprawy te jednak muszą dotyczyć tych samych stron. W opinii autora należy przyjąć, że do załatwienia w drodze mediacji najbardziej nadają się akty i czynności objęte uznaniem administracyjnym, jak i bezczynność organu¹¹.

J.P. *Tarno* stwierdza, że postępowanie mediacyjne jest instytucją zbliżoną do autokontroli, aczkolwiek dającą organowi szersze możliwości w zakresie uwzględnienia skargi¹². Podobne poglądy wyraża B. *Dauter*¹³. Należy bowiem zauważyć, że w odniesieniu do autokontroli możliwe jest uwzględnienie skargi jedynie w całości. Innymi słowy, organ jest związany granicami wyznaczonymi przez skargę i nie ma możliwości modyfikacji tych granic. Granice skargi co do jej zarzutów i wniosków oraz powołana w skardze podstawa prawna nie wiążą stron w postępowaniu mediacyjnym¹⁴. W wyniku ustaleń poczynionych w postępowaniu mediacyjnym organ może częściowo uwzględnić skargę lub podjąć inne czynności, do których się zobowiązał w tym postępowaniu. Konieczne jest jedynie, aby ustalenia co do załatwienia sprawy podjęte w toku postępowania mediacyjnego były zgodne z obowiązującymi przepisami prawa. Mediacja daje zatem szerszy zakres możliwości niż autoweryfikacja dokonywana przez organ administracji publicznej. Istotne jest również spostrzeżenie M. *Tabernackiej*. Autorka trafnie wskazuje, że możliwe jest, aby pewne rozstrzygnięcia były zgodne z prawem, aczkolwiek godzące w interes społeczny czy indywidualny¹⁵. W toku postępowania sądowoadministracyjnego nie będzie możliwe zweryfikowanie takiego rozstrzygnięcia, sąd administracyjny został bowiem wyposażony jedynie w kompetencje kasacyjne, nie zaś w możliwość merytorycznego rozstrzygnięcia spraw. Mediacja pozwala zatem na niwelowanie niekorzystnych społecznie skutków prawnych takich sytuacji.

¹⁰ Z. *Kmieciak*, *Mediacja...*, s. 165, 167, 180.

¹¹ B. *Dauter*, *op. cit.*, s. 317–318.

¹² J.P. *Tarno*, *op. cit.*, s. 172.

¹³ Zob. B. *Dauter*, *op. cit.*, s. 322.

¹⁴ B. *Adamiak*, J. *Borkowski*, *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, Warszawa 2009, s. 189.

¹⁵ M. *Tabernacka*, *op. cit.*, s. 75.

W postępowaniu sądownoadministracyjnym mamy do czynienia z konfliktem między jednostką a organem administracji publicznej, innymi słowy spór występuje między wnoszącym skargę a organem, którego działanie zostało zaskarżone. Podkreślenia wymaga, że postępowanie mediacyjne pozwala na zakończenie istniejącego sporu bez potrzeby wydawania wyroku sądowego. *T. Woś* wskazuje, że mediacja w ujęciu modelowym ma m.in. służyć zmniejszeniu ogólnej liczby spraw rozpatrywanych merytorycznie przez sądy administracyjne, a konsekwencją jej przeprowadzenia ma być przyspieszenie postępowania sądownoadministracyjnego¹⁶. Mediacja pozwala stronom postępowania sądownoadministracyjnego spojrzeć na sprawę z innej perspektywy, skłonić je do rozważenia zaskarżonego aktu czy czynności z perspektywy drugiej strony.

Postępowanie mediacyjne ma na celu wyjaśnienie i rozważenie okoliczności faktycznych i prawnych sprawy przyjęcie przez strony ustaleń co do sposobu jej załatwienia w granicach obowiązującego prawa. *B. Dauter* stwierdza, że przez wyjaśnienie i rozważenie okoliczności faktycznych i prawnych należy rozumieć zaakceptowanie przez strony argumentów faktycznych i prawnych prowadzących do przyjęcia ustaleń satysfakcjonujących obie strony i skutkujących bezprzedmiotowością sprawy zawisłej przed sądem¹⁷. *R. Hauser* słusznie zauważa, że wyjaśnienie skarżącemu, że jego skarga nie znajduje uzasadnienia w obowiązującym stanie prawnym, czyli wykazanie jednostce, że organ administracji publicznej nie doprowadził do naruszenia przepisów prawa, może, a przynajmniej powinno, niejednokrotnie doprowadzić do umorzenia postępowania sądownoadministracyjnego. Analogicznie – wskazanie organowi administracji publicznej, że dopuścił się naruszenia prawa, powinno doprowadzić do podjęcia przez ten organ działań służących ich usunięciu¹⁸. Zgodnie z treścią art. 115 PrPostAdm na wniosek skarżącego lub organu złożony przed wyznaczeniem rozprawy 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 obowiązującego prawa. Postępowanie mediacyjne może być prowadzone również mimo braku wniosku stron o przeprowadzenie takiego postępowania. *B. Dauter* wskazuje, że to rozwiązanie prawne jest wadliwe z uwagi na fakt, że wyznaczony termin rozprawy jest znany tylko przewodniczącemu¹⁹.

Wniosek o przeprowadzenie postępowania mediacyjnego nie musi stanowić odrębnego pisma. Może on zostać zawarty już w samej skardze, jak i odpowiedzi na nią. W opinii *B. Dautera* we wniosku inicjującym postępowanie mediacyjne powinny znaleźć się propozycje ustaleń, do których ma doprowadzić mediacja²⁰. Wniosek stron o wszczęcie postępowania mediacyjnego nie prowadzi do automatycznego wszczęcia tego postępowania. Wniosek o przeprowadzenie mediacji nie jest dla sądu wiążący. Podlega bowiem ocenie sądu pod względem kryterium celowości.

¹⁶ *T. Woś*, [w:] *T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, op. cit.*, s. 531.

¹⁷ *B. Dauter*, Mediacja w postępowaniu sądownoadministracyjnym, [w:] *Ius et lex. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Kabata, Olsztyn 2004*, s. 98.

¹⁸ *R. Hauser*, U progu reformy sądownictwa administracyjnego, *PiP 2002*, z. 11, s. 35.

¹⁹ *B. Dauter*, *Metodyka pracy sędziego...*, s. 316.

²⁰ *Ibidem*, s. 315.

W jednym z wyroków NSA wskazał, że przeprowadzenie postępowania mediacyjnego z urzędu przez sąd ma charakter fakultatywny i jest uprawnieniem, a nie obowiązkiem sądu²¹. A. Skóra wyraża pogląd, że w demokratycznym państwie prawnym racjonalne uzasadnienie znajduje jedynie postępowanie mediacyjne uruchamiane na wniosek stron²². Należy bowiem zauważyć, że w przypadku gdy strony nie są zainteresowane mediacją, jej przeprowadzenie z urzędu może niepotrzebnie wydłużać postępowanie sądowoadministracyjne, co jest sprzeczne z zasadą szybkości postępowania wynikającą z treści art. 7 PrPostAdm. Odmiennie poglądy wyrażają w literaturze m.in. W. Chrościelewski, Z. Kmiecik oraz J.P. Tarno. Zdaniem tych autorów uzasadnione jest wszczynanie postępowania mediacyjnego również z urzędu. W szczególności w przypadku gdy z akt sprawy wynika, że skarżący czy też strona mu przeciwna mają problemy z interpretacją przepisów prawa mających zastosowanie w sprawie²³.

Zdaniem B. Dautera nieusprawiedliwioną nieobecność strony na posiedzeniu mediacyjnym należy traktować jak odstąpienie od mediacji. Jednak autor wskazuje, że nie jest możliwe i dopuszczalne zmuszenie strony do osobistego stawiennictwa, a tym bardziej do podjęcia ustaleń w toku postępowania mediacyjnego²⁴.

W charakterze mediatora w postępowaniu mediacyjnym bierze udział sędzia lub referendarz sądowy wyznaczony przez przewodniczącego wydziału. Podkreślenia wymaga, że w roli mediatora występuje zatem ekspert w dziedzinie prawa. Jego celem jest wspieranie stron w dojściu do konsensu. Mediator powinien starać się ukazać stronom istotę sporu. M. Tabernacka wskazuje, że w gestii mediatora leży doradzanie, komunikowanie stron oraz moderowanie interakcji pomiędzy nimi²⁵. Mediator spełnia zatem rolę służebną. W toku postępowania mediacyjnego powinno dojść do ponownego zgromadzenia, uporządkowania i oceny wiedzy na temat sprawy stanowiącej zarzewie konfliktu.

Kwestią dyskusyjną jest, czy organ prowadzący postępowanie mediacyjne może podejmować w jego toku działania służące weryfikacji wiedzy o sprawie. Część przedstawicieli doktryny stoi na stanowisku, że nie jest to dopuszczalne. Reprezentanci tego poglądu twierdzą, że już samo uporządkowanie informacji dotyczących przedmiotu postępowania powinno leżeć w gestii stron tego postępowania, a nie w kompetencji organu prowadzącego mediację. Zdaniem B. Dautera na mediatorze ciąży obowiązek przygotowania mediacji w taki sposób, aby już na pierwszym posiedzeniu mediacyjnym mogło dojść do podjęcia ustaleń co do sposobu załatwienia sprawy²⁶. Działania, które zostają podjęte przez prowadzącego postępowanie mediacyjne, powinny umożliwić stronom zdobycie niezbędnej wiedzy w celu poczynienia ustaleń prowadzących

²¹ Wyr. NSA z 16.5.2008 r. (II OSK 438/07, niepubl.).

²² 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 5.9.2001 r., GSP 2005, Nr 1, s. 297.

²³ W. Chrościelewski, Z. Kmiecik, J.P. Tarno, Reforma sądownictwa administracyjnego a standardy ochrony praw jednostek, PiP 2002, z. 12, s. 48.

²⁴ B. Dauter, *Metodyka pracy sędziego...*, s. 320.

²⁵ M. Tabernacka, *op. cit.*, s. 29.

²⁶ B. Dauter, *Metodyka pracy sędziego...*, s. 319.

bezpośrednio do szybkiego zakończenia postępowania sądowoadministracyjnego²⁷. J.P. Tarno jest zdania, że nie ma przeszkód, aby w toku postępowania mediacyjnego zostało przeprowadzone uzupełniające postępowanie dowodowe²⁸. Do takiego poglądu skłania się również M. Białecki²⁹. Podobne stanowisko reprezentuje w literaturze także W. Kotowski³⁰.

Należy stwierdzić, że podmiot prowadzący mediację podczas postępowania może i powinien wskazywać stronom konsekwencje wypracowanych rozwiązań, jak i ich niezgodność z prawem, z uwagi na fakt, że posiada fachową wiedzę prawniczą. Innymi słowy, sędzia lub referendarz pełniący funkcję mediatora powinien nadzorować, czy ustalenia podjęte w toku postępowania mediacyjnego są zgodne z prawem, oraz przedstawiać stronom ich konsekwencje prawne. Należy również uznać za słuszny pogląd B. Dautera³¹, że poziom aktywności mediatora w toku mediacji należy dostosować do okoliczności konkretnej sprawy. Na przykład gdy strona skarżąca nie ma przygotowania prawniczego, poziom aktywności mediatora powinien być odpowiednio wyższy. Gdy zaś skarżący będzie reprezentowany przez profesjonalnego pełnomocnika, mediator powinien wykazywać mniejsze zaangażowanie w przebieg mediacji.

Bez wątpienia osoba prowadząca mediację w postępowaniu sądowoadministracyjnym oprócz posługiwania się wiedzą teoretyczną powinna korzystać z posiadanych przez siebie umiejętności interpersonalnych oraz doświadczenia w rozwiązywaniu konfliktów, w związku z tym do prowadzenia mediacji powinny być kierowane osoby, które takie umiejętności posiadają. Może budzić wątpliwości, czy takie zdolności ma każdy sędzia lub referendarz sądowy. Warto zatem rozważyć możliwość zlecenia prowadzenia mediacji podmiotom wyposażonym nie tylko w wiedzę prawną, ale i umiejętności praktyczne. W pewnym sensie korzystne jest to, że mediatorem jest sąd, z uwagi na fakt, że stronami postępowania mediacyjnego są organ administracji publicznej i jednostka. Mamy więc do czynienia ze specyficzną *de facto* sytuacją, ponieważ organ administracji publicznej dysponuje wiedzą fachową w zakresie znajomości prawa, takiej zaś wiedzy może nie posiadać jednostka. Zasadne jest więc, by postępowanie mediacyjne było prowadzone przez eksperta. Z drugiej zaś strony wydaje się, że wiedza prawnicza jest niewystarczająca do prowadzenia mediacji. Należy stwierdzić, że postępowaniem mediacyjnym powinna kierować osoba wyposażona nie tylko w wiedzę z zakresu prawa, lecz także w zdolności mediacyjne i organizatorskie. B. Dauter słusznie podkreśla, że od mediatora należy wymagać również bardzo dobrego przygotowania merytorycznego do konkretnej sprawy³². Innymi słowy, mediator przed posiedzeniem mediacyjnym powinien dokonać analizy akt sprawy w celu dokładnego zapoznania się z jej przedmiotem.

²⁷ M. Białecki, Postępowanie mediacyjne na gruncie ustawy z 30.8.2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, KPP 2008, Nr 1–2, s. 175.

²⁸ J.P. Tarno, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2006, s. 262.

²⁹ M. Białecki, *op. cit.*, s. 175.

³⁰ W. Kotowski, Dlaczego kieruję sprawy do postępowania mediacyjnego?, Prok. i Pr. 2011, Nr 3, s. 118.

³¹ B. Dauter, Metodyka pracy sędziego..., s. 319.

³² *Ibidem*.

Z punktu widzenia aspektów formalnych prowadzenia mediacji na ciekawy problem zwraca uwagę *B. Dauter*. Jak słusznie zauważa, mediator w toku postępowania mediacyjnego nie wykonuje funkcji sądu, nie może zatem korzystać z instytucji policji sesyjnej³³. Dlatego tak istotne jest posiadanie przez niego umiejętności łagodzenia konfliktu.

Komentując art. 117 PrPostAdm, *T. Woś* wskazuje, że postępowanie mediacyjne może zakończyć się dwojako. Po pierwsze, podjęciem zgodnych ustaleń co do sposobu załatwienia sprawy, po drugie, w przypadku braku porozumienia, skierowaniem sprawy do rozpoznania przez sąd w toku rozprawy. Gdy uczestnikom postępowania nie udaje się wypracować kompromisu, sprawa podlega rozpoznaniu przez sąd na rozprawie. Skierowanie sprawy na rozprawę następuje w drodze zarządzenia, na które nie służy zażalenie³⁴. Uzyskanie przez strony postępowania porozumienia prowadzi do zakończenia postępowania mediacyjnego ustaleniami, które mają stanowić podstawę do uchylenia lub zmiany zaskarżonego aktu albo podstawę do wykonania lub podjęcia innej czynności stosownie do okoliczności sprawy. Ustalenia utrwalone w formie protokołu są aktem o charakterze procesowym.

Wynikiem postępowania mediacyjnego nie jest rozwiązanie sporu, a są nim tylko pewne ustalenia stron mające przyczynić się do załatwienia sprawy. Ustalenia poczynione przez strony w toku mediacji podlegają utrwaleniu w formie protokołu. Zapis ustaleń w formie protokołu stanowi przejaw zasady pisemności³⁵. Protokół zostaje podpisany zarówno przez mediatora, jak i strony tego postępowania. Jest to warunkiem jego ważności. W opinii *B. Dautera* również pozostali uczestnicy postępowania powinni złożyć swój podpis na protokole³⁶. Na podstawie protokołu, w którym następuje zapis przebiegu sesji mediacyjnej i swoista formalizacja podjętych tam ustaleń, organ, czyli jedna ze stron postępowania sądowoadministracyjnego, uchyla lub zmienia zaskarżony akt albo wykonuje lub podejmuje inną czynność.

Zgodnie z art. 118 PrPostAdm na akt wydany na podstawie ustaleń postępowania mediacyjnego oraz na wykonaną lub podjętą czynność służy skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Ustawodawca przewidział zatem możliwość wystąpienia rozbieżności między ustaleniami stanowiącymi efekt postępowania mediacyjnego a działaniami podjętymi na ich podstawie. W przypadku gdy skarga na akt lub czynność podjęta na podstawie ustaleń postępowania mediacyjnego nie zostanie wniesiona lub zostanie oddalona, sąd umarza postępowanie w sprawie, w której zostało przeprowadzone postępowanie mediacyjne.

Należy się zastanowić, co się stanie w przypadku, gdy strony postępowania mediacyjnego dojdą w jego toku do zgodnych ustaleń, aczkolwiek na podstawie tych ustaleń nie będzie możliwe załatwienie sprawy w granicach obowiązującego prawa. Zasadniczo do

³³ *Ibidem*, s. 321.

³⁴ *T. Woś*, [w:] *T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, op. cit.*, s. 541.

³⁵ *M. Tabernacka* obok zasady pisemności wyróżnia jeszcze inne zasady obowiązujące w toku postępowania mediacyjnego. Autorka zalicza do nich: zasadę czynnego udziału stron w postępowaniu mediacyjnym, zasadę prejudycjalnego charakteru postępowania mediacyjnego oraz zasadę nieorzeczniczego charakteru postępowania mediacyjnego (*M. Tabernacka, op. cit.*, s. 76).

³⁶ *B. Dauter*, *Metodyka pracy sędziego...*, s. 321.

takich sytuacji w ogóle nie powinno dochodzić, ponieważ nad bieżącą weryfikacją ustaleń dokonywanych w toku postępowania mediacyjnego pod względem kryterium legalności czuwać powinien mediator, czyli sąd. Wydaje się, że obowiązek ten spoczywa również na organie administracji publicznej będącym stroną postępowania sądownoadministracyjnego. Organ administracji publicznej jest przecież profesjonalistą w zakresie znajomości przepisów prawa. Warto również rozważyć przypadek braku inicjatywy organu co do realizacji ustaleń postępowania mediacyjnego. Podkreślenia wymaga, że organ jest obowiązany do podjęcia działań mających na celu zrealizowanie ustaleń postępowania mediacyjnego. Wskazuje na to kategorię art. 117 § 1 PrPostAdm, stanowiącego, że na podstawie ustaleń dokonanych w postępowaniu mediacyjnym organ uchyla lub zmienia zaskarżony akt albo wykonuje lub podejmuje inną czynność stosownie do okoliczności sprawy w zakresie swojej właściwości i kompetencji. *J.P. Tarno* wskazuje słusznie, że w braku aktywności organu co do wykonania ustaleń postępowania mediacyjnego skarżący ma prawo wyegzekwowania tego obowiązku przez złożenie skargi na bezczynność³⁷. Odmienne poglądy reprezentuje *T. Woś*, stwierdzając, że żadna ze stron postępowania mediacyjnego nie ma prawnych możliwości dochodzenia od drugiej strony zachowania się zgodnego z podjętymi w toku mediacji ustaleniami, którym, zdaniem autora, należy przypisać charakter niewiążącej żadnej ze stron deklaracji określonego zachowania się³⁸.

W postępowaniu mediacyjnym przed sądem administracyjnym obowiązuje zasada równości, która wynika z treści art. 6 PrPostAdm. Z uwagi na nią strony mediacji powinny mieć zagwarantowane równe prawa. W toku postępowania mediacyjnego powinno najpierw dojść do przedstawienia przez jego strony własnych racji i argumentów, a dopiero następnie – do przyjęcia wspólnych ustaleń. Mediator powinien w trakcie mediacji zachowywać postawę neutralną zarówno wobec stron, jak i samej sprawy stanowiącej przedmiot mediacji. Nie powinien narzucać stronom propozycji rozwiązania konfliktu. W gestii samych stron leży wypracowanie ustaleń, które następnie będą stanowiły podstawę do uchylenia lub zmiany zaskarżonego aktu czy też podjęcia innych czynności.

Ustawodawca, zgodnie z treścią art. 118 PrPostAdm, przyznaje stronie postępowania sądownoadministracyjnego możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego na akt podjęty na podstawie ustaleń postępowania mediacyjnego. Skarga taka powinna zostać wniesiona w terminie 30 dni od dnia doręczenia aktu albo wykonania lub podjęcia czynności. Podlega ona rozpoznaniu przez sąd łącznie ze skargą wniesioną w sprawie na akt lub czynność, w której przeprowadzono postępowanie mediacyjne. W orzecznictwie wskazano, że rozpoznając skargę na taką decyzję, sąd powinien ją traktować tak jak inne skargi, a zatem zbadać wszystkie istotne okoliczności, a nie ograniczać się jedynie do sprawdzenia, czy decyzja odpowiada ustaleniom podjętym w toku postępowania mediacyjnego³⁹. Ostateczny wynik mediacji, jakim jest autoweryfikacja stanowiska przez organ administracji publicznej, podlega kontroli sądowej.

³⁷ *J.P. Tarno*, Prawo o postępowaniu..., s. 264.

³⁸ *T. Woś*, [w:] *T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska*, Prawo o postępowaniu..., s. 542.

³⁹ Wyr. NSA z 16.1.2008 r. (I OSK 1813/06, Legalis).

Podkreślenia wymaga, że kontrola ta będzie dotyczyła całości zarzutów skarżącego, co spełnia funkcję gwarancyjną dla praw jednostki. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że skarga do sądu administracyjnego przysługuje również na decyzje administracyjne uwzględniające ustalenia podjęte w toku postępowania mediacyjnego. Skarga świadczy bowiem o niezadowoleniu strony z wydanej decyzji. Ustawodawca uznaje, że dla jej wniesienia nie jest istotne, czy organ administracji publicznej uwzględnił ustalenia postępowania mediacyjnego⁴⁰.

W postępowaniu sądowoadministracyjnym konflikt zachodzi między stroną postępowania administracyjnego a organem administracji publicznej. Można więc powiedzieć, że postępowanie mediacyjne przed sądem administracyjnym stanowi alternatywę dla rozstrzygnięcia sprawy sądowoadministracyjnej przez sąd administracyjny. Jednakże jak wynika z Informacji Prezesa NSA o działalności sądów administracyjnych w Polsce w 2010 r., w wojewódzkich sądach administracyjnych w analizowanym roku rozpoznano ogółem 64 121 skarg, z czego postępowanie mediacyjne zostało przeprowadzone tylko w 11 sprawach. Zaledwie w 2 przypadkach strony dokonały ustaleń w zakresie załatwienia sprawy⁴¹. Należy zatem stwierdzić, że konstrukcja postępowania mediacyjnego wprowadzona do postępowania sądowoadministracyjnego nie ma większego znaczenia. Zastanawiające, jest dlaczego mediacja nie cieszy się popularnością, przecież może być uruchamiana również na wniosek stron. W czym zatem leży problem? Instytucja mediacji jawi się jako rozwiązanie niezwykle korzystne. Być może przyczyna tkwi w tym, że strony nie dysponują odpowiednią informacją prawną na temat możliwości skierowania sprawy do postępowania mediacyjnego. Być może wpływ na to ma także zbyt niski poziom świadomości i kultury prawnej społeczeństwa czy też brak tradycji w stosowaniu mediacji w ramach postępowania sądowoadministracyjnego. Rozważenia wymaga również, czy nie warto byłoby nadać instytucji mediacji nieco inny kształt i zlecić jej prowadzenie zewnętrznym niezależnym ekspertom. Mediator prowadzący mediację w toku postępowania sądowoadministracyjnego mógłby zostać wyposażony w status niezależny od sądu, czyli instytucji, w ramach której toczy się mediacja. Wydaje się również, że mediacja w postępowaniu sądowoadministracyjnym przybiera postać zbyt zachowawczą. Postępowanie mediacyjne prowadzi przecież tylko pośrednio do wygaśnięcia konfliktu między stronami pozostającymi w sporze. Ostatecznym wynikiem mediacji jest autoweryfikacja stanowiska jednej ze stron postępowania mediacyjnego, mianowicie organu administracji publicznej, a nie bezpośrednie dojście do porozumienia, zażegnania konfliktu. Do wygaśnięcia sporu prowadzi dopiero akt lub czynność podjęta na podstawie ustaleń postępowania mediacyjnego.

Należałoby się również zastanowić nad tym, czy mediacja wprowadzona do postępowania mediacyjnego jest w ogóle mediacją, czy może tylko *quasi*-mediacją. Owszem, w wyniku działań zapoczątkowanych przez mediację spór może zostać zażegnany, ponieważ w jej toku strony dojdą do pewnych ustaleń. Jednak w gestii samego organu będzie leżała zmiana, uchylenie czy też podjęcie lub dokonanie pewnej czynności na podstawie

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ Informacja Prezesa NSA o działalności sądów administracyjnych w Polsce w 2010 r., Warszawa 2011, s. 14.

tych ustaleń. Działanie organu może zatem doprowadzić do ponownego powstania konfliktu. W szczególności w przypadku wystąpienia rozbieżności między ustaleniami podjętymi w toku postępowania mediacyjnego a aktem przyjętym na ich podstawie przez organ administracji publicznej. Można więc tutaj dostrzec pewną sprzeczność z ideą instytucji mediacji, w której należy upatrywać przyjaznego sposobu rozstrzygania sporów. Z drugiej zaś strony należy mieć na uwadze, że sądy administracyjne orzekają kasacyjnie. Warto podkreślić, że mediacja w postępowaniu sądoadministracyjnym jest niewątpliwie instytucją potrzebną, wymagającą jednak pewnych zmian.