

## Wojciech Federczyk

asystent na WPiA Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, uczestnik  
Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji

# Praktyka stosowania mediacji przed sądami administracyjnymi

Polubowne metody rozwiązywania sporów prawnych stanowią jeden z charakterystycznych elementów rozwoju systemów prawnych państw współczesnych. Zapoczątkowane w USA stosowanie na szeroką skalę alternatywnych metod rozwiązywania sporów (ang. *Alternative Dispute Resolution* – ADR)<sup>1</sup> doprowadziło w okresie kilkudziesięciu lat do zmian w procedurach prawnych wielu państw na różnych kontynentach. Istotny jest pewien uniwersalizm metod ADR, które są stosowane w różnych dziedzinach prawa. Różnorodność zagadnień powoduje, że brak jest jednolitego modelu alternatywnych środków rozstrzygania sporów prawnych, nie tylko w ramach jednego państwa. Instytucje te są bowiem ukształtowane w sposób zróżnicowany w poszczególnych dziedzinach prawa.

Brak jest także jednolitego katalogu środków ADR. Przegląd dostępnych klasyfikacji pozwala na wskazanie najbardziej reprezentatywnych metod. Są nimi mediacja, koncyliacja i arbitraż, a także ich formy hybrydowe (np. *med-arb*)<sup>2</sup>.

Spośród metod alternatywnego rozstrzygania sporów na specjalną uwagę zasługuje mediacja, która została w Polsce wprowadzona do wszystkich podstawowych procedur prawnych<sup>3</sup>. Oczywiście zastosowanie mediacji będzie inne w przypadku procesu karnego, gdzie ma doprowadzić do pojednania sprawcy przestępstwa z jego ofiarą, niż w postępowaniu cywilnym, gdzie może zastąpić całkowicie orzeczniczą funkcję sądu.

Mediacja przed sądami administracyjnymi w Polsce funkcjonuje od 1.1.2004 r. Jej

---

<sup>1</sup> Samo pojęcie ADR nie jest powszechnie akceptowane, ponieważ alternatywność w stosunku do systemu sądowego wymiaru sprawiedliwości nie jest uznawana za istotne kryterium wyróżniające. Część badaczy proponuje modyfikację tego terminu, zastępując wyraz „*Alternative*” zwrotem „*Effective*” – w konsekwencji EDR. R. Morek, ADR – w sprawach gospodarczych, Warszawa 2004, s. 5.

<sup>2</sup> E. Gmurczyńska, Mediacja w sprawach cywilnych w amerykańskim systemie prawnym – zastosowanie w Europie i w Polsce, Warszawa 2007, s. 10.

<sup>3</sup> W postępowaniu karnym – art. 23a KPK; w prawie rodzinnym – art. 3a ustawy z 26.10.1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (t. jedn.: Dz.U. z 2002 r. Nr 11, poz. 109 ze zm.); w postępowaniu cywilnym – art. 183<sup>1</sup> KPC. Ponadto jest ona przewidziana w zbiorowym prawie pracy – w rozdziale 3 ustawy z 23.5.1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych (Dz.U. Nr 55, poz. 236 ze zm.) oraz w postępowaniu pomiędzy konsumentem a przedsiębiorcą – art. 36 ustawy z 15.12.2000 r. o Inspekcji Handlowej (Dz.U. z 2001 r. Nr 4, poz. 25 ze zm.).

wprowadzenie nastąpiło wraz z reformą tego sądownictwa. Aby przedstawić praktykę stosowania jej w sądach administracyjnych, konieczne wydaje się wyjaśnienie samego pojęcia mediacji jako jednej z metod ADR, specyfiki stosunków administracyjnoprawnych oraz zasad funkcjonowania sądowej kontroli administracji. Pozwoli to na dokonanie analizy obowiązujących przepisów Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>4</sup> (dalej jako: PrPostAdm), omówienie praktyki stosowania tych przepisów w konkretnych sprawach oraz przedstawienie podstawowych wniosków.

## I. Mediacja jako sposób rozwiązywania sporów prawnych

Wskazana powyżej różnorodność rozwiązań w zakresie mediacji powoduje, że nie jest celowe konstruowanie definicji postępowania mediacyjnego, ponieważ nawet w ramach systemu prawnego jednego państwa stosowane są różnorodne rozwiązania. Elastyczność metod ADR stanowi jeden z ich atutów w stosunku do sformalizowanych procesów sądowych. Warto jednak wskazać pewne charakterystyczne cechy, które stanowią swoiste *essentialia negotii* każdej mediacji.

**Mediacja stanowi sposób rozwiązania konfliktu poprzez doprowadzenie do wspólnego rozstrzygnięcia sporu przy udziale pośrednika.** Źródłosłów pojęcia mediacja – *medio* – pochodzący z języka łacińskiego, oznacza „pozostawanie w środku”. Określa to w trafny sposób rolę osoby prowadzącej mediację. Mediator bowiem, w odróżnieniu od sądu, nie posiada kompetencji do władczych rozstrzygnięć i nie zajmuje pozycji nadrzędnej w stosunku do uczestników sporu. Jego zadaniem jest ułatwienie komunikacji pomiędzy stronami sporu – tak aby mogły wypracować satysfakcjonujący kompromis. Procedura ta nastawiona jest właśnie na wymianę poglądów, a mediator asystuje stronom, starając się łagodzić napięcia i pilnując, aby konflikt nie ulegał eskalacji. Same strony muszą zdecydować, czy istnieje sposób polubownego rozstrzygnięcia konfliktu. Mediator może przedstawiać stanowiska stron, wyjaśniać rodzące się wątpliwości, jeżeli posiada wiedzę prawną – również dotyczące znajdujących zastosowanie w sprawie przepisów. Oczywiście należy pamiętać, że nie można sprowadzać mediacji tylko do negocjacji pomiędzy stronami konfliktu, ponieważ podmioty te pozostają w sporze i z reguły same nie są w stanie podjąć rzeczowej komunikacji. Dopiero zabiegi mediatora mają umożliwić znalezienie akceptowalnego wspólnie rozwiązania zaistniałego problemu. Jedną z cech charakterystycznych jest odformalizowanie procesu mediacji oraz poufność wszelkich uzgodnień i wypowiedzi stron, która wiąże również mediatora.

Dla regulacji postępowania mediacyjnego w dziedzinie prawa administracyjnego w Polsce i całej Europie istotne znaczenie miała Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy<sup>5</sup> R (2001) 9 z 5.9.2001 r. o alternatywnych formach rozstrzygania sporów

---

<sup>4</sup> Ustawa z 30.8.2002 r. (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.).

<sup>5</sup> Zgodnie z art. 15 Statutu Rady Europy z 5.5.1949 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 118, poz. 565) zalecenia Komitetu Ministrów mają służyć realizacji celów Rady i Państwa Członkowskie mogą być monitorowane o

między administracją publiczną a jednostką (dalej jako: Rekomendacja). Zawiera ona szereg zasad, jakie powinny być wdrożone w zakresie metod ADR w sprawach sporów administracyjnoprawnych. Rozpowszechnienie tych metod powinno ułatwić rozwiązywanie konfliktów z udziałem organów administracji, z poszanowaniem zasad równości i bezstronności. Jednym z proponowanych przez Radę Europy sposobów rozwiązywania konfliktów w sferze prawa administracyjnego jest mediacja w połączeniu z koncyliacją, czyli pojednawstwem<sup>6</sup>. W uzupełnieniu do Rekomendacji zamieszczono trzy szczegółowe przepisy na temat mediacji, a mianowicie wskazanie dopuszczalności tego sposobu rozwiązania sporu na życzenie stron, zlecenie sądu lub z mocy prawa – dla określonych sytuacji. Zadaniem mediatora jako osoby bezstronnej jest organizowanie spotkań osobno z poszczególnymi uczestnikami sporu albo wspólnie w celu znalezienia rozwiązania konfliktu. Jest on też uprawniony do występowania do organów administracji w celu odwołania albo zmiany aktu administracyjnego ze względów celowości lub legalności. W memorandum wyjaśniającym do Rekomendacji wskazano, że mediacja nie jest jednolicie postrzegana w różnych Państwach Członkowskich Rady. W momencie opracowywania Rekomendacji instytucja mediacji była stosowana w Belgii, Estonii i Litwie. Biorąc pod uwagę, że w tamtym czasie Rada Europy zrzeszała 41 państw, można wskazać na niewielką popularność stosowania mediacji. Trzeba bowiem zwrócić uwagę na pewne cechy prawa administracyjnego, które stanowią utrudnienie dla wypracowywania rozwiązań konfliktów na drodze kompromisowej.

## II. Swoiste cechy prawa administracyjnego i sądowej kontroli administracji

Jedną z **podstawowych zasad stosunków administracyjnoprawnych** jest nierówność podmiotów. Organy administracji z założenia mają nadrzędną pozycję wobec podmiotów administrowanych. Są wyposażone w kompetencję do jednostronnego i samodzielnego kształtowania sytuacji prawnej innych podmiotów prawa administracyjnego oraz mają możliwość wyegzekwowania wydanych rozstrzygnięć poprzez środki przymusu państwowego. Są to zagadnienia o charakterze podstawowym, jednakże ich przypomnienie wydaje się istotne ze względu na zakres niniejszego opracowania. Nierówność podmiotów w prawie administracyjnym jest cechą ważną ze względu na możliwości zastosowania mediacji. Nadrzędna pozycja jednego z partnerów sporu nie sprzyja podjęciu wspólnych uzgodnień, co jest oczywiste. Warto w tym miejscu przytoczyć pogląd *W. Jaworskiego* wskazujący na znamiennej zmianę wzajemnych relacji podmiotów prawa administracyjnego: „Jeżeli strona wobec władzy administracyjnej nie ma żadnych praw, jeżeli ten jej stosunek wyczerpuje się w tym, że strona podlega auto-

---

sposób ich realizacji.

<sup>6</sup> Szczegółowe rozróżnienie koncyliacji i mediacji przedstawia *Z. Kmiecik*, *Mediacja i koncyliacja w prawie administracyjnym*, Kraków 2004, s. 26 i n.

rytetowi władzy, to mamy do czynienia ze zwyczajnym postępowaniem administracyjnym. Natomiast jeżeli rzecz się ma tak, że strona ma pewne prawa do władzy administracyjnej, tak jak je ma w procesie cywilnym, to mamy do czynienia z postępowaniem sądoadministracyjnym<sup>7</sup>. Dopiero przed sądem administracyjnym następuje zrównanie pozycji prawnej organu administracji oraz podmiotów administrowanych. W takim układzie procesowym jest możliwe podjęcie dialogu, który może doprowadzić do polubownego rozstrzygnięcia sporu.

Należy pamiętać, że organy administracji nie mają możliwości dowolnego działania, lecz są, zgodnie z zasadą legalizmu zawartą w art. 7 Konstytucji RP<sup>8</sup>, zobowiązane do działania na podstawie i w granicach prawa. Obowiązujący system prawny (przepisy materialnoprawne, ustrojowe i proceduralne) wyznacza więc zakres całokształtu działalności administracji publicznej, w tym również zakończenia sporu prawnego poprzez mediację. Nie ma więc możliwości rozwiązania konfliktu z udziałem organu administracji publicznej *contra legem*.

Trzeba także zwrócić uwagę na specyfikę sądów administracyjnych. Podstawowa norma dotycząca sądownictwa administracyjnego, jaka jest zawarta w art. 175 ust. 1 Konstytucji RP, stwierdza wyraźnie, że sądy administracyjne wraz z sądami powszechnymi, wojskowymi i Sądem Najwyższym sprawują wymiar sprawiedliwości. Termin ten nie jest jednak zdefiniowany przez ustrojodawcę. Warto tu przytoczyć pogląd Trybunału Konstytucyjnego wyrażony w orzeczeniu z 13.3.1996 r. w sprawie K 11/95 (OTK 1996, Nr 2, poz. 9). Otóż Trybunał uznał, że najprzydatniejsze jest definiowanie przedmiotowe pojęcia wymiar sprawiedliwości „jako czynność polegającą na rozstrzygnięciu konfliktów prawnych”. Podobnie swoją definicję przedstawił *L. Garlicki*, który określa wymiar sprawiedliwości „(...) jako działalność państwa polegającą na wiążącym rozstrzygnięciu sporów o prawo, w których przynajmniej jedną ze stron jest jednostka lub podmiot podobny<sup>9</sup>”.

Takie zadanie wyznaczył ustawodawca konstytucyjny sądom administracyjnym, trzeba mieć jednak świadomość, że sądownictwo administracyjne sprawuje wymiar sprawiedliwości w specyficznej dziedzinie, jaką jest obszar imperium administracji publicznej. W sporach, które ma rozstrzygać sąd administracyjny, przedmiotem skargi jest najczęściej władcze rozstrzygnięcie organu administracji publicznej.

Zasadnicza różnica na przykład w stosunku do sądów powszechnych polega na tym, że sądy administracyjne mają za zadanie kontrolę działalności administracji publicznej – co wynika z art. 184 Konstytucji RP, a nie rozstrzyganie o prawach i obowiązkach w zakresie prawa administracyjnego. Oznacza to, że sąd administracyjny nie rozstrzyga sporów o prawo, a jedynie ocenia działania organów administracji. Kasa-

---

<sup>7</sup> *W.L. Jaworski*, Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne, Warszawa 1924, s. 19.

<sup>8</sup> Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

<sup>9</sup> *L. Garlicki*, Polskie prawo konstytucyjne, Warszawa 1998, s. 146.

cyjny model sądownictwa administracyjnego powoduje, że stwierdzenie niezgodności z prawem aktu bądź działania organu administracji skutkuje ich usunięcie z obrotu prawnego. Jednak dla uregulowania sytuacji prawnej podmiotów administrowanych konieczne jest w większości przypadków ponowne rozstrzygnięcie organu administracji<sup>10</sup>. Wyrok sądu administracyjnego stanowi wypowiedź kwalifikującą dane działanie lub bezczynność organów administracji zwrotem stosunkowym w zakresie ich legalności<sup>11</sup>. Organy administracji przy ponownym rozpatrywaniu sprawy są związane wykładnią prawa przyjętą przez sąd, nie ma jednak gwarancji co do ostatecznego kształtu rozstrzygnięcia. Ponieważ postępowanie mediacyjne jest prowadzone przed sądem, musi ono zapewniać realizację podstawowej zasady sądowej kontroli administracji, a mianowicie legalności działań administracji.

### III. Prawny model mediacji przed sądem administracyjnym

W obecnie obowiązującym modelu dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego postępowanie mediacyjne zostało przewidziane jako jedna z procedur szczególnych w postępowaniu przed Wojewódzkimi Sądami Administracyjnymi i jest uregulowane w Rozdziale 8 Działu III PrPostAdm.

Biorąc pod uwagę specyfikę prawa administracyjnego oraz funkcje sądowej kontroli administracji, należy zwrócić uwagę na istotę mediacji przed sądem administracyjnym. Zgodnie z art. 116 PrPostAdm **celem mediacji jest wyjaśnienie stanu faktycznego i prawnego danej sprawy oraz przyjęcie wspólnych ustaleń co do sposobu jej załatwienia w sposób zgodny z prawem**. Takie sformułowanie celów postępowania mediacyjnego spowodowało dyskusję w doktrynie prawa<sup>12</sup>. Krytycy tej instytucji wskazują, że jest ona sprzeczna z samą istotą sądownictwa administracyjnego, pomimo że została włączona jako element procedury sądownoadministracyjnej. Nie może być bowiem przedmiotem mediacji zagadnienie legalności działania administracji<sup>13</sup>. Zakres niniejszego opracowania nie pozwala na szersze podjęcie zagadnień teoretycznoprawnych, jednakże warto przytoczyć propozycję zastosowania mediacji wskazaną przez NSA: „Pamiętając o podstawowej funkcji sądownictwa administracyjnego, jaką jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, celem postępowania mediacyjnego jest

---

<sup>10</sup> Traktowane jako wyjątkowe rozstrzygnięcia merytoryczne są możliwe jedynie w przypadku obowiązków lub uprawnień wynikających wprost z przepisów prawa. Sąd administracyjny, orzekając o bezskuteczności czynności organu administracji, może w wyroku stwierdzić o istnieniu prawa lub obowiązku.

<sup>11</sup> Szerzej: *B. Adamiak, J. Borkowski*, Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne, Warszawa 2006, s. 358 i n.

<sup>12</sup> Relacjonuje ją *Z. Kmiecik*, *op. cit.*, s. 153 i n.

<sup>13</sup> Por. *T. Woś* i in., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 416.

wyjaśnienie stronom, przez prowadzącego to postępowanie, czy w toku postępowania przed organem administracji publicznej doszło do naruszenia prawa, na czym ono polegało, jakie mogą być następstwa konkretnego uchybienia przepisom oraz jakie działania powinny być podjęte przez organ administracji w celu usunięcia stwierdzonych naruszeń”<sup>14</sup>. Tak więc przedmiotem mediacji może być ustalenie okoliczności faktycznych danej sprawy lub stanu prawnego, w jakim podjęte było działanie organu. Ponieważ postępowanie administracyjne, w którego ramach wydawane są zaskarżalne indywidualne akty administracyjne, ma charakter gabinetowy, to pomimo nakazu zapewnienia stronom czynnego udziału w postępowaniu – art. 10 KPA – często dopiero w postępowaniu sądowym istnieje możliwość przedstawienia wszystkich okoliczności sprawy i argumentów zarówno przez skarżącego, jak i organ administracji.

Mediacja jest dopuszczalna tylko po zawiśnięciu sprawy przed sądem administracyjnym, a więc po wniesieniu skargi. Podstawową zasadą jest przeprowadzenie mediacji na wniosek skarżącego lub organu. Wszczęcie mediacji jest też możliwe z urzędu. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie zawiera w przepisach dotyczących mediacji żadnych ograniczeń podmiotowych ani też przedmiotowych co do wszczęcia postępowania mediacyjnego. Zgodnie z art. 50 § 1 PrPostAdm prawo do wniesienia skargi mają następujące kategorie podmiotów:

- a) osoby posiadające interes prawny, który powinien wynikać z przepisu prawa: materialnego, ustrojowego lub procesowego, ale nie jest konieczne naruszenie tego interesu przez administrację, a tylko związek ze skargą<sup>15</sup>;
- b) prokurator;
- c) Rzecznik Praw Obywatelskich;
- d) organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym.

Istotnym kryterium podziału osób uprawnionych do wniesienia skargi jest kwestia występowania w sprawie we własnym imieniu i w celu ochrony swojego interesu prawnego. Tylko bowiem podmioty opisane w pkt a) będą miały prawo do wniesienia, wraz ze złożeniem skargi albo po jej wniesieniu, żądania wszczęcia w sprawie postępowania mediacyjnego. Wynika to z faktu, że dana sprawa dotyczy ich sytuacji prawnej i mogą podejmować w postępowaniu mediacyjnym decyzje co do swoich interesów. Tym bardziej wniosku o wszczęcie mediacji nie będą mogli złożyć uczestnicy na prawach strony<sup>16</sup>. Spośród uczestników na prawach strony pozbawienie tego uprawnienia procesowego wydaje się istotne w przypadku uczestników z mocy prawa, a więc np. osób, które

---

<sup>14</sup> Naczelny Sąd Administracyjny, Informacja o działalności sądów administracyjnych w roku 2004, Warszawa, kwiecień 2005, s. 17.

<sup>15</sup> Por. B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*, s. 425.

<sup>16</sup> Por. J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 260.

wraz ze skarżącym są adresatami zaskarżonej decyzji – art. 33 § 1 PrPostAdm. Jest to jednak negatywna konsekwencja nieskorzystania z prawa wniesienia przez takiego uczestnika skargi pomimo posiadania legitymacji procesowej i materialnej.

Biorąc pod uwagę zakres przedmiotowy sądowej kontroli administracji określony w art. 3 § 2 PrPostAdm, można wskazać kategorie skarg, w których przypadku mediacja nie będzie prowadzona. Dotyczy to przede wszystkim skarg na akty nadzoru nad działalnością organów samorządu terytorialnego. Nadzór ten jest wykonywany przez organy administracji rządowej: prezesa Rady Ministrów oraz wojewodę, a także regionalne izby obrachunkowe. Zasady i kryteria nadzoru zostały określone w ustawach ustrojowych dla poszczególnych rodzajów jednostek samorządowych. Dla przykładu art. 85 ustawy z 8.3.1990 r. o samorządzie gminnym<sup>17</sup> wskazuje jako kryterium nadzoru legalność działania organów gmin. W takim układzie odniesienia, biorąc pod uwagę konstytucyjnie gwarantowaną samodzielność samorządu terytorialnego, trudno wyobrazić sobie prowadzenie mediacji pomiędzy organem nadzoru a gminą, powiatem bądź samorządem województwa. W pozostałym zakresie mediacja będzie możliwa zarówno w stosunku do bezczynności, jak i aktów działania organów administracji – zarówno decyzji i postanowień, jak i innych czynności dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa oraz interpretacji podatkowych.

Najliczniejszą grupę rodzajową działań organów administracji zaskarżanych do WSA stanowią decyzje administracyjne<sup>18</sup>. W stosunku do decyzji jako aktów administracyjnych warto wskazać na odmienne możliwości rozstrzygnięć w zakresie decyzji związanych prawem oraz uznaniowych. W sytuacji decyzji uznaniowych organ administracji ma zagwarantowaną przez normy prawne możliwość wyboru konkretnego rozstrzygnięcia, co oczywiście – nie w sposób dowolny. Jednak w takiej sytuacji, przynajmniej teoretycznie, istnieje więcej możliwości podjęcia uzgodnień w drodze mediacji niż w przypadku, gdy norma prawna przewiduje przy określonej hipotezie jednoznaczną dyspozycję, bez możliwości wyboru dla organu stosującego prawo.

**Wniosek o przeprowadzenie mediacji może być zawarty jako jeden z elementów w skardze, odpowiedzi na skargę – w przypadku organu – albo też w odrębnym piśmie procesowym.** Wniosek taki musi spełniać wszystkie wymogi formalne jako pismo procesowe. W PrPostAdm wprowadzono termin końcowy na skuteczne złożenie wniosku o mediację. Jest to **moment wyznaczenia rozprawy**. Zgodnie z § 25 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 18.9.2003 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych<sup>19</sup> (dalej jako: RegWSA) terminy rozpraw ustala na okres kwartału przewodniczący danego

---

<sup>17</sup> T. jedn.: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

<sup>18</sup> Zgodnie z danymi statystycznymi NSA skargi na decyzje stanowią ok. 80% spraw zawisłych przed WSA. Źródło: <http://www.nsa.gov.pl/index.php/pol/NSA/Statystyki-WSA2>.

<sup>19</sup> Dz.U. Nr 169, poz. 1646.

wydziału, natomiast na rozprawę trafiają skargi według kolejności wpływu. Tak więc strony uprawnione do żądania przeprowadzenia mediacji nie mają pełnej wiedzy o upływie terminu wyznaczonego przez ustawę. Informacja na temat rozprawy jest przekazywana przez sekretariat sądu po upływie pewnego czasu od momentu wyznaczenia rozprawy. **Może się więc okazać, że wniosek o mediację zostanie złożony już po wyznaczeniu rozprawy i będzie nieskuteczny, chociaż strona nie miała świadomości upływu terminu.** Z punktu widzenia ułatwienia dostępu do metod polubownego rozwiązywania sporów, co m.in. propaguje wspomniana Rekomendacja Rady Europy, bardziej prawidłowe byłoby dopuszczenie wniosku o mediację do chwili rozpoczęcia rozprawy. Takie unormowanie wiąże się z problemami organizacyjnymi dla sądu. Wniosek złożony bezpośrednio przed rozprawą powodowałby zaburzenie porządku sesji rozpraw. Do oceny ustawodawcy *de lege ferenda* należy jednak rozstrzygnięcie, które racje i wartości są ważniejsze.

Złożenie wniosku o przeprowadzenie mediacji powinno być przekazane stronie przeciwnej z możliwością przedstawiania przez nią swojego stanowiska co do ewentualnego zakresu uzgodnień mediacyjnych. Jak wskazał A. Harla<sup>20</sup>, wniosek o mediację powinien zawierać wskazanie obszaru mediacji – a więc zagadnień, które powinny zostać w tym postępowaniu wyjaśnione i przedyskutowane. Wniosek ten nie jest bezwzględnie wiążący dla sądu. Jakkolwiek RegWSA przewiduje przeprowadzenie posiedzenia mediacyjnego na żądanie strony, to w przypadku gdy druga strona nie wyraża chęci dokonywania jakichkolwiek uzgodnień bądź z akt sprawy wynika, że mediacja byłaby niezasadna, sędzia sprawozdawca może oddalić wniosek, wydając postanowienie na mocy art. 160 PrPostAdm<sup>21</sup>.

Mając na uwadze charakter mediacji i fakt, że strony sporu muszą w jej ramach podjąć dialog, pewne wątpliwości budzi przepis zezwalający na zarządzenie sędziemu sprawozdawcy na przeprowadzenie mediacji *ex officio*. Skoro bowiem uczestnicy sporu nie przejawiają chęci polubownego rozstrzygnięcia konfliktu, to pozostaje pytanie o skuteczność takiego postępowania. Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych nie precyzuje, w jakiej sytuacji mediacja może być przeprowadzona bez wniosku stron. W piśmiennictwie<sup>22</sup> wskazano, na podstawie doświadczeń z praktyki, że mediacja może być zarządzona w przypadku oczywistej bezzasadności skargi bądź niezrozumienia istoty sprawy przez skarżącego, co może mieć miejsce ze względu na znaczne skomplikowanie przepisów prawa administracyjnego. Posiedzenie mediacyjne, mniej sformalizowane niż rozprawa, daje możliwość wyjaśnienia skarżącemu jego sytuacji prawnej. Możliwość przeprowadzenia postępowania mediacyjnego

---

<sup>20</sup> A. Harla, Sprawy podlegające mediacji przed sądem administracyjnym, Pal. 2005, Nr 1–2, s. 25.

<sup>21</sup> Por. J.P. Tarno, *op. cit.*, s. 259.

<sup>22</sup> T. Świetlikowski, Mediacja w postępowaniu sądownoadministracyjnym (ujęcie praktyczne), Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2005, z. 2–3, s. 41.



go na zarządzenie sądu nie jest limitowana żadnym terminem. W szczególności przeprowadzenie mediacji z inicjatywy sądu będzie uzasadnione w przypadku uchybienia terminu na złożenie odpowiedniego wniosku przez strony.

Zasadniczym elementem postępowania mediacyjnego jest specjalne posiedzenie, podczas którego mają zostać przeprowadzone uzgodnienia pomiędzy stronami. Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych w § 36 ust. 4 przewiduje wezwanie stron do osobistego stawiennictwa; w imieniu organu administracji powinna występować osoba umocowana do podjęcia uzgodnień mediacyjnych. Natomiast art. 116 § 2 PrPostAdm przewiduje prowadzenie posiedzenia mediacyjnego z udziałem stron. Ponieważ pojęcie stron, zgodnie z art. 12 PrPostAdm, odnosi się również do uczestników postępowania, powinni oni również być wezwani i uczestniczyć w posiedzeniu mediacyjnym. W związku z takim brzmieniem przepisów oraz podstawowym zadaniem mediacji, jakim jest podjęcie dialogu pomiędzy stronami konfliktu, w doktrynie pojawiły się wątpliwości w kwestii ewentualnego zastępstwa procesowego po stronie skarżącego w postępowaniu mediacyjnym. Nie ulega wątpliwości, że jeżeli strona reprezentowana jest przez pełnomocnika, to powinien on zostać powiadomiony o posiedzeniu mediacyjnym. Ponieważ art. 34 PrPostAdm nie ogranicza możliwości działania przed sądem administracyjnym przez pełnomocnika, należy dopuścić możliwość przeprowadzenia posiedzenia mediacyjnego bez udziału strony, jeżeli pełnomocnik legitymuje się pełnomocnictwem szczególnym do wiążących uzgodnień w ramach mediacji. Z doświadczeń praktycznych posiedzeń mediacyjnych wynika, że istotny walor dla wyjaśnienia sprawy może mieć przeprowadzenie podczas mediacji dowodu z dokumentów<sup>23</sup>. Słusznie wskazuje jednak *B. Dauter*, że posiedzenie mediacyjne nie jest rozprawą, a postępowanie dowodowe może prowadzić jedynie sąd<sup>24</sup>. Przyjmując te argumenty natury formalnej, należy zwrócić uwagę, że nie ma przeszkód, ażeby uczestnicy mediacji podczas prowadzonych uzgodnień posługiwali się dokumentami na poparcie swoich argumentów.

**Zasadą w mediacji przed WSA jest przeprowadzenie jej podczas jednego posiedzenia.** Zasługującym na aprobatę postulatem wynikającym z praktyki jest dopuszczenie możliwości odroczenia posiedzenia mediacyjnego<sup>25</sup>. Strony sporu mają możliwość spokojnej analizy uzyskanych informacji i ewentualnej zmiany stanowiska w sprawie. Nie oznacza to oczywiście, że odroczenie ma następować automatycznie w każdej sprawie. Przewodniczący posiedzenia powinien dokonać oceny tej kwestii *in concreto*, określając również termin odroczenia i mając na uwadze, że mediacja powinna przyczynić się do szybszego niż proces sądowy zakończenia sporu. Dodatkowym

---

<sup>23</sup> Por.: *J.P. Tarno, op. cit.*, s. 262.

<sup>24</sup> Por.: *B. Dauter* i in., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Kraków 2005, s. 265.

<sup>25</sup> Por.: *T. Świetlikowski, op. cit.*, s. 44.

argumentem wskazującym na możliwość szybszego zakończenia sporu pomiędzy organem a skarżącym jest dopuszczalność przeprowadzenia postępowania mediacyjnego wspólnie dla kilku spraw zawisłych przed WSA<sup>26</sup>. Bez wątpienia jest to możliwość kompleksowego rozstrzygnięcia nawet większej ilości spraw spornych.

Posiedzenie mediacyjne może zakończyć się niepowodzeniem, kiedy strony nie dokonają uzgodnień; w takiej sytuacji sprawa będzie dalej rozpatrywana w postępowaniu zwykłym zgodnie z przepisami PrPostAdm – **zostanie skierowana zarządzeniem na rozprawę**. W przypadku pozytywnego rozwiązania sporu możliwe są dwie sytuacje. **Po pierwsze**, wycofanie skargi. W tej sytuacji sprawa powinna być skierowana na posiedzenie niejawne w celu umorzenia postępowania sądowego. **Po drugie**, przyjęte uzgodnienia mogą zawierać zobowiązanie organu administracji do weryfikacji swoich rozstrzygnięć. Są one zawarte w protokole posiedzenia mediacyjnego podpisanym przez prowadzącego i strony – art. 117 PrPostAdm. Przepisy o postępowaniu mediacyjnym dają organowi administracji podstawę do rewizji swojego działania zaskarżonego do sądu administracyjnego, nie modyfikują jednak kompetencji organu, który nadal jest jedynie władny do określenia praw i obowiązków skarżącego. W przypadku postępowania administracyjnego organ nie ma możliwości rozstrzygania o roszczeniach cywilnoprawnych nawet w przypadku, gdy są one niewątpliwe<sup>27</sup>. Ustalenia dokonane podczas mediacji wskazują np. na uzgodnione nowe okoliczności faktyczne oraz konieczność zmiany rozstrzygnięcia organu, nie zastępują jednak samego rozstrzygnięcia. Jak wskazuje *R. Hauser*<sup>28</sup>, treść przyjętych uzgodnień nie przesądza merytorycznej treści podjętych w ich efekcie działań organu, ale stanowią podstawę do ponownego rozpatrzenia sprawy – na zasadach ogólnych.

Postępowanie zawisłe w sprawie powinno zostać zawieszono do czasu realizacji uzgodnień mediacyjnych. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie zawiera przepisów określających termin wykonania uzgodnień mediacyjnych. Jeśli strony nie poczyniły uzgodnień w tym zakresie, należy stosować przepisy właściwe dla danego rodzaju działań administracji. Dla przykładu w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym będą to terminy zawarte w art. 35 KPA.

Ponieważ strona skarżąca nie ma bezpośredniego wpływu na sposób realizacji przez organ administracji uzgodnień mediacyjnych, ustawodawca przewidział w takiej sytuacji szczególną możliwość kontroli aktów lub działań. Skarżący ma bowiem prawo zaskarżyć do WSA akt lub działanie podjęte w wyniku mediacji w terminie 30 dni. W takiej sytuacji skarga ta jest rozpatrywana łącznie z wniesioną poprzednio. Natomiast

---

<sup>26</sup> Por.: *B. Dauter*, Postępowanie mediacyjne w sprawach podatkowych, *Przegląd Podatkowy* 2003, Nr 12, s. 46.

<sup>27</sup> Wyr. WSA w Warszawie z 12.4.2006 r., I SA/Wa 1242/04, niepubl.

<sup>28</sup> Por.: *R. Hauser*, Sporów o dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne ciąg dalszy, *PIP* 2003, z. 11, s. 22 i n.

jeżeli ponowna skarga nie zostanie wniesiona, umorzeniu podlega pierwotne postępowanie zawisłe przed WSA.

Dla skuteczności każdego rodzaju mediacji istotną kwestią jest osoba mediatora i jego umiejętności prowadzenia sprawy w sposób ułatwiający stronom konfliktu dojście do rozwiązania sporu. Zgodnie z RegWSA istnieją trzy możliwości odnośnie do osoby prowadzącej mediację, a mianowicie sędzia sprawozdawca, referendarz sądowy wyznaczony przez przewodniczącego wydziału albo jest ono prowadzone w wydziale ds. mediacji. **Do chwili obecnej w żadnym z 16 WSA nie został powołany odrębny wydział zajmujący się sprawami mediacyjnymi.** W tym zakresie RegWSA pozostaje przepisem niestosowanym. Do wyboru pozostają dwie spośród wskazanych możliwości. Rozważenia wymaga pytanie, czy wybór prowadzącego mediację nie rodzi dalszych skutków prawnych. Jeżeli chodzi o sędziego sprawozdawcę, to ewentualny problem może zaistnieć w przypadku, gdy postępowanie mediacyjne zakończy się niepowodzeniem. Prowadzenie w sprawie posiedzenia mediacyjnego nie stanowi bowiem zgodnie z przepisami PrPostAdm przesłanki do wyłączenia tego sędziego od orzekania na rozprawie. Należy jednak poprzeć stanowisko *J. Tarno*, który wskazuje, że okoliczność taka powinna powodować wyłączenie sędziego sprawozdawcy ze sprawy<sup>29</sup>. Warto wskazać, że taki skutek dotyczy jedynie sytuacji, gdy postępowanie mediacyjne, chociaż nieudane, zostało w sprawie przeprowadzone. Zbyt daleko idące jest żądanie wyłączenia sędziego sprawozdawcy w przypadku, gdy wniosek skarżącego o przeprowadzenie mediacji nie został uwzględniony z powodu negatywnego stanowiska organu administracji, a posiedzenie mediacyjne w ogóle się nie odbyło<sup>30</sup>. Biorąc pod uwagę opisane wątpliwości co do dalszego orzekania przez sędziego mediatora, celowe wydaje się prowadzenie posiedzeń mediacyjnych przez referendarzy sądowych. Są oni, zgodnie z art. 27 ustawy z 25.7.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych<sup>31</sup>, powołani m.in. do prowadzenia w WSA spraw mediacyjnych. Określone wymogi formalne, w tym ukończone wyższe studia prawnicze i przynajmniej trzyletnia praktyka w tworzeniu albo realizacji przepisów prawa administracyjnego, stanowią rękojmię prawidłowego wykonywania powierzonych zadań. Nie istnieje natomiast konflikt z innymi zadaniami, jakie referendarze wykonują w WSA.

---

<sup>29</sup> *J. Tarno, op. cit., s. 262.*

<sup>30</sup> Potwierdził to NSA w post. z 19.1.2006 r., II GSK 68/05, ONSAiWSA 2006, Nr 4, poz. 99.

<sup>31</sup> Dz.U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.

## IV. Mediacja w praktyce WSA

Przedstawiony model postępowania mediacyjnego funkcjonuje od 2004 r. Liczba przeprowadzonych postępowań mediacyjnych przedstawia się następująco<sup>32</sup>:

Rok	2004	2005	2006	2007
Postępowania wszczęte	679	204	172	87
Załatwiono spraw	170	117	66	17
Skuteczność mediacji	25%	57%	38%	19%

W stosunku do ilości skarg wnoszonych do WSA liczba postępowań mediacyjnych wynosiła od 0,4% do 0,1%. Są to więc zupełnie śladowe ilości, które zmniejszają się z roku na rok. Oznacza to, że mediacja w praktyce nie jest wykorzystywana przez strony do rozwiązywania sporów w dziedzinie prawa administracyjnego. Największa liczba mediacji (432) została przeprowadzona w WSA w Warszawie w 2004 r. Zapoznanie się z aktami tych postępowań pozwala na przedstawienie następujących wniosków:

- postępowania mediacyjne były prowadzone w dwóch zasadniczych grupach zagadnień: prawa podatkowego oraz celnego;
- na 149 postępowań mediacyjnych prowadzonych w sprawach celnych uzgodnień dokonano w 140 przypadkach;
- podstawą dokonania uzgodnień w większości spraw zakończonych powodzeniem było uwzględnienie przez organy administracji sposobu kwalifikacji towarów w taryfie celnej, kwalifikacji towarów lub usług w podatku VAT;
- mediacja daje organom administracji możliwość częściowego uwzględnienia racji strony skarżącej – co nie jest możliwe w ramach autokontroli przewidzianej w art. 54 § 3 PrPostAdm, gdzie organ może jedynie uwzględnić skargę w całości;
- elementem uzgodnień między stronami z inicjatywy organów administracji były również kwestie wzajemnego zniesienia kosztów sądowych.

Analiza powyższych spraw wskazuje, że mediacja może stanowić praktyczny instrument rozstrzygania sporów w sytuacji znacznego skomplikowania przepisów oraz okoliczności faktycznych sprawy. Nie wskazuje jednak odpowiedzi, dlaczego instytucja ta nie ma szerszego zastosowania w sporach z organami administracji publicznej. Odpowiedzi tej można poszukiwać w kilku zasadniczych kwestiach.

---

<sup>32</sup> Naczelny Sąd Administracyjny, Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2007 r., Warszawa, kwiecień 2008, s. 17.

**Po pierwsze**, istotne znaczenie ma metoda regulacji stosunków administracyjno-prawnych. Działalność administracji publicznej oparta jest na władczych formach działania i przy podejmowaniu rozstrzygnięć brak jest elementów kooperacji z podmiotami administrowanymi.

**Po drugie**, hierarchiczna budowa aparatu administracyjnego i wynikające z niej podporządkowanie organów i pracowników administracji. Organy niższego szczebla są związane stanowiskiem przełożonych, co może uniemożliwić podjęcie mediacji.

**Po trzecie**, sprawność sądownictwa administracyjnego. Jak wynika z informacji NSA, w 2007 r. średni czas rozpatrywania sprawy przez WSA wynosił pięć miesięcy. Oznacza to, że wyrok sądu administracyjnego można uzyskać w rozsądnym terminie. Z tej przyczyny postępowanie mediacyjne traci walor szybszej metody rozstrzygnięcia sporu.

Wszystkie te powody nie mogą jednak zdezawuować samej instytucji mediacji. Pomimo krytyki ze strony nauki prawa trzeba pamiętać, że postępowanie mediacyjne stanowi element procedury sądownoadministracyjnej. Wydaje się, że brak jest dostatecznej wiedzy na temat tego sposobu alternatywnego rozwiązywania sporów z udziałem organów administracji. Podjęcie partnerskiego dialogu z podmiotami administracyjnymi nie musi oznaczać uszczuplenia władczych kompetencji władzy publicznej. Może być natomiast jednym ze środków pogłębiania zaufania obywateli do państwa – jednej z ogólnych zasad postępowania administracyjnego.

## **Abstract**

---

*This article presents problems of applying mediation in administrative courts in Poland, which came into force on 1 January 2004.*

*A peculiarity of administrative law is that administrative authorities are bound by the principle of strict compliance with the law. The regulations governing them are mainly public law regulations which cannot be amended by agreement between the parties. In administrative proceedings mediation may be led only in the middle of a lawsuit and the agreement reached this way is the basis used by administrative bodies to change a challenged decision.*

*The author is trying to show reasons why mediations procedure has been used only to a limited extent in administrative courts.*