

**Mediacja w postępowaniu administracyjnym**  
**prof. dr hab. Joanna Wegner, sędzia NSA**

# Wniosek strony o mediację

- Musi być rozpoznany. Jeżeli to nie nastąpi, stan ten może zostać zakwalifikowany – przy określonych okolicznościach towarzyszących – jako beczynność organu;
- Wniosek taki nie może prowadzić do zwłoki w załatwieniu sprawy;
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 lutego 2021 r. III OSK 3167/21

„Przepisy kodeksu postępowania administracyjnego jako jedną z podstawowych zasad tegoż postępowania wprowadzają zasadę polubownego załatwienia sprawy wyrażoną w art. 13 § 1 k.p.a. **Realizacja tego uprawnienia pozostawiona jest woli strony: w szczególności nie można jej czynić zarzutu w razie braku chęci do polubownego załatwienia sprawy.**

Z akt administracyjnych sprawy nie wynika, aby właściciele nieruchomości byli zainteresowani takimi działaniami ze strony organu. Na każde pismo organu przedstawiające jego stanowisko w sprawie niezwłocznie udzielali odpowiedzi, domagając się usunięcia przyczyn zalewania ich działek. Nadmienić należy, że przepisy kodeksu postępowania administracyjnego określają zarówno warunki, jak i sposób przeprowadzenia mediacji (art. 96a-96n k.p.a.) oraz ugody (art. 114-122 k.p.a.).

W szczególności, **w przypadku skierowania sprawy do mediacji, organ obowiązany jest do wydania w tym przedmiocie postanowienia (art. 96d), a w przypadku możliwości zawarcia przez strony postępowania ugody odracza wydanie decyzji i wyznacza stronom termin do jej zawarcia, co również winien uczynić w formie postanowienia (art. 116 § 1 k.p.a.).** Organ w niniejszej sprawie takich postanowień nie wydał, które by wyznaczały swoistą przerwę w postępowaniu. Dopiero w konsekwencji wejścia do obrotu prawnego takich postanowień w sprawie możliwe by było samoograniczenie organu w zakresie prowadzenia postępowania, co zwalnia organ od podejmowania czynności procesowych mających na celu wydanie decyzji.

- Ponieważ Wójt Gminy (...) nie wydał postanowienia czy to zgodnie z art. 96d k.p.a. czy też z art. 116 § 1 k.p.a. nie sposób uznać, że doszło do skutecznego rozpoczęcia czy to procedury mediacyjnej czy też ugodowej.
- Sam fakt podejmowania działań mających na celu, jak to organ określił w skardze kasacyjnej, "polubowne" załatwienie sprawy nie stanowi usprawiedliwienia dla stwierdzonego w sprawie opieszałego podejmowania poszczególnych czynności procesowych. Podkreślić należy, że **realizując zasadę polubownego załatwienia sprawy, o której mowa w art. 13 § 1 k.p.a. organ winien mieć na uwadze, że podejmowane w tym zakresie czynności należy w odpowiedni sposób udokumentować w aktach prowadzonej sprawy** (np. poprzez sporządzenie notatki służbowej, jednoznacznie sformułowanego pisma adresowanego w tym przedmiocie do strony) oraz, że **czynności te nie mogą przyczyniać się do przedłużenia postępowania** zwłaszcza, gdy strony postępowania nie wyrażają w sposób jednoznaczny woli ugodowego załatwienia sprawy lub przeprowadzenia mediacji.”.

Niektórzy, jak np. prof. B. Adamiak, opowiadając się za pełną dobrowolnością mediacji każdego z jej potencjalnych uczestników, przyjmują, że organowi w każdej sprawie wolno jest odmówić uwzględnienia takiego wniosku strony.

To rygorystyczne dla mediacji podejście prezentowane jest niekiedy w orzecznictwie sądów administracyjnych. W wyroku WSA w Olsztynie z 31 października 2018 r., II SA/OI 390/1814 stwierdzono, że organ nie musi prowadzić mediacji, bo taki obowiązek nie wynika z przepisów prawa.

Podobną ocenę wyraził wyrok WSA w Gdańsku z 9 października 2018 r., II SA/Gd 479/1815 oraz WSA w Białymstoku w wyroku z 7 marca 2019 r., II SA/ Bk 767/1816, w którym przyjęto, że „bez znaczenia dla trafności rozstrzygnięć pozostaje [...] fakt nieskierowania sprawy do mediacji. Zgodnie bowiem z art. 96a § 1 i § 2 k.p.a. organ może, ale nie musi skierować sprawę do mediacji, gdyż jest ona dobrowolna.”.

Za niemożnością narzucenia mediacji organowi administracji opowiedział się również NSA w postanowieniu z 4 lipca 2018 r. , II OSK 1798/18:

W motywach tego, co do zasady trafnego, rozstrzygnięcia, opatrzonego tezą: „Niewyrażenie przez organ zgody na przeprowadzenie mediacji nie jest czynnością, o której mowa w art. 3 § 2 Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r. poz. 1369 ze zm.), jest bowiem podjęta w ramach postępowania administracyjnego, jest dobrowolna i nie ma charakteru władczego” znalazło się sformułowanie:

„mediacja jest dobrowolna. Organ administracji publicznej nie ma obowiązku uczestnictwa w mediacji, gdy nie dostrzega ani samego przedmiotu, który mógłby nią zostać objęty, ani szans na powodzenie tej formy załatwienia sprawy administracyjnej. W świetle dobrowolności mediacji, trudno byłoby przyznać sądowi administracyjnemu uprawnienie do ingerencji w tę sferę działania organu. Sprowadzałaby się ona do tego, że sąd mógłby niejako przymusić organ do podjęcia mediacji ze stroną wbrew jego woli. Działanie takie z punktu widzenia istoty mediacji oraz szans na to, żeby zakończyła się ona pozytywnie dla strony postępowania byłoby wysoce wątpliwe.”.

## Wyrok NSA II GSK 565/19 z 8 września 2022 r.

(...)Prezes UKE nie naruszył art. 13 § 2 w zw. z art. 96a k.p.a. poprzez wydanie postanowienia odmawiającego przeprowadzenia mediacji (...)Przede wszystkim bowiem zasadnicze znaczenie w rozpoznawanej sprawie ma okoliczność braku jakiegokolwiek wpływu rozstrzygnięcia organu w przedmiocie mediacji, a więc nawet potencjalnie niezasadnej odmowy przeprowadzenia mediacji, na prawidłowość decyzji Prezesa UKE zobowiązującej do przygotowania zmiany oferty ramowej. NSA w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę podziela pogląd wyrażany już w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, że **nieskorzystanie przez organ z możliwości mediacji nie może być uznane za istotne naruszenie przepisów postępowania, mogące mieć wpływ na wynik sprawy** (zob. np. wyroki NSA z: 2 grudnia 2020 r., sygn. akt II OSK 2461/18; z 8 czerwca 2022 r., sygn. akt II OSK 1243/19). Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego dają jedynie możliwość przeprowadzenia mediacji i - co oczywiste - nie jest ona obligatoryjna. Nawet w przypadku zaniechania mediacji, organ zobowiązany jest do przeprowadzenia postępowania dowodowego, w zgodzie z art. 7 i 77 k.p.a., w toku którego strona ma prawo czynnie uczestniczyć. W toku postępowania administracyjnego strona może również składać wnioski i oświadczenia, co do których organ winien się ustosunkować. Nieskorzystanie więc przez organ z możliwości przeprowadzenia mediacji nie może zostać uznane za istotne naruszenie przepisów postępowania, które mogły mieć wpływ na wynik sprawy.

Nieco bardziej przyjazne mediacji prezentowane w orzecznictwie stanowisko zakłada wprawdzie konieczność badania wskazanego w art. 13 § 1 k.p.a. i art. 96a § 1 k.p.a. charakteru sprawy, choć akceptuje jednocześnie wąskie rozumienie tego pojęcia.

Ilustruje je wyrok WSA w Rzeszowie z 22 listopada 2018 r., II SA/Rz 1041/18, według którego mediacja może znaleźć zastosowanie tylko w sprawach, w których organ podejmuje decyzję w ramach uznania administracyjnego, natomiast nie jest dopuszczalna wówczas, gdy wydawana jest decyzja o charakterze związanym, w tym przypadku w przedmiocie kary pieniężnej za naruszenie przepisów o transporcie drogowym.



W podobnym tonie wypowiedział się WSA w Bydgoszczy w wyroku z 20 listopada 2018 r., II SA/Bd 1089/18, wskazując, że warunkiem uruchomienia mediacji jest to, by organowi przysługiwał luz decyzyjny.

Szerzej na ten temat wypowiedział się WSA w Rzeszowie w wyroku z 18 stycznia 2018 r., II SA/Rz 1225/17, przyjmując, że mediacja dopuszczalna jest w sytuacji, gdy ustawodawca korzysta z pojęć niedookreślonych bądź przyznaje organom prawo rozstrzygania w ramach uznania administracyjnego.

Ten ostatni pogląd wzorowany jest na stanowisku sformułowanym w piśmiennictwie przez B. Adamiak. Z kolei w wyroku WSA w Lublinie z 11 lipca 2018 r., I SA/Lu 237/18 stwierdzono, że skoro charakter sprawy, w tym przypadku dotyczącej oceny prawidłowości wykorzystania środków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego, nie dopuszcza konsensusu, nie ma podstaw do prowadzenia mediacji.

Inne poglądy natomiast akcentują odmienną pozycję procesową jednostki i organu administracji, wskazując, że nadrzędna pozycja organu w postępowaniu administracyjnym nie powinna przekładać się na możliwość arbitralnego uchylania się od przeprowadzenia mediacji. W przeciwnym razie mediacja stałaby się narzędziem iluzorycznym.

Z tego powodu w żądaniu przeprowadzenia mediacji upatruje się niekiedy roszczenia procesowego, którego odmowa uwzględnienia może nastąpić jedynie na podstawie wykazania przez organ niespełnienia przesłanki adekwatnego do tego mechanizmu charakteru sprawy.

W tym duchu wypowiedział się WSA w Bydgoszczy w prawomocnym wyroku z 12 września 2018 r., II SA/Bd 196/18, który w wyroku uchylającym zaskarżoną decyzję **nakazał organom rozważenie przydatności mediacji do załatwienia sprawy**, mimo że wydane w sprawie rozstrzygnięcie organu miało charakter związany (dotyczyło obowiązku ograniczenia oddziaływania na środowisko).

**Istotnym dla tej sprawy uchybieniem jest również milczące zignorowanie przez organ odwoławczy wniosku strony o skierowanie sprawy do postępowania mediacyjnego.**

Wskazać należy, że w sprawie postępowanie administracyjne zostało wszczęte przed 1 czerwca 2017 r. jednak w związku z uchyleniem uprzedniej decyzji kasacyjnej przez sąd z pewnością nie zostało zakończone ostateczną decyzją przed 1 czerwca 2017 r. Zgodnie z art. 16 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 935), do postępowań administracyjnych wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia niniejszej ustawy ostateczną decyzją lub postanowieniem stosuje się przepisy k.p.a. w brzmieniu dotychczasowym, z tym że do tych postępowań stosuje się przepisy art. 96a-96n k.p.a.

Podobne stanowisko zaprezentował WSA w Bydgoszczy, w prawomocnym wyroku z 20 marca 2018 r., II SA/Bd 517/17 zalecono organowi rozważenie przeprowadzenia mediacji, upatrując w uprzednio wydanej decyzji naruszenia art. 13 § 2 k.p.a.

**Wbrew też przepisowi art. 13 § 2 kpa, organ zaniechał podjęcia prób zawarcia ugody pomiędzy stronami (art. 13 § 1 kpa, obowiązujący w dacie wydawania decyzji obu instancji stanowił, że sprawy, w których uczestniczą strony o spornych interesach, mogą być załatwiane w drodze ugody sporządzonej przed organem administracji publicznej, jak natomiast wynika z art. 13 § 2 kpa, organ administracji publicznej, przed którym toczy się postępowanie w sprawie, powinien w tych przypadkach podejmować czynności skłaniające strony do zawarcia ugody).**

W aktualnym stanie prawnym odpowiednikiem ww. przepisu jest **zasada polubownego załatwiania spraw, ukonstytuowana w art. 13 kpa.** Jak stanowi § 1 tego przepisu, organy administracji publicznej w sprawach, których charakter na to pozwala, dążą do polubownego rozstrzygnięcia kwestii spornych oraz ustalania praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania w należących do ich właściwości sprawach, w szczególności przez podejmowanie czynności skłaniających strony do zawarcia ugody, w sprawach, w których uczestniczą strony o spornych interesach oraz niezbędnych **do przeprowadzenia mediacji.**

Organy administracji publicznej podejmują wszystkie uzasadnione na danym etapie postępowania czynności umożliwiające przeprowadzenie mediacji lub zawarcie ugody, a w szczególności udzielają wyjaśnień o możliwościach i korzyściach polubownego załatwienia sprawy (art. 13 § 2). **Powyższa regulacja winna zostać wykorzystana przy ponownym rozpatrzeniu sprawy.**



# Sens mediacji w sprawach z konfliktem społecznym lub rodzinnym w tle

Łagodzenie konfliktów nie tylko przybierających postać sporu prawnego, ale tych międzyludzkich, w tym zwłaszcza sąsiedzkich i rodzinnych stanowi rzadko dostrzeganą funkcję mediacji.

Jeżeli w drodze profesjonalnie przeprowadzonej mediacji można doprowadzić do wyeliminowania takiego konfliktu, to organ powinien brać to pod uwagę przy ocenie zasadności uruchomienia mediacji.

Wyrok WSA we Wrocławiu z 19 lutego 2019 r., II SA/Wr 309/18, uchylony wyrokiem NSA z 6 lipca 2022 r., II OSK 2010/19

„(...)wobec akcentowanej w tej sprawie przez organy orzekające **skali konfliktu pomiędzy stronami** postępowania oraz faktu, że **osobą faktycznie zainteresowaną rezultatem tego postępowania i beneficjentem zrealizowanych robót budowlanych jest ojciec stron** – należało podjąć próbę mediacji przy zastosowaniu art. 96a § 4 pkt 2 kpa.”.