

**Łukasz Nasiadka**

ORCID: 0000-0001-6909-3899

lukasz\_nasiadka@o2.pl

Uniwersytet w Białymstoku

<https://doi.org/10.26366/PTE.ZG.2022.221>

Open Access CC BY 4.0



**Cytowanie:** Nasiadka, Ł. (2022). Mediacja w polskim postępowaniu administracyjnym ogólnym – charakterystyka instytucji. *Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego w Zielonej Górze*, 16, s. 137-148. DOI: 10.26366/PTE.ZG.2022.221

## **Mediacja w polskim postępowaniu administracyjnym ogólnym – charakterystyka instytucji**

**Abstrakt:** W artykule scharakteryzowano instytucję mediacji, która została wprowadzona do postępowania administracyjnego ogólnego. Aktualnie może być prowadzona nie tylko pomiędzy stronami o sprzecznych interesach, ale również pomiędzy organem prowadzącym postępowanie i stronami tego postępowania. Mediacja jest prowadzona przez mediatora, który dąży do polubownego rozwiązania sporu. Przypuszczalnymi korzyściami płynącymi z mediacji są m. in.: znaczne skrócenie czasu postępowania, odformalizowanie i uelastycznienie postępowania oraz większe zainteresowanie samych stron sporu pracami nad wynikiem sprawy. W wyniku upowszechnienia oraz ugruntowania się mediacji w polskim postępowaniu administracyjnym, być może, realnym stanie się wprowadzenie nowego rozumienia roli postępowania administracyjnego, zmiana stylu administrowania zachodzącego podczas załatwiania spraw oraz zmiana pozycji jednostki w stosunkach z instytucjami publicznymi.

**Słowa kluczowe:** mediacja; postępowanie administracyjne; zasady mediacji.

## **Mediation in Polish general administrative proceedings - characteristics of the institution**

**Abstract:** The article characterises the institution of mediation, which has been introduced into general administrative proceedings. Currently it can be conducted not only between parties with conflicting interests but also between the authority conducting the proceedings and the parties to these proceedings. Mediation is conducted by a mediator who seeks to resolve a dispute amicably. The supposed benefits of mediation include, among others: a significant reduction of the time of proceedings, making the proceedings more informal and flexible and a greater interest of the disputing parties themselves in working on the outcome of the case. As a result of the spread and consolidation of mediation in Polish administrative proceedings, it is possible that the introduction of a new understanding of the role of administrative proceedings, a change in the style of administration taking place when cases are settled and a change in the position of the individual in relations with public institutions will become a reality.

**Keywords:** mediation; administrative proceedings; rules of mediation.

**JEL:** K23

## **Wstęp**

Postępowanie mediacyjne wprowadzone zostało do postępowania administracyjnego ogólnego ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Ustawa, 2017), i uregulowane w rozdziale 5a działu II tej ustawy. W uzasadnieniu projektu czytamy, że zamieszczenie w k.p.a. (Ustawa, 1960) przepisów regulujących mediację miało m.in. na celu umożliwienie, już na etapie

postępowania administracyjnego, polubownego wyjaśniania różnicy zapatrywań na sposób rozstrzygnięcia sprawy między stroną postępowania oraz organem administracji, i tym samym zapobieżenie wszczynania postępowań sądownoadministracyjnych (Rządowy projekt, Druk 1183).

W piśmiennictwie podnosi się, że mediacja jest procesem służącym osiągnięciu porozumienia, zarówno w przypadku sporu, jak i w sytuacji konieczności zadośćuczynienia, a także w warunkach impasu czy zastoju w negocjacjach (Tabernacka, 2018, s. 33). Mediacja administracyjna jest alternatywnym sposobem – w stosunku do klasycznego i sformalizowanego postępowania administracyjnego – wykorzystującym udział bezstronnego mediatora (Federczyk, 2013, s. 32). Mediacja administracyjna daje możliwość wspólnego wypracowania rozwiązania i tym samym doprowadzenia do definitywnego załatwienia sprawy administracyjnej (Kmieciak, 2004, s. 27). Ustalenia dokonane w toku takiej mediacji nie mogą być dowolne, lecz muszą mieścić się w granicach obowiązującego prawa. Dla organu administracji publicznej oznacza to, że działania podjęte po zakończeniu mediacji muszą być w pełni zgodne z prawem. W przypadku spraw, w których organ administracji publicznej działa w granicach uznania administracyjnego, ustalenia nie mogą wychodzić poza granice tego uznania. Mediacja administracyjna nie polega na ugodowym rozwiązaniu sporu przez wzajemne ustępstwa stron ugody, jak ma to miejsce w prawie cywilnym. Ma służyć wypracowaniu rozwiązania sprawy administracyjnej, które rozumie i akceptuje strona postępowania, natomiast organ administracji publicznej zyskuje pewność przyjęcia właściwego rozstrzygnięcia. Istota mediacji w postępowaniu administracyjnym nie dotyczy, co do zasady, sporu między organem administracji publicznej a stroną, lecz wyważenia interesu społecznego i słusznego interesu obywateli. Może przyczynić się do rozwiązania takich problemów występujących w postępowaniu administracyjnym jak przewlekłość postępowania, a czasem nadmierny lub niewłaściwie pojmowany formalizm. Mediacja administracyjna ułatwia prawidłowe wykonywanie przez organy administracji publicznej swoich zadań, polegających na dbaniu o interes społeczny (ogółu społeczeństwa) i interes indywidualny strony.

Głównym celem stawianym w pracy jest charakterystyka instytucji mediacji, która została wprowadzona do polskiego postępowania administracyjnego ogólnego. Pomocne przy tym było wykorzystanie metody dogmatyczno-prawnej oraz metody analitycznej, które posłużyły do opisu i systematyzacji kodeksowych regulacji mających wpływ na stosowanie instytucji mediacji na gruncie postępowania administracyjnego, ustalenia wykładni oraz ustalenia i zdefiniowania pojęć znajdujących się w Kodeksie postępowania administracyjnego dotyczących instytucji mediacji.

### **Regulacja instytucji mediacji na gruncie k.p.a.**

Zgodnie z art. 96a § 1 k.p.a. mediacja może zostać zainicjowana jedynie w trakcie toczącego się postępowania administracyjnego. Jeżeli postępowanie nie zostało jeszcze wszczęte, nie ma możliwości przystąpienia do postępowania mediacyjnego. Nie ma natomiast przeszkód, aby mediacja była prowadzona w postępowaniu odwoławczym czy w postępowaniach nadzwyczajnych

Mediacja w postępowaniu administracyjnym ogólnym może odbywać się pomiędzy organem prowadzącym postępowanie oraz stroną (ujęcie wertykalne) albo pomiędzy stronami postępowania (ujęcie horyzontalne). Taki wniosek wynika z wykładni art. 96a § 4 k.p.a. Podmioty biorące udział w mediacji zostały określone przez ustawodawcę jako uczestnicy postępowania. W postępowaniu mediacyjnym może uczestniczyć organ współdziałający, o którym mowa w art. 106 k.p.a. Udział tego organu będzie zależał od tego, czy wypowiedział się on już w sprawie pobocznej. Jeżeli taka sytuacja jeszcze nie miała miejsca, to będzie on uczestnikiem postępowania mediacyjnego i organ administracji publicznej poinformuje go o wszczęciu postępowania mediacyjnego. Jeżeli natomiast organ współdziałający w drodze postanowienia zajął już stanowisko, to wystarczające będzie uwzględnienie tego stanowiska w trakcie postępowania mediacyjnego.

Uczestnikiem postępowania mediacyjnego może być również podmiot na prawach strony, np.: prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka czy organizacja społeczna (Adamiak, Borkowski, 2020, s. 499; Przybysz, 2021). Taki podmiot nie ma w sprawie interesu prawnego, ale ustawodawca, mając na uwadze cele, które on reprezentuje (np. ochronę praworządności, ochronę praw i wolności obywatelskich), przyznał mu prawo brania udziału w postępowaniu dotyczącym osoby trzeciej (w przypadku organizacji społecznej – musi ona zostać dopuszczona przez organ administracji publicznej do udziału w postępowaniu). Takiemu podmiotowi przysługują prawa procesowe strony w sytuacji, gdy uczestniczy w postępowaniu administracyjnym. Oznacza to, że może on m.in. składać wnioski dowodowe w celu ustalenia stanu faktycznego sprawy, co ma miejsce w postępowaniu mediacyjnym.

Jednak na to, aby mediacja mogła zostać przeprowadzona, musi pozwalać na charakter sprawy (art. 96a § 1 k.p.a.). Aktualnie ustawodawca posługuje się zwrotem niedookreślonym, przez co utrudnione jest sprecyzowanie katalogu spraw o potencjale mediacyjnym. W doktrynie pojawiały się próby rozwiązania tej kwestii. Warto w tym miejscu powołać się na pracę Agnieszki Kocot-Łaszczy i Grzegorza Łaszczy, omawiającą przesłanki dopuszczalności

postępowania mediacyjnego (Kocot-Łaszczyca, Łaszczyca, 2017, s. 172-192). Autorzy publikacji stworzyli katalog spraw o potencjale mediacyjnym. Znalazły się w nim sprawy, w których obowiązek lub uprawnienie przeprowadzenia mediacji może być ukształtowane za pomocą uznania administracyjnego, co chociaż po części rozwiązuje problem.

Przeprowadzenie mediacji wydaje się dopuszczalne w sprawach, w których organ wydaje decyzje w oparciu o uznanie administracyjne, a zatem gdy ma możliwość wyboru konsekwencji prawnych określonej sytuacji (Jaśkowska, 2010, s. 260). Skoro normy prawa materialnego dają możliwość wyboru konsekwencji prawnych, istnieje możliwość ustalania sposobu rozstrzygnięcia sprawy przez uczestników mediacji. Możliwości podjęcia mediacji nie można wykluczyć również w przypadku upoważnienia organu do wydania decyzji związanej, gdy w normie prawa materialnego jednoznacznie będą ustalone konsekwencje prawne. Zakres mediacji będzie wtedy ograniczony do czynności mających na celu ustalenie stanu faktycznego rozstrzyganej sprawy (Kmieciak, 2004, s. 165), gdyż w ramach prowadzonego postępowania nie mogą być uwzględniane propozycje, które nie będą się mieściły w granicach obowiązującego prawa. Należy więc podzielić pogląd, że mediacja jest możliwa nie tylko w takich sprawach, w których przepisy prawa materialnego regulują ich rozpoznanie i rozstrzygnięcie, ale generalnie w takich, w których występują strony o spornych interesach (Adamiak, Borkowski, 2020, s. 496).

Z redakcji art. 96a § 3 k.p.a. wynika, że celem mediacji jest 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. Podczas mediacji wyjaśnia się zatem stan faktyczny sprawy, analizuje przepisy prawa, które mają zastosowanie w danej sprawie i następnie dokonuje dotyczących załatwienia sprawy ustaleń, które będą satysfakcjonować uczestników mediacji oraz mieścić się w granicach obowiązującego prawa. Nie może umknąć uwadze, że organ administracji publicznej związany jest zasadą praworządności, określoną w art. 7 Konstytucji RP oraz w art. 6 i art. 7 k.p.a. Zatem dokonane w trakcie mediacji ustalenia będą wiązały ten organ, jeżeli będą się mieściły w granicach obowiązującego prawa. W przeciwnym razie – organ nie będzie mógł rozstrzygnąć sprawy w drodze decyzji, zgodnie z ustaleniami przyjętymi w trakcie mediacji, czy zatwierdzić ugody zawartej przed mediatorem. Cele mediacji administracyjnej wpisują się w szereg ogólnych zasad postępowania administracyjnego. Dzięki mediacji administracyjnej można realizować zasadę prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.), adekwatności i proporcjonalności (art. 7b k.p.a.), pogłębiania zaufania, udzielania informacji, wysłuchania strony, wyjaśniania motywów

decyzji, szybkości i efektywności postępowania oraz polubownego rozstrzygnięcia kwestii spornych (art. 8-13 k.p.a.).

Omawiając regulacje odnoszące się do mediacji w postępowaniu administracyjnym ogólnym, należy również wskazać, że cechuje się ona dobrowolnością oraz poufnością. Dobrowolność mediacji oznacza, że podmioty w niej uczestniczące nie są do tego przymuszane, a ich dyspozycji poddana jest zarówno kwestia samego uczestnictwa w mediacji, jak i wypracowania oraz przyjęcia konkretnego rozwiązania; dobrowolność udziału w mediacji jest fundamentem tej instytucji (Mól, 2001, s. 31; Sieniuc, 2017, s. 33 i n.). Z kolei z art. 96j § 1 k.p.a. wynika, że mediacja nie jest jawna. Poufność może zostać wyłączona wolą uczestników mediacji, którzy stosowne oświadczenia powinni złożyć jednomyślnie. Obowiązek zachowania tajemnicy rozciąga się na mediatora, uczestników mediacji oraz inne osoby biorące w niej udział (w szczególności będą to pełnomocnicy stron), zatem zasada nieujawniania informacji dotyczy zarówno organu administracji publicznej i stron postępowania wraz z ich pełnomocnikami, jak i organu współdziałającego oraz podmiotów na prawach strony, biorących udział w postępowaniu mediacyjnym. Poufność mediacji obowiązuje nie tylko podczas jej trwania, ale również po jej zakończeniu. Wyjątkiem będzie sytuacja, gdy uczestnicy postanowią zrezygnować z tajemnicy mediacji. Ich wola powinna być jednak wyrażona w formie pisemnej, której treść nie będzie budzić wątpliwości (Adamiak, Borkowski, 2020, s. 510).

Propozycje ugodowe, ujawnione informacje lub złożone w toku mediacji oświadczenia nie mogą być wykorzystywane po jej zakończeniu (art. 96j § 3 k.p.a.). Sprowadza się to do tego, że ujawnione w trakcie mediacji okoliczności nie będą brane pod uwagę w dalszym toku postępowania rozpatrywanej sprawy, jak również w innych prowadzonych przez organy sprawach. Wskazany zakaz dowodowy nie dotyczy jednak ustaleń oraz informacji zawartych w protokole z przebiegu mediacji. Należy również zauważyć, że do akt postępowania nie włącza się dokumentów i innych materiałów, które nie znajdują się w materiałach zebranych w sprawie, 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 k.p.a.).

Mediacja może zostać wszczęta z urzędu lub na wniosek strony. W związku z tym, że z zawartej w art. 13 k.p.a. zasady polubownego załatwiania spraw wynika obowiązek rozważenia przez organ możliwości polubownego rozstrzygnięcia kwestii spornych podczas mediacji, organ powinien proponować stronom skorzystanie z tej instytucji, jeżeli oczywiście pozwala na to charakter sprawy. O możliwości przeprowadzenia mediacji organ prowadzący

sprawę zawiadamia strony oraz organ współdziałający, w przypadku, gdy organ ten nie zajął jeszcze stanowiska (art. 96b § 1 k.p.a.). W zawiadomieniu organ administracji publicznej zwraca się do stron o wyrażenie zgody na mediację i o ewentualne wskazanie osoby mediatora oraz zamieszcza pouczenie o zasadach prowadzenia mediacji i jej kosztach (art. 96b § 3 i 4 k.p.a.). W pouczeniu organ powinien zatem poinformować o poufności i dobrowolności mediacji, o prawie do odstąpienia od udziału w niej na każdym etapie, a także o możliwości sprzeciwu uczestników mediacji wobec dostępu mediatora do akt sprawy.

Termin na wyrażenie zgody na udział w mediacji przez uczestników wynosi czternaście dni. W przypadku niewyrażenia zgody lub upłynięcia przewidzianego na odpowiedź czasu, mediacja nie dochodzi do skutku. Przepisy regulują formę wyrażenia zgody przez strony na udział w mediacji. Wyrażona zgoda powinna mieć formę pisemną lub dokumentu elektronicznego, a jej treść nie może budzić wątpliwości. Z kolei zgoda organu nie musi być wyrażona w sposób sformalizowany, będzie bowiem wynikała z czynności podejmowanych przez organ odnoszących się do potencjalnej mediacji w rozpatrywanej sprawie, w szczególności – z zawiadomienia o możliwości przeprowadzenia mediacji (Adamiak, Borkowski, 2020, s. 502).

W przypadku, gdy uczestnicy mediacji wyrazili zgodę na jej przeprowadzenie, organ administracji publicznej wydaje stosowne postanowienie o skierowaniu sprawy do mediacji. W postanowieniu tym zostaje wskazany mediator, którego uczestnicy mediacji wybrali. W przypadku braku porozumienia uczestników odnośnie do wyboru mediatora, wybiera go organ administracji publicznej. Dokonując wyboru mediatora organ bierze pod uwagę osobę posiadającą odpowiednią wiedzę i umiejętności w zakresie prowadzenia mediacji w sprawach danego rodzaju (art. 96d § 2 k.p.a.). Postanowienie o skierowaniu sprawy do mediacji doręczane jest stronom oraz organowi współdziałającemu (art. 96d § 1 k.p.a.). Na postanowienie o skierowaniu sprawy do mediacji nie przysługuje zażalenie. Kierując sprawę do mediacji organ administracji publicznej odracza rozpatrzenie sprawy na okres do dwóch miesięcy. Termin ten może zostać przedłużony maksymalnie o miesiąc, na zgodny wniosek uczestników mediacji lub z innych ważnych powodów (art. 96e § 1 i 2 k.p.a.). Okresu trwania mediacji nie wlicza się do terminu załatwienia sprawy (art. 35 § 5 k.p.a.).

W związku z art. 96k k.p.a. mediator prowadzi mediację, zmierzając do polubownego rozwiązania sporu m.in. poprzez wspomaganie uczestników mediacji podczas formułowania przez nich propozycji ugodowych. Rolą mediatora jest stworzenie warunków do znalezienia rozwiązania przez uczestników mediacji (Celińska-Grzegorzczak, 2021, s. 670) Mediator nie narzuca w sposób arbitralny określonych rozwiązań. Nie wyklucza to jednak sytuacji, w której

zapropnuje uczestnikom sposób rozstrzygnięcia powstałego sporu (Górzyńska, 2003, s. 374). To jednak od nich będzie zależało, czy skorzystają z przedstawionej przez mediatora propozycji. Rozjemca może korzystać z całego katalogu strategii i technik mediacyjnych – od mediacji facylitatywnej do ewaluatywnej (Zienkiewicz, 2008, s. 61-77). Strony są uprawnione do kształtowania ostatecznej treści zawieranej ugody, ale to mediator, działając w ramach tzw. strategii ewaluatywnej, ma prerogatywy do wspomagania stron w tworzeniu optymalnych opcji rozwiązania sporu, składania propozycji ich wariantów, a nawet podawania argumentów za jednym z nich. Natomiast w ramach tzw. klasycznej (facylitatywnej) mediacji pośrednik jest jedynie tzw. rzecznikiem rzetelnej procedury (ułatwiającej osiągnięcie porozumienia), specjalistą od komunikacji i moderowania dyskursem (Zienkiewicz, 2008, s. 61-77).

Mediatorem może być tylko osoba z zewnątrz, nie może nim być pracownik organu, przed którym toczy się postępowanie w sprawie (art. 96f § 3 k.p.a.). Mediatorem może być każda osoba fizyczna, która posiada pełną zdolność do czynności prawnych i korzysta z pełni praw publicznych (art. 96f § 1 k.p.a.). Tożsamo do mediacji cywilnych nie jest wymagane posiadane przez osobę mediatora wykształcenia kierunkowego (art. 1832 k.p.c.). Jeżeli jednak uczestnikiem mediacji jest organ prowadzący postępowanie, mediatorem może być wyłącznie osoba, która jest wpisana na listę stałych mediatorów lub do wykazu instytucji i osób uprawnionych do prowadzenia postępowania mediacyjnego, którymi administruje prezes sądu okręgowego lub mediator wpisany na listę prowadzoną przez organizację pozarządową lub uczelnię, o której informację przekazano prezesowi sądu okręgowego (tzw. mediator stały – art. 96f § 2 k.p.a.). Z art. 157b § 1 ustawy o ustroju sądów powszechnych (Ustawa, 2001) wynika, że wpisu na listę stałych mediatorów dokonuje prezes sądu okręgowego w drodze decyzji wydawanej na wniosek osoby ubiegającej się o wpis. Takim stałym mediatorem, zgodnie z art. 157a tej ustawy, może być osoba fizyczna, która: posiada pełną zdolność do czynności prawnych oraz korzysta w pełni z praw publicznych (stałym mediatorem nie może być jednak sędzia – wyłączenie nie dotyczy sędziego w stanie spoczynku); ma wiedzę i umiejętności w zakresie prowadzenia mediacji; ukończyła 26 lat; zna język polski; nie była prawomocnie skazana za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe; została wpisana na listę stałych mediatorów prowadzoną przez prezesa sądu okręgowego. Mediatorem w postępowaniu cywilnym nie może być zatem sędzia, chyba że jest sędzią w stanie spoczynku (art. 1832 § 2 k.p.c.). Jak słusznie zauważa Piotr Przybysz w komentarzu do art. 96f k.p.a., ograniczenie to nie będzie się odnosiło do mediatorów prowadzących mediacje w postępowaniu administracyjnym (Przybysz, 2021). Taki sędzia nie zostanie wpisany na listę stałych

mediatorów, ale może być mediatorem jako osoba fizyczna, posiadająca pełną zdolność do czynności prawnych i korzystająca z pełni praw publicznych.

Z kolei z przepisu art. 1832 § 3 k.p.c. wynika, że uczelnie oraz organizacje pozarządowe, w zakresie swoich zadań statutowych, mogą prowadzić listy mediatorów oraz tworzyć ośrodki mediacyjne. Informację o listach mediatorów oraz ośrodkach mediacyjnych przekazuje się prezesowi sądu okręgowego. Mediatorzy wpisani na takie listy nie będą stałymi mediatorami w rozumieniu art. 157a ustawy o ustroju sądów powszechnych, ale zgodnie z art. 96f § 1 i 2 k.p.a. mogą prowadzić mediacje w postępowaniu administracyjnym ogólnym.

Przy prowadzeniu mediacji mediator powinien zachować bezstronność. Bezstronność mediatora rozumiana jest jako jego stosunek do stron. Charakteryzuje się brakiem zaangażowania i reprezentowania interesów którejkolwiek z nich (Antolak-Szymaski, Piaskowska, 2017, s. 121), brakiem relacji „pionowych” (służbowych, stosunku zależności czy podległości) czy „poziomych” (partnerskich). Natomiast w sytuacji znajomości z którąkolwiek ze stron – o czym mediator winien poinformować podczas pierwszego spotkania – brakiem faworyzowania jednej przed drugą. Stan bezstronności odnosi się również do braku emocjonalnego zaangażowania (okazywania sympatii) lub pokusy wspierania jednej ze stron mediacji. Tak rozumiana bezstronność związana jest z neutralnością mediatora wobec przedmiotu sporu oraz brakiem jego interesu w rozwiązaniu zaistniałego sporu w jakikolwiek sposób (Waszkiewicz, 2009, s. 162 i n.). Mediator powinien niezwłocznie ujawnić okoliczności, które mogłyby wzbudzić wątpliwość co do jego bezstronności, w tym okoliczności, o których mowa w art. 24 § 1 i 2 k.p.a. (art. 96g § 1 k.p.a.). Mediator ma obowiązek odmówić przeprowadzenia mediacji – w przypadku, gdy istnieje wątpliwość co do jego bezstronności – i niezwłocznie zawiadomić o tym uczestników mediacji oraz organ administracji publicznej, jeśli nie jest on uczestnikiem mediacji (art. 96g § 2 k.p.a.). Organ, po otrzymaniu takiego zawiadomienia, powinien podjąć czynności mające na celu wyznaczenie kolejnego mediatora. Może jednak zdarzyć się sytuacja, że uczestnicy mediacji zrezygnują z jej dalszego prowadzenia. W takim przypadku organ sam załatwia sprawę w drodze decyzji.

Katarzyna Celińska-Grzegorzyc zauważa, że mediator, będąc osobą bezstronną i neutralną, nie powinien zajmować stanowiska co do potencjalnego rozstrzygnięcia sprawy, w której przeprowadzana jest mediacja (Celińska-Grzegorzyc, 2021, s. 668). Wydaje się jednak, że mediator ma prawo zaproponować uczestnikom rozstrzygnięcie sprawy. Wynika to wprost z roli, jaką odgrywa mediator, gdyż ma on obowiązek wspierać uczestników w formułowaniu przez nich propozycji mediacyjnych. Jednakże, to sami uczestnicy decydują, czy przystają na określone rozstrzygnięcie oraz czy je zaakceptują. Znaleźnien



kompromisowego rozwiązania spowoduje, że mediacja okaże się skuteczna, tj. zakończy się polubownym rozstrzygnięciem sporu.

Zadaniem mediatora jest sporządzenie dokumentu określanego jako protokół z przebiegu mediacji, który następnie jest przedłożony organowi administracji publicznej w celu włączenia go do akt sprawy. Odpis tego protokołu mediator doręcza uczestnikom mediacji (art. 96m § 1 i 3 k.p.a.). Protokół ten sporządza się na piśmie, a jego treść winna obejmować elementy wymienione w art. 96m § 2 k.p.a. Szczególne znaczenie przypisać należy, wymienionym w art. 96m § 2 pkt 4 k.p.a., dokonany ustaleniom co do sposobu załatwienia sprawy. Wydaje się, że omawiane postanowienia procedury administracyjnej, analogicznie do mediacji w postępowaniu cywilnym, przewidują w istocie sporządzenie dokumentu potwierdzającego odbycie mediacji oraz zawierającego jej ustalenia, nie zaś relacjonującego jej przebieg (Kędziora, 2017, s. 574-575; Antolak-Szymanski, Piaskowska, 2017, s. 209).

Mediacja może się zakończyć poprzez:

- a) postanowienie organu administracji publicznej o zakończeniu mediacji w sytuacji, gdy w terminie wyznaczonym przez organ na podstawie art. 96e § 1 lub § 2 k.p.a. nie zostaną osiągnięte cele mediacji; po wydaniu postanowienia o zakończeniu mediacji organ dalej prowadzi postępowanie i załatwia sprawę wydając decyzję;
- b) cofnięcie lub zmianę żądania przez stronę postępowania;
- c) załatwienie sprawy przez organ administracji publicznej w drodze decyzji administracyjnej, zgodnie z ustaleniami zawartymi w protokole z przebiegu mediacji;
- d) zawarcie ugody przed mediatorem w przypadku, gdy uczestnikami mediacji były wyłącznie strony postępowania, jednak taka ugoda musi być jeszcze zatwierdzona przez organ administracji publicznej (art. 118 § 1 w związku z art. 121a k.p.a.).

Zasadą jest odpłatne realizowanie czynności przez mediatora. Przysługuje mu wynagrodzenie oraz zwrot wydatków. Wyjątkiem będzie sytuacja, gdy mediator wyrazi zgodę na prowadzenie mediacji bez wynagrodzenia, jednak w tym przypadku i tak przysługuje mu prawo do zwrotu poniesionych wydatków. Ustawa nowelizująca wprowadziła do k.p.a. delegację ustawową, na mocy której ustalenie wysokości wynagrodzenia mediatora oraz jego wydatków podlegających zwrotowi należy do ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Ustalając wysokość wynagrodzenia, minister winien mieć na względzie rodzaj sprawy oraz stopień sprawności przebiegu mediacji. Wykonując wskazaną delegację ustawową, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wydał rozporządzenie 02.06.2017 r. w sprawie wysokości wynagrodzenia i podlegających zwrotowi wydatków mediatora w postępowaniu administracyjnym (Rozporządzenie, 2017). W sprawach o należności

pieniężne wynagrodzenie mediatora wynosi 1% wartości tych należności, jednak nie mniej niż 150 zł i nie więcej niż 2000 zł za całość postępowania mediacyjnego (§ 2 ust. 1 rozporządzenia). Z kolei w sprawach dotyczących: koncesji, zezwoleń lub pozwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej, budownictwa i architektury, zagospodarowania przestrzennego, ochrony środowiska i przyrody, gospodarki wodnej, nieruchomości, rolnictwa i leśnictwa, własności przemysłowej – wynagrodzenie mediatora wynosi za pierwsze posiedzenie 150 zł, a za każde kolejne – 100 zł, łącznie nie więcej niż 2000 zł (§ 2 ust. 2 rozporządzenia). W pozostałych sprawach wynagrodzenie mediatora za prowadzenie postępowania mediacyjnego wynosi za pierwsze posiedzenie 150 zł, a za każde kolejne – 100 zł, łącznie nie więcej niż 450 zł (§ 2 ust. 3 rozporządzenia).

Organ administracji niezwłocznie po doręczeniu protokołu z przebiegu mediacji wydaje postanowienie w sprawie ustalenia wysokości kosztów mediacji (art. 264 § 1a k.p.a.). Z przepisu art. 961 § 2 k.p.a. wynika, że zasadniczo podmiotem zobowiązanym do pokrycia kosztów mediacji jest organ administracji publicznej. Wydaje się, że takie rozwiązanie uznać należy za słuszne, ponieważ warto mieć na względzie, że sprawnie prowadzona i efektywna mediacja może w znaczny sposób odciążyć organ prowadzący postępowanie. Z kolei w sprawach, w których może być zawarta ugoda – koszty te pokrywają w równych częściach strony, chyba że postanowią one inaczej. Koszty mediacji są pokrywane niezwłocznie po jej zakończeniu (art. 961 § 3 k.p.a.). Zatem uczestnik mediacji po otrzymaniu postanowienia w sprawie ustalenia wysokości tych kosztów będzie zobowiązany do ich niezwłocznego uiszczenia.

## **Podsumowanie**

Podsumowując należy wskazać, że wprowadzona do postępowania administracyjnego ogólnego instytucja mediacji może być stosowana w sprawach, w których istnieje rozbieżność interesów stron (np. między inwestorem a mieszkańcami – w sprawie lokalizacji inwestycji), ale również w przypadku, gdy zaistnieje konflikt interesu publicznego z interesem indywidualnym jednostki (np. na stronę ma być nałożony obowiązek albo ma dojść do ograniczenia uprawnień strony). Podczas mediacji ustalany jest stan faktyczny sprawy, ale jednocześnie ułatwiona jest komunikacja pomiędzy uczestnikami sporu, którzy mogą przedstawić swoje argumenty i dokonać ewentualnych ustępstw – tak, aby uzgodnić rozstrzygnięcie sprawy satysfakcjonujące wszystkich uczestników. Należy również zauważyć, że w trakcie takich bezpośrednich uzgodnień uczestnicy mają możliwość wyjaśnienia nie tylko okoliczności faktycznych, ale również prawnych, które w konkretnej sprawie nie pozwalają na

wydanie rozstrzygnięcia zgodnego z interesem strony. W takiej sytuacji istnieje możliwość, że strona, która otrzyma niekorzystną dla siebie decyzję, nie wnieśli odwołania a następnie skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Natomiast w przypadku wniesienia przez stronę odwołania, przeprowadzenie mediacji i wyjaśnienie okoliczności faktycznych oraz prawnych sprawy może skutkować jego cofnięciem przez stronę albo przynajmniej spowodować, że wydana w postępowaniu odwoławczym decyzja nie zostanie zaskarżona do sądu administracyjnego.

## **Bibliografia**

Adamiak, B., Borkowski, J. (2020). *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck.

Antolak-Szymanski, K., Piaskowska, O. M. (2017). *Mediacja w postępowaniu cywilnym. Komentarz*, Warszawa: Wolters Kluwer.

Celińska-Grzegorzczak, K. (2021). W: Hauser, R., Wierzbowski, M. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck.

Federczyk, W. (2013). *Mediacja w postępowaniu administracyjnym i sądowniczym*. Warszawa: Lex a Wolters Kluwer business.

Górzyńska, T. (2003). Poszukiwanie konsensusu w miejsce jednostronności, czyli administracja inaczej. W: Niewiadomski, Z., Cieślak, Z. (red.), *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*. Warszawa: UKSW.

Jaśkowska, M. (2010). Pojęcie uznania administracyjnego. W: Hauser, R., Niewiadomski, Z., Wróbel, A. (red.), *Instytucje prawa administracyjnego. System Prawa Administracyjnego*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.

Kędziora, R. (2017). *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.

Kmieciak, Z. (2004). *Mediacja i koncyliacja w prawie administracyjnym*. Kraków: Zakamycze.

Kocot-Łaszczycza, A., Łaszczycza, G. (2017). Dopuszczalność mediacji w ogólnym postępowaniu administracyjnym. W: Gronkiewicz, A., Ziółkowska, A. (red.), *Nowe instytucje procesowe w postępowaniu administracyjnym w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego*. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.

Mól, A. (2001). Pojęcie i znaczenie alternatywnych metod rozstrzygnięcia sporów (ADR), *Przegląd Prawa Handlowego*, 12.

Przybysz, P. (2021). *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

Sieniuc, M. (2017). Mediacja w postępowaniu administracyjnym. W: Hauser, R., Niewiadomski, Z., Wróbel, A. (red.), *Prawo procesowe administracyjne. System Prawa Administracyjnego*. Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck.

Tabernacka, M. (2018). *Negocjacje i mediacje w sferze publicznej*. Warszawa: Wolters Kluwer.

Waszkiewicz, P. (2009). *Zasady mediacji*. W: Gmurzyńska, E., Morek, R. (red.), *Mediacje. Teoria i praktyka*. Warszawa: Oficyna a Wolters Kluwer business.

Zienkiewicz, A. (2008). Różnorodny paradygmat mediacji - odpowiedź na wielocelowość dyskursu mediacyjnego, *Kwartalnik ADR. Arbitraż i mediacja*, 2, 61–77.

*Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw* (2017). Dz.U. 2017, poz. 935. Pobrano z: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20170000935/T/D20170935L.pdf>

*Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych* (2001). Dz.U. 2021, poz. 1080, 1236. Pobrano z: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20010981070/U/D20011070Lj.pdf>

*Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego* (1960). Tekst jednolity oprac. na podst. Dz. U. 2021 r. poz. 735, 1491, 2052. Pobrano z: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19600300168/U/D19600168Lj.pdf>

*Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw*. Druk sejmowy nr 1183.

*Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 czerwca 2017 r. w sprawie wysokości wynagrodzenia i podlegających zwrotowi wydatków mediatora w postępowaniu administracyjnym* (2017). Dz.U. 2017, poz. 1088. Pobrano z: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20170001088/O/D20171088.pdf>