

PRZEGLĄD PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

(10)2025 • DOI: 10.17951/ppa.2025.10.177-192

OKRĘGOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH W KIELCACH

ALICJA SZYBALSKA

alicja.szybalska@wp.pl

ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0005-1926-2638>

Mediacja w obszarze prawa administracyjnego – wybrane problemy

Mediation in the Area of Administrative Law – Selected Problems

Wprowadzenie

Instytucja mediacji jest stosunkowo nowym instrumentem w ramach postępowania administracyjnego, wprowadzonym dopiero na skutek szerokiej nowelizacji przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w 2017 r. Nie jest to jednak rozwiązanie nieznane wcześniej w polskim systemie prawnym, występuje bowiem oraz jest wykorzystywane na gruncie postępowania cywilnego i karnego, a także obecnie w prawie międzynarodowym¹.

Pojęcie samej mediacji nie wynika z ustawowych unormowań, ale jest definiowane w prawie polskim przez wielu przedstawicieli doktryny.

Mediacja (łac. *mediatio*) oznacza pośrednictwo. W ujęciu encyklopedycznym definiowana jest jako procedura załatwiania sporów – gdy strony nie mogą uregulować sporu w bezpośrednich rokowaniach, to korzystają z pomocy innego

¹ M. Wierzbowski, R. Stankiewicz (red.), *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 174.

podmiotu, który udziela im rad i wskazówek². Zgodnie z definicją słownikową mediacja to pośrednictwo w sporze, które ma na celu pomoc i ułatwienie w dojściu do porozumienia przez skonfliktowane strony³. Ciekawą ocenę pojęcia mediacji przytacza Z. Kmiecik, odwołujący się do łacińskich słów *mediatio* (pośredniczenie) i *medius* (środkowy). W tym ujęciu mediacja jest pokojowym postępowaniem, w trakcie którego osoba trzecia podejmuje próbę doprowadzenia do zbliżenia stanowisk każdej ze stron, złagodzenia obecnych napięć oraz stworzenia argumentów do znalezienia akceptowanego przez wszystkich rozwiązania⁴.

Mediacja (*mediation*), obok negocjacji (*negotiation*) i arbitrażu (*arbitration*), stanowi jedną z podstawowych form alternatywnych metod rozwiązywania konfliktów (ADR – *alternative dispute resolution*). Najogólniej rzecz ujmując, ADR można określić jako polubowne i pojednawcze formy (sposoby) opanowywania (rozwiązywania i rozstrzygania) sporów, oparte zwłaszcza na idei dążenia do osiągnięcia porozumienia stron, w tym poprzez likwidację przyczyn konfliktu oraz poprawę wzajemnej komunikacji, relacji i przyjęcie tzw. orientacji perspektywnej, czyli ustanowienie podstaw konstruktywnej współpracy w przyszłości⁵.

W literaturze podnosi się, że mediacja ma ułatwić wypracowanie konsensusu między stronami sporu, którego „prawnym wyrazem będzie rodzące konsekwencje prawne działanie (zaniechanie), np. zawarcie ugody, cofnięcie pozwu lub skargi do sądu albo odstąpienie od ich wniesienia czy też uchylenie decyzji administracyjnej”⁶.

W sferze publicznej, rozumianej jako obszar działań organów państwa, mediacja przybiera postać różnych zinstytucjonalizowanych i niezinstytucjonalizowanych form działania organów państwa lub osób zatrudnionych w strukturach państwa. Mediacja w sferze publicznej może znaleźć zastosowanie zarówno w zakresie stosunków regulowanych prawem publicznym, jak i w sferze stosunków cywilnoprawnych, których stronami są organy władzy publicznej⁷.

Implementacja instytucji mediacji jako instytucji prawa prywatnego do prawa postępowania administracyjnego jako prawa publicznego jest rozwiązaniem, które w obecnej formie wciąż będzie generować wiele problemów⁸. Aby mogła

² U. Kalina-Prasznik (red.), *Encyklopedia prawa*, Warszawa 1999, s. 324.

³ M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, t. 2, Warszawa 1979, s. 133.

⁴ Z. Kmiecik, *Mediacja i koncyliacja w prawie administracyjnym*, Kraków 2004, s. 27.

⁵ A. Zienkiewicz, *Studium mediacji. Od teorii ku praktyce*, Warszawa 2007, s. 24–25; A. Kalisz, A. Zienkiewicz, *Mediacja sądowa i pozasądowa. Zarys wykładu*, Warszawa 2014, s. 4–5.

⁶ Z. Kmiecik, *Mediacja...*, s. 26. Na temat znaczenia mediacji jako narzędzia wspierającego osiągnięcie satysfakcjonującego dla stron i organu wyniku zob. także: idem, *W poszukiwaniu modelu postępowania odpowiadającego naturze administracji publicznej*, „Państwo i Prawo” 2015, z. 11, s. 14.

⁷ M. Tabernacka, *Negocjacje i mediacje w sferze publicznej*, Warszawa 2018, s. 33.

⁸ A. Kokoszkiewicz, *Implementacja instytucji prawa prywatnego do prawa publicznego na przykładzie mediacji w kodeksie postępowania administracyjnego – remedium czy placebo?*, „Krytyka Prawa” 2017, nr 3, s. 89–103.

zostać przeprowadzona mediacja, musi na to pozwalać charakter sprawy. Jej przeprowadzenie jest oczywiście dopuszczalne w sprawach, w których organ wydaje decyzje uznaniowe, a zatem gdy organ ma możliwość wyboru konsekwencji prawnych określonej sytuacji⁹ oraz jeśli strony wyrażają na to wolę.

W ostatnich latach obserwuje się spadek liczby spraw kierowanych do mediacji w obszarze prawa administracyjnego publicznego¹⁰. Co sprawia, że mediacja w tej dziedzinie prawa nie zyskała na popularności? Zjawisko to rodzi konieczność pogłębionej analizy czynników instytucjonalnych i prawnych mogących ograniczać stosowanie mediacji.

Główną metodą badawczą, jaką wykorzystano w niniejszym artykule, jest metoda dogmatyczno-prawna, polegająca na analizie przepisów prawa oraz przeglądzie literatury i orzecznictwa dotyczącego badanego obszaru.

Istota i cel mediacji w postępowaniu administracyjnym

Mediacja w postępowaniu administracyjnym (mediacja administracyjna) jest alternatywnym sposobem w stosunku do klasycznego i sformalizowanego postępowania administracyjnego. Należy pamiętać o tym, że 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. Ze względu na występujący w tej mediacji podmiot, a mianowicie organ administracji publicznej, ustalenia dokonane w toku mediacji nie mogą być dowolne, a działania podjęte po zakończeniu mediacji administracyjnej muszą być w pełni zgodne z prawem.

Mediacja w sprawach administracyjnych została wprowadzona do ogólnego postępowania administracyjnego w 2017 r.¹¹ w ramach kompleksowej reformy kodeksu postępowania administracyjnego¹². Celem tej reformy było: usprawnienie postępowania administracyjnego oraz skrócenie czasu jego trwania; zmniejszenie liczby rozstrzygnięć kasatoryjnych; bardziej partnerskie podejście administracji do obywateli poprzez wprowadzenie zasad i szczegółowych regulacji pozwalających na

⁹ M. Jaśkowska, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1: *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 260.

¹⁰ Zob. B. Chludziński, B. Pilitowski, *Przyczyny spadku liczby spraw kierowanych do mediacji w postępowaniu sądowoadministracyjnym w opinii sędziów i referendarzy sądowych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2023, nr 3, s. 128–135.

¹¹ Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2017, poz. 935). Ustawa weszła w życie z dniem 1 czerwca 2017 r.

¹² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. 2020, poz. 256, ze zm.), dalej: k.p.a.

efektywniejszą realizację zasady pogłębiania zaufania obywateli do władzy publicznej oraz na wykorzystanie metod polubownego rozwiązywania kwestii spornych.

Mediacje w postępowaniu administracyjnym regulowane są przepisami art. 13 k.p.a. oraz rozdziału 5a, obejmującego przepisy art. 96a–96n k.p.a. Ponadto do mediacji podejmowanych w tym trybie mają odpowiednie zastosowanie przepisy art. 117–121 k.p.a., regulujące postępowanie w przedmiocie ugody administracyjnej¹³. Dodatkowo w obecnym stanie prawnym szczególne przepisy regulujące konkretne typy przypadków prowadzenia mediacji zostały zawarte w odrębnym akcie prawnym – w ustawie Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁴.

Warunkiem przeprowadzenia mediacji w ramach procedury administracyjnej jest zawisłość sprawy, co wynika z faktu, że ma być ona częścią postępowania. Stwierdzenie „warstwy mediacyjnej” (potencjału mediacyjnego) sprawy administracyjnej wymaga w każdym przypadku analizy przepisów prawa materialnego, wyznaczających podstawę prawną jej załatwienia. Zabieg ten pozwala na określenie charakteru uprawnienia lub obowiązku¹⁵. Przykładami spraw, których charakter sprzyja zastosowaniu mediacji, są m.in. postępowania z zakresu planowania przestrzennego (ustalania warunków zabudowy).

Celem mediacji zgodnie z art. 96a § 3 k.p.a. jest wyjaśnienie i rozważenie okoliczności faktycznych i prawnych sprawy administracyjnej oraz dokonanie ustaleń dotyczących jej załatwienia w granicach obowiązującego prawa, w tym poprzez wydanie decyzji lub zawarcie ugody. Jeżeli powyższe założenia nie zostaną zrealizowane w podstawowym terminie 2 miesięcy lub w przedłużonym terminie 3 miesięcy, organ administracji publicznej obowiązany jest wydać postanowienie o zakończeniu mediacji i przystąpić do załatwienia sprawy administracyjnej w normalnym trybie (w oparciu o swoją kompetencję)¹⁶.

Cele mediacji administracyjnej wpisują się w szereg ogólnych zasad postępowania administracyjnego¹⁷, wśród których znajdują się zasady: prawdy obiektywnej, pogłębiania zaufania, udzielania informacji, wysłuchania strony, wyjaśniania motywów decyzji oraz polubownego rozstrzygnięcia kwestii spornych (art. 7–13 k.p.a.).

¹³ J. Filaber (red.), *Mediacje. Podstawy prawne i praktyka stosowania*, Warszawa 2024, s. 21.

¹⁴ Ustawa z dnia 30 czerwca 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. 2024, poz. 935, 1685, ze zm.), dalej: p.p.s.a.

¹⁵ A. Kocot-Łaszczyca, G. Łaszczyca, *Mediacja w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2018, s. 71.

¹⁶ M. Wierzbowski, R. Stankiewicz (red.), *op. cit.*, s. 179.

¹⁷ W świetle utrwalonego orzecznictwa sądów administracyjnych zasady ogólne postępowania administracyjnego stanowią integralną część przepisów regulujących procedurę administracyjną, a co za tym idzie są dla organów wiążące na równi z innymi przepisami tej procedury, co w toku postępowania daje stronie gwarancje procesowe w zakresie ochrony jej prawnie uzasadnionych interesów. Zob. wyrok NSA z dnia 17 listopada 2015 r., II OSK 553/14, Legalis nr 1449417.

Celem wtórnym mediacji administracyjnej jest szybsze, a także satysfakcjonujące dla wszystkich kończenie postępowań zagrożonych niekontrolowaną eskalacją problemu¹⁸. Należy podzielić pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego, że sam fakt podejmowania działań mających na celu „polubowne” załatwienie sprawy nie stanowi usprawiedliwienia dla stwierdzonego w sprawie opieszałego podejmowania poszczególnych czynności procesowych¹⁹. Stąd też przeprowadzenie mediacji nie może być uznane za potencjalny powód przewlekłości postępowania administracyjnego.

Uczestnicy mediacji w postępowaniu administracyjnym

Postępowanie mediacyjne może toczyć się zarówno w pierwszej, jak i w drugiej instancji, a jego uczestnikami mogą być nie tylko strony postępowania, lecz także strona i organ administracji publicznej, będący z ową stroną w sporze²⁰. Układ tych uczestników jest zróżnicowany w zależności od tego, z jakiego rodzaju konfliktem mamy do czynienia. Jeżeli mediacja dotyczy sporu horyzontalnego (pomiędzy stronami postępowania), to do grona jej uczestników zaliczamy tylko pozostające w sporze strony. Jeżeli natomiast mediacja ma być prowadzona w sprawach sporu wertykalnego, to jej uczestnikami są organ administracji oraz strona (strony) postępowania²¹. W takim układzie, z uwagi na niezbędność udziału co najmniej dwóch uczestników mediacji, jej wymiar podmiotowy przyjmuje postać „we troje” i prowadzi do określenia mediacji jako dialogu, czyli pokojowej wymiany myśli między trzema podmiotami²². Organem prowadzącym postępowanie jest organ administracji publicznej w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a.²³. Mediacja może być przeprowadzona z urzędu lub na wniosek strony. We wniosku strona może wskazać mediatora. Może to być w zasadzie każda osoba fizyczna, która posiada pełną zdolność do czynności prawnych i korzysta z pełni praw publicznych, za wyjątkiem pracownika organu administracji publicznej, przed którym toczy się postępowanie w sprawie²⁴.

¹⁸ A. Szpor, *Mediacja w prawie administracyjnym*, [w:] *Mediacje. Teoria i praktyka*, red. E. Gmurzyńska, R. Morek, Warszawa 2018, s. 431.

¹⁹ Wyrok NSA z dnia 23 lutego 2021 r., III OSK 3167/21, Legalis nr 2611881.

²⁰ J. Filaber (red.), *op. cit.*, s. 21.

²¹ Z. Kmiecik, W. Chróścielewski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 520.

²² A. Kalisz, *Mediacja jako forma dialogu w stosowaniu prawa*, Warszawa 2016, s. 93, 96.

²³ A. Kocot-Łaszczyca, Grzegorz Łaszczyca, *op. cit.*, s. 86.

²⁴ Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2019, s. 161–162.

Bardzo istotnym podmiotem uczestniczącym w mediacji, a właściwie podmiotem prowadzącym wszelkie czynności, jest mediator²⁵. Mediator, uczestnicy mediacji i inne osoby biorące udział w mediacji są obowiązani zachować w tajemnicy wszelkie informacje, o których dowiedzieli się w związku z prowadzeniem mediacji, chyba że uczestnicy mediacji postanowią inaczej (art. 96j § 2 k.p.a.). Zarówno organ administracji publicznej, jak i strony postępowania oraz ich pełnomocnicy są zatem zobowiązani do nieujawniania tych informacji, ale dotyczy to również organu współdziałającego oraz podmiotów na prawach strony biorących udział w postępowaniu mediacyjnym. Wyjątkiem będzie sytuacja, gdy uczestnicy mediacji postanowią zrezygnować z tajemnicy mediacji. Ich wola powinna być jednak wyrażona w formie pisemnej, której treść nie będzie budzić wątpliwości²⁶.

Co do bezstronności mediatora, ocenia się ją podobnie jak w przypadku mediacji cywilnych, czyli musi on zapewnić taki sam standard bezstronności. Jeśli wystąpią okoliczności świadczące o możliwości niezachowania bezstronności przez mediatora, ma on obowiązek niezwłocznie je ujawnić. Chodzi przede wszystkim o analogiczne okoliczności uzasadniające wyłączenie pracownika z udziału w rozstrzygnięciu sprawy (art. 24 § 1 i 2 k.p.a.). Mediator zawiadamia o tym uczestników mediacji oraz organ administracji publicznej także wtedy, gdy nie jest on uczestnikiem mediacji²⁷.

Uczestnictwo w mediacjach osób udzielających stronom pomocy prawnej w wielu sytuacjach jest co najmniej wskazane. Mogą to być zarówno osoby udzielające stronom pomocy prawnej (np. pełnomocnicy procesowi) lub inni specjaliści (np. doradcy podatkowi). Mimo że mediatorzy są ekspertami z zakresu rozwiązywania sporów, to nie zawsze posiadają wyczerpującą wiedzę dotyczącą konkretnych zagadnień prawnych. Udział pełnomocników procesowych i ich ścisła współpraca z mediatorem i stronami oraz konsultowanie propozycji poszczególnych rozwiązań, na które strony byłyby skłonne się zgodzić, są uzasadnione. Pozwala to na zawarcie takiej ugody, która będzie satysfakcjonowała strony i będzie dopuszczalna prawnie, co wyeliminuje ryzyko niezatwierdzenia jej przez organ właściwy w danym postępowaniu²⁸.

Wielu autorów i praktyków jednak uważa, że udział prawników w mediacji jest dosyć kontrowersyjny ze względu na sposób myślenia oraz podejście do sporów i procesu sądowego, z którym przedstawiciele tych zawodów mają najczęściej do

²⁵ M. Wierzbowski, R. Stankiewicz (red.), *op. cit.*, s. 176.

²⁶ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 496.

²⁷ Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, Centrum Mediacji Gospodarczej, *Mediacja w postępowaniu administracyjnym. Podręcznik dla pracowników administracji publicznej*, 2019, <https://www.gov.pl/attachment/64c05284-a18a-4cb5-b495-33c5f118cc9d> (dostęp: 4.06.2025).

²⁸ M. Tabernacka, *op. cit.*, s. 85.

czynienia, a także sposób edukacji prawnej, wewnętrzne uwarunkowania, brak wiedzy o konstruktywnym rozwiązywaniu konfliktów oraz kwestie finansowe. Prawnicy niezbyt dobrze dostosowują się do koncepcji mediacji opartej na współpracy, odejściu od zasady sporności, dążeniu do zawarcia satysfakcjonującego dla obu stron porozumienia czy też wyjściu poza interesy prawne stron²⁹.

Rozpatrując to zagadnienie, należy uznać za wciąż aktualny fakt, że przyjmowanie przez pełnomocników będących prawnikami zmieniających się ról może z jednej strony wspierać proces mediacji, a z drugiej rodzić trudności w dostosowaniu się do każdej z tych ról. Od zaangażowania pełnomocnika, będącego radcą prawnym czy adwokatem, w wy tłumaczenie stronie konsekwencji ugody mediacyjnej oraz charakteru samego postępowania mediacyjnego w kontekście korzyści, może zależeć sukces mediacji. Aspekt ten zasługuje na pogłębioną analizę, ale ze względu na ograniczone ramy niniejszego artykułu ograniczę się jedynie do jego zasygnalizowania.

Mediacje administracyjne – obowiązek czy uprawnienie organu?

Zagadnieniem prawnym, które jest przedmiotem orzecznictwa oraz pogłębionej dyskusji w doktrynie prawa, jest kwestia interpretacji art. 13 k.p.a. pod kątem tego, czy mediacje administracyjne są obowiązkiem, czy też uprawnieniem organu administracji.

Mediacja na gruncie postępowania administracyjnego jest przede wszystkim, obok instytucji ugody administracyjnej, realizacją zasady polubownego rozstrzygnięcia kwestii spornych, zawartej w art. 13 k.p.a. Organy administracji publicznej mają obowiązek dążenia do konsensualnego rozwiązania poprzez zachęcanie stron postępowania i podejmowanie wszelkich niezbędnych czynności potrzebnych do przeprowadzenia mediacji. W szczególności organy powinny wyjaśnić korzyści i możliwości związane z polubownym sposobem załatwienia sprawy spornej³⁰. Organ nie może natomiast przymuszać strony do zawarcia ugody czy też wywierać na nią presji³¹.

Mediacja w postępowaniu administracyjnym nie jest konstrukcją prawnie nieograniczoną. Oparta została na konkretnych przesłankach o zróżnicowanym charakterze. Pozytywną przesłankę dopuszczalności przeprowadzenia mediacji wskazuje przepis art. 96a § 1 k.p.a. w postaci nieostrej formuły: „jeżeli pozwala na

²⁹ R. Sternlight, *Lawyer's Representation of Clients in Mediation, Using Economics and Psychology to Structure Advocacy in a Nonadversarial Setting*, "Ohio State Journal of Dispute Resolution" 1999, vol. 14, s. 315.

³⁰ M. Wierzbowski, R. Stankiewicz (red.), *op. cit.*, s. 175.

³¹ Zob. wyrok NSA z dnia 12 grudnia 2020 r., I OSK 3812/18, Legalis nr 2514979.

to charakter sprawy”, stanowiącej powtórzenie regulacji granic przedmiotowych stosowania ogólnej zasady polubownego załatwienia spraw zgodnie z art. 13 § 1 k.p.a. w odniesieniu do „spraw, których charakter na to pozwala”. Sformułowanie przesłanki dopuszczalności mediacji wymaga zatem stwierdzenia, że mediacja nie jest dopuszczalna w każdej sprawie, co stanowi z kolei przesłankę negatywną przeprowadzenia mediacji. Kodeks postępowania administracyjnego nie dookreśla pojęcia charakteru spraw pozwalających na przeprowadzenie mediacji, co może prowadzić do nadmiernych uogólnień, a w końcu do wadliwych założeń. O charakterze sprawy w odniesieniu do mediacji przesądza przede wszystkim charakter uprawnienia lub obowiązku, które stanowią element przedmiotowy postępowania administracyjnego. Chodzi tu o uprawnienie lub obowiązek, których treść, granice (także czasowe), rozmiar, sposób wykonania lub inne elementy mogą być – w granicach obowiązującego prawa – kształtowane elastycznie. Cechą takiego uprawnienia lub obowiązku jest swoista podzielność, możliwość dostosowania (dopasowania) czy też modelowania w konkretnym przypadku³². Trudno jest więc ocenić pozytywnie taką wątpliwość, skłania bowiem do przemyśleń, czy jest to luka prawna, czy może niejasności interpretacyjne.

W tej części rozważań przyjmuję perspektywę zbieżną z poglądami prezentowanymi przez M. Tabernacką, które moim zdaniem trafnie oddają istotę omawianego tu zagadnienia. Literalne brzmienie art. 13 k.p.a., poprzez ujęcie, że organy administracji publicznej w sprawach, których charakter na to pozwala, „dążą do polubownego rozstrzygnięcia kwestii spornych”, przewiduje kompetencję związaną (obowiązek), czyli będącą przeciwieństwem kompetencji dyskrejonalnej dla organu administracyjnego. Ponadto jeżeli dana sprawa, a konkretnie jej charakter, przesądza o tym, że jest to sprawa o potencjale administracyjnym, to art. 13 § 2 k.p.a. dodatkowo wzmacnia § 1 tego artykułu poprzez sformułowanie „organy administracji publicznej podejmują”, a nie mogą podjąć, „wszystkie uzasadnione na danym etapie postępowania czynności umożliwiające przeprowadzenie mediacji lub zawarcie ugody”. Należy zgodzić się również z poglądem M. Tabernackiej, że organy mają obowiązek udzielania wyjaśnień o możliwościach i korzyściach polubownego załatwienia sprawy, ale mają też obowiązek brać udział w mediacjach. Te niejasności interpretacyjne mogą mieć swoje źródło w treści art. 96a § 4 k.p.a., w którym jest mowa o uczestnikach mediacji w sensie doktrynalnym, gdyż zamiarem ustawodawcy było rozróżnienie, kto jest adresatem rozstrzygnięcia, stroną oraz uczestnikiem mediacji. Dodatkowo art. 96a § 2 k.p.a. mówi o tym, że mediacja jest dobrowolna zarówno dla organu administracji publicznej, jak i dla strony postępowania, ale to nie oznacza, że organ dysponuje dowolnością w zakresie oceny swoich kompetencji, ponieważ art. 13 k.p.a. wprost przesądza

³² A. Kocot-Łaszczyca, G. Łaszczyca, *op. cit.*, s. 64.

o tym, że organ musi podjąć na danym etapie wszystkie czynności niezbędne do przeprowadzenia mediacji. Oczywiście uczestnicy mediacji muszą wyrazić zgodę na przeprowadzenie mediacji. Występuje tutaj jedyny moment w kontekście regulacji wynikającej z art. 96a § 4 k.p.a., w którym organ może nie przystąpić do mediacji, uznając, że jest to sprawa, w której nie ma potencjału mediacyjnego, przy pozytywnym założeniu, że organ się nie myli. Natomiast jeżeli strona nie wyrazi zgody na mediację, to mediacji nie wolno przeprowadzić.

Przechodząc do analizy poruszanej w dotychczasowym orzecznictwie tematyki dotyczącej aspektu charakteru sprawy uzasadniającej mediację w wymiarze materialnym i formalnym, należy przywołać kilka orzeczeń sądów. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 18 grudnia 2019 r. potwierdza stanowisko doktryny, że „organ administracji powinien dążyć do polubownego załatwienia sprawy pod warunkiem, że na takie załatwienie sprawy jest szansa. W sytuacji, w której skarżący kwestionuje całą decyzję o warunkach zabudowy, nie otwierając w rzeczywistości szans na doprowadzenie do załatwienia sprawy w trybie polubownym, trudno przyjąć, aby było to możliwe”³³. Mamy tutaj do czynienia z poziomem oceny potencjału ugodowego. Jeżeli jest to decyzja związana, w której nie było możliwości podjęcia decyzji, a stan faktyczny i prawny sprawy jest jednoznaczny, to nie ma sensu kierować takiej sprawy do mediacji. Z kolei jeżeli taki potencjał jest, to – jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 28 listopada 2005 r. – „organ administracji publicznej, zgodnie z zasadą ogólną załatwienia spraw unormowaną w art. 13 k.p.a., obowiązany jest do poinformowania stron o dopuszczalności załatwienia danej sprawy administracyjnej w formie ugody. Jednak winien to czynić w sytuacjach, w których na podstawie okoliczności sprawy, stopnia zwaśnienia i podejścia stron do przedmiotu sprawy dostrzega realną szansę ugodowego jej załatwienia, zatem w tym względzie właściwe jest również odwołanie się do doświadczenia życiowego pracowników organów administracji”³⁴. Wyrok ten przesądza o obowiązku organu administracji publicznej do poinformowania stron o możliwości rozstrzygnięcia sprawy w drodze ugody administracyjnej, przy czym organ powinien nie tylko dokonać oceny pod względem aspektu formalnego i materialnego, lecz także uwzględnić kontekst psychologiczny i społeczny sytuacji stron.

Odnosząc się do tego, czy mediacje są obowiązkiem, czy może uprawnieniem organu administracji, warto jeszcze zwrócić uwagę na stanowisko zaprezentowane przez Naczelną Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 2 grudnia 2020 r., w którym Sąd przyjął, że „przepisy stwarzają jedynie możliwość przeprowadzenia mediacji, ale nie nakładają takiego obowiązku. Przy czym taka możliwość istnieje

³³ Wyrok WSA z dnia 18 grudnia 2019 r., II SA/GI 1264/19, Legalis nr 2284224.

³⁴ Wyrok WSA z dnia 28 listopada 2005 r., IV SA/Wa 1648/05, Legalis nr 281278.

je wówczas, kiedy pozwala na to charakter sprawy. Niekorzystanie więc przez organ z takiej możliwości nie może być uznane za istotne naruszenie przepisów postępowania, które mogły mieć wpływ na wynik sprawy”³⁵. Należałoby jednak zastanowić się, czy takie sanowanie przez sąd postępowania organu jest zgodne z brzmieniem art. 13 k.p.a., uznając jedynie możliwość dla organu jego przeprowadzenia, a nie obowiązek. Podobnie do tej kwestii odniósł się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w postanowieniu z dnia 16 lutego 2018 r., zgodnie z którym niewyrażenia zgody na przeprowadzenie mediacji nie można zaliczyć do czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień czy obowiązków wynikających z przepisów prawa, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., ponieważ nie jest to czynność władcza organu, wywołująca dla strony określone skutki prawne. Nie jest to czynność, która może być wyłącznie czynnością organu, lecz jest to czynność, której może dokonać każdy potencjalny uczestnik mediacji (organ, strony postępowania) stosownie do art. 96a § 4 k.p.a.³⁶. Tu należałoby się również zastanowić, czy faktycznie niewyrażenia tej zgody nie można zaliczyć do czynności administracji publicznej dotyczących obowiązku (kompetencji związanej) lub uprawnień wynikających z przepisów prawa administracyjnego.

Należy także przywołać orzecznictwo, które poszło w innym kierunku. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 12 września 2018 r. „uchylającym zaskarżoną decyzję, (...) nakazał organom rozważenie przydatności mediacji do załatwienia sprawy, mimo że wydane w sprawie rozstrzygnięcie organu miało charakter związany”³⁷.

W świetle powyższych analiz należy stwierdzić, że w omawianym obszarze nie ma jednolitych stanowisk sądów co do tego, jak należy interpretować przesłankę charakteru sprawy nadającej się do mediacji. Czy jest to obowiązek organu, czy też jego uprawnienie?

Dlaczego mediacja w obszarze administracji publicznej w Polsce nie zyskała na popularności?

Reakcją na niedostatki i słabości orzeczniczego modelu załatwiania spraw, w których pojawiają się elementy sporu, zarówno pomiędzy stronami, jak

³⁵ Wyrok NSA z dnia 2 grudnia 2020 r., II OSK 2461/18, Legalis nr 2532776.

³⁶ Por. postanowienie WSA w Warszawie z dnia 16 lutego 2018 r., IV SA/Wa 3178/17, Legalis nr 1738011; postanowienie NSA z dnia 4 lipca 2018 r., II OSK 1798/18 Legalis nr 1801397.

³⁷ Zob. wyrok WSA z dnia 12 września 2018 r., II SA/Bd 196/18, Legalis nr 1833049. Por. wyrok WSA z dnia 20 marca 2018 r., II SA/Bd 517/17, Legalis nr 1762346.

i w układzie organ administracji – strona³⁸, miała być instytucja mediacji. Wykładnia przepisów o mediacji wymaga uwzględnienia jej specyficznego autonomicznego charakteru, a jednocześnie służebnego w stosunku do postępowania jurysdykcyjnego znaczenia³⁹.

Zanim spróbuję odpowiedzieć na postawione w tej części pracy pytanie, warto wskazać zalety i korzyści płynące z mediacji w postępowaniu administracyjnym, a także zaprezentować ograniczenia w jej stosowaniu oraz bariery utrudniające jej dalszy rozwój.

Do zalet w mediacji można zaliczyć: szybkość postępowania i zakończenia sprawy; nieformalny przebieg postępowania; poufny charakter; efektywną komunikację między administracją publiczną a obywatelem; szansę na uniknięcie postępowania odwoławczego lub postępowania sądowoadministracyjnego; łatwość przedstawienia dowodów i ustalenia faktów, w szczególności w sprawach złożonych i skomplikowanych, w których wyjaśnienie istotnych okoliczności danej sprawy trwa bardzo długo. Niewątpliwie zaletą mediacji jest również to, że stanowi bardzo cenny w obecnej rzeczywistości wyraz nowego podejścia w relacji urząd–strona, w postępowaniu mediacyjnym podmioty te stają się bowiem równorzędnymi partnerami. Zanika więc układ, w którym to władza decyduje o sprawie podmiotu, ponieważ decyzja już została wydana. Mediacja prowadzi w rezultacie do ograniczenia procesów i zmniejszenia napięć społecznych, gdyż stworzona zostaje trzecia droga między akceptacją niechcianej decyzji administracyjnej a postępowaniem sądowym. Ponadto przedstawiciele administracyjni uczą się nowego sposobu myślenia, a tym samym zmiany stosunku strony⁴⁰.

Instytucja mediacji niewątpliwie ma potencjał przejawiający się w pomocy udzielanej w zakresie budowania atmosfery partnerstwa i poszanowania słuszych interesów stron, a także przyspieszaniu załatwiania spraw, gdyż polubowne rozwiązanie kwestii spornych może spowodować, że decyzja nie będzie zaskarżona ani w trybie administracyjnym, ani potem do sądu administracyjnego⁴¹.

Mediacja administracyjna może stanowić efektywny instrument służący przeciwdziałaniu negatywnym zjawiskom występującym w postępowaniu administracyjnym, takim jak przewlekłość postępowania czy nadmierny, a niekiedy również błędnie interpretowany formalizm. Jednocześnie sprzyja realizacji fundamentalnej funkcji organów administracji publicznej, jaką jest równoważenie interesu publicznego oraz indywidualnego interesu stron postępowania.

³⁸ Zob. Z. Kmieciak, *Mediacja...*, s. 15–26.

³⁹ Z. Kmieciak, W. Chróścielewski (red.), *op. cit.*, s. 526–527.

⁴⁰ A. Tombek-Knigawka, W. Kotowski, *Dlaczego kieruję sprawę do postępowania mediacyjnego?*, „Prokuratura i Prawo” 2011, nr 3, s. 119.

⁴¹ A. Kalisz, *Mediacja administracyjna i sądowoadministracyjna*, „Państwo i Prawo” 2018, z. 3, s. 19–39.

Dlaczego zatem mediacja, pomimo wielu zalet i korzyści, w obszarze administracji nie zyskała na popularności? U podstaw tego zjawiska leży wiele zróżnicowanych przyczyn. Polska administracja cechuje się silnie zakorzenioną kulturą legalizmu, zgodnie z którą działania organów muszą opierać się na ściśle określonych przepisach prawa. Nie stanowiłoby to problemu, gdyby nie towarzyszyły temu dodatkowe wątpliwości interpretacyjne, związane z normatywnym pojęciem charakteru sprawy nadającej się do mediacji. Sformułowanie charakteru sprawy jest nieostre i nieprecyzyjne, a przede wszystkim obciążone jest niejasnością co do tego, jakie sprawy nadają się do ugodowego załatwienia, a jakie pozostają poza zakresem takiej możliwości, co skutkuje niechęcią do inicjowania tego procesu.

Systemowe uwarunkowania prawa administracyjnego – regulacji zarówno materialnoprawnych, jak i proceduralnych – stanowią naturalne ograniczenie możliwości powszechnego wykorzystania mediacji jako środka rozwiązywania sporów w tej dziedzinie prawa. Z jednej strony rozwiązania procesowe są uwarunkowane administracyjnoprawną metodą regulacji stosunków prawnych, w których występuje brak równorzędnej pozycji organu administracji publicznej i podmiotów administracyjnych. Tym samym brak równości stron w naturalny sposób utrudnia konsensualne załatwienie sprawy. Z drugiej strony prakseologiczne uzasadnienie ADR ze względu na ich skuteczność – jako przeciwdziałanie nieskuteczności i przewlekłości procedur sądowych – w pełni uzasadnia stosowanie mediacji⁴².

Prowadzenie mediacji w dziedzinie prawa administracyjnego napotyka duże trudności z uwagi na kategorie obowiązku publicznego, kompetencji, właściwości organu administracji oraz konieczności zapewnienia zgodności z prawem podejmowanych rozstrzygnięć. Z taką sytuacją należy się liczyć także obecnie, pomimo wprowadzenia instytucji mediacji do postępowania sądowoadministracyjnego i administracyjnego. Ma to bezpośredni związek z charakterystyczną dla instytucji publicznej kulturą organizacyjną. Wpływ tych uwarunkowań ma bezpośrednie przełożenie na to, czy mediacja będzie stosowana częściej, czy też jedynie okazjonalnie⁴³.

Zarówno organy administracji, jak i strony postępowań, w tym ich pełnomocnicy, często nie posiadają dostatecznej wiedzy na temat procedury mediacyjnej. Brakuje przeszkolonych urzędników gotowych do prowadzenia spraw mediacyjnych, a także wewnętrznych procedur, umożliwiających efektywne kierowanie spraw do mediacji. Dodatkowo niektórzy uczestnicy postępowania wykazują brak zaufania do mediatora wyznaczonego przy współpracy z organem administracji, postrzegają go bowiem jako potencjalnie stronniczego. Choć mediacja

⁴² W. Federczyk, *Mediacja w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2013, s. 49.

⁴³ M. Tabernacka, *op. cit.*, s. 35.

powoduje zawieszenie biegu terminów procesowych, wielu urzędników uznaje ją za zbędny element prowadzący do przedłużenia postępowania. Obawiają się też błędów proceduralnych, które mogłyby zostać wykorzystane w ewentualnym odwołaniu lub skardze do sądu administracyjnego.

Problem wynikający z braku powszechności stosowania mediacji zauważony został również przez wiceminister sprawiedliwości Z. Rudzińską-Bluszcz, która wielokrotnie podkreślała w swojej wypowiedzi: „Naszym zamiarem jest, aby mediacja rzeczywiście stała się skutecznym narzędziem rozwiązywania sporów w Polsce, a nie jedynie pozornym rozwiązaniem. Zależy nam na zrozumieniu, dlaczego mediacja nie zyskała dotąd wystarczającej popularności. Jednocześnie chcemy budować zaufanie do samego procesu mediacji, tak aby obywatele chętniej z niej korzystali. Chcemy, by mediacja była dostępna na etapie przedsądowym i sądowym, odpowiadając na potrzeby obywateli”⁴⁴.

Przyczyny braku popularności mediacji w obszarze administracji publicznej w Polsce wynikają z uprzednio zidentyfikowanych ograniczeń w jej stosowaniu oraz z istniejących barier instytucjonalnych i systemowych, które mogą zagrozić jej dalszemu rozwojowi.

Zakończenie

Instytucja mediacji znalazła swój prawnoustrojowy sens nie tylko na gruncie prawa cywilnego czy karnego, lecz także w specyficznym obszarze występującym w obrocie prawnym, a mianowicie w prawie administracyjnym.

Ekonomika postępowania oraz dążenie do szybkiego wydania decyzji – motywowane względami statystycznymi – nie mogą stanowić uzasadnienia dla odmowy udziału w postępowaniu mediacyjnym, ponieważ mediacja nie powinna być postrzegana jako źródło przewlekłości, lecz jako narzędzie wspierające efektywność postępowania.

Trzeba jednak zastrzec, że z uwagi na przedmiot regulacji prawa administracyjnego mediacja w postępowaniu administracyjnym nie jest instrumentem o powszechnym zastosowaniu. Jej wykorzystanie podlega ograniczeniu nie tylko z uwagi na przesłankę pozytywną dopuszczalności mediacji w postaci charakteru sprawy, lecz w istocie także ze względu na cechy mediacji, czyli zabiegu złożonego organizacyjnie⁴⁵.

⁴⁴ Ministerstwo Sprawiedliwości, *Mediacje i arbitraż. Czy mediacje mogą zastąpić tradycyjne postępowania sądowe?*, 9.04.2025, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/mediacje-i-arbitraz-czy-mediacje-moga-zastapic-tradycyjne-postepowania-sadowe> (dostęp: 29.05.2025).

⁴⁵ A. Kocot-Łaszczyca, G. Łaszczyca, *op. cit.*, s. 147.

Wiedza z zakresu prawa administracyjnego nie jest w Polsce powszechnie rozpowszechniona. Mediator wprawdzie może udzielić fachowego wsparcia w zakresie rozwiązywania konfliktów, pomagając uczestnikom w skutecznym przekazywaniu innym swojego stanowiska, nie zawsze jednak dysponuje pełną i wyczerpującą wiedzą z zakresu prawa administracyjnego. Dużym wsparciem będzie tutaj rola pełnomocnika uczestniczącego w mediacjach, przy czym istotne jest jego nastawienie do mediacji i fachowa wiedza. Niestety, wśród niektórych pełnomocników panuje wciąż przekonanie, że mediacja jest oznaką słabości, jest stratą czasu, a pełnomocnik na pewno „wywalczy” dla swojego mocodawcy korzystniejsze orzeczenie. Takie podejście należy ocenić negatywnie.

Podsumowując, brak popularności mediacji w obszarze prawa administracyjnego wynika z wielu przyczyn. Aby to zmienić, konieczne jest nie tylko promowanie instytucji mediacji, lecz także stworzenie zachęt dla organów administracji. Należy zgodzić się z wyrażonym przez G. Krawiec podglądem, że należałoby zmienić regulacje prawne w zakresie dotyczącym dostosowania procedury do charakteru spraw, a także konieczna jest zmiana mentalności ludzi, chociażby przez dogłębną i wczesną edukację prawną⁴⁶.

W odniesieniu do zmian, które mogą zahamować proces marginalizowania instytucji mediacji na gruncie prawa administracyjnego, można rozważyć następujące propozycje⁴⁷: ustawowe uregulowanie zawodu mediatora, analogicznie do takich zawodów jak radca prawny/adwokat czy doradca podatkowy; unormowanie mediacji w formie odrębnej ustawy, co pozwoliłoby ujednolicić standardy prowadzenia mediacji; ustanowienie mediacji elementem obowiązkowego programu szkolenia osób wykonujących zawód radcy prawnego/adwokata, a także aplikantów tych zawodów oraz pracowników organów administracji publicznej.

W świetle przedstawionych argumentów, pomimo ogólnej pozytywnej oceny mediacji, należy zauważyć, że w dalszym ciągu pozostaje ona mało popularnym sposobem rozwiązywania sporów, co potwierdza obserwowany spadek liczby mediacji w obszarze prawa administracyjnego. Stan ten należy uznać za niepokojący oraz wymagający interwencji i zmian w tym zakresie.

Bibliografia

Adamiak B., [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.

⁴⁶ A. Partyk, *Prof. Krawiec: Mediacja petenta z urzędnikiem to mrzonka*, 10.10.2020, <https://www.prawo.pl/samorzad/mediacja-w-postepowaniu-administracyjnym-nie-przyjela-sie-wywiad,503660.html> (dostęp: 5.06.2025).

⁴⁷ K. Płeska, J. Czapska (red.), *Mediacja. Teoria, normy, praktyka*, Warszawa 2017, s. 359.

- Chłudziński B., Pilitowski B., *Przyczyny spadku liczby spraw kierowanych do mediacji w postępowaniu sądowoadministracyjnym w opinii sędziów i referendarzy sądowych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2023, nr 3, DOI: <https://doi.org/10.14746/rpeis.2023.85.3.12>.
- Federczyk W., *Mediacja w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2013.
- Filaber J. (red.), *Mediacje. Podstawy prawne i praktyka stosowania*, Warszawa 2024.
- Jaśkowska M., [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1: *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010.
- Kalina-Prasznik U. (red.), *Encyklopedia prawa*, Warszawa 1999.
- Kalisz A., *Mediacja administracyjna i sądowoadministracyjna*, „Państwo i Prawo” 2018, z. 3.
- Kalisz A., *Mediacja jako forma dialogu w stosowaniu prawa*, Warszawa 2016.
- Kalisz A., Zienkiewicz A., *Mediacja sądowa i pozasądowa. Zarys wykładu*, Warszawa 2014.
- Kmiecik Z., *Mediacja i koncyliacja w prawie administracyjnym*, Kraków 2004.
- Kmiecik Z., *W poszukiwaniu modelu postępowania odpowiadającego naturze administracji publicznej*, „Państwo i Prawo” 2015, z. 11.
- Kmiecik Z., Chróścielewski W. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Kmiecik Z., *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2019.
- Kocot-Łaszczyca A., Łaszczyca G., *Mediacja w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2018.
- Kokoszkiwicz A., *Implementacja instytucji prawa prywatnego do prawa publicznego na przykładzie mediacji w kodeksie postępowania administracyjnego – remedium czy placebo?*, „Krytyka Prawa” 2017, nr 3.
- Pleszka K., Czapska J. (red.), *Mediacja. Teoria, normy, praktyka*, Warszawa 2017.
- Sternlight R., *Lawyer's Representation of Clients in Mediation, Using Economics and Psychology to Structure Advocacy in a Nonadversarial Setting*, „Ohio State Journal of Dispute Resolution” 1999, vol. 14.
- Szpor A., *Mediacja w prawie administracyjnym*, [w:] *Mediacje. Teoria i praktyka*, red. E. Gmurzyńska, R. Morek, Warszawa 2018.
- Szymczak M. (red.), *Słownik języka polskiego*, t. 2, Warszawa 1979.
- Tabernacka M., *Negocjacje i mediacje w sferze publicznej*, Warszawa 2018.
- Tombek-Knigawka A., Kotowski W., *Dlaczego kieruję sprawy do postępowania mediacyjnego?*, „Prokuratura i Prawo” 2011, nr 3.
- Wierzbowski M., Stankiewicz R. (red.), *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne. Komentarz*, Warszawa 2022.
- Zienkiewicz A., *Studium mediacji. Od teorii ku praktyce*, Warszawa 2007.

Abstract: The article discusses selected problems related to mediation in the area of administrative law. The essence and purpose of mediation are explained, and the participants of mediation are presented. The analysis of case law concerning the questionable issue of the nature of the case leads to relevant conclusions and examines why mediation has not gained popularity in Poland. According to the author, mediation is a procedural opportunity, thanks to which both the legal representative and the parties to the proceedings can obtain a decision of the public administration body of which they will be

co-authors. The introduction of the postulated changes could create a real possibility of increasing the number of mediations in this area of law.

Keywords: mediation; administrative law; selected problems

Abstrakt: W artykule omówiono wybrane problemy związane z mediacją w obszarze prawa administracyjnego. Wyjaśniono, na czym polega istota i cel mediacji, a także przedstawiono uczestników mediacji. W wyniku analizy orzecznictwa dotyczącego budzącego wątpliwości zagadnienia charakteru sprawy wysunięto odpowiednie konkluzje oraz zbadano, dlaczego mediacja w Polsce nie zyskała na popularności. Zdaniem autorki mediacja stanowi procesową szansę, dzięki której zarówno pełnomocnik procesowy, jak i strony postępowania mogą uzyskać rozstrzygnięcie organu administracji publicznej, którego będą współautorami. Wprowadzenie postulowanych zmian mogłoby stworzyć realną możliwość zwiększenia liczby mediacji w tej dziedzinie prawa.

Słowa kluczowe: mediacja; prawo administracyjne; wybrane problemy