

Łukasz Nasiadka\*

## Potencjał mediacyjny spraw administracyjnych

### Mediation potential of administrative cases

**Abstract.** Mediation was introduced into general administrative proceedings by the Act of 7 April 2017 amending the Act - Code of Administrative Procedure and certain other acts, and was finally regulated in Chapter 5a of Section II of the CAP. At present, public administration bodies, in cases whose nature allows to do so, seek amicable settlements of disputed issues and aim to determine the rights and obligations which are the subject of the proceedings, in matters within their jurisdiction, in particular, by taking actions necessary for mediation.

Mediation as a way of settling administrative law cases is not developing as dynamically in Polish practice as the legislator expected. One of the reasons for this state of affairs is the lack of a clear definition of the catalogue of cases in which mediation is possible and justified. At the same time, administrative mediation is not a legally unlimited construction. Its use has been limited by the legislator through prerequisites, i.e. legal requirements on which its legal admissibility depends.

The key in this respect was to determine the prospects for concluding mediation in the mode specified in Article 96a § 3 of the CAP, i.e. by issuing a decision acceptable to the parties to the proceedings or concluding an administrative settlement. The study attempted to apply various criteria, such as the ways in which the proceedings were initiated, their subject matter, the state of progress of the investigation and the different categories of participants. On the basis of these, the 'mediation potential' of administrative cases was sought.

**Keywords:** mediation – administrative case – administrative proceedings

### Wprowadzenie

Mediacja została wprowadzona do postępowania administracyjnego Ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks

---

\* University of Białystok, Poland | Uniwersytet w Białymstoku, Polska, <https://orcid.org/0000-0001-6909-3899>, e-mail: [lukasz\\_nasiadka@o2pl](mailto:lukasz_nasiadka@o2pl).

postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw<sup>1</sup>, a finalnie uregulowana w rozdziale 5a działu II<sup>2</sup>. Ten sposób załatwiania spraw z zakresu prawa administracyjnego nie rozwija się w polskiej praktyce tak dynamicznie, jak oczekiwał tego ustawodawca. Siedmioletnie doświadczenia w wykorzystywaniu mediacji, a może bardziej w braku jej wykorzystywania, potwierdzają zgłaszane wątpliwości pod jej adresem<sup>3</sup>. Zasadniczym zaś problemem jest kwestia ustalenia, w jakich sprawach administracyjnych rozpoznawanych w trybie określonym w działach I i II k.p.a. można skorzystać z mediacji.

W nawiązaniu do tego zagadnienia, w opracowaniu podjęto próbę zidentyfikowania cech, które mogą stanowić podstawę wyróżnienia spraw administracyjnych rozstrzyganych na podstawie przepisów k.p.a., w których mediacja jest możliwa i uzasadniona z punktu widzenia realizacji postulatów zawartych w art. 13 § 1 k.p.a. Kluczowe w tym zakresie jest ustalenie perspektyw zakończenia mediacji w sposób określony w art. 96a § 3 k.p.a., czyli przez wydanie decyzji akceptowalnej przez strony postępowania albo zawarcie ugody administracyjnej.

Jak wskazuje K. Klonowski, mediacja nie jest konstrukcją prawnie nieograniczoną. Jej zastosowanie zostało ograniczone przez ustawodawcę za pomocą określonych przesłanek, od których spełnienia zależy jej prawna dopuszczalność. Przesłanki te mają różny charakter. Niektóre wynikają bezpośrednio z regulacji dotyczących mediacji, np. „jeżeli pozwala na to charakter sprawy”, inne natomiast nie są wyrażone wprost jako przesłanki wyłączające dopuszczalność mediacji, ale stanowią konsekwencje przyjętych rozwiązań procesowych, w tym także niektórych zasad ogólnych postępowania administracyjnego<sup>4</sup>.

Metoda poszukiwań cech spraw mediacyjnych w pierwszej kolejności koncentruje się na analizie znamion zawartych w art. 13 § 1 i art. 96a k.p.a. Ich niedookreśloność w znacznym stopniu utrudnia, a wręcz uniemożliwia wskazywanie typów spraw, które można zasadnie kierować

---

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

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 14 VI 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. 2000 Nr 98, poz. 1071 ze zm.), dalej „k.p.a.”.

<sup>3</sup> Ocena funkcjonowania ustawy z dnia 7 IV 2017 r. – o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (OSR ex-post) z dnia 24 III 2022 r., <https://www.zpp.pl/storage/library/2022-03/dfd9787f725815de07a6deef5c0c-c65a.pdf> (dostęp: 20 II 2024).

<sup>4</sup> K. Klonowski, *Charakter administracyjnej sprawy mediacyjnej*, Przegląd Prawa Publicznego 2020, nr 6, s. 69.

do mediacji. W opracowaniu podjęto próbę zastosowania innych kryteriów, takich jak tryby uruchamiania postępowań, przedmioty postępowań, stopień zaawansowania postępowania wyjaśniającego oraz różne układy podmiotowe. Wnioskowanie oparte jest na metodzie redukcji, która przy pomocy wskazanych kryteriów umożliwia zawężenie pól badawczych. Dzięki temu zaprezentowana metoda selekcji, oparta na tych kryteriach, może ułatwić wskazywanie potencjału mediacyjnego poszczególnych spraw administracyjnych.

## 1. Procesowe przesłanki mediacji administracyjnej

W wyniku nowelizacji z 2017 r. w art. 13 k.p.a., który wcześniej odnosił się wyłącznie do zasady ugodowego załatwiania spraw, została wprowadzona szersza zasada polubownego załatwiania spraw. Jak zauważa A. Zienkiewicz, zgodnie z nowym brzmieniem przepisu, organ administracji publicznej w sprawach, w których charakter na to pozwala, powinien dążyć do polubownego rozwiązywania kwestii spornych oraz ustalania praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania w konkretnej sprawie<sup>5</sup>. Z tego wynika, że organ ma obowiązek podejmowania wszelkich uzasadnionych działań umożliwiających mediację lub zawarcie ugody na każdym etapie postępowania, jak również informowania stron o możliwościach i korzyściach wynikających z polubownego załatwienia sprawy. Słusznie jednak zwraca uwagę K. Radosz, która podkreśla, że obowiązek organów polegający na „dążeniu” nie może być rozumiany w ten sposób, że wiąże on organ w każdym toczącym się postępowaniu. Jest on wiążący w tych przypadkach, gdy występuje pozytywna przesłanka mediacji oraz nie zachodzą przesłanki negatywne<sup>6</sup>.

Wydaje się, że skuteczność mediacji należy łączyć przede wszystkim z realizacją zasady prawdy materialnej oraz zasady dyspozycyjności, a także z zakresem swobody, jaką posiada organ administracji publicznej w kształtowaniu praw i obowiązków jednostki. Dobrym przykładem jest stosowanie instytucji uzgodnienia z art. 106 k.p.a. – obowiązek przeprowadzenia uzgodnienia może ograniczać pole do mediacji, a w niektórych przypadkach nawet je wykluczać, ponieważ dzielenie się kompetencjami z innym organem zmniejsza elastyczność

<sup>5</sup> A. Zienkiewicz, *Specyfika mediacji w postępowaniu administracyjnym jako formy Alternative Dispute Resolution (ADR)*, „Ubezpieczenia Społeczne” 2019, nr 143(4), s. 66.

<sup>6</sup> K. Radosz, *Prawna ocena braku zgody organu na mediację*, „Casus” 2019, nr 93, s. 27–33.

głównego organu w odniesieniu do ustaleń mediacyjnych. Postanowienia wydawane na podstawie art. 106 k.p.a. oraz przepisów szczególnych mogą znacząco wpływać na sposób załatwienia sprawy administracyjnej. Jeżeli mediacja miałaby być przeprowadzona, należy przyjąć, że wymóg uzgodnienia powinien być spełniony przed rozpoczęciem mediacji, mimo że art. 96b § 1 k.p.a. dopuszcza objęcie mediacją także etapu uzgodnienia. Postulat ten wynika właśnie z przyjęcia założenia o potrzebie osiągnięcia stanu znacznego zaawansowania postępowania wyjaśniającego, którego składową jest również uzgodnienie z art. 106 k.p.a.

Zgodnie z art. 96a § 3 k.p.a., mediacja może być przeprowadzona w toku postępowania administracyjnego, jeżeli charakter sprawy na to pozwala. Ma ona na celu wyjaśnienie i rozważenie okoliczności faktycznych oraz prawnych danej sprawy, a także ustalenie sposobu jej załatwienia w granicach obowiązującego prawa, w tym poprzez wydanie decyzji lub zawarcie ugody. Należy założyć, że samo uregulowanie tej metody załatwiania spraw skłania do wniosku, że ustawodawca nie przewiduje jej stosowania we wszystkich sprawach administracyjnych, lecz jedynie w określonych przypadkach.

Dodatkowo, jak podkreśla K. Klonowski, analiza art. 96a § 3 k.p.a. w kontekście innych przepisów rozdziału 5a działu II k.p.a. prowadzi do wniosku, że mediacja, jako fakultatywny etap postępowania wyjaśniającego, może być przeprowadzona wówczas, gdy postępowanie to osiągnie odpowiedni poziom zaawansowania, w zakresie okoliczności zarówno faktycznych, jak i prawnych. Aby mediacja miała szansę na realizację swoich celów, postępowanie wyjaśniające powinno być na zaawansowanym etapie. Można przez to rozumieć stan, na który składa się zrekonstruowanie treści hipotezy normy prawa materialnego, ustalenie okoliczności istotnych z punktu widzenia jej treści i zbadanie przy zastosowaniu reguł dowodowych zawartych w k.p.a. – czy stanowią one składową stanu rzeczywistego<sup>7</sup>.

Warunkiem niezbędnym umożliwiającym przeprowadzenie mediacji jest także zgoda wszystkich jej uczestników (art. 96c k.p.a.). Wynika to z fundamentalnej, wcześniej już sygnalizowanej zasady mediacji – zasady dobrowolności. Co istotne, mimo obowiązku organu administracji publicznej do dążenia do polubownego załatwienia kwestii spornych, brak zgody na mediację może również pochodzić od samego organu.

---

<sup>7</sup> K. Klonowski, op. cit., s. 71.

Zgodnie z orzecznictwem, organ administracji publicznej nie jest zobowiązany do uczestnictwa w mediacji, zwłaszcza jeśli nie widzi możliwości skutecznego załatwienia sprawy w ten sposób<sup>8</sup>. W kontekście zasady dobrowolności, trudno uznać, aby sąd administracyjny miał prawo przymusić organ do udziału w mediacji<sup>9</sup>.

Sygnalizacyjnie warto również zauważyć, że dopuszczalność mediacji winna zostać uzależniona od zawisłości sprawy, co znajduje potwierdzenie w art. 96a § 1 k.p.a. Oznacza to, że mediacja nie powinna być możliwa przed wszczęciem postępowania administracyjnego ani po jego zakończeniu. Wynika to z faktu, że mediacja stanowi integralną część postępowania administracyjnego w konkretnej sprawie. Naczelny Sąd Administracyjny w jednym z orzeczeń odniósł się do tej kwestii, wskazując, iż nie mógł zostać uwzględniony sformułowany w skardze kasacyjnej wniosek o przeprowadzenie mediacji na podstawie art. 96a–96n k.p.a. W uzasadnieniu NSA wyjaśnił, że mediacja, o którą wnioskowała skarżąca, może być prowadzona wyłącznie przed organem administracyjnym, a nie przed sądem administracyjnym, w trakcie postępowania sądowoadministracyjnego<sup>10</sup>.

Dodatkowo, jak wskazuje P. Przybysz, pojęcie zdatności mediacyjnej sprawy administracyjnej jest rozumiane w szerszym kontekście niż jej zdatność ugodowa<sup>11</sup>. Dlatego też powinna istnieć możliwość prowadzenia mediacji nawet w sytuacjach, gdy zawarcie ugody jest niedopuszczalne.

Jeśli mediacja miałaby prowadzić jedynie do zawarcia ugody lub ustalenia podstaw do jej zawarcia, można by założyć, że mediacja nie powinna być przeprowadzana w sprawach, w których zawarcie ugody jest niedopuszczalne. Jednakże takie twierdzenie byłoby sprzeczne z treścią art. 96a § 1 k.p.a. Skoro ustalenia osiągnięte w toku mediacji mogą być wykorzystane do załatwienia sprawy poprzez wydanie decyzji (przypadek mediacji horyzontalnej), to należy rozważyć możliwość

<sup>8</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 2 XII 2020 r., sygn. akt II OSK 2461/18, LEX nr 3109580; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Warszawie z 31 I 2020 r., sygn. akt II SA/Wa 1858/19, LEX nr 3041154; wyrok WSA w Warszawie z 31 X 2018 r., sygn. akt VII SA/Wa 2046/17, LEX nr 2974343.

<sup>9</sup> Postanowienie NSA z 4 VII 2018 r., sygn. akt II OSK 1798/18, ONSAiWSA 2019, nr 2, poz. 35; postanowienie WSA w Warszawie z 16 II 2018 r., sygn. akt IV SA/Wa 3178/17, LEX nr 2457350.

<sup>10</sup> Wyrok NSA z 1 VII 2021 r., sygn. akt II GSK 1248/18, LEX nr 3218176.

<sup>11</sup> P.M. Przybysz, *Art. 96a, w: Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2024.

prowadzenia mediacji nawet w przypadkach, gdy zawarcie ugody w konkretnej sprawie jest niemożliwe.

Idąc dalej, jak wskazują A. Kocot-Łaszczycza i G. Łaszczycza, należy przypuszczać, że mediacja nie odnajdzie zastosowania w przypadkach, w których istnieją podstawy do nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności lub gdy decyzja podlega natychmiastowemu wykonaniu z mocy prawa<sup>12</sup>. Skierowanie sprawy do mediacji prowadzi do odroczenia rozpatrzenia sprawy przez organ (art. 96e § 1 k.p.a.). Przerwa, o której mowa, jest wyjątkiem od zasady ciągłości procesowej, nierozłącznej w przypadku stanów wyższej konieczności. Jako jeden z przykładów można wskazać art. 182 Ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne<sup>13</sup>. Ust. 1 owego artykułu daje podstawę prawną decyzji właściwego organu Wód Polskich, opartą na uznaniu administracyjnym („organ ... może”), w sprawie nakazania zakładowi piętrzącemu wodę obniżenie piętrzenia wody lub opróżnienie zbiornika w przypadku ostrzeżenia o nadejściu wezbrania powodziowego. Niniejsza sprawa posiada potencjał mediacyjny, zwłaszcza że organ jest wyposażony w „luz decyzyjny” wynikający z uznania administracyjnego, jednak względ na jednoznacznie wyekspozowany aspekt pilności rozstrzygnięcia wyklucza dopuszczalność mediacji.

Mediacja będzie raczej niedopuszczalna w sprawach rozpatrywanych w postępowaniu uproszczonym. Założenia konstrukcyjne tego trybu stoją w sprzeczności z naturą i istotą mediacji administracyjnej. Należy wskazać, że postępowanie uproszczone dotyczy interesu prawnego lub obowiązku tylko jednej strony (art. 163b § 2 k.p.a.), a więc niemożliwe jest chociażby przeprowadzenie mediacji horyzontalnej (chyba że przepis szczególnie stanowi inaczej). Także inne elementy regulacji postępowania uproszczonego (te „upraszczające”), stoją w sprzeczności z dopuszczalnością mediacji, tj. wykorzystywanie urzędowych formularzy (z konsekwencją niedopuszczalności późniejszego zgłaszania przez stronę nowych żądań – art. 163c § 4 k.p.a.), regulacja skutków uwzględnienia nowych okoliczności powołanych przez stronę w toku postępowania (art. 163d k.p.a.), ograniczone postępowanie dowodowe do dowodów zgłoszonych przez stronę, łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania, oraz dowodów możliwych do ustalenia na podstawie danych, którymi dysponuje organ prowadzący postępowanie (art. 163e

<sup>12</sup> A. Kocot-Łaszczycza, G. Łaszczycza, *Mediacja w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2018, s. 77.

<sup>13</sup> Dz.U. 2023, poz. 1478, dalej „pr. wodn.”.

§ 1 k.p.a.) oraz wyłączenie samodzielnego zaskarżania niektórych postanowień.

Potencjalną negatywną przesłanką stosowania mediacji może być także ryzyko naruszenia ochrony informacji poufnych lub tajemnicy zawodowej. Art. 96i k.p.a. nie zawiera przepisów dotyczących odmowy mediatorowi dostępu do akt sprawy objętych klauzulą tajności „tajne” lub „ściśle tajne” ani nie reguluje dostępu do akt, które organ administracji publicznej wyłączył ze względu na ważny interes państwowy. Brakuje również odesłania do stosowania art. 74 k.p.a. w odniesieniu do mediatora.

Warto zauważyć, że te same względy, które stanowią podstawę odmowy dostępu do akt dla stron postępowania, powinny być stosowane również w przypadku mediatora, chyba że posiada on upoważnienie bezpieczeństwa umożliwiające dostęp do informacji poufnych objętych daną klauzulą. W związku z tym należy rozważyć ewentualny sprzeciw organu, który może być zaskarżony poprzez zażalenie, uzasadniony wyższymi względami, gdy strony są pozbawione dostępu do akt sprawy lub gdy istnieje potrzeba stosowania art. 74 k.p.a. wobec mediatora.

W kontekście ochrony informacji poufnych wynikającej z Ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych<sup>14</sup>, zasady ochrony takich informacji powinny być również stosowane w odniesieniu do mediatora.

Prawo mediatora dostępu do akt sprawy, podobnie jak prawo stron (uregulowane w art. 73 k.p.a.), obejmuje wgląd do akt, możliwość sporządzania notatek, kopii lub odpisów dokumentów, co obejmuje również utrwalanie i powielanie dokumentów znajdujących się w aktach sprawy. Niemniej jednak brak jest przepisów umożliwiających organowi sporządzenie kopii całych akt sprawy w trybie mediacji i ich doręczenie mediatorowi czy udostępnianie dokumentów z akt sprawy w formie zanonimizowanej. W tej kwestii, ze względu na regulację szczególną, przepisy dotyczące dostępu do informacji publicznej nie mają zastosowania do dostępu mediatora do dokumentów znajdujących się w aktach sprawy.

W art. 96i k.p.a. nie określono, w jaki sposób należy udostępniać akta sprawy mediatorowi. Należy jednak przypuszczać, że powinno to odbywać się analogicznie do sposobu udostępniania akt stronom, zgodnie z art. 73 k.p.a. – czyli w siedzibie organu administracji

<sup>14</sup> Dz.U. 2010 Nr 182, poz. 1228.

publicznej, w obecności pracownika organu, lub za pomocą systemu teleinformatycznego, po uwierzytelnieniu mediatora zgodnie z zasadami określonymi w art. 20a ust. 1 albo 2 Ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne<sup>15</sup>.

Przeprowadzenie mediacji nie powinno znaleźć zastosowania w przypadkach, w których jej wykorzystanie byłoby sprzeczne z zasadą posługiwania się przez organ „możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do załatwienia sprawy” (zgodnie z art. 12 k.p.a.). Ograniczenie to wynika z potrzeby uproszczenia postępowania. Należy zauważyć, że postępowanie administracyjne jest często procesem kosztownym i czasochłonnym. Tym samym organ administracji publicznej powinien w pierwszej kolejności podejmować działania, które za pomocą innych mechanizmów niż mediacja osiągnęłyby jej cele w sposób szybszy, tańszy i prostszy.

Równocześnie należałoby wykluczyć możliwość mediowania jedynie w odniesieniu do stanu faktycznego. Takie działanie wydaje się sprzeczne z założeniami mediacji określonymi w art. 96a § 3 k.p.a. Odmienne twierdzenie mogłoby prowadzić do naruszenia zasady prawdy materialnej. Jak podkreśla M. Wilbrant-Gotowicz, dochodzenie do ustalenia prawdy obiektywnej, tj. do określenia rzeczywistego stanu stosunków faktycznych, powinno odbywać się według reguł postępowania dowodowego określonych w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego, a także nie powinno naruszać znajdujących zastosowanie w konkretnej sprawie innych szczególnych przepisów prawa wypowiedających się co do niektórych dowodów<sup>16</sup>.

Nie można jednak wykluczyć sytuacji, w której ustalenie stanu faktycznego staje się niemożliwe lub znacznie utrudnione. Co prawda, problem ten został częściowo rozwiązany poprzez wprowadzenie art. 81a k.p.a., który stanowi, że w przypadku, gdy postępowanie administracyjne dotyczy nałożenia na stronę obowiązku, ograniczenia lub odebrania jej uprawnień, a w sprawie istnieją nieusuwalne wątpliwości co do stanu faktycznego, wątpliwości te należy rozstrzygać na korzyść strony. Regulacja ta ma jednak zastosowanie jedynie do postępowań, których przedmiotem jest nakładanie obowiązków, ograniczanie praw lub ich odbieranie stronie. Ponadto, art. 81a § 2 k.p.a. przewiduje cztery wyjątki,

<sup>15</sup> Dz.U. 2005 Nr 64, poz. 565.

<sup>16</sup> M. Wilbrandt-Gotowicz, *Art. 96(a)*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. M. Jaśkowskiej, A. Wróbla, M. Wilbrandt-Gotowicz, LEX/el. 2024.



które mają charakter podmiotowy lub przedmiotowy i wyłączają stosowanie zasady rozstrzygnięcia wątpliwości na korzyść strony. Wyjątki podmiotowe dotyczą postępowań, w których strony mają sprzeczne interesy lub wynik postępowania bezpośrednio wpływa na interesy osób trzecich, jak również spraw osobowych funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych. Natomiast wyjątki przedmiotowe mają miejsce w sytuacjach, gdy przepisy odrębne wymagają od strony udowodnienia określonych faktów lub gdy wymaga tego ważny interes publiczny, w szczególności dotyczący bezpieczeństwa, obronności czy porządku publicznego.

Jak zauważa H. Knysiak-Sudyka, przeprowadzenie mediacji nie zwalnia organu administracji publicznej z pełnienia funkcji gospodarza postępowania administracyjnego. Niezależnie od tego, czy w danym postępowaniu prowadzona jest mediacja, czy też nie, organ ma zawsze obowiązek ustalić okoliczności istotne dla sprawy, aby jak najlepiej ją wyjaśnić. Może jednak zaistnieć sytuacja, w której organ wyczerpał wszystkie dostępne środki dowodowe, a strona nie przedstawiła nowych dowodów, co powoduje wątpliwości dotyczące stanu faktycznego. W takim przypadku mediacja może okazać się przysłowiową „ostatnią deską ratunku”, gdyż nie można wykluczyć, że w jej trakcie ujawnią się okoliczności lub dowody pozwalające na wyjaśnienie sprawy zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej. Mediacja może mieć szczególne znaczenie w sprawach, w których nie ma możliwości zastosowania art. 81a k.p.a.<sup>17</sup>

W takich przypadkach wydaje się, że podczas mediacji strony mogą osiągnąć porozumienie dotyczące spornych kwestii związanych ze stanem faktycznym konkretnej sprawy. Kluczowe może okazać się ukształtowanie sytuacji prawnej stron, a niekoniecznie zapewnienie pełnej realizacji zasady prawdy materialnej. Organ raczej nie będzie mógł odmówić zatwierdzenia porozumienia stron dotyczącego ustaleń faktycznych, pod warunkiem że sposób rozstrzygnięcia sprawy uzgodniony w mediacji mieści się w granicach obowiązującego prawa.

---

<sup>17</sup> H. Knysiak-Sudyka, *Mediacja administracyjna w układzie wertykalnym*, w: *Kierunki rozwoju jurysdykcji administracyjnej*, pod red. M. Szewczyka, L. Staniszweskiej, M. Kruscia, Warszawa 2022, s. 161–174.

## 2. Przykłady spraw o potencjale mediacyjnym

Przechodząc do wskazania konkretnych spraw, w których mediacja jest możliwa i zasadna z punktu widzenia realizacji postulatów zawartych w art. 13 § 1 k.p.a., należy w pierwszej kolejności zwrócić uwagę na uzasadnienie do nowelizacji z dnia 7 kwietnia 2017 r. (czyli nowelizacji, która wprowadziła do ogólnego postępowania administracyjnego instytucję mediacji)<sup>18</sup>. Przyjęto w nim cztery rodzaje spraw, w których mediacja może być stosowana:

- a) w sprawach, w których występuje wielość stron;
- b) w sprawach, w których może być zawarta ugoda;
- c) w sprawach, w których organ ma zamiar wydać decyzję na niekorzyść adresata i może się spodziewać odwołania (organ będzie wówczas także stroną mediacji);
- d) w sprawach, w których wniesiony został środek odwoławczy od orzeczenia wydanego w pierwszej instancji (organ będzie wówczas stroną mediacji), z wyjątkiem spraw, o których mowa pod lit. b).

Dodatkowo, zakładano, że mediacja może być istotnym elementem procesu wyjaśniającego, szczególnie w przypadku złożonych spraw, takich jak ustalanie warunków zabudowy lub wydawanie pozwoleń na budowę, a w szczególności w przypadku dużych i kontrowersyjnych projektów infrastrukturalnych, gdzie mediacja może pomóc w znalezieniu kompromisu i rozwiązaniu sporów społecznych.

Pewną wskazówkę przy próbie ustalenia konkretnych typów spraw, którym można przypisać zdolność mediacyjną, można odnaleźć również w rozporządzeniu dotyczącym wysokości wynagrodzenia i zwrotu wydatków mediatora w postępowaniu administracyjnym<sup>19</sup>. Określono w nim m.in. wysokość wynagrodzenia mediatora za prowadzenie administracyjnego postępowania mediacyjnego wszczętego na skierowanie organu administracji publicznej oraz wydatki mediatora podlegające zwrotowi w różnych sprawach. Na podstawie tego rozporządzenia można przyjąć, że do spraw posiadających zdolność mediacyjną można zaliczyć m.in. sprawy:

---

<sup>18</sup> Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, druk nr 1183, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1183> (dostęp: 30 XI 2023).

<sup>19</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 VI 2017 r. w sprawie wysokości wynagrodzenia i podlegających zwrotowi wydatków mediatora w postępowaniu administracyjnym (tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 1088).

a) przyznania, cofnięcia (uchylenia) i zmiany koncesji, zezwoleń lub pozwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej, w tym na podstawie np. ustawy – Prawo farmaceutyczne (art. 103 ust. 2)<sup>20</sup>, ustawy – Prawo energetyczne (art. 41 ust. 1, 4, 4a i 4b)<sup>21</sup>, ustawy – Prawo geologiczne i górnicze (art. 30 ust. 1 i ust. 2, art. 34 ust. 1, art. 36 ust. 1, art. 37 ust. 2)<sup>22</sup>;

b) wydania, zmiany i uchylenia aktów w zakresie budownictwa i architektury, w tym na podstawie ustawy – Prawo budowlane (art. 31 ust. 3, art. 47 ust. 2, art. 67 ust. 1)<sup>23</sup>;

c) zagospodarowania przestrzennego, w tym na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 50–58 i art. 59–68)<sup>24</sup> i rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (§ 4 ust. 3, § 5 ust. 2, § 6 ust. 2)<sup>25</sup>;

d) ochrony środowiska i przyrody, w tym na podstawie np. ustawy – Prawo ochrony środowiska (art. 201 ust. 1, art. 266 ust. 2, art. 362 ust. 2, art. 363)<sup>26</sup>, ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (art. 72 i nast.)<sup>27</sup> oraz ustawy o ochronie przyrody (art. 83 i nast.)<sup>28</sup>;

e) gospodarki wodnej, w tym na podstawie np. ustawy – Prawo wodne (art. 76 ust. 2, art. 191 ust. 1, art. 206 pr. wodn.);

f) nieruchomości, w tym na podstawie np. w ustawy o gospodarce nieruchomościami (art. 124–126)<sup>29</sup>.

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 6 IX 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (Dz.U. 2019, poz. 499).

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 10 IV 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. 2020, poz. 833).

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 9 VI 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. 2019, poz. 868).

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 7 VII 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. 2019, poz. 1186).

<sup>24</sup> Ustawa z dnia 27 III 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2020, poz. 293).

<sup>25</sup> Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 VIII 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. 2003 Nr 164, poz. 1588).

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 27 IV 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2019, poz. 1396).

<sup>27</sup> Ustawa z dnia 3 X 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. 2023, poz. 1094).

<sup>28</sup> Ustawa z dnia 16 IV 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 1336).

<sup>29</sup> Ustawa z dnia 21 VIII 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 2020, poz. 65).

W rozporządzeniu wskazano także sprawy dotyczące rolnictwa i leśnictwa oraz własności przemysłowej. W ust. 3 § 2 wyżej przywołanego rozporządzenia określono także wynagrodzenie mediatora w sprawach dotyczących:

- a) odpadów, zgodnie z ustawą o odpadach (art. 47 ust. 2 i następne, art. 194)<sup>30</sup>;
- b) broni, zgodnie z ustawą o broni i amunicji (art. 18 ust. 5)<sup>31</sup>;
- c) obrotu instrumentami finansowymi, zgodnie z ustawą o obrocie instrumentami finansowymi (art. 165c, 165d, 165e)<sup>32</sup>.

Rozwiązania prawne zawarte w przepisach szczególnych, w których przewidziano możliwość nakładania sankcji administracyjnych (administracyjnych kar pieniężnych), rozumianych jako negatywne skutki ustanowione wobec jednostek, nieprzestrzegających obowiązków wynikających bezpośrednio z norm prawnych lub skonkretyzowanych aktów stosowania prawa, nadają sprawom „potencjał mediacyjny”. Dotyczy to przede wszystkim spraw, w których zastosowano warianty wskazania maksymalnych dopuszczalnych kwot lub maksymalnych wartości stosunkowych (np. 5% liczonych od przychodów podmiotu) lub widełek (od ... do ...), na przykład zgodnie z art. 194 ust. 1 i ust. 3 u. odp. Ten potencjał mediacyjny może być dodatkowo wzmocniony w przypadku ustanowienia luzu decyzyjnego, na przykład poprzez uznanie administracyjne. Odmiennie stanowisko przyjęła J. Wegner-Kowalska, wskazała bowiem, że ten typ spraw należy wyłączyć z kategorii spraw mediacyjnych, przywołując jako argument niedopuszczalność zawierania umów w zakresie odpowiedzialności karnoadministracyjnej z tytułu naruszenia norm prawa publicznego<sup>33</sup>.

Institucja mediacji administracyjnej mogłaby znaleźć szersze zastosowanie także w sprawach dotyczących ewidencji gruntów. Orzecznictwo sądów administracyjnych pokazuje, że w sprawach dotyczących aktualizacji ewidencji gruntów rzeczywista istota sporu często odnosi się do innych kwestii, takich jak rozgraniczenie, a wnioskodawcy, inicjując postępowanie administracyjne, nie zawsze w pełni rozumieją obowiązujące przepisy. W takich sytuacjach mediacja mogłaby pomóc

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 14 XII 2012 r. o odpadach (Dz.U. 2020, poz. 797), dalej „u. odp.”.

<sup>31</sup> Ustawa z dnia 21 V 1999 r. o broni i amunicji (Dz.U. 2019, poz. 284).

<sup>32</sup> Ustawa z dnia 29 VII 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz.U. 2020, poz. 89).

<sup>33</sup> J. Wegner-Kowalska, *Mediacja w sprawach administracyjnych – pytania i wątpliwości*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2017, nr 6, s. 44–45.

w całościowym rozwiązaniu konfliktu, a także w wyjaśnieniu stronom wszystkich spornych kwestii na etapie postępowania administracyjnego. Dzięki temu można by uniknąć potrzeby korzystania w przyszłości z środków zaskarżenia, takich jak skarga do sądu administracyjnego<sup>34</sup>.

### 3. Cechy spraw o potencjałe mediacyjnym

W poszukiwaniu spraw wykazujących „potencjał mediacyjny” wydaje się, że w ramach generalnego podziału spraw administracyjnych na konkretyzujące i weryfikacyjne, w odniesieniu do tych drugich mediacja administracyjna jest sprzeczna z ich istotą. Dobrym przykładem są sprawy o stwierdzenie nieważności aktu administracyjnego oraz sprawy dotyczące wznowienia postępowania administracyjnego. Przedmiot tych postępowań sprowadza się do ustalenia legalności aktu administracyjnego lub poprzedzającego go postępowania. Irracjonalne wydaje się poszukiwanie podstaw do mediacji w tych sprawach, ponieważ trudno dopuścić możliwość polubownego rozwiązania sporu dotyczącego wadliwości aktu administracyjnego, a tym bardziej ustalania ze stroną stopnia tej wadliwości. Jedynie w odniesieniu do wznowienia postępowania w zakresie ponownego rozstrzygnięcia „zwykłej” sprawy administracyjnej, poprzez odmienne ukształtowanie stosunku prawnego leżącego u jej podstaw, powinna istnieć przestrzeń do mediacji. Uwaga ta dotyczy zwłaszcza wznowienia postępowania na podstawie przesłanki z art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. W tym przypadku mediacja jest możliwa w odniesieniu do przedmiotu sprawy administracyjnej, a nie samego wystąpienia przesłanki wznowienia postępowania.

J. Wegner wskazuje, że potencjał mediacyjny konkretnej sprawy administracyjnej wynika z jej przedmiotu, rozumianego w klasyczny, materialnoprawny sposób. Samo postępowanie mediacyjne powinno obejmować treść rozstrzygnięcia, tj. porozumienie co do sposobu załatwienia sprawy. Oznacza to, że mediacja nie może dotyczyć kwestii procesowych spornych, takich jak np. przesłanki umorzenia postępowania administracyjnego lub jego zawieszenia<sup>35</sup>. Potwierdza to również T. Woś, który podkreśla, że przedmiot mediacji musi odpowiadać

<sup>34</sup> Wyrok WSA w Krakowie z 30 V 2018 r., sygn. akt III SA/Kr 1421/17, LEX nr 2517240.

<sup>35</sup> J. Wegner, *Art. 96a*, w: Z. Kmiecik, J. Wegner, M. Wojtuń, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, LEX/el.

przedmiotowi danej sprawy administracyjnej. W związku z tym można przyjąć, że mediacja jest możliwa w odniesieniu do istoty sprawy, czyli konkretyzacji uprawnień lub obowiązków stron postępowania. Przedmiot mediacji jest równoznaczny z przedmiotem konkretnej sprawy administracyjnej<sup>36</sup>.

Podczas określenia cech sprawy administracyjnej wskazujących na jej potencjał mediacyjny zasadne jest przeanalizowanie normy stanowiącej podstawę prawną rozstrzygnięcia, która *de facto* będzie miała zastosowanie przy załatwieniu danej sprawy, poprzez wypełnienie jej hipotezy. Elementarne znaczenie ma jednak dyspozycja normy prawnej. Ma to związek z celem mediacji, zwłaszcza z koniecznością rozstrzygnięcia mediowanej sprawy w granicach obowiązującego prawa (art. 96a § 3 k.p.a.).

Kluczowym elementem wydaje się stwierdzenie, że potencjał mediacyjny uprawnień lub obowiązków, które są określone w sposób abstrakcyjny w dyspozycji danej normy, wynika ze względnej swobody w zakresie stosowania tej dyspozycji oraz elastyczności w rozumieniu zakresu tych uprawnień lub obowiązków.

Jak wskazuje K. Klonowski, jest to istotna cecha, która może być traktowana jako przesłanka decydująca o zakwalifikowaniu sprawy do kategorii spraw mediacyjnych. Sprzyja temu również podzielny charakter spraw administracyjnych. Taki model sprawy tworzy większą „przestrzeń” do wypracowania kompromisów, które spełniają kryteria legalności i zgodności z zasadą prawdy materialnej. Dla takich spraw nie jest istotne, czy są uruchamiane z urzędu czy na wniosek, nie wpływa to na ich potencjał mediacyjny<sup>37</sup>.

Należy też zauważyć, że analiza obowiązującego prawa administracyjnego pozwala w nim zauważyć występowanie takich przepisów, które nie określają wyczerpująco treści uprawnień lub obowiązków, jakie mają być w danej sytuacji skonkretyzowane, ale pozostawiają organowi administracji publicznej zadanie samodzielnego ich ukształtowania w celu uzyskania efektu, do którego wydawane decyzje mają doprowadzić (nazywamy takie regulacje normami finalnymi). Dziedzinami, w których takich unormowań jest najwięcej, są obszary przeciwdziałania niebezpieczeństwom (ochrona środowiska, ochrona przyrody, ochrona

<sup>36</sup> T. Woś, *Pojęcie „sprawy” w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1990, nr 1022, s. 334.

<sup>37</sup> K. Klonowski, *op. cit.*, s. 75–76.

wód, nadużywanie pozycji monopolistycznej i niedozwolone praktyki ograniczania konkurencji oraz równego dostępu do usług).

Jak wskazuje H. Knysiak-Sudyka, istotną cechą sprawy administracyjnej, która wpływa na jej potencjał mediacyjny, jest możliwość skorzystania przez organ z uznania administracyjnego. W sytuacjach, w których organ administracji publicznej ma do wyboru dwa lub więcej prawnie równorzędne rozwiązania, dopuszczone przez ustawę, mediacja może być pomocna. Wybór ten nie jest jednak całkowicie dowolny, ponieważ ustawodawca ogranicza go w przepisach regulujących uznanie administracyjne. Decyzja uznaniowa może zostać uzgodniona między organem a stroną, w ramach normy prawnej stanowiącej podstawę decyzji, na etapie pomiędzy dokonaniem subsumcji a sformułowaniem ostatecznej decyzji administracyjnej<sup>38</sup>.

Dodatkowo, wydaje się, że stosowanie terminów niedookreślonych przy określaniu przesłanek uruchomienia normy także wpływa na potencjał mediacyjny sprawy. Zastosowanie tych dwóch elementów znacząco zwiększa podatność sprawy na zakończenie jej w drodze rozstrzygnięcia mediacyjnego. Ponadto, wpływ na charakter mediacyjny sprawy ma także konstrukcja dyspozycji normy, która określa zakres możliwych wariantów konkretyzacji uprawnień lub obowiązków. Ta elastyczność pozwala na swobodniejsze kształtowanie przez organ sytuacji administracyjnoprawnej jednostki. Stosowanie tych mechanizmów wymaga uwzględnienia celowościowych kryteriów, wynikających z norm przypisanych danej kategorii organów oraz ważenia potrzeb realizacji interesów społecznych lub indywidualnych.

A. Kocot-Łaszczyca i G. Łaszczyca wskazują jeszcze jeden element znacząco przyczyniający się do stwierdzenia zasadności przeprowadzenia mediacji. Jest nim zakodowanie w normie prawnej opcji zastosowania klauzul dodatkowych o charakterze uznaniowym względem podstawowego konkretyzowanego przedmiotu. Można przypuszczać, że szczególnie klauzula zlecenia i warunku rozwiązującego będą zwiększać potencjał mediacyjny sprawy. Jednakże to, czy mediacja obejmie tylko dodatkowe klauzule czy też rozstrzygnięcie, będzie zależało od charakteru normy prawa materialnego będącej podstawą rozstrzygnięcia. Jeśli elementy luzu decyzyjnego zawarte w normie obejmują zarówno rozstrzygnięcie, jak i klauzule dodatkowe, zwiększy to zakres mediacji administracyjnej. Jednakże należy zauważyć, że związane

<sup>38</sup> H. Knysiak-Sudyka, op. cit.

charakter podstawy stosowania klauzuli może ograniczyć potencjał mediacyjny sprawy w tym zakresie<sup>39</sup>.

### Podsumowanie

Mediacja w postępowaniu administracyjnym nie jest możliwa we wszystkich sprawach rozpatrywanych w trybie określonym w działach I oraz II Kodeksu postępowania administracyjnego. Jej zastosowanie opiera się na spełnieniu określonych przesłanek, które warunkują jej prawną dopuszczalność.

Wśród nich znajduje się wspomniana już formuła „w toku postępowania”, wyznaczająca granice czasowe mediacji. Kluczową przesłanką jest również zgoda strony lub stron na przeprowadzenie mediacji. Istotną rolę odgrywa także wymóg merytoryczny, który określa granice przedmiotowe mediacji i przyjmuje postać pozytywnej przesłanki „jeżeli pozwala na to charakter sprawy”. Oprócz tego istnieją również przesłanki, które mogą ograniczać lub uniemożliwiać skuteczne przeprowadzenie mediacji. Są one określane jako negatywne i wykluczają mediację mimo wystąpienia przesłanki pozytywnej, jaką jest charakter sprawy. Nie zostały one wskazane w przepisach jako zamknięty katalog okoliczności, które wyłączają możliwość mediacji. Przykładem mogą stać się kryteria stanu wyższej konieczności, prostoty postępowania, trybu uproszczonego, milczącego załatwienia sprawy oraz ochrony informacji lub tajemnicy.

Wnioskując, kluczowe dla ustalenia możliwości skorzystania z mediacji w danej sprawie administracyjnej jest określenie jej charakteru oraz stopnia zaawansowania postępowania wyjaśniającego. W odniesieniu do charakteru sprawy zaznaczono, że mediacja jest zasadniczo wyłączona w sprawach weryfikacyjnych. Dopuszczalna jest natomiast przede wszystkim w sprawach inicjowanych na wniosek lub z urzędu, które mają na celu precyzowanie praw i obowiązków jednostek w drodze decyzji administracyjnej.

Zdatność mediacyjna sprawy administracyjnej wynika z konstrukcji normy prawnej, która ją reguluje. Ważne jest, aby sprawa objęta daną normą miała charakter podzielny. Norma powinna również pozwalać na elastyczność w formułowaniu treści decyzji administracyjnej oraz

<sup>39</sup> A. Kocot-Łaszczycza, G. Łaszczycza, op. cit., s. 71.



stosowaniu klauzul dodatkowych. Obecność pozytywnych przesłanek stwarza warunki do realizacji celów mediacji, takich jak osiągnięcie dwustronnych ustaleń między organem a stroną lub stronami z pomocą mediatora. W przypadku mediacji horyzontalnej może to prowadzić do wydania przez organ decyzji o określonej treści, natomiast w mediacji wertykalnej może skutkować zawarciem ugody między stronami. Występowanie kilku pozytywnych przesłanek jednocześnie może zwiększać potencjał mediacyjny danej sprawy.

W ramach opracowania podjęto próbę wskazania konkretnych spraw administracyjnych, w których wykorzystanie mediacji jest możliwe. Obejmuje to sprawy dotyczące zarówno pogorszenia, jak i polepszenia sytuacji administracyjnoprawnej jednostki. Połączenie tych dwóch kierunków rozstrzygania w jednej sprawie przez organ może zwiększyć szansę na skuteczne przeprowadzenie mediacji administracyjnej.

## BIBLIOGRAFIA

- Klonowski K., *Charakter administracyjnej sprawy mediacyjnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020, nr 6, s. 68–82.
- Knysiak-Sudyka H., *Mediacja administracyjna w układzie wertykalnym*, w: *Kierunki rozwoju jurysdykcji administracyjnej*, pod red. M. Szewczyka, L. Staniszewskiej, M. Krusia, Warszawa 2022, s. 161–174.
- Kocot-Łaszczyca A., Łaszczyca G., *Mediacja w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2018.
- Przybysz P.M., *Art. 96a*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2024.
- Radosz K., *Prawna ocena braku zgody organu na mediację*, „Causus” 2019, nr 93, s. 27–33.
- Wegner J., *Art. 96a*, w: Z. Kmiecik, J. Wegner, M. Wojtuń, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, LEX/el.
- Wegner-Kowalska J., *Mediacja w sprawach administracyjnych – pytania i wątpliwości*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2017, nr 6, s. 40–53.
- Wilbrandt-Gotowicz M., *Art. 96(a)*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, pod red. M. Jaśkowskiej, A. Wróbla, M. Wilbrandt-Gotowicz, LEX/el. 2024.
- Woś T., *Pojęcie „sprawy” w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1990, nr 1022, s. 329–334.
- Zienkiewicz A., *Specyfika mediacji w postępowaniu administracyjnym jako formy Alternative Dispute Resolution (ADR)*, „Ubezpieczenia Społeczne” 2019, nr 143(4), s. 65–92.

