

Mediacja jako instytucja transformująca stosunek administracyjnoprawny

1. Uwagi wstępne

Administracja publiczna w ponowoczesnym świecie stoi w obliczu wielu wyzwań, wśród których najczęściej wymienia się globalizację, ekonomizację usług publicznych i postępującą wraz z tymi zjawiskami zmianę stosunków społecznych¹. W związku z tym należy poddać nierzadko krytycznej analizie dotychczasowe źródła autorytetu czy zaufania, z których dotąd czerpała administracja publiczna. I tak np. odwoływanie się do władczego paradygmatu działania, którego skuteczność gwarantuje możliwość użycia środków legalnego przymusu, przestaje korespondować ze społecznymi oczekiwaniami, a nawet okazuje się przeciwnie skuteczne². Demokratyczne państwo prawne urzeczywistniające zasady sprawiedliwości społecznej musi zatem poszukiwać nowych metod realizacji przyjętych na siebie zadań. Rośnie znaczenie różnych form *dialogu obywatelskiego* (konsultacji, wysłuchań itp.), które można uznać za emanacje władzy komunikacyjnej stanowiącej istotę koncepcji demokracji deliberatywnej – opartej na zasadzie autonomii woli i założeniu, że adresaci prawa są zarazem jego twórcami³.

W tym kontekście wprowadzenie w 2017 r. mediacji do polskiej ogólnej procedury administracyjnej⁴ jawi się jako adekwatne działanie ustawodawcy, który w ten sposób zapewnił możliwość prowadzenia wzmiankowanego wyżej *dialogu*

* Dr, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, ORCID: 0000-0001-9483-7976.

** Dr hab., Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, ORCID: 0000-0002-1097-5712.

¹ Zob. Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2010, s. 31 i n.

² Taki stan rzeczy obrazują konflikty społeczne generowane przez administrację publiczną, która nie poszukuje konsensu dla podejmowanych przez siebie rozstrzygnięć.

³ Szerzej K.M. Cern, *Deliberatywna filozofia nauk administracyjnych*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2022, nr 4, s. 6–20.

⁴ Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r. poz. 935).

obywatelskiego pomiędzy stroną postępowania a organem administracji publicznej. W takim ujęciu regulowana przepisami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁵ mediacja staje się metodą podejmowania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej. Doniosłość tego rozwiązania wyraża się również przez to, że mediacja jako zinstytucjonalizowana forma dyskursu może stać się zjawiskiem powszechnym w postępowaniu administracyjnym, dostępnym w sferze codziennych doświadczeń podmiotów będących adresatami działań administracji publicznej. Ta ostatnia ma natomiast dzięki mediacji szansę nawiązać rzeczywiście partnerskie relacje z obywatelami, zapewniając im udział w procesie decyzyjnym i możliwość kształtowania rozstrzygnięcia kończącego sprawę. Tym samym osiągnięty może być cel wskazany w rządowym projekcie ustawy nowelizującej Kodeks postępowania administracyjnego, czyli faktyczna partycypacja społeczeństwa we władztwie administracyjnym, w czym wyraża się transformujący charakter mediacji jako jeden ze sposobów zmieniania kultury administrowania na bardziej przyjazny administrowanym⁶.

Można zakładać, że ustawodawca, wprowadzając do Kodeksu postępowania administracyjnego instytucję mediacji, mógł mieć świadomość, że możliwość jej zastosowania będzie istotnie ograniczona wyłącznie do spraw podatnych na jej zastosowanie⁷. Trudno bowiem zakładać, że stanie się ona powszechnym sposobem ustalania konsensusu przy kształtowaniu administracyjnych stosunków materialnych. Nie umniejsza to jednak roli tej instytucji, a wprost przeciwnie – podkreśla jej rangę z uwagi na możliwość zastosowania w przypadku, gdy w relacjach między stronami czy też organem i stroną (stronami) będzie istniała różnica stanowisk co do przyszłego ukształtowania wzajemnych relacji mogąca być źródłem sporu administracyjnego⁸.

2. Wpływ mediacji na procesowy stosunek administracyjny

Transformacja paradygmatu jest zjawiskiem złożonym, które można rozpatrywać zarówno w ujęciu praktycznym, jak i teoretycznym – ma ona swój wymiar społeczny i prawny. Podejmując rozważania na gruncie obowiązujących

⁵ T.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 572, dalej k.p.a.

⁶ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Sejm VIII kadencji, druk Nr 1183, s. 36.

⁷ Świadczyć o tym może treść art. 96a § 1 k.p.a., zgodnie z którym w toku postępowania może być przeprowadzona mediacja, jeżeli pozwala na to charakter sprawy.

⁸ Na temat pojęcia „sporu administracyjnego” szerzej zob. B. Chłudziński, *Administracja publiczna a alternatywne metody rozwiązywania sporów*, Toruń 2021, s. 21 i n.

przepisów, należy zauważyć, że treść art. 96a § 4 k.p.a. wskazuje na to, że mediacja może być prowadzona zarówno pomiędzy stronami postępowania, jak również pomiędzy organem prowadzącym postępowanie a stroną lub stronami. W związku z tym w literaturze przedmiotu wyróżnia się odpowiednio mediację horyzontalną oraz wertykalną. Jakkolwiek nazwy te pozwalają na odróżnienie obu układów podmiotowych występujących w mediacji w sprawach administracyjnych i jako takie spełniają swoją rolę porządkującą, to jednak z drugiej strony podkreślenie pionowego układu relacji w przypadku mediacji wertykalnej może wywoływać wrażenie nierównorzędności pozycji uczestników mediacji z udziałem organu administracji publicznej. Wniosek taki byłby trudny do zaakceptowania, już to z uwagi na ogólne zasady klasycznego dyskursu mediacyjnego, już to z uwagi na treść przywołanego art. 96a § 4 k.p.a., który dla wszystkich podmiotów biorących udział w mediacji administracyjnej przewiduje jeden wspólny status uczestników mediacji. Tym samym niezależnie od tego, czy mamy do czynienia z mediacją horyzontalną czy wertykalną, podmioty biorące w niej udział są uczestnikami mediacji o równym statusie, a rozróżnienie odnoszące się do klasycznego układu podmiotowego w administracyjnej relacji proceduralnej, w momencie uruchomienia postępowania mediacyjnego, należy traktować wyłącznie jako element służący wprowadzeniu doktrynalnego ładu.

Takie brzmienie analizowanego przepisu wydaje się być wyrazem postępującej demokratyzacji postępowania administracyjnego rozumianej jako zwiększanie udziału strony w procesie zmierzającym do rozstrzygnięcia, którego będzie ona adresatem. Proces, który w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej nazywany był raczej uspołecznianiem procedury administracyjnej, oparty był dotąd na instytucjach aktywności strony w postępowaniu, takich jak możliwość zgłaszania przez stronę środków dowodowych czy uczestnictwa strony w dowodach przeprowadzanych przez organ (art. 78 i 79 k.p.a.), a akcentowany wśród zasad ogólnych postępowania w zasadzie czynnego udziału strony w postępowaniu, fundamentalnej zresztą z perspektywy zapewnienia gwarancji procesowych ochrony interesu prawnego podmiotu administrowanego. Jego wyrazem było również uchwalenie przepisów o ugodzie, którą w postępowaniu administracyjnym mogą zawrzeć strony o sprzecznych interesach (art. 114 i n. k.p.a.), a więc w nawiązaniu do wcześniejszej porządkującej nomenklatury instytucji znajdującej zastosowanie wyłącznie w układzie horyzontalnym⁹. Obecnie dzięki mediacji, która jest nazywana instytucją partycypacji, strona może wspólnie z organem ukształtować treść decyzji administracyjnej, która zakończy postępowanie. Jeżeli ustalenia uczestników mediacji będą mieściły

⁹ Por. P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 11–12.

się w granicach obowiązującego prawa, organ jest zobowiązany rozstrzygnąć sprawę zgodnie z tymi ustaleniami (art. 96n § 1 k.p.a.). Takie rozwiązanie należy uznać za dalej idące od dotychczasowych sposobów aktywizowania strony w postępowaniu, a także, co może najistotniejsze, skłaniające organ do dopuszczenia strony do kształtowania relacji administracyjnoprawnych¹⁰.

Wprowadzenie do k.p.a. przepisów o mediacji, opartej na daleko idącej partycypacji strony w procesie poszukiwania konsensusu dla danego rozstrzygnięcia sprawy, stwarza podstawy do rozważenia wpływu tej instytucji na stosunek administracyjny oraz charakter decyzji, która jest efektem ustaleń przyjętych w mediacji.

Zgodnie z klasycznymi poglądami nauki prawa administracyjnego stosunek administracyjnoprawny charakteryzuje nierównorzędność pozycji podmiotów tego stosunku. Organ administracji publicznej jest uprawniony do rozstrzygania o prawach i obowiązkach innych podmiotów w drodze aktu administracyjnego. Akt taki jest działaniem jednostronnym i władczym¹¹. Należy przy tym zaznaczyć, że w przypadku procesowego stosunku administracyjnego zauważono, że m.in. w związku ze wspomnianym uspołecznieniem czy demokratyzacją postępowania administracyjnego nierównorzędność pozycji stron tego stosunku ulega złagodzeniu¹². Biorąc pod uwagę specyfikę mediacji, można obecnie postawić pytanie, czy na czas prowadzenia mediacji z udziałem organu prowadzącego postępowanie nie dochodzi wręcz do zrównania pozycji stron procesowego stosunku administracyjnego. Uwzględniając zakładany przy nowelizacji z 2017 r. transformujący charakter mediacji oraz mając na względzie spostrzeżenia na temat wspólnego statusu podmiotów biorących w niej udział, wydaje się, że odpowiedź powinna być twierdząca. Teza o tym, że racjonalny ustawodawca, który dąży do zdemokratyzowania postępowania administracyjnego, wprowadza rozwiązania prawne służące zrównaniu pozycji podmiotów stosunku administracyjnoprawnego, jest bowiem jak najbardziej uzasadniona i potwierdza się w nieprzypadkowo użytym określeniu „uczestnicy mediacji”. Można dostrzec w tym również konsekwentnie prowadzoną ewolucyjną zmianę modelu postępowania administracyjnego – od instytucji aktywności do instytucji partycypacji.

Co do drugiej z podniesionych kwestii można rozważać, czy mediacyjna metoda podejmowania decyzji wpływa na charakter tego aktu administracyjnego kończącego postępowanie administracyjne. W tym miejscu można odwołać się do

¹⁰ M. Sieniuc, *Mediacja w postępowaniu administracyjnym*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2020, s. 248–249.

¹¹ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2018, s. 51 oraz 198.

¹² Por. R. Hauser, *Stosunek administracyjnoprawny*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, *Instytucje...*, s. 202–203.

doktrynalnego podziału aktów administracyjnych na jedno- i dwustronne. Wskazuje się, że akty jednostronne wydawane są bez woli adresata aktu, a akty dwustronne wydaje się za jego zgodą czy też warunkuje wydanie takiego aktu jego wnioskiem. Podkreśla się przy tym swoistość pojmowania dwustronnego charakteru aktu, podkreślając, że nie chodzi tu akt w pełni dwustronny, a raczej o wyrażenie zgody adresata aktu na jednostronne rozstrzygnięcie sprawy w drodze aktu administracyjnego¹³. Jednak w świetle przywołanego już art. 96n § 1 k.p.a. można przyjąć, że w przypadku decyzji będącej efektem ustaleń dokonanych w mediacji, a więc przy zachowaniu partycypacji adresata aktu, decyzja taka będzie – w użytym tu znaczeniu tego pojęcia – aktem w pełni dwustronnym – rozstrzygnięcie w tym przypadku zależy również od woli adresata aktu. Chodzi tu jednak oczywiście wyłącznie o podział odzwierciedlający zakres partycypacji czy raczej wpływu woli strony na możliwość wydania rozstrzygnięcia. Nie zmienia to podstawowej cechy aktu administracyjnego, który stanowi władcze i jednostronne rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej¹⁴. Z tego punktu widzenia należy wyrazić ubolewanie, że ustawodawca nie zdecydował się wraz z nowelizacją z 2017 r. wprowadzić przepisów o umowie administracyjnej, która byłaby zawierana w tym trybie i stanowiła przykład konsensualnej formy działania administracji.

3. Uwagi końcowe

Podsumowując, warto zauważyć, że odbiór społeczny tej szczególnej instytucji procesowej, jaką jest mediacja w k.p.a., pozostaje nieznanym, ponieważ nie są prowadzone badania dotyczące społecznej świadomości na temat mediacji w sprawach administracyjnych. Bazując na wynikach badań dotyczących – generalnie rzecz ujmując – mediacji jako alternatywnej metody rozwiązywania sporów, można przyjąć jedynie, że poziom ten jest niewysoki i wymaga poprawy, jeżeli wyżej wskazane cele miałyby zostać osiągnięte¹⁵. Brakuje jednak nie tylko badań poziomu świadomości społecznej w zakresie mediacji administracyjnej, ale nieznaną jest również dokładna liczba spraw administracyjnych kierowanych do mediacji. Poza

¹³ Tak np. E. Ochendowski, *op. cit.*, s. 202–203.

¹⁴ K. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005, s. 470–471 oraz *idem*, *Podstawy problematyki*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 5, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013, s. 66–67.

¹⁵ Zob. W. Broński *et al.*, *Raport z badań w zakresie potrzeb i oczekiwań społecznych dotyczących Krajowego Rejestru Mediatorów oraz luk kompetencyjnych w zakresie szkoleń mediatorów*, Lublin 2021, s. 26.

jednorazową inicjatywą Ministerstwa Rozwoju i Technologii, której celem była ocena pakietu nowelizacji wprowadzonych do ustawodawstwa pod nazwą „100 zmian dla firm”, który obejmował również mediację, jak dotąd nie prowadzono badań statystycznych na tym polu. Co prawda dane przekazane przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii nie świadczą o zainteresowaniu mediacyjnym trybem załatwiania spraw, jednak należy podkreślić, że po pierwsze dane te pochodzą jedynie od wybranych organów administracji publicznej, po drugie ankieta obejmuje lata pandemii COVID-19, co mogło mieć wpływ na stopień zainteresowania mediacją, która jakkolwiek może być prowadzona w trybie zdalnym, to jednak, co do zasady, zakłada spotkania kontaktowe¹⁶. Tym samym trudno jednoznacznie wskazać na niepowodzenie wprowadzania mediacji do postępowania administracyjnego.

Wskazując na obecny etap rozwoju projektu implementacji mediacji do k.p.a., należy podkreślić, że mamy za sobą kilkanaście lat badań nad zasadnością wprowadzania alternatywnych metod rozwiązywania sporów do prawa administracyjnego¹⁷. Na podstawie tych naukowych ustaleń ustawodawca w 2017 r. zdecydował się znowelizować Kodeks postępowania administracyjnego. Po okresie naukowej debaty i wprowadzeniu zmian legislacyjnych obserwujemy etap stosowania mediacji w praktyce. Przepisy wprowadzone w życie 1 czerwca 2017 r. obowiązują od kilku lat, z czego część tego okresu przypada na bardzo szczególny czas pandemii COVID-19. Biorąc pod uwagę doniosłość zmian, jakie niesie ze sobą mediacja, a jak wskazano, chodzi w istocie o transformację działania administracji publicznej, twierdzenia, jakoby mediacja była tzw. *instytucją martwą*, wydają się zdecydowanie przedwcześnie.

¹⁶ Ankiety rozesłano do 49 samorządowych kolegiów odwoławczych, 16 urzędów wojewódzkich, 16 wojewódzkich inspektoratów nadzoru budowlanego, 4 urzędów centralnych (Główny Urząd Miar, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Państwowa Inspekcja Pracy, Główny Inspektorat Nadzoru Budowlanego) oraz do wszystkich ministerstw. Ankiety były zbierane w okresie sierpień–wrzesień 2017–2021. Z uzyskanych w ten sposób danych wynika, że w 2017 r. do mediacji skierowano 7 spraw, w 2018 r. ponownie 7, w 2019 r. 13, natomiast w 2020 r. mediację przeprowadzono w 11 sprawach. Zgodnie z ustaleniami Ministerstwa w trybie mediacji załatwiono w poszczególnych latach następującą liczbę spraw: 2 w 2017 r., 3 w 2018 r., 7 w 2019 r. oraz 2 w 2020 r. – zob. *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: 20.05.2024].

¹⁷ Można przyjąć, że symbolicznym początkiem naukowej refleksji nad zasadnością wprowadzania metod rozwiązywania sporów do prawa administracyjnego jest monograficzne opracowanie Z. Kmiecika, *Mediacja i koncyliacja w prawie administracyjnym*, Warszawa 2004. Wśród innych książek poświęconych tej tematyce wymienić należy następujące monografie: W. Federczyk, *Mediacja w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2013; A. Kocot-Łaszczycza, G. Łaszczycza, *Mediacja w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2018; M. Tabernacka, *Negocjacje i mediacje w sferze publicznej*, Warszawa 2024.