

ARTUR KOKOSZKIEWICZ<sup>1</sup>

# Implementacja instytucji prawa prywatnego do prawa publicznego na przykładzie mediacji w kodeksie postępowania administracyjnego – remedium czy placebo?

## Streszczenie

Artykuł jest próbą krytycznej oceny implementacji do polskiego kodeksu postępowania administracji instytucji mediacji. Autor rozważa zasadność wykorzystywania na gruncie prawa publicznego instytucji charakterystycznej dla prawa prywatnego. W tym celu analizie poddawane są dane dotyczące wprowadzonej ponad dekadę temu mediacji przed sądami administracyjnymi, której założenia są obecnie powielane. Prowadzą one do konkluzji, że mediacja administracyjna jest rozwiązaniem niepotrzebnym, zaś jej wprowadzenie do systemu prawa jest błędem. Autor proponuje także rozwiązania *de lege ferenda*, wskazując, że kluczem jest dejurydyzacja prawa administracyjnego.

**Słowa kluczowe:** mediacja, prawo publiczne a prawo prywatne, postępowanie administracyjne, legislacja administracyjna

---

<sup>1</sup> Dr Artur Kokoszkiwicz – Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Administracji w Lublinie, radca prawny; e-mail: artur.kokoszkiwicz@gmail.com; ORCID: 0000-0001-8914-183.

ARTUR KOKOSZKIEWICZ

# Implementation of private law institutions into public law on the example of mediation in the Code of Administrative Procedure – remedy or placebo?

## Abstract

This article is an attempt to critically evaluate the implementation of the Polish Code of Conduct for the Administration of Mediation Institutions. The author considers the legitimacy of the use of private-law institutions in public law. For this purpose, the data on the mediation introduced over a decade ago before the administrative courts, whose assumptions are currently being duplicated, are analysed. They conclude that administrative mediation is an unnecessary solution, and its introduction into the legal system is a mistake. The author also proposes a solution *de lege ferenda*, indicating that the key is the de-institutionalization of administrative law.

**Keywords:** mediation, public law and private law, administrative proceedings, administrative legislation

Z dniem 1 czerwca 2017 r. weszła w życie ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw<sup>2</sup>, implementująca na grunt polskiego ogólnego administracyjnego prawa procesowego instytucję mediacji. Uznając takie zjawisko za interesujące, postawiłem zbadać jego racjonalność. Skłoniło mnie do tego m.in. dysponowanie danymi statystycznymi z zakresu mediacji sądownoadministracyjnej, które w obliczu tego, że obecna nowela w znacznej części powieli rozwiązania z przeszłości, pozwalają wysnuć uzasadnione wnioski. Innymi słowy, uznałem za celowe zweryfikowanie *ratio legis* wprowadzanej zmiany, którą uzasadnia się potrzebą „wprowadzenia rozwiązań, które z jednej strony przyczynią się do bardziej partnerskiego podejścia administracji do obywateli, a z drugiej – pozwolą usprawnić postępowania administracyjne, dostosować procedury do rodzaju załatwianych spraw oraz ograniczyć dysfunkcje, które przedłużają postępowanie administracyjne”<sup>3</sup>. U podstaw takiego stanowiska inicjatora noweli legło przekonanie, że „jednym z kluczowych problemów, z jakimi borykają się zarówno przedsiębiorcy jak i inni obywatele, jest formalizm i przewlekłość procedur administracyjnych. Formalizm i władczość w stosowaniu procedur oraz niewielkie zainteresowanie organów tym, by przekonywać strony do zasadności swoich rozstrzygnięć, sprzyjają zaskarżaniu aktów administracji do sądu”<sup>4</sup>.

Wobec tak zarysowanego problemu badawczego uznałem za zasadne sięgnięcie do aparatury pojęciowej nauki medycznych dla jego obrazowego zilustrowania. Za *Słownikiem Języka Polskiego* pod redakcją Witolda Doroszewskiego przyjmuję, że *remedium* to recepta, środek zaradczy, zaś *placebo* to środek niemający wartości farmakologicznej, podawany pacjentom w celach psychoterapeutycznych; na gruncie niniejszego artykułu będzie to, rzecz jasna, środek niemający uzasadnionej wartości normatywnej, implementowany do prawniczego krwiobiegu w analogicznych celach<sup>5</sup>. Powstaje bowiem pytanie, czy implementowane rozwiązanie

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2017 r., poz. 935, zwana dalej: „ustawą nowelizującą”, „nowelą”, „ustawą zmieniającą”.

<sup>3</sup> Z uzasadnienia projektu ustawy zmieniającej. Odczyt z dnia 2 czerwca 2017 r. ze strony: [bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r2230,Projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-Kodeks-postepowania-administracyjnego-i-niektory.html](http://bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r2230,Projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-Kodeks-postepowania-administracyjnego-i-niektory.html)

<sup>4</sup> Ibidem.

<sup>5</sup> Internetowe wydanie słownika dostępne na stronie: [sjp.pwn.pl](http://sjp.pwn.pl) (dostęp: 2.06.2017).

z zakresu mediacji do procedury administracyjnej jest prakseologicznie uzasadnione? Można by też zapytać, czy wpisuje się w zakres działalności tzw. racjonalnego prawodawcy<sup>6</sup>?

Ugodowe załatwianie spraw *sensu largo* jest od lat na gruncie polskiego prawa dopuszczalnym sposobem rozwiązywania niektórych sporów. W polskim systemie prawa administracyjnego dopuszczono szereg sytuacji, w których strony stosunku prawoadministracyjnego mogą ugodowo załatwić swoją sprawę, przez co konieczność władczego jej rozstrzygnięcia przez organ administracji czy też sąd administracyjny będzie zbędna; np. na gruncie prawa łowieckiego<sup>7</sup>, wodnego<sup>8</sup>, geodezyjnego i kartograficznego<sup>9</sup>; tzw. ugoda graniczna oraz ustawy o gospodarce nieruchomościami<sup>10</sup>. Jednakże w aspekcie ścisłym, mediacja jest dostępna dla stron postępowania jedynie na gruncie prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>11</sup>.

W tym miejscu pragnę podkreślić, że przyjmuję paradygmat teorii podporządkowania, próbującej opisać rozdzielność czy też odrębność prawa publicznego i prywatnego. Uważam, że jest to pomocne dla prowadzonych badań nad mediacją administracyjną. W ślad za Hansem Kelsenem można zatem stwierdzić, że „nadrzędność i podporządkowanie są niczym innym jak tylko skrótowym opisem tego, iż jeden podmiot może bez zgody drugiego podmiotu, a więc w drodze jednostronnego oświadczenia woli, zobowiązać go do określonego zachowania, a tym samym działać w szczególności w formie władczych aktów administracji”<sup>12</sup>. Rzecz jasna może się pojawić zarzut, że moje założenie nie jest dostatecznie modernistyczne i nie przystaje do wymogów stawianych prawu w XXI wieku, korzystam jednak z przywileju swobody wyboru naukowego.

<sup>6</sup> Zob. Z. Ziemiński, *Wstęp do aksjologii dla prawników*, Warszawa 1990, s. 163, gdzie autor wskazuje: „W przypadku »prawodawcy« ma się do czynienia z sytuacją szczególnie skomplikowaną. Z jednej strony spotykamy się z fikcją metodologiczną, przyjmowaną przez dogmatykę, iż prawodawca jest określoną jedną osobą ustanawiającą normy prawne, przy czym osobą poniekąd nieśmiertelną, gdyż w przypadku ciągłości systemu prawnego obowiązuje nadal to, co ustanowiono przed laty »z woli prawodawcy«. Z drugiej strony przyjmuje się założenia idealizacyjne, mniej lub bardziej niezgodne z rzeczywistością (...), iż działania owego »prawodawcy« są działaniami racjonalnymi na gruncie przypisywanej mu wiedzy i ocen”.

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie, Dz.U. z 2017 r., poz. 1295.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne, Dz.U. z 2017 r., poz. 1121.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne, Dz.U. z 2017 r., poz. 2101.

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. z 2016 r., poz. 2147.

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2016 r., poz. 718, zwana dalej p.p.s.a. Rozwiązania normatywne z zakresu mediacji na gruncie p.p.s.a. omówię szczegółowiej w kolejnej części artykułu.

<sup>12</sup> H. Kelsen, *Czysta teoria prawa (metoda i pojęcia zasadnicze)*, Warszawa 1934, s. 24 i n.

Wyrażam także przekonanie, które w zasadzie nie jest kwestionowane w doktrynie prawniczej, że instytucja mediacji jest charakterystyczna dla prawa prywatnego, zakładającego równorzędność podmiotów stosunku prawnego. Jak wskazuje Rafał Morek „mediacja – stanowiąc mechanizm prywatnego rozwiązywania sporów prywatnoprawnych – jest ważnym przejawem »reprivatyzacji« obrotu cywilnoprawnego”<sup>13</sup>. Tymczasem istotą mediacji jest przecież równorzędność jej podmiotów, działających na zasadzie partnerstwa, ukierunkowanych na rozwiązanie sporu.

Dodać jednak należy, że także i w obszarach prawa zakładających nierównorzędność podmiotów stosunku prawnego i prymat podmiotu wyposażonego we władztwo publiczne możemy odnaleźć instytucję ugodowego załatwiania spraw, jak chociażby na gruncie mediacji karnej. Jej celowość i praktyczne wykorzystanie mogą z pewnością być przedmiotem odrębnego badania. Pragnę jednak wskazać, że na około pół miliona spraw karnych prowadzonych przed sądami powszechnymi, rocznie w drodze ugody mediacyjnej załatwianych jest około 2500 spraw co stanowi około 0,5% spraw ogółem<sup>14</sup>. Pomimo mizernego efektu końcowego uzyskany wynik wielkości pół procenta, w porównaniu do mediacji sądownoadministracyjnej, budzi duży podziw.

Skupiając się natomiast na badaniu mediacji sądownoadministracyjnej stanowiącej pierwowzór implementowanej aktualnie mediacji administracyjnej na grunt kodeksu postępowania administracyjnego<sup>15</sup>, co wynika ze znacznego powielenia uzasadnienia takich rozwiązań i pewnych podobieństw w rozwiązaniach normatywnych, chcę wskazać, że rozważania w tym temacie stanowią przyczynek do rozważań o charakterze uniwersalnym i próby odpowiedzi na pytanie, czy w polskim prawie administracyjnym jest miejsce na niewładczy, mediacyjny konsensus pomiędzy uczestnikami postępowania, czy też nie, oraz w jakim kierunku legislacyjnym należałoby pójść, aby osiągnąć rozwiązanie prakseologicznie dobre. Upraszczając i zarysowując dwa skrajnie przeciwstawne rozwiązania: czy w polskim prawie administracyjnym jest potrzeba niewładczego, mediacyjnego załatwiania spraw, czy jej nie ma? Ocenie należy poddać *ratio legis* nowelizatora sprowadzające się do założeń „wprowadzenia możliwości wykorzystania mediacji w administracji (między stronami o spornych interesach bądź między organem a stroną) oraz

<sup>13</sup> R. Morek, *Mediacja w sprawach cywilnych*, Warszawa 2012, s. 3 i n.

<sup>14</sup> Opracowanie własne na podstawie danych pochodzących z raportu pt. „Postępowania w sprawach karnych w sądach powszechnych zakończone w wyniku postępowania mediacyjnego w latach 1998–2015” dostępnego na stronie Ministra Sprawiedliwości: ms.gov.pl (dostęp 2.06.2017).

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2017 r., poz. 1257, zwana dalej „k.p.a.”.

zwiększenie efektywności postępowania mediacyjnego w postępowaniu sądo-administracyjnym, złagodzenie przesłanek zawarcia przez strony ugody przed organem, wprowadzenie umowy administracyjnej jako alternatywnego sposobu rozstrzygnięcia spraw<sup>16</sup>.

Przechodząc do sporu w kontekście procesu administracyjnego, a więc zjawiska, które leży u podstaw implementowanej do k.p.a. instytucji mediacji, godzi się podkreślić, że w nauce prawa administracyjnego bywa poddawana w wątpliwość zasadność używania takiego sformułowania. Wątpliwości takie w odniesieniu do relacji pomiędzy skarżącym a organem administracji publicznej, którego działanie lub bezczynność jest przedmiotem skargi, wywodzone są z tego, że na gruncie stosowania prawa administracyjnego, z uwagi na bezwzględnie obowiązujący charakter norm tego prawa, nie można mówić o sporze, lecz o „obiektywnej słuszności stanowiska jednej ze stron”<sup>17</sup>.

W moim przekonaniu takie stanowisko jest słuszne i znajduje swoje uzasadnione podstawy w esencji charakteru prawa administracyjnego jako części prawa publicznego, cechującego się nierównorzędnością podmiotów stosunku prawnego oraz uprzywilejowaną, władczą pozycją podmiotu publicznego wyposażonego w *dominium*<sup>18</sup>. Dlatego też rozstrzygnięcie spornych spraw na gruncie prawa administracyjnego sprowadza się do stwierdzenia, czy w następstwie określonego normą prawną działania albo jego braku uprawniony organ administracji publicznej wydał rozstrzygnięcie zgodne z tą normą czy też nie; innymi słowy, czy właściwie ją zastosował. Przyjmując taki tok rozumowania, nie ma w nim miejsca na „spór” w szerokim, prywatnoprawnym rozumieniu, zakładającym równorzędność podmiotów stosunku prawnego.

Rzecz jasna odnaleźć można tak w prawniczej literaturze światowej, jak polskiej, twierdzenia dokładnie odwrotne. Co więcej, są one aktualnie dominujące; wszak przejawem ich realizacji jest omawiana nowelizacja k.p.a. w części implementującej doń instytucję mediacji. Przekonanie, że „stosunki prawoadministracyjne opierające się wyłącznie na władczych rozstrzygnięciach organów administracji, nie są jedynym rozwiązaniem, towarzyszy nauce prawa administracyjnego od dawna”<sup>19</sup>. Myśl, aby „administracja publiczna mogła kształtować stosunki społeczne w formach zbliżonych do czynności właściwych prawu prywatnemu, a więc nie-

<sup>16</sup> Z uzasadnienia projektu ustawy zmieniającej, op. cit.

<sup>17</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2006, s. 432.

<sup>18</sup> Zob. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne: Część ogólna*, Toruń 2013, s. 30 i n.

<sup>19</sup> E. Bojanowski, A. Skóra, *Rola samorządowego kolegium odwoławczego w administracyjnym postępowaniu ugodowym oraz sądo-administracyjnym postępowaniu mediacyjnym*, [w:] Cz. Martysz, A. Matan (red.), *Pozycja Samorządowych Kolegiów Odwoławczych w postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2005, s. 127.

jako swobodniej, jak i w sposób bardziej odpowiadający woli stron, nie jest obca koncepcjom współczesnej filozofii prawa<sup>20</sup>. Przykładowo, Max Weber, Jürgen Habermas i inni autorzy związani z *Critical Legal Studies*, optowali za tym, aby organ administracji publicznej nie stosował wyłącznie rozwiązań władczych. Dominująca rola podmiotu publicznego zdaniem zwolenników tego rozwiązania, ulega zmianie. Zmiana ta zaś powinna być ukierunkowana na złagodzenie roli organu administracji, pozbawienie go chociażby w części nadrzędnego charakteru<sup>21</sup>. Organ zatem winien być w takiej sytuacji niejako partnerem w ramach swej działalności. To właśnie dzięki takim przymiotom – ich zdaniem – możliwe mogłyby być zawieranie trwałych porozumień przez strony stosunku administracyjnego. Konsekwencją takich założeń była tzw. idea umowy publicznoprawnej, zaś w Polsce po zakończeniu II wojny światowej idea tzw. porozumienia administracyjnego. „Ostatecznie instytucja porozumienia rozwinęła się w sposób szczególnie w niektórych państwach Europy Zachodniej i Północnej”<sup>22</sup>. Ugoda jako forma rozstrzygnięcia spraw administracyjnych została wprowadzona do polskiego systemu prawa administracyjnego w drodze nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego w 1980 r.<sup>23</sup>.

Z kolei instytucja postępowania mediacyjnego przed sądem administracyjnym została wprowadzona do polskiego systemu prawa ustawą z dnia 30 sierpnia 2002 r.<sup>24</sup>. Konieczność implementowania instytucji mediacji do postępowania sądownoadministracyjnego umiejscowiono ówczesnie „w ramach szerszego procesu uelastyczniania procedur administracyjnych, w tym odchodzenia od reglamentacji administracyjnoprawnej, przejmowania zadań państwa przez samorząd terytorialny i zawodowy oraz rozwoju wolnego rynku”<sup>25</sup>. W piśmiennictwie prawniczym akcentowany był pogląd, że „wprowadzenie mediacji przed sądem administracyjnym miało swój wymiar związany z prawem do rzetelnego procesu, jako istotnym uprawnieniem gwarantowanym każdemu obywatelowi przez Konstytucję RP. Jednym z istotnych części składowych rzetelnego procesu jest zaś prawo strony

<sup>20</sup> Zob. J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 193–199.

<sup>21</sup> Zob. E. Bojanowski, A. Skóra, op. cit., s. 127.

<sup>22</sup> Ibidem, s. 129.

<sup>23</sup> Zgodnie z treścią art. 11 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 1980 r. Nr 4, poz. 8).

<sup>24</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1270. Aktualnie p.p.s.a. jest opubl. w Dz.U. z 2016 r., poz. 718.

<sup>25</sup> A. Krajewska, *Spory konsumenckie i ich rozwiązywanie*, Warszawa 2009, s. 107–108.

do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie”<sup>26</sup> – czego gwarancją wobec przewlekłości postępowań sądownoadministracyjnych miała być mediacja.

W uzasadnieniu projektu p.p.s.a. wskazywano<sup>27</sup>, że „powszechna dostępność do sądu, jaką gwarantuje Konstytucja, nie powinna jednak powodować – ze względu na znaczną ilość spraw – przewlekłości postępowania sądowego. Dlatego w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (...) proponuje się wprowadzenie postępowania mediacyjnego i uproszczonego (...). Istota postępowania mediacyjnego, które prowadziłyby sędzia lub referendarz sądowy, polegałaby na możliwości dodatkowego wyjaśnienia i rozważenia okoliczności sprawy wiążących się z zarzutami skargi, co z kolei stanowiłoby podstawę autokontroli dokonywanej przez organ. Organ więc, w granicach obowiązującego prawa, mógłby, na podstawie dokonanych ustaleń z udziałem pozostałych stron, uchylić lub zmienić zaskarżony akt, względnie wykonać albo podjąć inną czynność w zakresie swej właściwości i kompetencji. Na akt wydany w tym trybie można byłoby wnieść skargę do sądu. Należy zakładać, że postępowanie mediacyjne w znacznej liczbie spraw doprowadzi w istocie do wyeliminowania z obrotu prawnego zaskarżonych decyzji, szczególnie tych dotkniętych mniej istotnymi wadami, a także usunięcia uchybień, podniesionych w skardze, co w konsekwencji doprowadzić powinno do umorzenia postępowania w sprawie. Inaczej rzecz ujmując, organ po wniesieniu skargi, w wyniku postępowania mediacyjnego, będzie mógł skorygować własne uchybienia, uwzględnić zarzuty w oparciu o poczynione ustalenia i poprzez uchylenie lub zmianę zaskarżonego aktu orzec w sprawie na nowo. Leży to zatem zarówno w interesie skarżącego, jak i organu, w sposób niewątpliwy przyspieszy załatwienie sprawy, zaś ingerencja sądu administracyjnego w tej sytuacji stanie się bezprzedmiotowa”.

Jeszcze przed wejściem w życie omawianej ustawy, ówczesny Prezes NSA Roman Hauser zapowiadał<sup>28</sup>, że „w okresie 1,5–2 lat, od 1 stycznia 2004 roku, kiedy reforma ma ruszyć, osiągniemy stan, w którym sprawy w sądzie administracyjnym będą załatwiane niejako od ręki”<sup>29</sup>, co m.in. miało wynikać z mediacji sądownoadministracyjnej i jej zbawiennego wpływu na sądownictwo administracyjne.

<sup>26</sup> Zob. A. Mudrecki, *Postępowanie mediacyjne przed sądami administracyjnymi. Czy wykorzystana szansa?*, [w:] S. Stadniczeńko (red.), *Prawno-psychologiczne uwarunkowania mediacji i negocjacji*, Opole 2006, s. 197.

<sup>27</sup> Uzasadnienie projektu ustawy dostępne jest w programie LEX oraz na stronie internetowej Sejmu RP: [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl)

<sup>28</sup> A. Duda, *Postępowanie mediacyjne przed sądem administracyjnym – remedium czy doktrynalna pomyłka*, [w:] D. Czura-Kalinowska (red.), *Mediacja i arbitraż jako sposoby polubownego rozstrzygania sporów*, Poznań 2009, s. 33.

<sup>29</sup> R. Hauser, *U progu reformy sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2002, 11, s. 41.



W ocenie zwolenników przyjętego modelu mediacji „postępowanie mediacyjne może prowadzić do wykazania organowi, że dopuścił się naruszenia prawa, co konsekwentnie może doprowadzić do wyeliminowania z obrotu prawnego wadliwego aktu lub czynności i merytorycznego załatwienia sprawy administracyjnej”<sup>30</sup>. Z kolei jego krytycy podnosili, że instytucja mediacji w p.p.s.a. zasługuje „w pełni na negatywną ocenę. Mimo że na pierwszy rzut oka wydaje się, że odpowiada postulatowi przyspieszenia postępowania przed sądami administracyjnymi przez wyeliminowanie części skarg, które te sądy będą musiały rozpatrywać, pozostaje w sprzeczności z istotą sądownictwa administracyjnego, która wyklucza możliwość mediacji w kwestii zgodności z prawem – i to z normami bezwzględnie obowiązującymi, jakimi są normy prawa administracyjnego – aktu stosowania tego prawa przez organ administracji, a ponadto z rolą i funkcjami sądu administracyjnego i postępowania sądowniczoadministracyjnego, a także zasadą praworządności”<sup>31</sup>.

W perspektywie czasu założenia zostały zweryfikowane i postawić można tezę, że były całkowicie chybione. Sprawy przed sądami administracyjnymi nie są załatwiane „od ręki”<sup>32</sup> chociaż przyznać należy, że czas ten został skrócony. Z „Wystąpienia Prezesa NSA na ZO sędziów NSA w dniu 18 kwietnia 2016 r.”, opartego na „Informacji o działalności sądów administracyjnych w 2015 roku” wynika m.in., że „wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły średnio w terminie do trzech miesięcy 40,14% skarg (...), w terminie do 4 miesięcy 53,02%, w terminie do 6 miesięcy 72,9% spraw”. Natomiast „w odniesieniu do dynamiki załatwiania spraw przez NSA, to w 2015 r. 50,97% ogółu spraw rozstrzygnięto w terminie do 12 miesięcy, a w terminie do 24 miesięcy – 90,08%”.

Co jednak najistotniejsze, mediacja sądowniczoadministracyjna okazała się być instytucją iluzoryczną, zaś projekt jej wprowadzenia do systemu prawa i wykorzystania dla celów przytoczonych wcześniej – zakończony fiaskiem<sup>33</sup>. Rację należy przyznać przeciwnikom mediacji sądowniczoadministracyjnej. Moje stanowisko wynika z analizy danych statystycznych Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Zestawienie liczby spraw, w których wszczęto postępowanie mediacyjne wespół z liczbą spraw zakończonych ugodą, ilustruje tabela 1.

<sup>30</sup> T. Woś, [w:] idem (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi: Komentarz*, Warszawa 2012, s. 477, wskazując na zwolenników modelu w osobach W. Chrościelewskiego, Z. Kmiecika, J. Tarno, B. Dautera, R. Hausera, W. Rymsa.

<sup>31</sup> Ibidem, s. 477–478.

<sup>32</sup> Dokument dostępny na stronie: [www.nsa.gov.pl/download.php?id=337&mod=m/11/pliki\\_edit.php](http://www.nsa.gov.pl/download.php?id=337&mod=m/11/pliki_edit.php), s. 2 i 3 (dostęp: 7.06.2017).

<sup>33</sup> Zob. T. Woś, op. cit., s. 477.

Tabela nr 1. Mediacja sądowoadministracyjna w Polsce w latach 2004–2015

Rok	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Wszczęto postępowanie w sprawach	679	204	172	87	36	21	11	23	25	8	10	8
Załatwiono spraw	170	117	66	17	16	3	2	8	4	5	4	1

Źródło: *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2015 roku*, Warszawa 2016, s. 20 i 21.

W ostatnim badanym roku 2015 z wykorzystaniem instytucji mediacji została załatwiona jedna sprawa administracyjna. Wobec 83 529 spraw ogółem w 2015 r. z wykorzystaniem mediacji próbowano załatwić 8, co stanowi 0,009% spraw, przy czym ostatecznie załatwiono jedną co stanowi 0,0012% spraw. Stąd też moje twierdzenie z początku tekstu, że wynik mediacji karnej sięgający 0,5% skuteczności należy uznać za rewelacyjny w stosunku do wyniku, jaki przynosi mediacja sądowoadministracyjna. Doskonałym podsumowaniem statystyki jest krótka konkluzja zawarta w „Informacji o działalności sądów administracyjnych w 2015 roku”, gdzie stwierdzono, że „instytucja ta nie znalazła szerszego zastosowania w sądownictwie administracyjnym”<sup>34</sup>.

Implementacja mediacji do k.p.a. jest faktycznym powtórzeniem rozwiązania zastosowanego na gruncie p.p.s.a., chociaż oczywiście z uwzględnieniem różnicy wynikającej z odmienności postępowania administracyjnego od sądowoadministracyjnego. Niemniej główna myśl nowelizacji jest zbieżna – chodzi o „zmiękczenie” postępowania administracyjnego poprzez wprowadzenie doń instytucji właściwych prawu prywatnemu, co miałyby doprowadzić do przemodelowania administracji publicznej – zgodnie z modernistycznym trendem, w kierunku administracji publicznej „partnerskiej”. Dokonując analizy uzasadnień obydwu projektów, możemy odnaleźć wspólne dla nich hasła; są to przykładowo hasła o zabarwieniu negatywnym, które należy zwalczyć: „formalizm”, „przewlekłość”, „władczość”

<sup>34</sup> *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2015 roku*, Warszawa 2016, s. 20 i 21. Nie zgadzam się przy tym zupełnie z twierdzeniem usiłującym wyjaśnić przyczynę ograniczonego funkcjonowania mediacji sądowoadministracyjnej: „Przyczynę tego zjawiska można uzasadnić szybkością i sprawnością rozpoznawania spraw w trybie zwykłym. Wynoszący obecnie 6–12 miesięcy okres rozpoznania większości spraw sprawia, że prowadzenie ewentualnego postępowania mediacyjnego nie przyczyniłoby się do przyspieszenia postępowania”.

oraz hasła o charakterze postulatów, celów do osiągnięcia: „zwiększenie efektywności”, „przyspieszenie postępowań”.

W warstwie normatywnej noweli k.p.a. odnaleźć możemy m.in. następujące konstrukcje. W art. 96a § 1 wskazano, że „w toku postępowania może być przeprowadzona mediacja, jeżeli pozwala na to charakter sprawy”. Jest to sformułowanie nieostre, mylące i nie precyzujące konkretnie, jaka sprawa nadaje się do ugodowego załatwienia, a jaka nie. Uważam, że przepis ten będzie rodził duże problemy orzecznicze. Z kolei w myśl § 2 i 3 tego przepisu mediacja jest dobrowolna, zaś jej celem jest wyjaśnienie i rozważenie okoliczności faktycznych i prawnych sprawy oraz dokonanie ustaleń dotyczących jej załatwienia w granicach obowiązującego prawa, w tym przez wydanie decyzji lub zawarcie ugody. Jest to w moim przekonaniu niepotrzebne powielenie m.in. art. 107 § 3 k.p.a., bo przecież taki sam cel stawiany jest przed każdym aktem administracyjnym kończącym postępowanie. Uczestnikami mediacji mogą być organ prowadzący postępowanie oraz strona lub strony tego postępowania albo strony postępowania (§ 4 przepisu). Przewidziano zatem możliwość zamiany układu wertykalnego: organ – strona, na rzecz układu horyzontalnego. Takie rozwiązanie w moim przekonaniu się nie sprawdzi, chociażby z przyczyn psychologicznych po stronie organu. Jestem przekonany, że w dominującej części przypadków pracownicy organów nie będą zainteresowani wyzbywaniem się władztwa administracyjnego i konwersji opisanego wyżej układu z pozycji wertykalnej na horyzontalną.

W sposób przeczący postulatowi zwalczania formalizmu i przewlekłości dla osiągnięcia sprawniejszego postępowania administracyjnego sformułowano przepisy zawierające normy prawne z zakresu prowadzenia administracyjnego postępowania mediacyjnego. W art. 96b. § 1 i 3 znowelizowanego k.p.a. wskazano, że organ administracji publicznej, z urzędu lub na wniosek strony, zawiadamia stronę oraz organ, o którym mowa w art. 106 § 1 k.p.a., w przypadku gdy ten organ nie zajął stanowiska, o możliwości przeprowadzenia mediacji. W zawiadomieniu o możliwości przeprowadzenia mediacji organ administracji publicznej zwraca się do stron o wyrażenie zgody na przeprowadzenie mediacji, wybranie mediatora – w terminie czternastu dni od dnia doręczenia zawiadomienia. W myśl art. 96c znowelizowanego k.p.a. mediacji nie przeprowadza się w przypadku niewyrażenia zgody na przeprowadzenie mediacji w powyższym czternastodniowym terminie. Dalszy tok postępowania, w przypadku wyrażenia zgody na mediację, został określony w następujący sposób: organ administracji publicznej wydaje postanowienie o skierowaniu sprawy do mediacji. Postanowienie doręcza się stronom oraz organowi (art. 96d § 1 k.p.a.). Jednocześnie, w myśl art. 96e § 1 i 2 k.p.a., organ administracji publicznej, kierując sprawę do mediacji, odracza rozpatrzenie sprawy na okres do dwóch miesięcy, przy czym na zgodny wniosek uczestników mediacji

lub z innych ważnych powodów termin może zostać przedłużony, nie dłużej jednak niż o miesiąc. Dopuszczono zatem możliwość wielomiesięcznego załatwiania spraw administracyjnych, podczas gdy zasadniczym jej terminem na gruncie k.p.a., przewidzianym dla postępowania „zwyczajnego”, jest jeden miesiąc.

Postępowanie mediacyjne jest rzecz jasna obciążone kosztami, których zasady ponoszenia określono w art. 96 k.p.a. Stosownie do treści tego przepisu, mediator ma prawo do wynagrodzenia i zwrotu wydatków związanych z przeprowadzeniem mediacji, chyba że wyraził zgodę na prowadzenie mediacji bez wynagrodzenia. Koszty wynagrodzenia i zwrotu wydatków związanych z przeprowadzeniem mediacji pokrywa organ administracji publicznej, a w sprawach, w których może być zawarta ugoda – strony w równych częściach, chyba że postanowią one inaczej. W obliczu permanentnego deficytu środków finansowych na funkcjonowanie administracji publicznej, konieczność ponoszenia dodatkowych kosztów na *de facto* „zewnętrzne” wynagrodzenie mediatora, będzie stanowiło w moim przekonaniu kolejną, istotną przeszkodę w funkcjonowaniu tej instytucji, spychając ją do roli fasadowej.

Reasumując, skoro dysponujemy wynikami eksperymentu legislacyjnego z mediacją sądownoadministracyjną oraz wiemy, że aktualnie implementowane do k.p.a. rozwiązanie z zakresu mediacji jest faktycznym jego powtórzeniem, to z dużą dozą prawdopodobieństwa można stwierdzić, że powtórzony eksperyment podzieli los swojego poprzednika, czyli poniesie fiasko. Dlatego też należy krytycznie ocenić propozycje zmian legislacyjnych w k.p.a. ukierunkowanych na implementowanie doń rozwiązań charakterystycznych dla prawa prywatnego. Nie ma bowiem jakiegokolwiek racjonalnej potrzeby, która przemawiałaby za takim rozwiązaniem. Jest to raczej przykład życzeniowego, modernistycznego myślenia, któremu przeczą twarde dowody w postaci danych statystycznych, obserwacji, oficjalnych konkluzji. Wszelkie tego typu działania są skazane na niepowodzenie, ponieważ naruszają zasadę generalną prawa administracyjnego – prawa publicznego, władczego. Prawo administracyjne poprzez skupienie się wyłącznie na obszarach rzeczywistości istotnych z punktu widzenia regulacji winno w sposób bardzo szybki i sprawny, władczo a nie konsensualnie, załatwiać sprawy poddane jego kognicji. Organ administracji publicznej czy sąd administracyjny działający na podstawie i w granicach prawa ma wydać bardzo szybko i tanio władcze rozstrzygnięcie, nie zaś mediować z obywatelem. Próby odwrócenia tego porządku doprowadzą w krótkiej perspektywie czasowej do zmarnowania środków: finansowych, rzeczowych, kadrowych i czasu. Forsowanie naruszenia tejże zasady napotka ponadto wieloaspektowe przeszkody: kadry organów administracji publicznej *sensu largo* w dominującej większości będą przeciwnie takiemu rozwiązaniu i nie będą z niego korzystały, bądź będą korzystały sporadycznie (tak jak ma to miejsce w mediacji

sądowoadministracyjnej) zaś szkolenia i certyfikacje pochłoną ogromne środki finansowe i czasowe, które i tak nie przełożą się na osiągnięcie zakładanego rezultatu. Nie ma przy tym przeszkód, aby w sytuacji prowadzenia procesu dejurydyzacji administracyjnej szereg sporów w następstwie wyłączenia z systemu prawa administracyjnego załatwiać w postępowaniu na gruncie prawa prywatnego<sup>35</sup>.

Odpowiadając na postanowione pytanie badawcze: czy w polskim prawie administracyjnym jest miejsce na niewładczy, mediacyjny konsensus pomiędzy uczestnikami postępowania, czy też nie oraz czy w polskim prawie administracyjnym jest potrzeba niewładczego, mediacyjnego załatwiania spraw, czy jej nie ma, należy odpowiedzieć przecząco. Implementacja instytucji mediacji jako instytucji prawa prywatnego do prawa postępowania administracyjnego jako prawa publicznego jest rozwiązaniem, które nie sprawdzi się oraz narazi obrót prawny na wiele problemów, zwiększając koszty towarzyszące postępowaniu administracyjnemu. Nowelizacja k.p.a. w zakresie mediacji nie jest remedium na towarzyszące procesowi administracyjnemu problemy, lecz kosztownym placebo, niemającym należytej wartości. Mediacja administracyjna, przeciwnie do prognozowanych założeń, nie skróci, a wydłuży i skomplikuje rozpoznanie spraw administracyjnych oraz zwiększy ich kosztowność.

Pozostaje jednak pytanie stawiane każdej rzetelnej krytyce *de lege lata*, o rozwiązanie *de lege ferenda*. W jakim zatem kierunku legislacyjnym należałoby pójść, aby osiągnąć rozwiązanie prakseologicznie dobre?

Jestem przekonany, że w pierwszej kolejności, dla uzyskania prakseologicznie sprawnego modelu procesu administracyjnego *sensu largo*, nie należy zmieniać twardego jądra, esencji prawa administracyjnego i rozmywać jego władczego charakteru. Prawo administracyjne tak materialne, jak procesowe powinno pozostać jednoznacznie prawem publicznym, cechującym się jednostronnym władztwem podmiotowym. Jak już wskazywałem wcześniej, rolę organów administracji czy sądów administracyjnych nie jest bowiem „partnerskie” podejście do zaistniałych sporów, lecz sprawne i sprawiedliwe załatwianie spraw w ramach swojej właściwości; powołane wszak zostały dla świadczenia administracji i kontroli jej działalności w ramach obowiązującego prawa. Obywatel oczekuje bowiem jasności prawa i jego realizacji; nie zaś możliwości przekonywania organu o swoich racjach, czy też na zasadzie odwróconej, możliwości bycia przekonywanym przez organ o niesłuszności własnego stanowiska. Jeżeli doszło do naruszenia jego praw, to powinien mieć możliwość sprawnego wyegzekwowania stanu prawidłowego. Mediacja w prawie

---

<sup>35</sup> Zob. A. Kokozkiewicz, *Ugodowe załatwianie spraw w polskim procesie administracyjnym*, [w:] G. Kozieł (red.), *Prawo cywilne i handlowe w działaniach administracji. Rozwiązania istniejące, projektowane i postulaty de lege ferenda*, Lublin 2017, s. 150–151.

publicznym, będąca zaprzeczeniem jego istoty, bowiem jest instytucją zakorzenioną w prawie prywatnym, nie jest środkiem naprawczym.

Właściwym kierunkiem legislacji winno być bezwzględne i jak najszybsze (co nie wyklucza konieczności właściwego przygotowania reformy) odstąpienie od powiększającej się, wręcz autopojetycznej (samopowtarzającej się, w języku popularnonaukowym, wykorzystując dorobek popkultury, moglibyśmy powiedzieć „matrix prawny”) reprodukcji prawa administracyjnego. Mamy bowiem aktualnie do czynienia ze znacznym przeregulowaniem w niemal każdej dziedzinie rzeczywistości społeczno-gospodarczej. Tymczasem jak najwięcej obszarów rzeczywistości powinno zostać pozbawione regulacji administracyjnej. Administracja publiczna powinna występować władczo tylko tam, gdzie jest to niezbędne, tymczasem aktualnie ingeruje w niemal każdą dziedzinę życia społecznego<sup>36</sup>.

Na zakończenie i uprawdopodobnienie tezy o potrzebie dejurydyzacji administracyjnej, nie zaś wprowadzania mediacji administracyjnej jako remedium na problemy tej gałęzi prawa, chcę przytoczyć wyniki badań jakościowych przeprowadzonych na potrzeby niniejszego artykułu. Z uwagi na ich ograniczony zasięg mogą nie być reprezentatywne, niemniej ukazują bardzo interesujące zjawisko. Badanie zostało przeprowadzone na grupie dwudziestu przedsiębiorców z województw lubelskiego, podkarpackiego i małopolskiego i polegało na przeprowadzeniu badań pogłębianych z wykorzystaniem kwestionariusza pytań. Pytania dotyczyły oceny funkcjonowania polskiej administracji publicznej, prawa administracyjnego oraz potrzeby wprowadzenia mediacji w postępowaniu administracyjnym. Badani mogli także zaproponować własne rozwiązania legislacyjne. Oceny funkcjonowania administracji publicznej i prawa administracyjnego były w dominującej części negatywne. 90% badanych oceniło tak samo, tzn. źle, obydwa z badanych aspektów. 10% badanych odpowiedziało że nie ma zdania. Co interesujące, w zakresie zasadności wprowadzenia mediacji w postępowaniu administracyjnym, 100% badanych uznało to rozwiązanie za złe. 45% badanych postanowiło podzielić się swoimi przemyśleniami na temat pożądanych zmian w prawie administracyjnym. Sprowadzały się do jednej, bardzo prostej i wymownej dla racjonalnego ustawodawcy konkluzji: „mniej regulacji”.

---

<sup>36</sup> Ibidem.

## Bibliografia

- Bojanowski E., Skóra A., *Rola samorządowego kolegium odwoławczego w administracyjnym postępowaniu ugodowym oraz sądownoadministracyjnym postępowaniu mediacyjnym*, [w:] Cz. Martysz, A. Matan (red.), *Pozycja Samorządowych Kolegiów Odwoławczych w postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2005.
- Duda A., *Postępowanie mediacyjne przed sądem administracyjnym – remedium czy doktrynalna pomyłka*, [w:] D. Czura-Kalinowska (red.), *Mediacja i arbitraż jako sposoby polubownego rozstrzygnięcia sporów*, Poznań 2009, s. 33.
- Hauser R., *U progu reformy sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2002, 11.
- Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2015 roku*, Warszawa 2016
- Kelsen H., *Czysta teoria prawa (metoda i pojęcia zasadnicze)*, Warszawa 1934.
- Kokoszkiwicz A., *Ugodowe załatwianie spraw w polskim procesie administracyjnym*, [w:] G. Koziół (red.), *Prawo cywilne i handlowe w działaniach administracji. Rozwiązania istniejące, projektowane i postulaty de lege ferenda*, Lublin 2017.
- Krajewska A., *Spory konsumenckie i ich rozwiązywanie*, Warszawa 2009.
- Łętowski J., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990.
- Morek R., *Mediacja w sprawach cywilnych*, Warszawa 2012.
- Mudrecki A., *Postępowanie mediacyjne przed sądami administracyjnymi. Czy wykorzystana szansa?*, [w:] S. Stadniczeńko (red.), *Prawno-psychologiczne uwarunkowania mediacji i negocjacji*, Opole 2006.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne: Część ogólna*, Toruń 2013.
- Woś T., [w:] T. Woś (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi: Komentarz*, Warszawa 2012.
- Ziemiński Z., *Wstęp do aksjologii dla prawników*, Warszawa 1990.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Kraków 2006.