

I. ARTYKUŁY

KRYSTIAN ZIEMSKI

Polubowne załatwianie spraw w świetle Kodeksu postępowania administracyjnego po nowelizacji z dnia 7 kwietnia 2017 r.

Wprowadzenie

Ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r.¹ nowelizującą Kodeks postępowania administracyjnego² wprowadzono do procedury administracyjnej liczne zmiany. Z jednej strony zmierzać mają one do usprawnienia postępowania administracyjnego, z drugiej zaś do zwiększenia wpływu zainteresowanych stron na przebieg postępowania, a także treść rozstrzygnięcia. Instytucja polubownego załatwiania spraw jest jednym ze środków to zapewniających. Wprowadzenie tych regulacji skutkować ma w ostateczności zmniejszeniem liczby odwołań, a w dalszej kolejności zmniejszeniem liczby skarg wnoszonych do sądów administracyjnych. Prowadzić ma to do skrócenia czasu niezbędnego do wydania rozstrzygnięć ostatecznych oraz odciążania organów II instancji, a przede wszystkim sądów administracyjnych.

Przedmiotem zainteresowań w niniejszym opracowaniu jest wyłącznie ocena zmian dotyczących tytułowych postępowań polubownych. Wspomniane zmiany k.p.a. w zakresie postępowań polubownych wymagają przeprowadzenia analiz kilku istotnych

¹ Ustawa z dnia 7 IV 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 935).

² Ustawa z dnia 14 VI 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 1257 ze zm.), dalej „k.p.a.”.

kwestii, w tym zwłaszcza zmian w zakresie obowiązków administracji publicznej z nich wynikających. Wymaga to także ustalenia relacji wzajemnych postępowań: ugodowego i mediacyjnego. Niezbędna jest również analiza zakresu spraw, w których dopuszczalne, a niekiedy nawet nieodzowne jest prowadzenie mediacji oraz określenie zakresu przedmiotowego działań mediacyjnych. Odniesienie się do tych zagadnień stanowi właśnie cel niniejszego opracowania.

Przyjęte rozwiązania na etapie ich dyskusowania spotykały się z różnymi opiniami osób uczestniczących w przygotowaniu projektowanej nowelizacji³. W myśl niektórych przedstawicieli doktryny nie tylko nie należało wprowadzać mediacji, ponieważ jakoby sprzeciwiać ma się temu istota postępowania administracyjnego i kończącego je władczego rozstrzygnięcia, ale wręcz wykreślić należałoby z k.p.a. postanowienia dotyczące możliwości ugodowego załatwienia sprawy. Jako koronny argument podnoszono, że w praktyce przepisy te nie są przecież stosowane, a więc tym samym uznać należy je za zbędne. Poglądy te należały jednak do odosobnionych⁴.

Pomimo że istotą aktu administracyjnego (decyzji) kończącego postępowanie i jednocześnie co do zasady załatwiającego sprawę administracyjną poddaną procedurze uregulowanej w k.p.a. jest jego jednostronność (władczość)⁵, a więc przesądzenie przez organ administracji publicznej o treści praw i obowiązków publicznych strony (stron), nic nie stoi na przeszkodzie temu, aby rozstrzygnięcie to było wydawane z jej aktywnym udziałem, w sposób mający zapewnić uwzględnienie

³ Projekt nowelizacji przygotowany został przez działający pod auspicjami poprzedniego Prezesa NSA prof. R. Hausera zespół przedstawicieli nauki i praktyki pod kierownictwem prof. Z. Kmiecika, uznanego przedstawiciela nauki postępowania administracyjnego, a jednocześnie sędziego NSA. Przygotowany projekt nowelizacji przejęty został przez Ministra Rozwoju i po wprowadzeniu daleko idących zmian przedłożony Sejmowi.

⁴ Pogląd taki wyraziła H. Knysiak-Sudyka na jednym z posiedzeń Zespołu, o którym mowa w przypisie poprzedzającym. Na aspekt niewykorzystywania w praktyce przepisów o ugodzie wskazuje wprost np. Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2010, s. 189.

⁵ Zob. Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, PWN, Warszawa 1987, s. 30, a także J. Borkowski, *Komentarz do art. 1*, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 13, Warszawa 2014, s. 12, gdzie zawarto uwagi dotyczące władczości i indywidualności decyzji, oraz s. 14, gdzie zawarto uwagi dotyczące pojęcia sprawy indywidualnej i aktu indywidualnego, a nadto s. 15: „[...] w tym znaczeniu decyzja administracyjna będzie zewnętrznym aktem administracyjnym, indywidualnym, władczym, jednostronnie objawiającym wolę organu [...] w konkretnej sprawie imiennie oznaczonego adresata [...]”.

interesów administrowanych (co w myśl art. 7 k.p.a. jest obowiązkiem organu). Nie można jednak zapominać przy tym, że każde rozstrzygnięcie organu administracji musi być podejmowane na podstawie i w zgodzie z przepisami prawa. Aspekt ten nie może być pomijany przez organ administracji mający wydać rozstrzygnięcie, i to bez względu na to, jaki był rzeczywisty udział stron w postępowaniu oraz jaki był tego wpływ na treść rozstrzygnięcia. Również rozstrzygnięcia zapadłe w wyniku ugody czy w wyniku dokonania niezbędnych ustaleń drogą mediacji odpowiadać muszą temu wymogowi. Rzecz jednak w tym, aby rozumiały to także strony postępowania. Świadomość tego aspektu pozwala zrozumieć granice, w jakich może się poruszać organ wydający rozstrzygnięcie, a więc granice, w jakich może on uwzględniać interesy stron. Zrozumienia ze strony organów administracji wymaga z kolei to, że w przypadku gdy zainteresowani rozstrzygnięciem mają rzeczywisty wpływ na dokonywanie ustaleń faktycznych przyjętych jako jego podstawa faktyczna, a także ustaleń interpretacyjnych, a więc co do podstaw prawnych, są oni, przynajmniej potencjalnie, bardziej przekonani co do ich trafności, zatem i co do trafności samego rezultatu postępowania (rozstrzygnięcia). Skutkuje to w wielu przypadkach nie tylko rezygnacją przez zainteresowanych z uprawnień odwoławczych, a dalej z uruchamiania kontroli sądowoadministracyjnej, ale także zwiększoną skłonnością do dobrowolnego wykonywania tak ukształtowanych obowiązków, a w przypadku uprawnień akceptacją ich treści określonej zatwierdzoną ugodą.

W uzasadnieniu do projektu ustawy wskazano, że zmiana stanowić ma „sygnał istotnego przewartościowania zasady dotychczas obowiązującej”⁶. Przyjęta zasada polubownego rozstrzygania kwestii spornych oraz ustalenia praw i obowiązków stron sprowadza się do obowiązku dążenia do polubownego rozstrzygania wszystkich kwestii spornych ujawniających się w toku postępowania.

W rezultacie przyjętych podstawowych założeń przyświecających nowelizacji k.p.a. przepisy dotyczące ugody nie tylko zostały w nim zachowane, ale także zostały one w sposób istotny zmodyfikowane. Nadto w k.p.a., w Rozdziale 5a. Mediacja, wprowadzono instytucję mediacji jako kolejny środek mający zmierzać do koncyliacyjnego

⁶ Zob. pkt 6 uzasadnienia do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Druk sejmowy nr 1183/VIII kadencja, Warszawa, 28 XII 2016 r., <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1183> (dostęp: 23 XI 2018).

załatwiania spraw. Prawodawca połączył w art. 13 k.p.a. obie instytucje, tj. ugody i mediację, wprowadzając tym samym nową zasadę – obowiązkowego dążenia organu nie tylko do polubownego załatwiania spraw („ustalenia w ten sposób praw i obowiązków stron”), ale także do polubownego rozstrzygnięcia wynikłych w toku postępowania kwestii spornych.

W celu uwypuklenia różnic obecnej regulacji w zestawieniu z dotychczasową należy przypomnieć, że pierwotnie instytucja ugody administracyjnej wprowadzona do k.p.a. zmierzać miała do stworzenia stronom o spornych interesach możliwość osiągnięcia porozumienia co do treści przyszłych praw i obowiązków. Na organie administracji publicznej ciążył zaś obowiązek podejmowania czynności skłaniających strony do zawarcia ugody w sprawach, w których było to możliwe. Sama zaś ugoda mogła być zawarta przez strony, jeżeli przemawiał za tym charakter sprawy, tj. uczestniczyły w niej przynajmniej dwie strony o spornych interesach, a nadto jeżeli zawarcie ugody przyczyniało się do uproszczenia bądź przyspieszenia postępowania (art. 114 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym przed 1 czerwca 2017 r.). Przeszkodą do zawarcia ugody w sprawach, których charakter na to pozwalał, mógł być wyłącznie wyraźny przepis prawa temu się sprzeciwiający (art. 114 k.p.a.). Dla umożliwienia zawarcia stronom ugody organ administracji publicznej zobowiązany był (i jest w świetle obowiązujących przepisów) do odroczenia wydania decyzji i wyznaczenia stronom czasu do zawarcia ugody. Uzależnione było to jednak od złożenia przez wszystkie strony zgodnego oświadczenia o zamiarze jej zawarcia. Brak wyraźnego oświadczenia stron o zamiarze zawarcia ugody wyłączał możliwość odroczenia postępowania w tym celu. Stosownie do art. 116 § 2 k.p.a. w brzmieniu przed nowelizacją każda ze stron mogła złożonym w każdym czasie oświadczeniem o woli odstąpienia od zawarcia ugody aktualizować obowiązek organu do załatwienia sprawy poprzez wydanie decyzji. Również w przypadku bezskutecznego upływu terminu wyznaczonego do zawarcia ugody organ zobligowany był do załatwienia sprawy. W wyniku nowelizacji oświadczenie stron nie jest niezbędne na etapie odroczenia, jednak w przypadku oświadczenia przez którąś ze stron o odstąpieniu od zamiaru zawarcia ugody odroczenie staje się bezprzedmiotowe, obligując organ do załatwienia sprawy w drodze decyzji (art. 116 § 1 i 2 k.p.a.).

Zarówno w świetle uprzednio obowiązujących przepisów, jak i obecnie załatwienie sprawy następuje nie w wyniku samego osiągnięcia

porozumienia przez zainteresowane strony (czemu dawały wyraz w zawartej ugodzie), lecz dopiero w drodze zatwierdzenia jego treści przez właściwy do załatwienia sprawy organ administracji publicznej. W literaturze przedmiotu w rozważaniach dotyczących ugody często pomija się wymóg jej zatwierdzenia jako sprawę oczywistą, przez co odnieść można mylne wrażenie, że już samo zawarcie ugody przez strony stanowi o załatwieniu sprawy⁷. Odmowa zatwierdzenia ugody administracyjnej nastąpić mogła wyłącznie z powodu naruszenia prawa bądź nieuwzględnienia stanowiska innego organu w przypadkach, w których rozstrzygnięcie wymagało zajęcia takiego stanowiska, a nadto w przypadku naruszenia interesu społecznego bądź słusznego interesu stron. Rozstrzygnięcie w przedmiocie zatwierdzenia ugody (postanowienie) wywiera takie same skutki jak decyzja administracyjna, a więc *de facto* stanowi jednostronne oświadczenie woli organu administracji publicznej.

Kwestie związane z trybem zatwierdzenia ugody oraz z przesłankami odmowy jej zatwierdzenia nie uległy zmianie w drodze nowelizacji k.p.a. W znowelizowanym k.p.a. inaczej zdefiniowano jednak przesłanki ugodowego załatwienia sprawy. Na szczególną uwagę zasługuje tutaj nowelizacja art. 114 k.p.a., z którego wykreślono przesłankę „uproszczenia lub przyspieszenia postępowania”. Wiąże się to z pełną świadomością po stronie prawodawcy, że wdrożenie postępowania ugodowego oraz postępowania mediacyjnego, które umożliwić miałyby zawarcie ugody, może przyczynić się do wydłużenia toku załatwienia danej sprawy, jednak *per saldo* przyczynić się może do realizacji innych wartości uznawanych na gruncie przepisów o postępowaniu administracyjnym jako nadrzędne. Nadto w wyniku rezygnacji z wniesienia środków odwoławczych przez strony, które porozumiały się co do treści rozstrzygnięcia, a w konsekwencji także z możliwości skarżenia rozstrzygnięcia do sądu administracyjnego, może wydatnie skrócić postępowanie. Z założenia zatem do ugodowego załatwienia sprawy dążyć należy także przy pełnej świadomości, że nie tylko może to nie skrócić postępowania zmierzającego do załatwienia określonej sprawy w danej instancji, ale wręcz może je, w wyniku odroczenia terminu wydania decyzji, wydłużyć.

⁷ Tak np. M. Strożek-Kucharska, K. Grochol, *Uгода administracyjna w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego*, 2017, w: *Nowe instytucje procesowe w postępowaniu administracyjnym w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 r.*, pod red. A. Gronkiewicz, A. Ziółkowskiej, Katowice 2017, s. 76.

Nowelizacją k.p.a., jak już wspomniano, wprowadzono kolejną formę polubownego załatwienia sprawy. W myśl znowelizowanego art. 13 § 1 k.p.a. organ administracji publicznej ma obowiązek dążenia do polubownego rozstrzygnięcia kwestii spornych wynikłych w toku postępowania oraz ustalania treści praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania, a więc załatwienia sprawy. Podkreślenia wymaga zatem, że polubowne załatwienie sprawy to nie tylko zawarcie zatwierdzonej przez organ ugody, ale także wydanie rozstrzygnięcia w następstwie przeprowadzenia mediacji, która nie musi przecież kończyć się zawarciem ugody.

Powyżej tylko zasygnalizowane kwestie stanowią główny przedmiot zainteresowań w niniejszym opracowaniu.

1. Zakres obowiązków organu związanych z wprowadzoną w 2017 r. zasadą dążenia do polubownego załatwienia spraw

Artykuł 13 k.p.a. w obecnym brzmieniu zdecydowanie szerzej ujmuje obowiązki organu związane z realizacją zasady dążenia do polubownego załatwienia spraw. Ma on nie tylko skłaniać strony do zawarcia ugody, ale również podejmować aktywne działania i czynności niezbędne dla przeprowadzenia mediacji. Stosownie do art. 13 § 2 k.p.a. organ ma podejmować wszelkie czynności skłaniające do zawarcia ugody, a także czynności, które umożliwią przeprowadzenie mediacji. Nie jest to zatem, tak jak w poprzednio obowiązującym stanie prawnym, wyłącznie proste podejmowanie czynności skłaniających do zawarcia ugody. Wskazuje na to wprost redakcja przepisu art. 13 § 2 k.p.a., w którym wskazuje się, że organy **w szczególności** udzielają wyjaśnień o możliwościach i korzyściach polubownego załatwienia sprawy. Organ nie może zatem ograniczyć się tylko i wyłącznie do nakłaniania stron do zawarcia ugody bądź innego polubownego załatwienia sprawy, czy też ograniczać się do wypełniania obowiązku informacyjnego poprzez udzielanie wyjaśnień o możliwościach i korzyściach płynących z polubownego załatwienia sprawy. Obowiązkiem organu jest aktywne przekonywanie uczestników postępowania do celowości podejmowania działań polubownych pozwalających na ukształtowanie treści ich praw i obowiązków w sposób uwzględniający interesy wszystkich zainteresowanych, a nadto podejmowania wszelkich innych działań, **które umożliwić mają polubowne załatwienie sprawy, w tym zwłaszcza polubowne rozstrzygnięcie.**

Zdecydowanie wykracza to poza obowiązek o charakterze czysto informacyjnym. Nie jest to również wyłącznie obowiązek podejmowania czysto technicznych działań niezbędnych do polubownego załatwienia sprawy. Wymaga to zaangażowania się organu w przekonanie stron nie tylko co do możliwości polubownego załatwienia ich sprawy, wskazania dopuszczalnych sposobów polubownego załatwienia sprawy, określania, co może być przedmiotem postępowania polubownego, a także przekonania stron co do celowości podjęcia działań ku temu zmierzających. Wymaga to również wycucia przez organ rzeczywistych intencji stron.

W niektórych sytuacjach strony zmierzać mogą przeciw wyłącznie do odsunięcia w czasie momentu wydania rozstrzygnięcia, czy wręcz uprawiają swoje pieniądze zmierzające do uwikłania innych stron oraz organu w przeciągające się procedowanie. Wymaga to odpowiedniego reagowania w takich przypadkach. Organ powinien wówczas np. przekonywać do przystępowania do postępowania polubownego w dobrej wierze, a więc z rzeczywistym zamiarem osiągnięcia porozumienia, a nie wyłącznie w celu przewlekania postępowania.

W szczególnie trudnej sytuacji znajdzie się organ prowadzący postępowanie przekonany o nieszczerych intencjach strony, czy choćby jednej ze stron deklarującej wolę polubownego załatwienia sprawy, jednak wyłącznie w celu przedłużenia postępowania.

Stosownie do art. 116 § 1 k.p.a. organ odracza wydanie decyzji, jeżeli istnieją przesłanki do jej zawarcia. W przypadku jednak odstąpienia stron od zamiaru zawarcia ugody bądź niedotrzymania terminu wyznaczonego przez organ do zawarcia ugody organ obligatoryjnie załatwia sprawę w drodze decyzji. Hipotetycznie zatem organ może odroczyć wydanie decyzji, lecz gdy upłynął termin wyznaczony do zawarcia ugody, organ może odmówić dalszego odroczenia terminu wydania decyzji. Uzasadnieniem może być np. przeświadczenie organu o bezcelowości takiego działania, również wobec przekonania o nieszczerości deklaracji strony czy stron co do woli ugodowego jej załatwienia. Wydaje się jednak, że kategorię sformułowaną art. 116 § 2 k.p.a.⁸. (organ załatwia sprawę w drodze decyzji) nie stoi na przeszkodzie kolejnemu odroczeniu terminu wydania decyzji, pomimo że strony nie dotrzymały terminu uprzednio wyznaczonego, jednak w międzyczasie doszło do

⁸ Wobec niedotrzymania terminu wyznaczonego do zawarcia ugody „organ załatwia sprawę w drodze decyzji”.

zbliżenia ich stanowisk, a kontynuowane rozmowy rokują pozytywne ich zakończenie.

Kwestia odroczenia pojawia się także w pozostałym sposobie polubownego załatwienia sprawy, tj. w mediacji. Prawodawca przewidział możliwość odroczenia rozpatrzenia sprawy w celu umożliwienia prowadzenia mediacji na okres do dwóch miesięcy (art. 96e § 1 k.p.a.). Stosownie do art. 96e § 2 k.p.a. organ może, ale nie musi przedłużyć termin odroczenia, jednak nie więcej niż o jeden miesiąc. Płyne sąd wniosek, że w przypadku przeświadczenia o niecelowości przedłużenia tego terminu, za czym przemawiać mogą także uzasadnione wątpliwości, czy wręcz przeświadczenie organu o celowym przewlekaniu w ten sposób postępowania przez strony (czy jedną ze stron), organ odmawia przedłużenia terminu.

Czy jednak ma to oznaczać, że ze sformułowania art. 96a § 2 k.p.a. płynie wniosek, iż przedłużenie terminu odroczenia dopuszczalne jest tylko jednokrotnie? Czy w sytuacji, gdy np. według stanowiska stron, a także mediatora, celowe jest kolejne odroczenie rozpatrzenia sprawy, zwłaszcza wobec zbliżenia się stanowisk stron, organ obligatoryjnie odmawia dalszego odroczenia rozstrzygnięcia sprawy, jako niedopuszczalnego? Czy w sytuacji, gdy po rozstrzygnięciu drogą mediacji pewnych kwestii spornych ujawnią się na dalszych etapach postępowania kolejne kwestie sporne, odroczenie w celu przeprowadzenia kolejnych mediacji będzie także niedopuszczalne? Czy w przypadkach, gdy strony nie osiągnęły w drodze mediacji porozumienia co do treści ugody, ale wyrażają wolę jej zawarcia, dopuszczalne będzie odroczenie wydania decyzji w trybie art. 116 k.p.a. w celu umożliwienia zawarcia ugody? Czy po bezskutecznym upływie terminu, na jaki odroczone wydanie decyzji w celu umożliwienia stronom zawarcia ugody, dopuszczalne jest odroczenie w trybie art. 96e § 1 k.p.a., jeśli nieodzowny okaże się udział mediatora, na co strony wyrażają zgodę, czy wręcz o co wnioskują?

Na te i wiele innych pytań z całą pewnością już wkrótce odpowiedzi udzieli orzecznictwo sądów administracyjnych. Jednak już na tym etapie sformułować można ogólny wniosek płynący z charakteru i celu regulacji dotyczących polubownego załatwienia sprawy. Jeżeli nie będą temu stały na przeszkodzie szczególne okoliczności, w tym przeświadczenie organu o bezcelowości dalszego odraczania terminu rozstrzygnięcia, również np. wobec jedynie pozorowania woli polubownego załatwienia sprawy przez choćby jedną ze stron postępowania, organ powinien nie tylko umożliwić polubowne załatwienie sprawy, ale wręcz ma

obowiązek dążyć do polubownego jej załatwienia, podejmując wszelkie racjonalne działania temu służące, a więc również odraczając wydanie decyzji w trybie art. 116 k.p.a., czy też odraczając rozstrzygnięcie sprawy w trybie art. 96e k.p.a.

2. Zakres stosowania zasady dążenia do polubownego załatwienia spraw

Podkreślenia wymaga, że prawodawca nie tylko bardzo szeroko określił zakres wynikających z treści art. 13 k.p.a. obowiązków organu, ale także zakres przedmiotowy spraw, w których obowiązki te się aktualizują. Zakres spraw, w których zachodzi obowiązek podejmowania działań zmierzających do polubownego załatwienia sprawy, limitowany jest w świetle art. 13 k.p.a. jedynie „charakterem spraw”. Prawodawca nie wprowadza żadnych ograniczeń podmiotowych i przedmiotowych w tym zakresie. Każdorazowo co do zasady zatem we wszystkich sprawach, bez żadnych ograniczeń, aktualizuje się obowiązek organu rozważenia, czy charakter danej sprawy pozwala na jej polubowne rozstrzygnięcie (załatwienie). Wskazuje na to treść art. 13 § 1 k.p.a., w którym prawodawca wskazał, że podstawą do podejmowania działań w celu polubownego załatwienia sprawy jest: (a) pojawienie się w sprawie kwestii spornych, (b) potrzeba ustalenia stanowiących przedmiot postępowania praw i obowiązków strony (stron).

Takie zredagowanie art. 13 § 1 k.p.a. jednoznacznie przesądza o zamiarze bardzo szerokiego ujmowania spraw nadających się do ich polubownego załatwienia. Wystąpienie **kwestii spornych** oznacza, że nie chodzi tutaj wyłącznie o sprawy, gdzie występują strony o spornych interesach, z czym spotykaliśmy się w dotychczasowych uregulowaniach dotyczących ugody, lecz o każdy przypadek występowania jakichkolwiek mogących mieć znaczenie dla sprawy kwestii spornych. Dotyczy to zarówno kwestii spornych mogących ujawniać się zarówno pomiędzy stronami, ewentualnie stroną, bądź stronami a uczestnikami postępowania na prawach strony, jak i pomiędzy organem a stroną (stronami, ewentualnie uczestnikami na prawach strony). Podkreślić przy tym należy, że przedmiot sporu dotyczyć może zarówno ustaleń co do stanu faktycznego, dla którego określane mają być konsekwencje prawne, jak i ustaleń co do stanu prawnego, a więc treści prawa jako rezultatu procesu interpretacji przepisów, a wreszcie, co z punktu widzenia

przedmiotu postępowania najważniejsze, także treści praw i obowiązków stron, a więc treści stosunku prawnego kształtowanego rozstrzygnięciem. Oznacza to, że obowiązek podejmowania działań zmierzających do polubownego załatwienia sprawy musi być brany pod uwagę praktycznie w każdym postępowaniu, zarówno takim, w którym występują strony o spornych interesach, jak i takim, gdzie występuje wyłącznie jedna strona, czy też strony niemające spornych interesów, a których prawa i obowiązki mają być określone przez organ w danym postępowaniu⁹.

Za takim szerokim ujmowaniem obowiązku dążenia do polubownego załatwienia sprawy przemawia także wyraźne wskazanie, że dążenie do polubownego załatwienia sprawy dotyczyć ma również ustalania praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania. Przedmiotem postępowania administracyjnego jest przecież z założenia ustalanie praw i obowiązków, co wynika z samej istoty decyzji jako aktu administracyjnego kończącego postępowanie w sprawie indywidualnej¹⁰. Za takim ujmowaniem zakresu spraw podlegających polubownemu załatwianiu przemawia wprost treść art. 96a § 3 k.p.a., gdzie wskazano, że celem mediacji jest dokonanie ustaleń dotyczących załatwienia sprawy bądź to poprzez wydanie decyzji, bądź to poprzez zawarcie ugody. W tym ostatnim przypadku chodzi oczywiście o zawarcie ugody zatwierdzonej w drodze postanowienia, bo tylko taka ugoda załatwia sprawę.

Potencjalnie zatem obowiązek dążenia do polubownego załatwienia sprawy może się aktualizować we wszystkich przypadkach i rodzajach postępowań bez względu na to, czy kończą się one wydaniem aktu o charakterze konstytutywnym czy deklaratoryjnym, aktem o charakterze uznaniowym, związanym czy jakimkolwiek innym. Przykładowe przytoczenie tych właśnie typów aktów administracyjnych uzasadnione jest występującym w doktrynie brakiem jednolitości poglądów co do istotnych cech charakterystycznych dla wyżej wymienionych aktów i wywodzonych stąd konsekwencji, a nawet pojawiającymi się niekiedy wręcz głosami o braku zasadności ich wyróżniania¹¹.

⁹ Na wyjątkowo szeroki zakres polubownego postępowania mediacyjnego zwraca uwagę D. Kaczmarek, *Mediacja w sprawach administracyjnych, sądownoadministracyjnych i cywilnych – zakres i zasady (analiza porównawcza)*, „Studia Administracyjne” 2017, nr 9, s. 123. Autor wskazuje wprost, że mediacje są dopuszczalne także wówczas, gdy zawarcie ugody jest niedopuszczalne.

¹⁰ Szerzej zob. np. K. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005, s. 221–369.

¹¹ Bliżej na temat sporów dotyczących istoty choćby aktów konstytutywnych i deklaratoryjnych zob. np. K. Ziemiński, *Decyzja deklaratoryjna a konstytutywna teoria i praktyka*, w: *Studia z prawa administracyjnego i nauki o administracji. Księga jubileuszowa dedykowana*

Wskazanie wprost w art. 13 ust. 1 k.p.a., że chodzi o ustalanie praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania, nie przesądza o tym, iż dotyczy to tylko spraw, w których organ w sposób konstytucyjny określa treść praw i obowiązków strony. Dotyczy to także spraw, w których organ władczo przesądza, że określone prawa czy obowiązki (a najczęściej zarówno prawa, jak i obowiązki) o określonej przez ustawodawcę treści zaktualizowały się w następstwie ziszczenia się określonego, wskazanego przez prawodawcę stanu faktycznego, a więc również w przypadku wydawania aktów deklaratoryjnych.

Podobnie nie można zasadnie twierdzić, że prawodawca ograniczył obowiązek dążenia do polubownego załatwienia sprawy wyłącznie do przypadków, w których organ może dokonać wyboru skutku prawnego, a więc w sytuacjach dość zgodnie kwalifikowanych w doktrynie jako tzw. uznanie administracyjne¹². Luzy decyzyjne pozostawione organowi w podejmowaniu rozstrzygnięcia administracyjnego (określane jako działania podejmowane w ramach dyskrecjonalności¹³) występują na każdym etapie szeroko pojmowanego stosowania prawa przez administrację¹⁴. Dotyczy to nie tylko kwestii przesądzenia o treści prawa w ramach procesów interpretacyjnych, ale także etapu ustalania stanów faktycznych. Kwestia ta znalazła zresztą wyraz w tych postanowieniach k.p.a., gdzie przesądza się wprost o tym, że przedmiotem mediacji jako jednego z rodzajów polubownego załatwienia sprawy mogą być zarówno kwestie dotyczące prawa, jak i stanu faktycznego (art. 96a § 3 k.p.a.), o czym będzie jeszcze bliżej mowa w dalszej części opracowania. Również zatem w sprawach, w których zapaść ma tzw. rozstrzygnięcie

prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu, pod red. Z. Czarnika, Z. Niewiadomskiego, J. Poślusznego, J. Stelmasiaka, Przemysł–Rzeszów 2011, s. 986–1005, oraz literatura tam przywoływana.

¹² Na temat aktów uznaniowych, a także współczesnego sposobu rozumienia uznania administracyjnego zob. np. M. Jaśkowska, *Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrecjonalnej administracji publicznej*, w: *Instytucje prawa administracyjnego*, seria *System Prawa Administracyjnego*, pod red. R. Hausera, A. Wróbla, Z. Niewiadomskiego, t. 1, Warszawa 2010, s. 213–303, oraz literatura tam przywoływana.

¹³ Zob. np. K. Ziemiński, M. Jędrzejczak, *Pojęcie dyskrecjonalności a pojęcie luzów decyzyjnych*, w: *Dyskrecjonalność w prawie administracyjnym*, pod red. K.M. Ziemińskiego, M. Jędrzejczak, Poznań 2015 s. 13–27.

¹⁴ Zob. np. W. Dawidowicz, *O stosowaniu prawa administracyjnego w sprawie administracyjnej*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 4, s. 41 i n., oraz literatura tam przywoływana; Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 456 i n.; L. Leszczyński, *Stosowanie i wykładnia prawa administracyjnego*, w: *Wykładnia w prawie administracyjnym*, seria *System Prawa Administracyjnego*, pod red. R. Hausera, A. Wróbla, Z. Niewiadomskiego, t. 4, Warszawa 2015, s. 6 i n., s. 12 i n., oraz literatura tam przytaczana.

związane, każdorazowo zachodzi konieczność rozważenia, czy nie należy podjąć działań zmierzających do polubownego załatwienia sprawy.

Odnosnie do zakresu spraw, w których dążyć należy do polubownego ich zakończenia, stwierdzić zatem można, że prawodawca objął nim możliwie szeroki krąg spraw. Dał temu wyraz nie tylko, nie wprowadzając żadnych wyraźnych ograniczeń, ale również poprzez wprowadzenie postanowień szeroko zakreślających obowiązki organów w tym zakresie. Odwołując się do znanego z obszaru doktryny, a wyjątkowo dalekiego od precyzji, pojęcia zasad prawa, stwierdzić wręcz można, że prawodawca ukonstytuował w tym zakresie normatywnie pojmowaną zasadę, w myśl której organy mają przede wszystkim obowiązek rozważenia potrzeby dążenia do polubownego załatwienia sprawy w każdym przypadku. Nie można jednak pomijać przy tym zastrzeżenia, że przemawiać za tym musi charakter sprawy. Nie można zatem bezkrytycznie przyjmować, iż zawsze, w każdym przypadku organy mają obowiązek podejmowania działań zmierzających do polubownego załatwienia sprawy. W przypadku stwierdzenia przez organ w wyniku dokonanych ustaleń, że charakter sprawy sprzeciwia się podejmowaniu działań zmierzających do polubownego załatwienia sprawy, organ może zaniechać ich podejmowania, czy też zaprzestać ich podejmowania na każdym etapie postępowania, czemu jednak powinien, jak się zdaje, dać wyraz w uzasadnieniu rozstrzygnięcia.

Za zasadnością powyższych wniosków przemawia również to, że prawodawca przewidział szeroko zakreślony obowiązek podejmowania działań zmierzających do polubownego załatwienia sprawy poprzez wskazanie w art. 13 § 2 k.p.a., że organy mają obowiązek podejmowania „wszystkich uzasadnionych na danym etapie postępowania czynności”.

Kwestią wymagającą podjęcia choćby próby wyjaśnienia jest zatem to, co rozumieć należy pod pojęciem „charakter sprawy”. Skoro pojęcia tego nie można interpretować jako oznaczającego, że możliwość przeprowadzenia postępowania polubownego ograniczona jest przedmiotem postępowania, liczbą uczestniczących stron bądź innych uczestników czy też charakterem rozstrzygnięcia, powstaje pytanie o sposób interpretacji tego pojęcia w kontekście aktualizowania się obowiązku podjęcia działań zmierzających do polubownego załatwienia sprawy. Stwierdzenie to będzie zapewne w przyszłości przedmiotem licznych sporów w doktrynie¹⁵, a także źródłem rozbieżności w orzecznictwie.

¹⁵ Na temat charakteru sprawy jako przesłanki dopuszczalności mediacji, a także o innych przesłankach zarówno pozytywnych, jak i negatywnych zob. np.: A. Kocot-Łaszczycza, G. Łaszczycza, *Dopuszczalność mediacji w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, w: *Nowe*

Nie uwalnia to jednak od podjęcia choćby próby wyjaśnień w tym zakresie. Wydaje się, że pod terminem „charakter sprawy” rozumieć należy, że w danej sprawie występują kwestie sporne, dające się wyjaśnić drogą postępowania polubownego. Z pełnym przekonaniem stwierdzić można, że są to także sprawy, w których występują strony o spornych interesach, a więc sprawy mogące zakończyć się zatwierdzoną ugodą.

Jednak w pewnych wyjątkowych sytuacjach okazać się może, że ze względu na niebudzące wątpliwości okoliczności zarówno prawne, jak i faktyczne sprawy oraz brak możliwości kształtowania treści rozstrzygnięcia przez organ nie nadaje się ona do polubownego jej rozstrzygnięcia. Za sprawę, której charakter pozwala na wdrożenie postępowania polubownego, uznać można natomiast sprawy, w których spór dotyczy ustaleń faktycznych bądź prawnych, i to zarówno w sytuacji, gdy w sprawie występuje tylko jedna strona, a więc gdy spór musi być rozstrzygnięty między organem a stroną, jak i w sytuacji, gdy uczestnikami postępowania jest więcej stron, a kwestie sporne występują pomiędzy nimi wszystkimi, bądź tylko pomiędzy niektórymi z nich, bądź między innymi uczestnikami postępowania, nie wyłączając organu, przed którym toczy się postępowanie.

3. Postępowanie ugodowe a postępowanie mediacyjne jako tryby postępowań polubownych

Niezależnie od rozważenia zakresu spraw, w jakich podejmować należy zmierzające do polubownego załatwienia sprawy działania, a więc przeprowadzić mediację czy też postępowanie ugodowe, refleksji wymaga kwestia wzajemnych relacji pomiędzy postępowaniem ugodowym a postępowaniem mediacyjnym.

W pierwszej kolejności należy jednak wskazać, że stosownie do art. 96a § 1 k.p.a. mediacja może być przeprowadzona, jeżeli pozwala na to charakter sprawy, do czego odwołuje się także omówiony już art. 13 § 1 k.p.a. Podobnie w art. 114 k.p.a. wskazuje się, że strony mogą zawrzeć ugodę w sprawie, jeżeli jej charakter na to pozwala i nie sprzeciwiają się temu przepisy szczególne. Przesłanką do zawarcia ugody, co

instytucje procesowe w postępowaniu administracyjnym w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 roku, Katowice 2017, s. 183–190; S. Gajewski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Nowe instytucje. Komentarz do rozdziałów 5a, 8a, 14 oraz działów IV i VIIIa k.p.a.*, Warszawa 2017, zwłaszcza komentarz do art. 96a k.p.a.

oczywiste, jest uczestniczenie w postępowaniu więcej niż jednej strony. W przypadku niespełnienia tej przesłanki niemożliwe byłoby przecież jej zawarcie. Wszak ugodę zawierać mogą między sobą wyłącznie co najmniej dwa podmioty (strony)¹⁶, których praw i obowiązków dotyczy postępowanie. Zawarcie ugody z istoty swej zakłada, że między stronami postępowania w danej sprawie zachodzić musi spór dotyczący treści ich praw i obowiązków, które określone mają być przez organ (art. 13 § 1 k.p.a.). Należy przy tym podkreślić, że treść praw i obowiązków jednej strony musi być skorelowana z prawami i obowiązkami pozostałej strony (stron), czy też odpowiednio je kształtować. W tym zakresie należy jednoznacznie przesądzić, że nie chodzi tutaj o interesy faktyczne innych podmiotów, lecz o ich interesy prawne, a więc o konflikt pomiędzy prawami i obowiązkami jednej ze stron z prawem określonymi uprawnieniami bądź (i) obowiązkami pozostałych stron (strony). Opowiedzenie się przez prawodawcę za tzw. obiektywnym pojmowaniem strony, wymagającym ustalenia, że danemu podmiotowi przysługuje prawem chroniony interes, jednoznacznie przesądza, że uгода może być zawarta wyłącznie pomiędzy takimi podmiotami, gdyż tylko one mają przymiot strony w postępowaniu.

Wobec spełnienia tej przesłanki, tj. istnienia stron o spornych interesach, przeszkodę do zawarcia ugody stanowić może wyłącznie wyraźny przepis szczególny (o czym mowa w art. 114 k.p.a.).

Należy jednak stwierdzić, że w praktyce powstawać mogą pewne wątpliwości co do zakresu możliwości zawierania ugody. Niezależnie od tego, iż kłopotliwe w niektórych sytuacjach może być przesądzenie, czy sporność interesów stron ma charakter prawny czy tylko faktyczny i czy przedmiot sporu pomiędzy stronami mieści się w przedmiocie postępowania, a więc i w przedmiocie przyszłego rozstrzygnięcia, sprawą dyskusyjną może być także np. możliwość zawierania ugody pomiędzy stroną a podmiotem uczestniczącym na prawach strony.

Podkreślenia wymaga jednak, że dopuszczalność zawarcia ugody odróżnić należy od dopuszczalności jej zatwierdzenia, a raczej przesłanek odmowy zatwierdzenia na podstawie art. 118 § 3 k.p.a. Przesłanki te nie uległy zmianie w drodze ostatniej nowelizacji. Jednak dla zapewnienia zupełności i spójności wywodów przypomnieć należy, że okolicznościami obligującymi do odmowy zatwierdzenia ugody są

¹⁶ Pominięto tu jako wymagającą szerszej refleksji kwestię dopuszczalności zawarcia ugody przez stronę z uczestnikiem na prawach strony. Na ten aspekt zwracali uwagę, jednak wyłącznie w sposób sygnałny, A. Kocot-Łaszczyca i G. Łaszczyca, op. cit., s. 191.

następujące kwestie: (1) ugoda narusza prawo, a więc jej treść określa prawa i obowiązki stron w sposób niezgodny z obowiązującym prawem; (2) ugoda narusza interes społeczny, bądź (3) słuszny interes stron; (4) ugoda nie uwzględnia stanowiska innego organu, do zasięgnięcia którego zobowiązany jest organ prowadzący postępowanie.

Podkreślenia wymaga, że nawet brak możliwości zawarcia ugody, jako formy polubownego załatwienia sprawy, a także niemożność zażalenia ugody w sprawach, w których jest to możliwe, nie wyłącza obowiązku organu dążenia do polubownego załatwienia kwestii spornych wynikłych w danej sprawie. W takich przypadkach nie dochodzi do wykluczenia, czy choćby ograniczenia dopuszczalności stosowania drugiego z reżimów polubownego załatwienia sprawy, a więc podejmowania działań mających umożliwić przeprowadzenie mediacji¹⁷.

Wykluczenie tego obowiązku uzasadnione mogłoby być omówionym powyżej charakterem sprawy (a więc w wyjątkowych tylko przypadkach) bądź też, wobec przyjęcia jako zasady obowiązkowego dążenia do polubownego załatwienia spraw drogą mediacji, wyraźnego, szczególnego przepisu prawa. Sprawą wymagającą wyjaśnienia jest to, czy wprowadzenie takiego rozwiązania szczególnego byłoby w ogóle dopuszczalne. Stwierdzić należy, że w k.p.a. brak jest wyraźnego zastrzeżenia co do możliwości wprowadzenia przepisami szczególnymi ograniczenia dopuszczalności stosowania mediacji w sposób analogiczny do przewidzianego art. 114 k.p.a. odnośnie do ugodowego załatwienia sprawy. Brak zastrzeżenia przez prawodawcę, że przeprowadzenie mediacji możliwe jest w przypadku, kiedy nie sprzeciwiają się temu przepisy szczególne, prowadzić może do błędnego wniosku, iż prawodawcy nie wolno, nawet jeśli uzna to za celowe, drogą przepisu szczególnego, wyłączyć dopuszczalność przeprowadzenia mediacji w danym charakterze spraw.

Wyjaśnienia wymaga także, czy wyłączenie przepisem szczególnym dopuszczalności załatwienia sprawy w drodze ugody może być po-
czytywane za jednoczesne ograniczenie możliwości przeprowadzenia mediacji w takich sprawach. Wydaje się, że w świetle k.p.a. nie ma podstaw do uznania, iż wyłączenie jednego z trybów polubownego załatwienia sprawy automatycznie wyklucza pozostały tryb. Ograniczenie przepisem szczególnym możliwości polubownego rozstrzygnięcia kwestii spornych drogą mediacji jest dopuszczalne. Jednakże wobec przyjęcia

¹⁷ Zob. np. D. Kaczmarek, *Mediacja w sprawach administracyjnych...*, s. 123.

jako zasady dążenia do polubownego załatwienia spraw i kwestii spornych (art. 13 § 1 k.p.a.) wymagałoby to wyraźnego ukonstytuowania odstępstwa od niej. Wszelkie wyjątki od zasady wymagają przecież wyraźnego ich wyartykułowania przez prawodawcę, tym bardziej że wyjątki takie nie mogą być przecież interpretowane rozszerzająco.

Choćby ogólne omówienie wzajemnej relacji postępowań ugodowego i mediacyjnego wymaga krótkiej refleksji odnośnie do zakresu kwestii, które stanowią przedmiot mediacji.

Jednym z możliwych celów, dla których następuje wdrożenie postępowania mediacyjnego, jest przecież doprowadzenie przez organ do zawarcia przez strony ugody. W sytuacji zatem, gdy sprawa ma cechy pozwalające na jej zawarcie, a więc występują w niej strony o spornych interesach w rozumieniu powyżej opisanym, obowiązkiem organu jest podjęcie działań zmierzających do polubownego zakończenia sprawy, a zwłaszcza podjęcie działań mających na celu nakłonienie stron do zawarcia ugody. W sytuacji jednak, gdy osiągnięcie przez strony porozumienia z różnych przyczyn, w tym chociażby np. z tego powodu, że w sprawie występują pomiędzy stronami kwestie sporne, a ich rozwiązanie przez strony bez pomocy zewnętrznej wydaje się trudne, organ ma wręcz obowiązek przekonania stron o celowości przeprowadzenia mediacji oraz podjęcia innych niezbędnych dla przeprowadzenia postępowania mediacyjnego działań. Wydaje się, że na tym etapie organ może z uwzględnieniem znanego mu już stanu sprawy dokonać zdefiniowania wymagających wyjaśnienia kwestii spornych. Ułatwić mogłoby to mediatorowi z jednej strony skoncentrowanie się na mających dla sprawy znaczenie kwestiach spornych, a z drugiej na dokonanie pomiędzy stronami ustaleń niezbędnych w celu załatwienia sprawy także drogą zawarcia ugody. Nie powinno to jednak prowadzić do ograniczenia działań mediatora. Zważywszy, że co do zasady mediator nie musi posiadać wiedzy prawniczej¹⁸, a nadto, gdy taka będzie wola stron, nie musi, czy wręcz nie może on zapoznać się z aktami sprawy, udzielenie stosownych wskazań przez organ może okazać się nieodzowne. W takich sytuacjach znajomość sprawy przez mediatora w pierwszej kolejności będzie rezultatem informacji pozyskanych od stron w toku postępowania mediacyjnego. Może to utrudnić, a nawet w niektórych sytuacjach wykluczyć osiągnięcie celu mediacji. Celem tym jest przecież nie tylko rozwiązanie kwestii spornych pomiędzy

¹⁸ Wymogi dotyczące mediatora określa art. 96f k.p.a.

stronami, ale także rozwiązanie ich w sposób pozwalający na dokonanie ustaleń dotyczących ich załatwienia w granicach obowiązującego prawa (art. 96e § 3 k.p.a.). Już choćby ogólna znajomość tych granic może być zatem pomocna dla mediatora oraz stron w celu skutecznego przeprowadzenia mediacji.

W przypadku osiągnięcia przez strony konsensusu co do sposobu załatwienia sprawy sporządzany przez mediatora protokół (art. 96m § 1 k.p.a.) zawierać ma, obok innych, wymaganych w świetle art. 96m § 2 k.p.a. elementów, także ustalenia dotyczące sposobu załatwienia sprawy. Choć nie wynika to wprost z rozdziału dotyczącego mediacji w k.p.a., to już jednak z przepisów dotyczących ugody wyraźnie wynika (art. 121a k.p.a.), że do ugody zawartej przed mediatorem stosuje się odpowiednio przepisy art. 117–121 k.p.a. Przesądza to jednoznacznie o możliwości zawarcia ugody w toku postępowania mediacyjnego, a także o roli mediatora w tym postępowaniu. Z art. 117 k.p.a. wynika, że ugoda sporządzona winna być, co do zasady, przez pracownika organu administracji. Powstaje zatem pytanie, czy w postępowaniu mediacyjnym ugoda sporządzana jest przez mediatora czy również przez pracownika organu na podstawie zawartych w protokole z przebiegu mediacji ustaleń co do sposobu załatwienia sprawy.

Wątpliwości rozwiewa art. 122 k.p.a., wskazując jednoznacznie: „[...] do ugody zawartej przed mediatorem [...]”. Prawodawca przesądził zatem wprost o tym, że w przypadku osiągnięcia przez strony porozumienia co do załatwienia sprawy w toku postępowania mediacyjnego ugodę sporządza mediator i to ona podlegać będzie zatwierdzeniu przez organ. Szczególna rola mediatora w sprawach, które mogą zostać zakończone ugodowo, wynika z art. 96k k.p.a., który nakłada na niego obowiązek wspierania uczestników mediacji w formułowaniu propozycji ugodowych. Rola mediatora ze względu na cel postępowania mediacyjnego zakreślona została jednak zdecydowanie szerzej. Celem tym jest przede wszystkim dokonanie ustaleń dotyczących załatwienia sprawy. Nie oznacza to jednak, że wyłącznie w przypadku zawarcia ugody cel ten został osiągnięty. Celem tego postępowania nie jest przecież wyłącznie doprowadzenie do ugody, lecz dokonanie ustaleń dotyczących załatwienia sprawy. Każde zatem, choćby tylko cząstkowe ustalenia dotyczące załatwienia sprawy powinny być brane pod uwagę przez organ administracji wydający rozstrzygnięcie. Również w przypadku spraw, gdzie ugoda ze względu na ich charakter nie może być zawarta, wszelkie dokonane w toku mediacji ustalenia, o ile

ich uwzględnienie nie doprowadzi do naruszenia prawa, powinny być przez organ w rozstrzygnięciu uwzględnione. W ten sam sposób organ powinien uwzględniać również stanowiące podstawę załatwienia sprawy ustalenia dotyczące kwestii spornych czy to występujących pomiędzy stronami, czy to pomiędzy organem a stroną (stronami).

Wracając do kwestii postępowań mediacyjnych, w których może zostać zawarta ugoda, należy wskazać, że niezawarcie ugody w toku mediacji nie przesądza o niedopuszczalności jej zawarcia na dalszych etapach postępowania, i to aż do momentu wydania decyzji (art. 115 k.p.a.). W rezultacie stwierdzić można, że w toku postępowania w jednej sprawie toczyć mogą się zarówno postępowanie mediacyjne, jak i postępowanie ugodowe. Nic nie stoi na przeszkodzie, aby postępowanie mediacyjne wdrożone zostało w następstwie niezakończonego zawarciem ugody postępowania ugodowego. Jak wspomniano, również postępowanie mediacyjne niezakończone dokonaniem ustaleń co do treści ugody nie stoi na przeszkodzie wdrożenia postępowania ugodowego, zwłaszcza w sytuacji, kiedy w ocenie organu, a także mediatora, w toku postępowania mediacyjnego nastąpiło rokujące możliwością zawarcia ugody zbliżenie stanowisk stron. W przypadku zatem kiedy w ocenie organu prawdopodobne jest zawarcie ugody, organ nie tylko może, ale wręcz powinien za zgodą stron odroczyć wydanie decyzji w celu umożliwienia im ugodowego zakończenia sprawy.

Kwestią odrębną jest zakwalifikowanie postępowania mediacyjnego z punktu widzenia możliwości zawarcia w jego trakcie ugody. W takim wypadku postępowania tego nie można kwalifikować jako ugodowego, regulowanego przepisami k.p.a. dotyczącymi ugody, lecz jako postępowanie mediacyjne. Jednym z celów tego postępowania jest, w sprawach, których charakter na to pozwala, doprowadzenie do zawarcia ugody, a w przypadku osiągnięcia przez strony konsensusu, zawarcia ugody przed mediatorem. Do postępowania mediacyjnego należy wówczas stosować odpowiednio przepisy wskazane w art. 121a k.p.a., tj. art. 117–121 k.p.a. Stosownie do tych przepisów zawarta przed mediatorem ugoda powinna zostać sporządzona w formie wskazanej w art. 117 § 1a k.p.a. oraz zawierać wskazane tam elementy. Ugoda powinna zostać przez mediatora odczytana przed jej podpisaniem przez strony. Wydaje się, że ugoda powinna zostać sporządzona jako odrębny dokument stanowiący załącznik do protokołu z mediacji, w którym odnotować należy fakt zawarcia ugody. Dalszy tryb postępowania z zawartą przed mediatorem ugodą określony jest przepisami art. 118 oraz 119 k.p.a.

Sprawą mogącą stanowić przedmiot sporu raczej o charakterze akademickim jest ustalenie, czy jest to nadal postępowanie mediacyjne, które kończy się przecież na etapie sporządzenia protokołu z mediacji, czy też jest to już postępowanie ugodowe. Sformułowanie, że do ugody zawartej przed mediatorem stosuje się odpowiednio dotyczące ugody przepisy art. 117–121 k.p.a., sugeruje, iż należy je stosować z uwzględnieniem specyfiki polubownego postępowania mediacyjnego. Analiza poszczególnych przepisów, do których odsyła przepis art. 121a k.p.a., wskazuje jednak, że odnosi się to wyłącznie do art. 117 k.p.a. wskazującego, kto i w jakiej formie sporządza ugode. Przepisy art. 118–121 k.p.a. stosuje się już jednak wprost. Dotyczą one bowiem trybu zatwierdzania ugody, formy, w jakiej następuje zatwierdzenie, przesłanek ewentualnej odmowy jej zatwierdzenia, a dalej jej wykonalności i skutków prawnych, jakie ona wywołuje. Wszystkie te elementy wykraczają już jednak poza etap postępowania mediacyjnego i nie ma ani potrzeby, ani wręcz możliwości interpretowania tych przepisów z uwzględnieniem specyfiki postępowania mediacyjnego. Wszystko zdaje się przemawiać za tym, że przepisy te należy stosować wprost. Wydaje się wobec powyższego, że wystarczyłoby w tym przypadku odesłanie do odpowiedniego stosowania wyłącznie art. 117 k.p.a.

Powyższe uwagi przemawiają raczej za przyjęciem konkluzji, że postępowaniem mediacyjnym nie jest już objęty ten etap postępowania, na którym następuje zatwierdzenie bądź odmowa zatwierdzenia ugody. Przemawia za tym także wskazanie, że organ na czas przeprowadzenia mediacji odracza rozpatrzenie sprawy, a mediacja, jak już wskazywano, kończy się z chwilą sporządzenia protokołu z mediacji.

Podsumowanie

Powyższe uwagi co do wybranych zagadnień dotyczących postępowań polubownych przyjętych nowelizacją k.p.a. z 2017 r. z pewnością nie wyczerpują zagadnienia. Dopiero praktyka pokaże, czy przepisy te trafiają w oczekiwania uczestników postępowania administracyjnego. Kwestią podstawową wydaje się jednak przekonanie organów do celowości rzetelnego wypełnienia obowiązków płynących z zasady obowiązkowego dążenia do polubownego załatwiania spraw. To od determinacji, z jaką organy wykonywać będą obowiązki płynące z zasady dążenia do polubownego załatwiania spraw, zależeć będzie, czy strony, skutecznie

przekonane do zasadności wdrażania postępowań polubownych, podejmą aktywny w nich udział. W przeciwnym wypadku już wkrótce pojawią się głosy o bezcelowości przepisów o polubownym załatwianiu spraw wobec ich niestosowania w praktyce.

**AMICABLE SETTLEMENT OF MATTERS
IN THE LIGHT OF THE CODE OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE
AFTER THE AMENDMENT OF 7 APRIL 2017**

Summary

This paper discusses the amendments to the code of administrative procedure of 7th April 2017, referring *inter alia* to the amicable settlement of matters in dispute. The regulation to date concerning conciliation has ceased to be the only method of amicable settlement. An additional method has emerged consisting in mediatory proceedings, which requires a definition of the reciprocal relation between the existing conciliatory proceedings and the mediatory proceedings being introduced.

Moreover, this paper analyses the change of the scope of duties of public administration bodies that are about to seek the implementation of arbitrary proceedings. The scope of duties of administration bodies has been considerably extended within this scope. At present, the relevant authorities are obliged to seek to convince the parties that mediatory proceedings are possible and justifiable, this including also the possibility to carry out conciliatory proceedings.

Another issue discussed in the paper is the permissible object of mediatory proceedings. Mediatory proceedings may be applied to nearly any type of proceedings. The legislator has not introduced any restrictions in this respect, both as regards the subject or object of the proceedings. Irrespective of the fact whether the proceedings involve parties with conflicting interests or not, an amicable settlement of the dispute is recommended. The introduction of mediatory proceedings should be considered any time, even if there is only one party involved. This is a novelty, compared to the existing possibility of carrying out conciliatory proceedings. No restrictions have been made as regards the object of the proceedings.

Consequently mediatory proceedings may be applied to solve the doubts concerning the facts as well as the contents of the applicable legal regulations. This may concern both the disputes regarding the regulations in cases which cannot be solved by the adopted interpretation rules, and in cases where public administration bodies are left with certain freedom of interpretation by the legislator. Also, the nature of the decision to be made in the result of the proceedings may not constitute sufficient grounds for questioning or rejecting the possibility to implement arbitration proceedings. Mediatory proceedings are possible not only in the proceedings ended with acts issued within the discretionary authority or administrative recognition, combined acts, or constitutive or declaratory acts.

The only restriction may be the nature of the case contrary to the implementation of amicable proceedings. Also this last question has been thoroughly analysed in this paper.

Keywords: mediation – conciliation – amicable settlement of a case – the object of administrative mediation