

Patrycja SOŁTYSIAK

Ewa WÓJCICKA

Instytut Administracji Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie

Mediacja w postępowaniu przed wojewódzkim sądem administracyjnym

Zagadnienia wstępne

Jedną z alternatywnych metod rozwiązywania sporów (ADR – Alternative Dispute Resolution) jest mediacja. Ta instytucja prawna daje znaczące szanse na znalezienie takiego rozwiązania, które będzie akceptowane przez strony sporu biorące udział w postępowaniu przed organami władz publicznych, co bez wątpienia będzie miało wpływ zarówno na sposób, jak i na zakres rozstrzygnięć podjętych przez organ. Wprowadzenie mediacji do polskiego sądownictwa administracyjnego podyktowane było m.in. potrzebą rozwijania alternatywnych metod rozwiązywania sporów, których zadaniem jest oferowanie stronom uproszczonych, mniej kosztownych i konfliktowych procedur kończących postępowanie administracyjne czy sądownoadministracyjne. Jej podstaw w tym zakresie należy szukać w Rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy Nr R/2001/9 z dnia 5 września 2001 roku o alternatywnych środkach rozstrzygania sporów sądowych pomiędzy władzami administracyjnymi a osobami prywatnymi¹.

Stosownie do punktu 5 Rekomendacji Nr R/2001/9 Komitetu Ministrów, wielka liczba spraw kierowanych do sądów administracyjnych może godzić w prawo skarżących do rozpoznania ich spraw w odpowiednim terminie, o którym to stanowi art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka

¹ Zob. A. Drelichowska, Model mediacji w postępowaniu sądownoadministracyjnym, „Kwartalnik ADR” 2012, nr 2, s. 53; B. Dauter, Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego, Warszawa 2011, s. 314; M. Tabernacka, Mediacje i negocjacje w sferze publicznej, Warszawa 2009, s. 74.

i Podstawowych Wolnościach². W związku z tym zaproponowano wprowadzenie alternatywnych trybów rozstrzygnięcia sporów administracyjnych – prostych i elastycznych procedur, szybkich, tanich, bardziej dyskretnych, w których polubowne działanie specjalistów respektuje słuszność, a nie tylko legalność sensu stricto. Podkreślono przy tym, iż alternatywne metody rozstrzygnięcia sporów nie zwalniają administracji od jej obowiązków, ani też nie wyłączają kontroli sądów administracyjnych, które stają się wówczas ostatecznym środkiem kontroli. Zgodnie z tymi założeniami Rada Europy zarekomendowała rządowi państw członkowskich wprowadzanie wewnętrznej kontroli aktów administracji, postępowania pojednawczego, mediacji, ugody i arbitrażu³. W załączniku do Rekomendacji wskazano, że przepisy regulujące środki alternatywne powinny:

- zapewniać stronom uzyskanie odpowiedniej informacji o możliwości stosowania środków alternatywnych;
- zapewnić niezależność i bezstronność koncyliatorów, mediatorów i arbitrów;
- gwarantować sprawiedliwe postępowanie, w szczególności respektując prawa stron i przestrzegając zasady równości;
- gwarantować, w możliwie szerokim zakresie, przejrzystość korzystania ze środków alternatywnych oraz pewien poziom elastyczności;
- zapewnić wykonalność rozstrzygnięć osiągniętych w wykorzystaniu środków alternatywnych.

W myśl wskazanej Rekomendacji korzystanie ze środków alternatywnych powinno wiązać się z odpowiednią kontrolą sądową, co zapewni najwyższą gwarancję przestrzegania praw osób prywatnych oraz organów administracji publicznej.

Mediacja sądowoadministracyjna

Mediacja jako alternatywny – w stosunku do rozprawy – sposób rozstrzygnięcia sporów przed sądami administracyjnymi, wprowadzona została do porządku prawnego ustawą z dnia 30 sierpnia 2002 roku – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁴, obowiązującą od 1 stycznia 2004 roku. Wprowadzenie postępowania mediacyjnego do polskiego systemu sądowoadministracyjnego podyktowane było potrzebą rozwijania alternatywnych w stosunku do tradycyjnych środków ochrony praw jednostki, które mają również przyczynić się

² Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284.

³ J. Borkowski, Opinia o projektach ustaw reformujących system sądownictwa administracyjnego (projekty prezydenckie stanowiące druki sejmowe Nr 18, 19, 20 i projekty poselskie stanowiące druki sejmowe Nr 77, 78, 78a, 79), Łódź, dnia 10 lutego 2002 r., s. 5–6.

⁴ Dz. U. nr 153, poz. 1270 ze zm., dalej p.p.s.a.

do zmiany relacji pomiędzy stroną postępowania administracyjnego i organem⁵. W trakcie prac legislacyjnych nad reformą sądownictwa administracyjnego przyjęto, iż głównym celem postępowania mediacyjnego będzie zapobieganie przewlekłości postępowania. W założeniu projektodawców mediacja miała polegać na możliwości dodatkowego wyjaśnienia i rozważenia okoliczności sprawy wiążących się z zarzutami skargi, co mogłoby wiązać się ze zmianą stanowiska organu, a w konsekwencji także zmianą zaskarżonego aktu lub czynności itp.⁶ Nowe rozwiązanie miało zapewnić wysoki standard ochrony uczestników postępowania, a także sprawne i szybkie rozpoznawanie spraw. Tym samym wyszło ono naprzeciw zaleceniom Komitetu Ministrów Rady Europy oraz Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Zarówno mediacja, jak i tryb uproszczony są alternatywnymi trybami postępowania w stosunku do tradycyjnego modelu rozstrzygnięcia sporów administracyjnych. W istocie jednak spełniają zupełnie różnorodne funkcje procesowe. Z założenia mediacja jest postępowaniem, w którym „neutralna” osoba trzecia pomaga i zachęca strony do rozstrzygnięcia sporu między nimi. Jej celem jest pomoc stronom zaangażowanym w spór; ma ona spowodować wzajemnie zaakceptowanej i dobrowolnej ugody. To strony mają zdecydować o zawarciu ugody, a rola mediatora polega na pomocy w określeniu istoty sporu i zastosowaniu się co do sposobów rozstrzygnięcia takiego sporu. Dla poróżnionych stron zasadniczą korzyścią jest to, że pomimo zaangażowania osób trzecich to wciąż w ich rękach pozostaje decyzja o tym, jak spór zostanie rozwiązany⁷.

Mediacja jest w pewnym sensie odpowiednikiem ugody sądowej występującej w postępowaniu cywilnym, daje ona możliwość rozstrzygnięcia zawisłego przed sądem sporu, bez konieczności wydawania wyroku. Niewątpliwym atutem mediacji jest szybkość załatwiania sprawy (w porównaniu na czas oczekiwania na rozpoznanie sprawy przez sąd w trybie zwykłym) oraz ekonomiczność związana z ograniczeniem wydatków na koszty sądowe. Nie bez znaczenia jest również kształtowanie u stron sporu poczucia sprawiedliwości wywołanego umożliwieniem daleko posuniętego, czynnego uczestnictwa w procesie i możliwości zadecydowania o jego wyniku.

W ustawie Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi instytucję mediacji uregulowano w dziale III, rozdziale 8 zatytułowanym „Postępowanie mediacyjne i uproszczone”, w zaledwie czterech artykułach od 115 do 118.

⁵ R. Hauser, U progu reformy sądownictwa administracyjnego, „Państwo i Prawo” 2002, nr 11, s. 34–35.

⁶ J. Lang, Informacja o prezydenckich projektach ustaw: o ustroju sądów administracyjnych (druk nr 18), o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (druk nr 19), Przepisy wprowadzające ustawę o ustroju sądów administracyjnych i ustawę o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (druk nr 20), Warszawa, 26.11.2001 r., s. 3.

⁷ Zob. M. Ciecierski, A. Sędkowska, Jak równy z równym, czyli sądownoadministracyjna mediacja decyzji podatkowych, „Monitor Podatkowy” 2004, nr 2, s. 17–18.

Mediacja poprzedza rozpatrzenie skargi przez sąd, zatem dotyczy aktów ostatecznych na gruncie postępowania administracyjnego, na które złożono za pośrednictwem organu skargę do sądu. Istotą postępowania mediacyjnego zgodnie z art. 115 § 1 p.p.s.a. jest wyjaśnienie i rozważenie okoliczności faktycznych i prawnych sprawy oraz przyjęcie przez strony ustaleń, co do sposobu jej załatwienia w granicach obowiązującego prawa. Chodzi zatem o możliwość ponownego skonfrontowania organu administracji publicznej i skarżącego jeszcze przed rozprawą. W obliczu autorytetu sędziego lub referendarza ma dojść do takich ustaleń między stronami postępowania, które umożliwią polubowne rozstrzygnięcie sporu i co najistotniejsze wyłączą konieczność rozpatrzenia sprawy przez sąd⁸.

Mediacja jest więc zorganizowaną formą analizy zajmowanych w sprawie stanowisk. Służy wspólnemu przyjrzeniu się „pod okiem mediatora” wszystkim argumentom, tezom i warunkom na ich poparcie zgłaszanym przez strony postępowania. Pozwala stronom wspólnie przejąć kontrolę nad wynikiem postępowania. Strony postępowania mediacyjnego mają możliwość ustalenia sposobu załatwienia sprawy w sposób odmienny niż rozstrzygnięcie sądu. Środkiem prowadzącym do tego jest wyjaśnienie i rozważenie ustaleń faktycznych i prawnych sprawy będącej przedmiotem mediacji. Zasadniczym celem postępowania mediacyjnego nie jest zatem kontrola legalności działania (zaniechania) administracji publicznej. Biorąc pod uwagę, iż posiedzenie mediacyjne zmierzać ma do przyjęcia przez strony postępowania ustaleń, co do sposobu rozwiązania sporu, wyjaśnienie zaistniałych okoliczności faktycznych i prawnych nie może sprowadzać się do objaśnienia czy w toku postępowania przed organem administracji doszło do naruszenia prawa i na czym ono polegało oraz jakie mogą być następstwa tego uchybienia. Wówczas bowiem przed rozstrzygnięciem sądu administracyjnego zapadłym w sprawie mielibyśmy do czynienia z oceną działania (zaniechania) organu administracji⁹.

Jak wskazuje J. Filipek „postępowanie mediacyjne należy sprowadzić do zaprezentowania stronom mediacji prawidłowego przebiegu procesu decyzyjnego”. Sędzia lub referendarz sądowy powinien wskazać jakie przepisy prawa należy zastosować w sprawie będącej przedmiotem mediacji oraz przedstawić stan faktyczny sprawy pod kątem wypełnienia ustawowych przesłanek zawartych w hipotezach norm materialnych i proceduralnych prawa administracyjnego¹⁰. Ta rekonstrukcja hipotezy norm prawa materialnego i procesowego służyć ma ustaleniu, w oparciu o okoliczności faktyczne sprawy, czy organ administracji,

⁸ Zob. M. Ciecierski, A. Sędkowska, op. cit., s. 17–18.

⁹ Zob. J. Harczuk, Mediacja i mediator przed sądem administracyjnym, „Monitor Prawniczy” 2006, nr 8, s. 420–421. Odmienny pogląd prezentuje J.P. Tarno, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2004, s. 173.

¹⁰ J. Filipek, Granice między normami prawa materialnego a normami postępowania w prawie administracyjnym, [w:] Administracja publiczna w państwie prawa. Księga jubileuszowa dla Profesora Jana Jendrośki, AUWr nr 2154, Prawo CCLXVI, Wrocław 1999, s. 99.

którego działanie (zaniechanie) zaskarżono w sposób prawidłowy wyróżnił dwa stany faktyczne: stan faktyczny, od zaistnienia którego zależy możliwość podjęcia działania przez organ administracji publicznej oraz stan faktyczny, od zaistnienia którego zależy rozstrzygnięcie wydane przez organ administracji¹¹. Po pierwsze, prezentacja przebiegu procesu decyzyjnego organu administracji publicznej, którego to działanie (zaniechanie) zaskarżono do sądu administracyjnego, ma uzmysłowić stronom postępowania mediacyjnego, jak powinien przebiegać proces zmierzający do wydania decyzji. Po drugie, ma uzmysłowić stronom, że w zaistniałych warunkach faktycznych, przy uwzględnieniu obowiązujących (mających zastosowanie w sprawie) przepisów prawa administracyjnego, organ administracji miał lub też nie miał obowiązku podjęcia określonego działania zmierzającego do wydania aktu stosowania prawa – gdy przedmiotem skargi wniesionej do sądu administracyjnego jest bezczynność organu. Celem zaprezentowania prawidłowego przebiegu procesu decyzyjnego jest nakłonienie strony do pojęcia dyskusji nad przebiegiem postępowania administracyjnego, które w konsekwencji doprowadziło do wydania zaskarżonej decyzji¹².

Inicjatywa mediacji w postępowaniu administracyjnym należy do skarżącego lub organu. Wniosek o przeprowadzenie mediacji powinien być złożony przed wyznaczeniem rozprawy. Postępowanie mediacyjne może być również podjęte przez sąd z urzędu, do czasu wydania orzeczenia w sprawie (art. 115 § 2 p.p.s.a.). Fakultatywne przeprowadzenie postępowania mediacyjnego, o którym mowa w art. 115 § 2 p.p.s.a. jest jednak uprawnieniem, a nie obowiązkiem sądu¹³. Z pojęciem mediacji wiąże się jej dobrowolność, dotycząca zarówno zgody na ugodę zawartą przez strony, jak i zgody na uczestnictwo w mediacji. Jeżeli więc, któraś ze stron odmówi udziału w mediacji, odbycie posiedzenia mediacyjnego staje się bezprzedmiotowe. Należy podkreślić, że żądanie wszczęcia mediacji przez strony nie jest dla sądu bezwzględnie wiążące. Zgodnie bowiem z § 36 ust 1 Regulaminu wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych¹⁴, ostateczną decyzję o przeprowadzeniu w sprawie postępowania mediacyjnego podejmuje sędzia sprawozdawca.

Zgodnie z unormowaniem art. 116 § 1 p.p.s.a., art. 27 ustawy z dnia 25 lipca 2002 roku Prawo o ustroju sądów administracyjnych¹⁵ i § 36 ust 2 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 18 września 2003 roku – Regulaminu wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych¹⁶, postępowanie media-

¹¹ Zob. T. Kiełowski, *Sprawa administracyjna*, Kraków 2004, s. 53.

¹² Odnosi się to także do podlegających zaskarżeniu do sądu administracyjnego postanowień i w takim znaczeniu używam tego słowa w całym artykule.

¹³ Wyrok NSA z 16.05.2008 r., sygn. II OSK 438/07, LEX nr 505306.

¹⁴ Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 18.09.2003 r. – Regulamin wewnętrzny urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych, Dz. U. nr 169, poz. 169, poz. 1646.

¹⁵ Dz. U. nr 153, poz. 1269 ze zm.

¹⁶ Dz. U. nr 169, poz. 1646

cyjne przed sądem administracyjnym może być prowadzone przez sędziego (w tym również sędziego sprawozdawcę) i przez referendarza sądowego. Wyrażony jest pogląd, iż „katalog podmiotów mogących prowadzić postępowanie mediacyjne nie uwzględnia różnicy pomiędzy celem postępowania sądowo-administracyjnego i postępowania mediacyjnego i co jest z tym związane – różnych zadań podmiotów je prowadzących. Dlatego też prawidłowa realizacja tych zadań wyklucza możliwość prowadzenia posiedzeń mediacyjnych przez sędziego sprawozdawcę, a nawet jak można wnioskować, również przez sędziego sądu administracyjnego”¹⁷.

Cel i przebieg postępowania mediacyjnego determinuje „wyjaśnienie i rozważenie okoliczności faktycznych i prawnych sprawy”. W trakcie mediacji powinno dojść do bezpośredniego skonfrontowania i weryfikacji stanu wiedzy stron o sprawie. Zatem należy powtórnie ocenić stan faktyczny, zebrane dowody oraz przesłanki będące podstawą wydania decyzji, aż wreszcie rozpatrzeć ich konsekwencje prawne. Co istotne, strony mogą przedstawić własne stanowiska i ustosunkować się do ustaleń faktycznych i prawnych i nie tylko w kontekście zarzutów podniesionych w sprawie, odpowiedzi na skargę, czy też propozycji rozwiązania zaistniałego sporu, ale również – podobnie jak w przypadku rozpatrywania skargi przez sąd – poza zakresem zarzutów skargi. W rezultacie strony mają możliwość – właśnie dzięki pomocy mediatora – przyjąć ustalenia co do sposobu załatwienia sprawy¹⁸. Zatem mediacja stanowi „przedsądowy” etap postępowania sądowo-administracyjnego. Wszystkie przyjęte ustalenia mają się mieścić „w granicach obowiązującego prawa”.

Należy w tym miejscu podkreślić, iż ustawodawca nie sprecyzował kto powinien czuwać nad zachowaniem tej dyspozycji. Należy domniemywać, iż przede wszystkim obowiązek ten będzie spoczywał na osobie, która prowadzi postępowanie mediacyjne (sędzia lub referendarz). Ponadto, w myśl art. 115 p.p.s.a. i art. 7 Konstytucji RP, obowiązkiem organów władzy publicznej jest działanie na podstawie i w granicach prawa na każdym etapie postępowania, również na etapie wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego postępowania mediacyjnego. Organ musi brać pod uwagę przepisy prawa materialnego i procesowego, które w swoim zakresie obejmują sporną sprawę. W ramach mediacji uczestnicy powinni kierować się dyrektywami, takimi jakimi kieruje się sąd administracyjny podczas rozpatrywania skargi. Zgodnie bowiem z art. 145 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględnia skargę, jeżeli stwierdza naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, bądź naruszenie przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć znaczący wpływ na wynik sprawy.

¹⁷ J. Harczuk, Mediacja i mediator przed sądem administracyjnym, „Monitor Prawniczy” 2006, nr 8.

¹⁸ Zob. Z. Kmiecik, Postępowanie mediacyjne i uproszczone przed sądem administracyjnym, „Państwo i Prawo” 2003, nr 10, s. 25. R. Hauser, J. Drachal, E. Mzyk, Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne. Omówienie podstawowych zasad i instytucji procesowych. Teksty aktów prawnych, Zachodnie Centrum Organizacji, Warszawa – Zielona Góra 2003, s. 118.

Warte zastanowienia jest to, czy w ramach postępowania mediacyjnego, na etapie „wyjaśniania i rozważania okoliczności faktycznych i prawnych sprawy”, możliwe będzie przeprowadzenie postępowania dowodowego. Jak stanowi art. 106 § 3 p.p.s.a., sąd może z urzędu lub na wniosek stron przeprowadzić dowody uzupełniające z dokumentów, jeżeli jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie. Zatem wydaje się, że nie ma przeszkód, aby w trakcie mediacji zostały przeprowadzone dowody uzupełniające z dokumentów, tak jak ma to miejsce przed sądem administracyjnym. W przypadku zgromadzenia nowych materiałów dowodowych w postępowaniu mediacyjnym będą mogły one stanowić podstawę do wydania przez organ nowej decyzji, a gdyby zdarzyło się tak, że nie udało się przyjąć takich ustaleń, to materiał dowodowy będzie mógł być wykorzystany przez sąd przy rozstrzygnięciu sprawy. Należy podkreślić, że istnieje możliwość w trakcie mediacji skorzystania z przeprowadzenia postępowania dowodowego nawet w szerszym zakresie niż wynikający z art. 106 § 3 p.p.s.a., jeśli mogłoby to przyczynić się do wyjaśnienia sprawy.

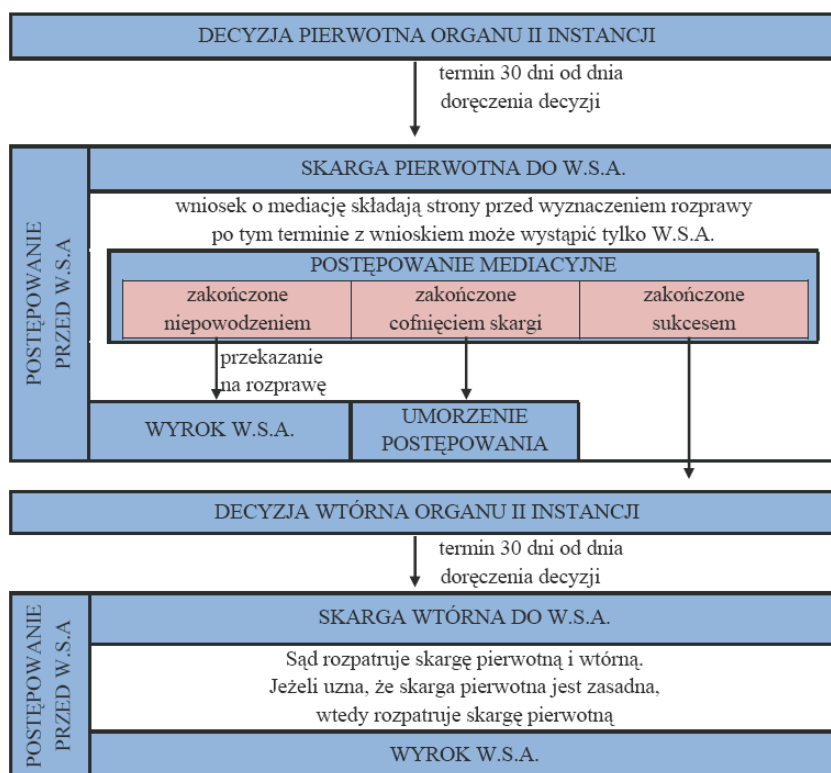
Formalnym rezultatem posiedzenia mediacyjnego jest protokół podpisany przez strony i przewodniczącego, obejmujący stanowiska stron oraz – ewentualne – ustalenia, co do sposobu załatwienia sprawy. W postępowaniu sądowo-administracyjnym można odnaleźć kilka możliwych rodzajów ustaleń (por. wykres 1). Pierwszym sposobem załatwienia sprawy, który może zostać uzgodniony w toku postępowania mediacyjnego jest wycofanie skargi. Jeśli skarżący w wyniku przeprowadzonej mediacji uzna prawidłowość rozstrzygnięcia organu i zdecyduje o cofnięciu swojej skargi, wówczas wiążące będzie jej faktyczne cofnięcie, a nie sama deklaracja wyrażona w trakcie posiedzenia mediacyjnego.

Drugim sposobem jest zobowiązanie organu do podjęcia odpowiednich działań w wyniku samokontroli. Ustalenia stron postępowania stanowią podstawę do uchylecia lub zmiany przez organ zaskarżonego aktu albo wykonania lub podjęcia innej czynności odpowiadającej okolicznościom sprawy, w zakresie właściwości i kompetencji organu administracji. Art. 117 ust 1 p.p.s.a. tworzy dla organu nowe, samodzielne upoważnienie do weryfikacji własnego aktu poprzez jego zmianę lub uchYLENIE. Natomiast właściwość organu będzie wynikała z uprawnienia do występowania przed sądem administracyjnym w sprawie skargi na decyzję. Takie stanowisko potwierdzają poglądy doktryny uznając, że poczynione przez strony ustalenia tworzą samoistną podstawę do podjęcia przez organ nowego rozstrzygnięcia w takiej formie, która jest właściwa dla załatwienia danej sprawy.¹⁹ Postępowanie mediacyjne nie jest bowiem postępowaniem sądowym sensu stricto, a posiedzenie mediacyjne – rozprawą.

¹⁹ W. Ryms, *Postępowanie mediacyjne*, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2003, s. 49. R. Hauser, *Spór o dwuinstancyjność sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 11, s. 26. M. Ciecierski, A. Sędkowska, *op. cit.*, s. 17.

W myśl art. 117 p.p.s.a. zmiana lub uchylenie decyzji następuje na „podstawie dokonanych ustaleń”. Sformułowanie to nastrocza pewne wątpliwości co do związania organu ustaleniami poczynionymi podczas mediacji ze skarżącym. Dokonanie uzgodnień mediacyjnych nie jest bowiem równoznaczne z rozstrzygnięciem sporu, tak jak jest to np. przy ugodzie w stosunkach cywilnoprawnych. Chociaż wskazuje się, że precyzyjnie zapisane w protokole mediacji treści dokonanych ustaleń, ograniczają możliwości dowolnej ich interpretacji,²⁰ to stanowią one dopiero podstawę do podjęcia przez organ takiego rozstrzygnięcia.²¹ Wyrażany jest pogląd, iż organ administracji publicznej powinien wydać nową decyzję albo w terminie ustalonym w protokole mediacji, lub w przypadku braku takiego ustalenia – niezwłocznie po podpisaniu protokołu.

Trzecim sposobem jest stwierdzenie braku co do sposobu załatwienia sprawy (art. 117 §2 p.p.s.a.). Niestety przepisy postępowania nie przewidują możliwości dokonywania ustaleń częściowych i uzupełnienia ich protokołem rozbieżności.



Wykres 1. Przebieg mediacji w postępowaniu przed Wojewódzkimi Sądami Administracyjnymi (WSA)

²⁰ B. Dauter, Postępowanie mediacyjne w sprawach podatkowych, „Państwo i Prawo” 2003, nr 12, s. 49.

²¹ R. Hauser, U progu reformy..., s. 26–27.

Procesowym skutkiem wspólnego ustalania sposobu załatwienia sprawy jest umorzenie postępowania sądownoadministracyjnego. Postanowienie o umorzeniu może jednakże nastąpić dopiero z chwilą, gdy upłynie trzydziestodniowy termin do wniesienia skargi na działania podjęte na podstawie ustaleń postępowania mediacyjnego (termin ten liczy się od dnia doręczenia aktu albo wykonania lub podjęcia czynności). Z kolei, gdy strony nie dojdą do porozumienia, wówczas sprawa zostanie skierowana na rozprawę. W takim właśnie przypadku sąd rozpatruje całość zarzutów skarżącego, a przebieg oraz wyniki postępowania mediacyjnego nie powinny – zgodnie z założeniami mediacji – wpływać na treść orzeczenia. W sytuacji, gdy skarżący wniósł skargę na działania podjęte na podstawie ustaleń z postępowania mediacyjnego, podlega ona rozpoznaniu łącznie ze skargą, która zapoczątkowała postępowanie sądownoadministracyjne²².

Mediatorzy w postępowaniu sądownoadministracyjnym

Postępowanie mediacyjne prowadzi sędzia lub referendarz sądowy wyznaczony przez przewodniczącego wydziału (art. 116 §1 p.p.s.a.)²³. Za sprzeczne z istotą mediacji trzeba uznać to, że strony nie mają wpływu na wybór osoby mediatora, którego to w postępowaniu sądownoadministracyjnym wyznacza przewodniczący wydziału. Jeśli bowiem mediacja się nie powiedzie, wówczas ten sam sędzia zasiądzie w składzie orzekającym w danej sprawie. Takie rozwiązanie wywołuje poważne kontrowersje, na tle którego zarysowały się dwie przeciwstawne koncepcje. Według pierwszej z nich, rola sędziego i referendarza jest bardzo szeroka i obejmuje wyjaśnienie stronom, czy w toku postępowania przed organem administracji publicznej doszło do naruszenia prawa, na czym ono polegało, jakie mogą być następstwa i uchybienia obowiązującym przepisom i wreszcie jakie działania powinny być podjęte przez organ administracji w celu usunięcia stwierdzonych naruszeń prawa²⁴. Z kolei przeciwnicy tej koncepcji stanowczo zarzucają, że jest ona sprzeczna z istotą sądownictwa administracyjnego. Wyrażany jest pogląd, że sąd administracyjny (sędzia lub referendarz) nie powinien uczestniczyć („mediować”) między skarżącym a organem administracyjnym w sporze, którego istotą jest zarzut niezgodności z prawem

²² Zob. A. Szpor, *Mediacja w prawie administracyjnym*, [w:] E. Gmurzyńska, R. Morek (red.), *Mediacje. Teoria i praktyka*, Warszawa 2009, s. 266–267.

²³ Z § 36 ust 1 regulaminu wojewódzkich sądów administracyjnych wynika, że będzie to sędzia sprawozdawca lub wyznaczony przez przewodniczącego wydziału referendarz sądowy. Regulamin przewiduje możliwość powołania specjalnego wydziału, który będzie zajmował się sprawami mediacji.

²⁴ W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, J.P. Tarno, *Reforma sądownictwa administracyjnego a standardy ochrony prawa jednostki*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 8, s. 40. Zob. też: M. Ciecierski, A. Sędkowska, *Jak równy z równym...*, s. 21.

aktu lub czynności tego organu, który to spór sąd ten powinien autorytatywnie rozstrzygać²⁵.

Należy stwierdzić, iż postępowanie mediacyjne jako element postępowania sądowego mającego na celu kontrolę legalności decyzji administracyjnych, rozszerza zakres kontroli legalności tychże decyzji. W związku z powyższym, prowadzenie postępowania mediacyjnego przez sędziego sprowadzałoby się do modyfikacji deklaracyjnego modelu sądownictwa administracyjnego przez objęcie nim możliwości czynienia przez sąd administracyjny ustaleń dotyczących stanu faktycznego sprawy. Przy tym stanowisku została oddzielona funkcja orzekania od funkcji mediacji, przy czym, co wydaje się niezwykle istotne, należy zachować potrzebę obiektywizmu i bezstronności przeprowadzonych ocen. Rolą mediatora, od którego zawsze wymaga się niezależności, bezstronności i neutralności jest pośredniczenie w poszukiwaniu rozwiązania zaistniałego sporu. W swych poczynaniach musi on respektować szereg standardów, powinien zapewnić nieskrępowaną komunikację między stronami (ułatwić im bezpośredni kontakt), rozważyć wszelkie możliwe sposoby zakończenia sporu oraz odwoływać się do obiektywnych i weryfikowalnych kryteriów formułowanych ocen. Co wydaje się „utrudnione”, gdy mediatorem jest sędzia. Jak trafnie stwierdza J. Harczuk, „mediator musi ocenić, czy ustalony między stronami sposób załatwienia sprawy jest zgodny z obowiązującymi przepisami prawa. Ocena ta opiera się zarówno na wiedzy o stanie sprawy jak i wiedzy fachowej prowadzącego postępowanie mediacyjne. Nawet przy założeniu „neutralnej aktywności” mediatora i konieczności zachowania przez niego bezstronności, prezentowanie prawidłowego przebiegu procesu decyzyjnego, jaki powinien być udziałem organu administracji publicznej, którego działanie (zaniechanie) zaskarżono i czuwanie nad zgodnością z przepisami prawa ustalonego przez strony mediacji sposobu załatwienia sprawy, sprawiają, że mediator prezentuje swój pogląd na sprawę stanowiącą przedmiot postępowania mediacyjnego”²⁶.

W drugim z prezentowanych poglądów została oddzielona funkcja orzekania od funkcji mediacji, przy zachowaniu zarówno potrzeby obiektywizmu, jak i bezstronności przeprowadzonych ocen. Zasadniczo przedmiotem sądownictwa administracyjnego jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, co oznacza, iż jest to działalność, która polega na władczym, zgodnym z przepisami materialnymi i procesowymi rozstrzygnięciem sporów co do istnienia lub treści stosunku prawnego. Zatem zadania sądu administracyjnego odnoszą się do rozstrzygnięcia co do zgodności z prawem konkretnego stanu faktycznego obejmującego działa-

²⁵ T. Woś, Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne a konstytucyjne prawo do rozpatrzenia sprawy „bez uzasadnionej zwłoki”, „Państwo i Prawo” 2003, nr 8 s. 28. Stanowisku, aby mediację prowadził referendarz a nie sędzia wydaje się skłaniać L. Leszczyński, O usprawieniu postępowania przed sądami administracyjnymi, [w:] J. Niezyporuk, S. Fundowicz (red.), Polski model sądownictwa administracyjnego, Lublin 2003, s. 221.

²⁶ J. Harczuk, op. cit., s. 422–423.

nie lub bezczynność organu administracji publicznej. Z kolei „celem postępowania mediacyjnego, które prowadzone jest przed sądem administracyjnym jest załatwienie sprawy w inny sposób niż rozstrzygnięcie sądowe, któremu służyć ma wyjaśnienie i rozważenie okoliczności faktycznych i prawnych sprawy. Niestety prowadzenie postępowania mediacyjnego przez sędziego, i to niezależnie czy wykonuje on czynności orzecznicze, czy też czynności nie związane z orzekaniem – przy uwzględnieniu, że co do zasady sąd sprawuje wymiar sprawiedliwości przez działalność sędziów – doprowadziłoby to do objęcia postępowaniem mediacyjnym części postępowania sądowego. Istotne wydaje się zwrócenie uwagi na to, że wyjaśnienie i rozważenie okoliczności faktycznych i prawnych sprawy nie jest przecież niczym innym jak badaniem stanu faktycznego sprawy, który to etap jest częścią procesu decyzyjnego sądowego stosowania prawa”²⁷.

Prezentowany katalog podmiotów, które mogą prowadzić postępowanie mediacyjne przed wojewódzkim sądem administracyjnym budzi pewne kontrowersje i dotyczą one przede wszystkim sędziego, który prowadzi to postępowanie. Kontrowersje te sprowadzają się do zarzutu, że mediacja poprzedzająca rozstrzygnięcie sporu ma pewne cechy „przedsądu”. Ponieważ sędzia prowadzący postępowanie mediacyjne, przed przystąpieniem do rozstrzygnięcia sporu na rozprawie, poniekąd zapoznaje się z tą sprawą i „wyrabia sobie” co do niej pogląd, który mógłby rzutować na jej rozstrzygnięcie. Zatem niestety w przypadku sędziego prowadzącego postępowanie mediacyjne, a następnie orzekającego w tej samej sprawie pojawia się wątpliwość, co do jego późniejszej bezstronności. W czasie prowadzenia postępowania mediacyjnego prowadzący je sędzia ma możliwość zapoznania się ze sprawą i dokonania jej oceny przed przystąpieniem do rozstrzygnięcia w niej. Podczas przebiegu mediacji sędzia może również uzyskać pewne dodatkowe informacje dotyczące toczącego się sporu, a nie zawartych w aktach administracyjnych czy sądownoadministracyjnych sprawy, a które mogą rzutować (mieć wpływ) na stanowisko sędziego przy orzekaniu w sprawie. Dlatego skłaniam się do stanowiska, że postępowania mediacyjnego przed sądem administracyjnym nie powinien prowadzić sędzia, który następnie będzie orzekał w tej samej sprawie.

Praktyka mediacji przed sądami administracyjnymi

Postępowanie mediacyjne jest szczególnym trybem sądownoadministracyjnym o charakterze fakultatywnym, stanowiącym alternatywny – wobec rozprawy – sposób rozstrzygnięcia sporów. Szczegółowe dane na temat wpływu oraz liczby załatwionych spraw w postępowaniu mediacyjnym przed sądami administracyjnymi w latach 2004–2011 przedstawia tabela 1.

²⁷ Ibidem, s. 422–423.

Tabela 1. Postępowanie mediacyjne przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi

Rok	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Wszczęto postępowanie w sprawach	679	204	172	87	36	21	11	23
Załatwiono spraw	170	116	66	17	16	3	2	8
Skuteczność mediacji	25%	56,9%	38,4%	19,5%	44,4%	14,3%	18,2%	34,8%
Udział % do spraw załatwionych ogółem	0,2	0,13	0,12	0,025	0,028	0,005	0,003	0,011

Źródło: Informacja o działalności sądów administracyjnych za lata 2004-2011, www.nsa.gov.pl

Pierwszy rok funkcjonowania mediacji skłaniał do formułowania pozytywnych ocen i perspektyw tej instytucji. W 2004 r. postępowanie mediacyjne przeprowadzono łącznie w 679 sprawach, z czego do uzgodnień mediacyjnych doszło w 170 sprawach (25%). Dane te wskazywały na odważne stosowanie mediacji jako efektywnej formy rozstrzygnięcia sporów w postępowaniu sądowno-administracyjnym. Kolejne lata zweryfikowały jednak oczekiwania, jakie ustawodawca i doktryna postawili przed tą instytucją. W 2005 r. wojewódzkie sądy administracyjne wszczęły postępowanie mediacyjne tylko w 204 sprawach, co w porównaniu z rokiem poprzednim oznacza 70-procentowy spadek. Wzrosła jednak skuteczność mediacji, gdyż w trybie tym załatwiono 116 skargi (56,9%).

W następnych latach zainteresowanie stron rozpoznaniem sporu w drodze postępowania mediacyjnego ulegało sukcesywnemu osłabieniu. W 2006 r. wojewódzkie sądy administracyjne skierowały na drogę postępowania mediacyjnego 172 sprawy, z czego załatwionych zostało 66 (38,4%). W 2008 r. mediacja cieszyła się jeszcze mniejszym zainteresowaniem. W trybie tym, na 36 wszczętych postępowań mediacyjnych, załatwiono tylko 16 spraw (44,4%).

W odniesieniu do wszystkich skarg załatwianych przez sądy administracyjne, liczba spraw załatwionych w postępowaniu mediacyjnym była znikoma i wynosiła od 0,2% do 0,01%. Doświadczenia ostatnich ośmiu lat świadczą o tym, iż instytucja mediacji nie znalazła szerszego zastosowania w sądownictwie administracyjnym. W latach 2009–2011 w wielu wojewódzkich sądach administracyjnych nie załatwiono ani jednej sprawy w tym trybie, w innych zaś zaledwie po kilka spraw²⁸.

Analiza spraw załatwionych w postępowaniu mediacyjnym pozwala stwierdzić, iż zalety tej instytucji doceniły głównie organy administracji skarbowej i celnej oraz sądy. W postępowaniu mediacyjnym przeważały sprawy z zakresu podatków i finansów publicznych, prowadzone w przeważającej mierze na wniosek organu lub z inicjatywy sądu²⁹.

²⁸ Przykładowo w 2011 r. w trybie mediacji załatwiono tylko cztery sprawy w WSA w Opolu, trzy we Wrocławiu, a w Warszawie jedną.

²⁹ Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2005 roku, Warszawa, 24 kwietnia 2006 r., s. 16.

W sprawie o sygn. akt I SA/Wr 1228/05 przedmiotem rozstrzygnięcia była skarga na decyzję SKO dotyczącą określenia zobowiązania w podatku od nieruchomości za 2004 r. Na posiedzeniu mediacyjnym organ podatkowy II instancji zobowiązał się wykonać dokonane między stronami ustalenia poprzez uchylenie decyzji organu podatkowego I instancji i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania³⁰. Zaległości podatkowych w podatku od towarów i usług dotyczyło postępowanie mediacyjne w sprawie o sygn. akt I SA/GL 43/05. Skarżący, z uwagi na swoją trudną sytuację finansową i brak możliwości spłaty, proponował umorzenie zaległości podatkowej w całości. Na podstawie dokonanych ustaleń mediacyjnych organ drugiej instancji postanowił umorzyć część odsetek za zwłokę, natomiast skarżący zobowiązał się do złożenia wniosku o rozłożenie na raty pozostałej części zaległości wraz z odsetkami³¹.

Zaległości podatkowych z tytułu podatku od towarów i usług dotyczyło również postępowanie mediacyjne w sprawie o sygn. akt I SA/Bk 383/06. Skarżącym była organizacja nienastawiona na osiągnięcie zysku, której statutowym celem jest wspieranie i rozwijanie sportu wśród osób niepełnosprawnych. W trakcie posiedzenia mediacyjnego pełnomocnik stowarzyszenia wyjaśnił, że zaległości w podatku od towarów i usług za sporny okres zostały uregulowane. Zażądał jednocześnie uchylenia spornej decyzji Dyrektora Izby Skarbowej i umorzenia zaległości podatkowej w spornej kwocie. Formalnym rezultatem posiedzenia mediacyjnego był protokół, w którym ustalono, że Dyrektor Izby Skarbowej umorzy podatek VAT za 2002 r. i 2003 r. we wnioskowanym zakresie, a strona skarżąca po wydaniu tego rozstrzygnięcia wycofa złożoną skargę³².

Satysfakcjonującym obie strony ustaleniem zakończyło się postępowanie mediacyjne zainicjowane przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego. Sprawa dotyczyła kary pieniężnej za wykonywanie transportu drogowego bez uiszczania opłaty za przejazd po drogach krajowych i zakończyło się podjęciem przez strony zgodnych ustaleń co do sposobu załatwienia sprawy. W wyniku mediacji, z uwagi na wątpliwości co do stanu faktycznego sprawy, zmieniono kwalifikację prawną czynu zarzucanego skarżącemu. Zamiast kary pieniężnej w wysokości 3000 zł z tytułu wykonywania transportu bez uiszczania opłaty za przejazd po drogach krajowych, uzgodniono karę pieniężną w kwocie 500 zł za wykonywanie transportu drogowego lub przewozu na potrzeby własne z nieprawidłowo wypełnioną kartą opłaty drogowej³³.

Pozytywnie dla skarżącego zakończyło się postępowanie mediacyjne w sprawie skargi na decyzję Wojewody Opolskiego, dotyczącą obowiązku zwrotu nienależnie pobranego świadczenia przedemerytalnego. W dniu 11 lipca 2006 r. przed referendarzem sądowym Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego

³⁰ Postanowienie WSA we Wrocławiu z 04.12.2006 r., sygn. I SA/Wr 1228/05.

³¹ Postanowienie WSA w Gliwicach z 27.11.2006 r., sygn. I SA/GI 43/05.

³² Postanowienie WSA w Białymstoku z 23.05.2007 r., sygn. I SA/Bk 383/06.

³³ Postanowienie WSA w Warszawie z 27.06.2006 r., sygn. VI SA/Wa 1776/05.

w Opolu, odbyło się posiedzenie mediacyjne zainicjowane przez skarżącego. W efekcie poczynionych ustaleń, organ umorzył skarżącemu nienależnie pobrane świadczenie przedemerytalne w całości³⁴.

W sprawie o sygn. akt I SA/Bk 368/05 skarżący wnieśli skargę na uchwałę rady powiatu w przedmiocie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół niepublicznych oraz placówek niepublicznych wpisanych do ewidencji prowadzonej przez Starostwo Powiatowe. Podczas posiedzenia mediacyjnego, przeprowadzonego w dniu 05.06.2006 r., strony doszły do porozumienia zawierając umowę w przedmiocie ustalenia trybu udzielania i rozdzielania dotacji dla szkół niepublicznych za sporny okres³⁵.

Pozytywnym rozstrzygnięciem zakończyło się postępowanie mediacyjne w sprawie skargi na beczynność starosty w przedmiocie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. W trakcie posiedzenia mediacyjnego strony postępowania uzupełniły brakujące dokumenty, natomiast pełnomocnik organu zobowiązał się do ustalenia powierzchni spornych działek i określił termin wydania decyzji dotyczącej zwrotu bądź odmowy zwrotu wskazanych w skardze działek³⁶.

W sprawie o sygn. akt II SA/Lu 515/05 przedmiotem mediacji była decyzja rektora o skreśleniu z listy studentów. W dniu 16 grudnia 2005 r. przeprowadzono postępowanie mediacyjne, w trakcie którego pełnomocnik rektora przedstawił decyzję, której rozstrzygnięcie satysfakcjonowało skarżącą. Skarżąca potwierdziła otrzymanie tej decyzji i wycofała skargę³⁷.

Powyższe przykłady świadczą o tym, że mediacja może stanowić skuteczny instrument rozstrzygania sporów w sytuacji znacznego skomplikowania przepisów oraz okoliczności faktycznych sprawy³⁸. Zwłaszcza że postępowanie mediacyjne – w przeciwieństwie do samokontroli organu w trybie art. 54 § 3 p.p.s.a.³⁹ – umożliwia organom administracji publicznej częściowe uwzględnienie racji strony skarżącej.

³⁴ Postanowienie WSA w Opolu z 04.12.2006 r., sygn. II SA/Op 140/06.

³⁵ Postanowienie WSA w Białymstoku z 13.06.2006 r., sygn. I SA/Bk 368/05.

³⁶ Postanowienie WSA w Lublinie z 28.12.2005 r., sygn. II SAB/Lu 84/05.

³⁷ Postanowienie WSA w Lublinie z 22.12.2005 r., sygn. III SA/Lu 515/05.

³⁸ Tak też W. Federczyk, Praktyka stosowania mediacji przed sądami administracyjnymi, ADR 2008, nr 4.

³⁹ Stosownie bowiem do tego przepisu organ administracji publicznej, którego działanie, beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania zaskarżono, może w zakresie swojej właściwości uwzględnić skargę w całości do dnia rozpoczęcia rozprawy. Warunkiem skorzystania z uprawnienia do samokontroli jest uwzględnienie skargi w całości, a więc uznanie za uzasadnione zarówno zarzutów oraz wniosków skargi, jak i wskazanej w niej podstawy prawnej. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 18 lutego 2004 r., III SA 1804/02, ONSA WSA 2005, nr 1, poz. 9, wskazał, że organ podejmujący rozstrzygnięcie w trybie art. 38 ust. 2 ustawy o NSA jest związany treścią żądania skarżącego i nie ma możliwości wybiórczego uwzględnienia skargi. Podgląd ten wyrażony pod rządami ustawy z 1995 r. zachowuje swoją aktualność.

Mimo oczywistych korzyści, jakie postępowanie mediacyjne niesie dla stron, instytucja ta znajduje marginalne zastosowanie. Trudno jest wskazać jednoznaczny przyczynę takiego stanu rzeczy. Zauważyć należy, iż osiągnięcie porozumienia w drodze mediacji zależy głównie od woli stron. Często niełatwo jest pogodzić ich sprzeczne interesy. Jak zauważył T. Świetlikowski⁴⁰ organy opierając się na poglądach doktryny i orzecznictwa, starają się realnie ocenić szanse zaakceptowania przez sąd ich stanowiska, zaś skarżący traktują mediację jako możliwość potwierdzenia swoich racji. Do licznych należą przypadki, gdy strona skarżąca – nie wyrażając woli zawarcia kompromisu oraz poczynienia ustępstw – oczekiwała, iż mediacja przyczyni się do uwzględnienia zarzutów w całości⁴¹. Powoduje to, iż skuteczność mediacji jest niewielka i wynosi średnio 31,5% załatwionych spraw skierowanych do postępowania mediacyjnego. Podkreślenia wymaga fakt, że to organy administracji publicznej w większości przypadków uznawały racje skarżących, czyniąc na ich rzecz ustępstwa i zmieniając wcześniej podjęte rozstrzygnięcia.

Doświadczenia ośmiu lat wskazują, iż instytucja mediacji, jako alternatywna w stosunku do rozprawy forma rozstrzygania sporów w postępowaniu sądowno-administracyjnym, pozostaje dla stron skarżących instytucją nieznaną i niezrozumiałą. W konsekwencji podmioty te charakteryzuje umiarkowane zaufanie do tej instytucji i negatywne stanowisko co do mediacyjnego trybu rozstrzygnięcia sporu. Strony skarżące sporadycznie formułowały wnioski o przeprowadzenie postępowania mediacyjnego. Zdarzały się przypadki cofnięcia wniosku przez stronę skarżącą. Wojewódzkie sądy administracyjne wskazywały, iż strony wzywane do sprecyzowania okoliczności sprawy, które miałyby podlegać uzgodnieniom między stronami w trakcie posiedzenia mediacyjnego, zwykle nie odpowiadały na zarządzenie sądu⁴².

Wyrażony jest pogląd, iż spadek zainteresowania mediacją związany jest z poprawą sprawności i szybkości postępowania przed sądami administracyjnymi w trybie zwykłym. W założeniu projektodawców ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, postępowanie mediacyjne (a także uproszczone) miało zapobiegać przewlekłości postępowania sądowego. Zakładano, 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 [...]. Organ po wniesieniu skargi, w wyniku postępowania mediacyjnego, będzie mógł skorygować własne uchybienia, uwzględnić zarzuty w opar-

⁴⁰ T. Świetlikowski, *Mediacja w postępowaniu sądowno-administracyjnym (ujęcie praktyczne)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2005, nr 2/3, s. 43.

⁴¹ Informacja o działalności Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w 2005 r., Wrocław, styczeń 2005, s. 13–14.

⁴² Informacja o działalności Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w 2005 r., Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, Wrocław, styczeń 2005 r., s. 14.

ciu o poczynione ustalenia i poprzez uchylenie lub zmianę zaskarżonego aktu orzec w sprawie na nowo”⁴³. Wynoszący obecnie 3–6 miesięcy okres rozpoznania sprawy przez wojewódzkie sądy administracyjnego, sprawia, że postępowanie mediacyjne utraciło swój główny atut.

Wnioski końcowe

Brak w dotychczasowej procedurze sądownoadministracyjnej odpowiednika postępowania mediacyjnego skłania do pewnych refleksji i wydaje się, że dopiero praktyka najbliższych kilku lat pozwoli określić i znaleźć odpowiednie miejsce mediacji jako pewnej alternatywie w rozwiązywaniu sporów między stroną a organem. Wymagać to będzie wiele wysiłku, podejmowaniu prób i nauki w tym zakresie. Zdaniem Z. Kmiecika „obecny kształt mediacji w postępowaniu sądownoadministracyjnym odbiega od standardów wyznaczonych przez programy alternatywnego rozwiązywania sporów prawnych. Instytucja mediacji wprowadzona do postępowania sądownoadministracyjnego wymaga pewnego uzupełnienia czy też modyfikacji. Modyfikacja ta miałaby polegać między innymi na wdrożeniu programu, którego celem byłoby doskonalenie specjalistycznych umiejętności osób mających występować w roli mediatora”⁴⁴. Zdaniem J. Trzecińskiego „należałoby rozważyć modyfikację przepisów prawa odnoszących się do mediacji, np. wprowadzenie w ustawie przepisów o niezaskarżalności ustaleń w sytuacji, gdy żadna ze stron nie naruszy warunków mediacji”⁴⁵. W obecnym kształcie mediacja w postępowaniu sądownoadministracyjnym sprawia wrażenie quasi – mediacji. Na powodzenie mediacji składa się wiele czynników takich jak: indywidualny rodzaj sprawy, postawa stron, aktywność sądu wyrażająca się zarówno w działaniach mających na celu przygotowanie mediacji, jak i w sposobie prowadzenia posiedzenia mediacyjnego. Sama idea i cel mediacji sprowadza się do pełniejszego dostępu do wymiaru sprawiedliwości (w wymiarze zarówno sądowym jak i pozasądowym). Ma ona ułatwić dostęp do alternatywnych metod rozwiązywania sporów, ma promować rozwiązania polubowne poprzez zachęcanie do korzystania z niej oraz zapewniać harmonijny związek między postępowaniem sądowym a postępowaniem mediacyjnym. Nadrzędnym celem mediacji jest pojednanie i należałoby życzyć, aby tego pojednania było jak najwięcej.

⁴³ Uzasadnienie do przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Druk nr 19, Warszawa, 22 października 2001 r., s. 74.

⁴⁴ Zob. Z. Kmiecik, *Postępowanie...*, s. 28., Z. Kmiecik, *Mediacja i koncyliacja w prawie administracyjnym*, Zakamycze 2004, s. 158.

⁴⁵ Mediacja nie spełniła oczekiwań, Wywiad z Januszem Trzecińskim, „Rzeczpospolita” 2006, nr 301.

Bibliografia

1. Borkowski J., Opinia o projektach ustaw reformujących system sądownictwa administracyjnego (projekty prezydenckie stanowiące druki sejmowe Nr 18, 19, 20 i projekty poselskie stanowiące druki sejmowe Nr 77, 78, 78a, 79), Łódź, dnia 10 lutego 2002 r.
2. Chróścielewski W., Kmieciak Z., Tarno J.P., Reforma sądownictwa administracyjnego a standardy ochrony prawa jednostki, „Państwo i Prawo” 2003, nr 8.
3. Ciecierski M., Sędkowska A., Jak równy z równym, czyli sądownoadministracyjna mediacja decyzji podatkowych, „Monitor Podatkowy” 2004, nr 2.
4. Dauter B., Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego, Warszawa 2011.
5. Dauter B., Postępowanie mediacyjne w sprawach podatkowych, „Państwo i Prawo” 2003, nr 12.
6. Drelichowska A., Model mediacji w postępowaniu sądownoadministracyjnym, Kwartalnik ADR 2012, nr 2.
7. Federczyk W., Praktyka stosowania mediacji przed sądami administracyjnymi, ADR 2008, nr 4.
8. Filipek J., Granice między normami prawa materialnego a normami postępowania w prawie administracyjnym, [w:] Administracja publiczna w państwie prawa. Księga jubileuszowa dla Profesora Jana Jendrośki, AUWr nr 2154, Prawo CCLXVI, Wrocław 1999.
9. Harczuk J., Mediacja i mediator przed sądem administracyjnym, „Monitor Prawniczy” 2006, nr 8.
10. Hauser R., Drachal J., Mzyk E., Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne. Omówienie podstawowych zasad i instytucji procesowych. Teksty aktów prawnych, Zachodnie Centrum Organizacji, Warszawa – Zielona Góra 2003.
11. Hauser R., Spór o dwuinstancyjność sądownictwa administracyjnego, „Państwo i Prawo” 2003, nr 11.
12. Hauser R., U progu reformy sądownictwa administracyjnego, „Państwo i Prawo” 2002, nr 11.
13. Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2005 roku, Warszawa, 24 kwietnia 2006 r.
14. Informacja o działalności Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w 2005 r., Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, Wrocław, styczeń 2005 r.
15. Kiełowski T., Sprawa administracyjna, Kraków 2004.
16. Kmieciak Z., Mediacja i concyliacja w prawie administracyjnym, Zakamycze 2004.

17. Kmieciak Z., Postępowanie mediacyjne i uproszczone przed sądem administracyjnym, „Państwo i Prawo” 2003, nr 10.
18. Lang J., Informacja o prezydenckich projektach ustaw: o ustroju sądów administracyjnych (druk nr 18), o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (druk nr 19), Przepisy wprowadzające ustawę o ustroju sądów administracyjnych i ustawę o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (druk nr 20), Warszawa, 26.11.2001 r.
19. Leszczyński L., O usprawnieniu postępowania przed sądami administracyjnymi, [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz (red.), Polski model sądownictwa administracyjnego, Lublin 2003.
20. Mediacja nie spełniła oczekiwań, Wywiad z Januszem Trzczańskim, „Rzeczpospolita” 2006, nr 301.
21. Rymś W., Postępowanie mediacyjne, [w:] Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Warszawa 2003.
22. Szpor A., Mediacja w prawie administracyjnym, [w:] E. Gmurzyńska, R. Morek (red.), Mediacje. Teoria i praktyka, Warszawa 2009.
23. Świetlikowski T., Mediacja w postępowaniu sądowniczym (ujęcie praktyczne), „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2005 nr 2/3.
24. Tabernacka M., Mediacje i negocjacje w sferze publicznej, Warszawa 2009.
25. Tarno J.P., Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2004.
26. Uzasadnienie do przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Druk nr 19, Warszawa, 22 października 2001 r.
27. Woś T., Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne a konstytucyjne prawo do rozpatrzenia sprawy „bez uzasadnionej zwłoki”, „Państwo i Prawo” 2003, nr 8.

Akty prawne

1. Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz. U. 1993, nr 61, poz. 284.
2. Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 18.09.2003 r. – Regulamin wewnętrzny urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych, Dz. U. nr 169, poz. 169, poz. 1646.
3. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 roku – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. nr 153, poz. 1270 ze zm.

Orzecznictwo

1. Postanowienie WSA w Białymstoku z 13.06.2006 r., sygn. I SA/Bk 368/05.
2. Postanowienie WSA w Białymstoku z 23.05.2007 r., sygn. I SA/Bk 383/06.
3. Postanowienie WSA w Gliwicach z 27.11.2006 r., sygn. I SA/Gl 43/05.
4. Postanowienie WSA w Lublinie z 22.12.2005 r., sygn. III SA/Lu 515/05.
5. Postanowienie WSA w Lublinie z 28.12.2005 r., sygn. II SAB/Lu 84/05.
6. Postanowienie WSA w Opolu z 04.12.2006 r., sygn. II SA/Op 140/06.
7. Postanowienie WSA w Warszawie z 27.06.2006 r., sygn. VI SA/Wa 1776/05.
8. Postanowienie WSA we Wrocławiu z 04.12.2006 r., sygn. I SA/Wr 1228/05.
9. Wyrok NSA z 16.05.2008 r., sygn. II OSK 438/07, LEX nr 505306.

Streszczenie

Mediacja jako alternatywny – w stosunku do rozprawy – sposób rozstrzygania sporów przed sądami administracyjnymi, wprowadzona została do porządku prawnego ustawą z dnia 30 sierpnia 2002 roku – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Jej podstawą w tym postępowaniu należy szukać w rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy z 5.9.2001 r. Nr R(2001)9 o alternatywnych środkach rozstrzygania sporów sądowych pomiędzy władzami administracyjnymi a osobami prywatnymi. Postępowanie mediacyjne przed sądem administracyjnym stanowi fakultatywny etap postępowania sądownoadministracyjnego, wszczynany w trakcie postępowania sądowego na wniosek organu administracji publicznej, skarżącego bądź z urzędu. W roli mediatora występuje sędzia lub referendarz sądowy wyznaczony przez przewodniczącego wydziału. Doświadczenia ośmiu lat wskazują, iż instytucja mediacji znajduje marginalne zastosowanie. Przyczyn takiego stanu rzeczy upatruje się w umiarkowanym zaufaniu skarżących do tej instytucji, a także w poprawie sprawności i szybkości postępowania przed sądami administracyjnymi w trybie zwykłym.

Słowa kluczowe: mediacja, sądownictwo administracyjne, sąd administracyjny, referendarz sądowy, alternatywne metody rozwiązywania sporów

Summary

Mediation, as an alternative – in relation to trial – way of resolving disputes before the court, was introduced into legal system under the Act on Proceedings Before Administrative Courts of 20 August 2002. One should search for its bases in these proceedings in Recommendation Rec(2001)9 of the Committee of Ministers to member states on Alternatives to Litigation Between Administrative Authorities and Private Parties. Mediation proceedings before the administrative court constitute an optional stage of the judicial and administrative proceedings. They are instituted in the course of the judicial proceedings at the request of a public administration agency, a complainant or ex officio. According to article 115 § 1 mediation proceedings may be carried out in order to clarify and consider the factual and legal circumstances of the case and to determine by the parties the manner of its settlement within the limits of existing law. The mediatory procedure offers the possibility of finding common understanding between the complainant and the administrative authorities which had issued the challenged act, and is not obligatory.

Mediation proceedings before the WSA are conducted by a single judge or a court referee. Looking at the data from 2004 only 679 mediation proceedings were held in that year, and agreement was reached in 170 cases. In 2011 only 23 mediation proceedings were held in that year and agreement was reached in 8 cases. Comparing these data we can see that the role of this institution is gradually decreasing. It seems that the basic reasons for the actual state of affairs might be a moderate confidence of the complainants in this institution, as well as an improvement in efficiency and speed of the proceedings before the administrative courts in the normal course.

Keywords: mediation, administrative judiciary, administrative courts, court referee, alternative dispute resolution