

Aneta Wójcik

Mediacja jako nowy instrument znowelizowanego kodeksu postępowania administracyjnego w kształtowaniu nowoczesnej administracji

Administracja publiczna w dobie innowacyjnych i technologicznych przemian stoi przed dużym wyzwaniem jakie stawia przed nią współczesne i nowoczesne społeczeństwo. Artykuł ukazuje zmiany zachodzące w administracji publicznej w sektorze publicznym na przykładzie nowo wprowadzonych mechanizmów, które znacząco wpływają na modyfikację relacji na rzecz partnerskiego podejścia organów administracji do obywateli. Jednym z nich stała się instytucja mediacji wprowadzona do postępowania administracyjnego, promująca polubowne rozstrzygnięcie kwestii spornych. W artykule wyjaśniono czy mechanizm ten rzeczywiście jest rewolucyjnym rozwiązaniem na gruncie już obowiązujących przepisów kodeksu postępowania administracyjnego.

1. Wprowadzenie

Administracja publiczna stoi przed ogromnymi wyzwaniami w dobie ówczesnych społecznych i ekonomicznych przemian. Rozwój nowych technologii, postępująca globalizacja oraz rosnąca świadomość społeczeństwa informacyjnego, stały się motorem napędowym wprowadzanych innowacji do sektora publicznego. Coraz mocniej podkreśla się znaczenie wprowadzanych mechanizmów służących doskonaleniu usług publicznych, zwiększających wydajność oraz podwyższających ich jakość. Kształtuje się de facto nowy model zarządzania instytucją publiczną, który opiera się głównie na instrumentach stosowanych i właściwych dla sektora prywatnego¹. I tak, nieustannie narastająca presja na zwiększanie skuteczności, efektywności oraz podwyższanie jakości świadczonych usług, ukształtowała swoistą kulturę nowego zarządzania publicznego (*ang. New Public Management*)².

¹ U. Kobylińska, *Innowacje w administracji publicznej w Polsce na poziomie samorządu lokalnego* [w:] *Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, (red.) J. Sokołowski, A. Żabiński, Wrocław 2015, s. 142-143.

² Zobacz także głosy krytyczne dotyczące koncepcji nowego zarządzania publicznego m.in. A. Sempia, *Nowe Zarządzanie publiczne – kierunki zmian w funkcjonowaniu sektora publicznego* [w:] *Samorząd terytorialny. Organizacja, funkcjonowanie i kierunki rozwoju*, (red.) A. Kulczyk-Dynowska, P. Laskowski, „Prace Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości z siedzibą w Wałbrzychu”, Wałbrzych 2017, t 41, nr 2/2017, s. 150-152.

Założenia nowej koncepcji pozwalają wpłynąć na skuteczniejszą realizację zadań i usług publicznych, jakie państwo wypełnia wobec obywateli, wzmacniając tym samym ich więź oraz stwarzając przy tym administrację przyjazną obywatelom. Zmiany ukierunkowane zostały na zwiększenie umiejętności reagowania oraz zorientowanie na potrzeby obywateli, postrzeganych jako klientów usług świadczonych przez administrację publiczną. Jest to ewolucja w podejściu administracji do obywatela, traktowanego dotąd jako bezosobowy podmiot administrowany, który zmuszony jest odnaleźć się w mocno zbiurokratyzowanej strukturze administracji publicznej³.

Stopniowe wdrażanie najnowszych rozwiązań i narzędzi technologicznych w sektorze publicznym pozwala zaktywizować społeczeństwo i zachęcić do partycypacji w życiu lokalnym oraz bez wątpienia usprawnić kontakt między administracją a obywatelem m. in. za sprawą platformy teleinformatycznej ePUAP.⁴ Powyższe instrumenty wchodzą w zakres nowych standardów zarządzania jakością świadczonych usług w urzędach administracji publicznej, które zostały zaczerpnięte z sektora prywatnego i zostały nakierowane na wzrost poziomu satysfakcji obywatela. Za przykład może posłużyć chociażby usługa w formie *one-stop-shop*, która umożliwia załatwienie formalności w jednym miejscu, i tym samym pozwala na skrócenie biurokratycznych procedur urzędowych. Od 2009 roku do takiej procedury należy procedura rejestracyjna działalności gospodarczej, gdzie wniosek o wpis do ewidencji działalności gospodarczej stanowi jednocześnie wniosek o wpis do pozostałych wymaganych rejestrów m.in. ZUS, REGON⁵.

Celem artykułu jest ukazanie zmian zachodzących w administracji publicznej w dobie innowacyjnych przemian w sektorze publicznym na przykładzie nowo wprowadzonych mechanizmów, które znacząco wpływają na modyfikację relacji administracja – obywatel. Innowacyjność i nowoczesność administracji można rozpatrywać nie tylko na bazie udoskonalonych systemów teleinformatycznych czy programów ułatwiających partycypację społeczności w życiu publicznym, lecz także można ją rozpatrywać przez pryzmat modyfikacji biurokratycznych struktur oraz tworzenia partnerskich relacji między administracją a obywatelem. Do takiego bowiem zakresu należy między innymi dodana do Kodeksu postępowania administracyjnego⁶ instytucja mediacji. Wymaga rozważenia,

³ M. Kulesza, D. Sześciło, *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013, s.67, 85.

⁴ Szerzej o e-administracji w K. Darowska-Szczepanek, *Cloud computing w kontekście strategicznych kierunków informatyzacji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” nr 1/2018, s.77-93.

⁵ M. Kulesza, D. Sześciło, op. cit. s. 86-87.

⁶ Ustawa z 14.6.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, tj. Dz.U. z 2017, poz. 1257, dalej jako kpa.

czy nowowprowadzony mechanizm rzeczywiście jest rewolucyjnym rozwiązaniem na gruncie już obowiązujących przepisów kodeksu postępowania administracyjnego?

2. Rewolucyjne zmiany w kodeksie postępowania administracyjnego

Nowelizacją kodeksu postępowania administracyjnego dokonano jednych z największych od wielu lat zmian znacząco wpływających na kształt procedury administracyjnej i sądownoadministracyjnej. Nowe przepisy ustawy⁷, zgodnie z art. 18, weszły w życie 1.06.2017 r. i znajdują zastosowanie zasadniczo do postępowań, które wszczęto po dniu 1.6.2017 r. Zgodnie z założeniami nowelizacji zawartymi w uzasadnieniu do ustawy, wprowadzane zmiany mają służyć usprawnieniu, a przede wszystkim przyspieszeniu procedur administracyjnych i sądownoadministracyjnych oraz zminimalizowaniu biurokracji i zmodyfikowaniu modelu władczego podejścia administracji w stosunku do obywatela. Wprowadzone instrumenty mają w swym założeniu przyczynić się do stworzenia i rozwoju partnerskich relacji między administracją publiczną a obywatelem przy wykorzystaniu polubownych metod rozstrzygania sporów oraz załatwiania spraw w trybie koncyliacyjnym⁸.

Kodeks postępowania administracyjnego obowiązywał w swoim zasadniczym kształcie od ponad 50 lat i przy tym nie uwzględniał zmian spowodowanych przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej oraz zmian płynących z transformacji ustrojowej. Bez wątplenia zatem istniała potrzeba modyfikacji przepisów regulujących działanie administracji publicznej. Dysfunkcyjność administracji nierzadko znajdowała swoje podłoże w zbytnim formalizmie urzędniczym, który znacząco hamował szybkość i skuteczność działania administracji publicznej, doprowadzając jednocześnie do spadku jej efektywności⁹.

Podstawowymi celami omawianej nowelizacji kpa stało się zatem stworzenie ram prawnych dla przyspieszenia i usprawnienia procedur administracyjnych, zapewnienie bardziej partnerskiego stosunku administracji do obywatela oraz zagwarantowanie adekwatności kar administracyjnych do naruszeń prawa między innymi poprzez określenie jednolitych standardów wymierzenia kar, przypadków odstąpienia od ich nałożenia, regulację terminów

⁷ Ustawa z 7.4.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 935, dalej jako nowelizacja kpa

⁸ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, druk nr 1183, <http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12287313/katalog/12363091#12363091>, dostęp: 26.2.2018 r.

⁹ K. Mełgieś, *Nowelizacja KPA – założenia podstawowe*, „Edukacja Prawnicza” 2017, nr 3, s. 53-54.

przedawnienia od ich nałożenia i egzekucji oraz określenie warunków udzielenia ulg w wykonaniu kar¹⁰.

Do najistotniejszych rozwiązań wprowadzonych nowelizacją pozwalających na skrócenie czasu trwania załatwiania spraw przez administrację należy między innymi instytucja ponaglenia, mająca służyć jako środek na beczynność organów i przewlekłość prowadzonego postępowania, wprowadzenie procedury milczącego załatwienia sprawy, zgodnego z żądaniem strony oraz postępowania uproszczonego, pozwalającego na ograniczenie zbędnego formalizmu. Ponadto, wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy ma charakter opcjonalny, co pozwala na złożenie skargi do sądu administracyjnego bez konieczności jego uprzedniego wniesienia. Strona ma także możliwość zrzeczenia się odwołania co sprawi, że decyzja stanie się wcześniej ostateczna. Nowelizacja wprowadziła dodatkowo regulacje, które doprowadzają do spadku ilości rozstrzygnięć kasatoryjnych, czyli przekazujących przez organ odwoławczy sprawy do ponownego rozpatrzenia poprzez mechanizm umożliwiający stronie żądanie wydania decyzji rozstrzygającej przez organ II instancji. Wprowadzona została także przyspieszona procedura, w której można zaskarżyć decyzję kasatoryjną do sądu administracyjnego. Nowe rozwiązania mają sprostać podstawowym oczekiwaniom społeczeństwa wobec nowoczesnej i innowacyjnej administracji, opierającej się na szybszym załatwieniu spraw i skróceniu czasu trwania postępowań¹¹.

Prócz szybkości i sprawności przeprowadzanych postępowań ważnym aspektem w kształtowaniu dobrej i innowacyjnej administracji jest także budowanie partnerskich relacji z obywatelem. Nierzadko pozwala to na poznanie i większe zrozumienie motywów jakimi kierował się organ przy wydaniu decyzji, a to z kolei prowadzi do zmniejszenia ilości ich zaskarżeń, przyczyniając się tym samym do przyspieszenia całej procedury. Widoczna jest zatem ważność aspektu kształtowania i upowszechnienia partnerskiego podejścia organu do obywatela. Nowelizacja kodeksu postępowania administracyjnego wprowadziła między innymi szereg instrumentów, które sprzyjają tworzeniu atmosfery partnerstwa przy poszanowaniu słusznych interesów stron, jednocześnie minimalizując i odchodząc od władczości i formalizmu w stosowaniu procedur. Nowe przepisy wprowadziły

¹⁰ A. Puzkarska, *Nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Rzeczpospolita – poradnik prawny” 2017, s.7.

¹¹ Broszura Informacyjna Ministerstwa Rozwoju, *Nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego. czego dotyczą zmiany i jak je stosować?*, Warszawa 2017, s.4, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Nowelizacja%20KPA%20czego%20dotycz%C4%85%20zmiany%20i%20jak%20je%20stosowa%C4%87.pdf>, dostęp: 26.2.2018 r.

mechanizmy, które promują stosowanie metod opartych na współpracy i koncyliacji, zwiększając przy tym zaufanie obywateli do administracji¹².

Jednym z wdrożonych nowelizacją rozwiązań jest wprowadzenie obowiązku po stronie organu do informowania strony i wskazanie przesłanek, które uniemożliwiają wydanie decyzji zgodnie z żądaniem strony. Dodany nowelizacją art. 79a kpa wskazuje, iż „w postępowaniu wszczętym na żądanie strony, informując o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, organ administracji publicznej jest obowiązany do wskazania przesłanek zależnych od strony, które nie zostały na dzień wysłania informacji spełnione lub wykazane, co może skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem strony”. Jest to przepis, który znacząco wzmacnia uprawnienia strony oraz zwiększa gwarancję na pozytywne rozstrzygnięcie i szybsze zakończenie postępowania¹³.

Instrumentem służącym budowaniu partnerskich relacji między obywatelem a administracją są regulacje wprowadzające nowe zasady ogólne postępowania administracyjnego, zapewniające realne gwarancje dla stron. Należą do nich między innymi zasada rozstrzygnięcia niedających się usunąć wątpliwości na korzyść strony¹⁴, zasada proporcjonalności, zasada pewności prawa, zasada bezstronności czy równego traktowania stron¹⁵. Część z wymienionych zasad wywodzi się z orzecznictwa, lecz wyrażenie ich bezpośrednio w kodeksie postępowania administracyjnego zwiększa poziom świadomości stron i tym samym minimalizuje ryzyko powstania naruszeń.

Nowelizacji uległ także art. 13 kpa rozszerzając zasadę polubownego rozstrzygnięcia kwestii spornych. Ustawodawca zmierza do rozwiązywania sporów w sposób polubowny, nawet w sytuacjach, gdy w postępowaniu administracyjnym występuje tylko jedna strona. Służyć ma temu wprowadzony obowiązek po stronie organu dążenia do załatwienia sporu w sposób polubowny oraz nowe regulacje w zakresie mediacji¹⁶.

3. Instytucja mediacji jako novum w postępowaniu administracyjnym

¹² Ibidem, s.23, 28, 35.

¹³ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s.430 i n.

¹⁴ Zob. J. Smarż, *Zasada in dubio pro libertate w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego*, „Studia Prawnicze” 2017, nr 4, s. 57-70.

¹⁵ Zob. J. Bryła, P. Szala, *Zasada równego traktowania w postępowaniu administracyjnym [w:] Nowe instytucje procesowe w postępowaniu administracyjnym w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 roku*, (red.) A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska, Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach 2017, nr 3634, s. 61-75.

¹⁶ Zob. szerzej Ł. Sadkowski, *Zmiany w kodeksie postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017, s.5-27.

Nowelizacja kpa wprowadziła nową instytucję - mediację - do ogólnego postępowania administracyjnego. Nowe przepisy zostały zawarte w dodanym rozdziale 5a, działu drugiego kpa. Artykuł 96a § 3 bezpośrednio wskazuje, że „celem mediacji 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”, a zatem dążenie do ugodowego załatwienia sprawy administracyjnej¹⁷. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że mediacja jest postępowaniem, w którym stwarza się warunki do osiągnięcia porozumienia między dwoma podmiotami będącymi w sporze¹⁸. Doktryna kształtując definicję tego sposobu rozwiązywania sporów wypracowała i podkreśliła jego cztery zasadnicze cechy, do których należą dobrowolność, poufność, odformalizowanie i neutralność.

Przepisy kodeksu postępowania administracyjnego nie zawierają definicji legalnej nowo wprowadzonej instytucji mediacji, lecz wskazują na wypracowane w doktrynie jej podstawowe cechy. Dobrowolność postępowania mediacyjnego oznacza pozostawienie możliwości wszczęcia, uczestnictwa oraz jego zakończenia w sferze uznaniowości osób biorących w nim udział. Brak jest także przepisu, który pozwalałby jednostronnie nałożyć obowiązek uczestnictwa strony w mediacji. Zgodnie bowiem z art. 96b § 3 kpa organ administracji publicznej w zawiadomieniu o możliwości przeprowadzenia mediacji zwraca się do stron o wyrażenie zgody na jej przeprowadzenie. Poufność mediacji świadczy o niedostępności wszelkich wytworzonych i zgromadzonych w jej toku informacji dla osób niebędących stronami, poza mediatorem. Cecha ta została bezpośrednio wyrażona w art. 96j kpa, który wskazuje, że mediacja nie jest jawna, a uczestnicy mediacji, inne osoby biorące w niej udział oraz mediator są zobowiązani do zachowania w tajemnicy wszelkich faktów, o których dowiedzieli się w związku z jej prowadzeniem. Neutralność mediacji znajduje swój wyraz w osobie mediatora, który zobowiązany jest do zachowania pełnej bezstronności w stosunku do stron sporu oraz samej sprawy. Zasada zachowania bezstronności została wprost zapisana w art. 96g kpa, w którego świetle mediator, prócz powinności zachowania bezstronności, powinien także niezwłocznie ujawnić okoliczności, które mogłyby

¹⁷ M. Wierzbowski (red.), *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2017, s.139-140.

¹⁸ Szerzej: W. Federczyk, *Mediacja w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2013, s. 32-38.

wzbudzić wątpliwości co do jej zachowania. Postępowanie mediacyjne nie może zostać ściśle zamknięte w ramy prawne. Odformalizowanie jego przebiegu podyktowane jest potrzebą wykorzystywania przez mediatora różnych środków, stosownych do toku mediacji przy rozstrzygnięciu konkretnej sprawy. Regulacje prawne z zakresu mediacji powinny zasadniczo ograniczać się do określenia sposobu jej podjęcia i zakończenia oraz wskazania zakresu spraw, w których możliwe jest jej prowadzenie, jednak sam jej przebieg powinien być określony ramowo. Analizując przepisy rozdziału 5a, działu drugiego kpa, określające jedynie reguły wszczęcia i zakończenia mediacji oraz wskazujące przypadki, w których możliwe jest jej przeprowadzenie, można przyjąć, iż co do zasady nowa regulacja ma charakter odformalizowany¹⁹.

3.1. Dopuszczalność mediacji

Przesłanki dopuszczalności mediacji można bezpośrednio odczytać z art. 96a § 1 kpa, który wskazuje, iż „w toku postępowania może być przeprowadzona mediacji, jeżeli pozwala na to charakter sprawy”. Z cytowanego przepisu *expressis verbis* wynika, iż przeprowadzenie mediacji możliwe jest wyłącznie po wszczęciu postępowania w sprawie, a świadczy bowiem o tym użyte przez ustawodawcę wyrażenie „w toku postępowania”. Zatem niedopuszczalne jest skierowanie stron do mediacji jeszcze przed wszczęciem postępowania administracyjnego w sprawie, co stanowi przesłankę ograniczającą jej dopuszczalność. Kolejną przesłanką determinującą możliwość przeprowadzenia mediacji jest charakter sprawy (wyrażenie „pozwała na to charakter sprawy”²⁰). Ustawodawca nie zdecydował się na wyliczenie rodzaju sprawy i wykorzystania schematu ograniczenia przedmiotowego ani także na odesłanie do regulacji przepisów szczególnych. Przy zdefiniowaniu charakteru spraw, a szerzej ich zakresu w których dopuszczalna jest mediacja, pomocny stanie się art. 13 kpa ustanawiający ogólną zasadę ugodowego załatwiania spraw i polubownego rozstrzygnięcia kwestii spornych. który wskazuje, że „organy administracji publicznej w sprawach, których charakter na to pozwala, dążą do polubownego rozstrzygnięcia kwestii spornych oraz ustalania praw

¹⁹ S. Gajewski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Nowe instytucje. Komentarz do rozdziałów 5a, 8a, 14 oraz działów IV i VIIIa KPA*, Warszawa 2017, s.3-4.

²⁰ Zob. A. Kocot-Łaszczyca, G. Łaszczyca, *Dopuszczalność mediacji w ogólnym postępowaniu administracyjnym* [w:] *Nowe instytucje procesowe w postępowaniu administracyjnym w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 roku*, (red.) A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska, Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach 2017, nr 3634, s.183-192.

i obowiązków będących przedmiotem postępowania w należących do ich właściwości sprawach, w szczególności przez podejmowanie czynności (...)”. W cytowanym przepisie posłużono się także zwrotem ogólnym w zakresie charakteru sprawy, jednak klauzula ta została zawężona w zdaniu drugim do polubownego rozstrzygnięcia kwestii spornych oraz do ustalania obowiązków będących przedmiotem postępowania. Tak sformułowane regulacje pozwalają przyjąć, że przeprowadzenie mediacji jest dozwolone nie tylko, co oczywiste w sprawach, w których strony mają sporne interesy, ale także w sprawach, w których pojawia się konflikt interesu indywidualnego jednostki z interesem publicznym²¹.

Mediacja może zostać przeprowadzona *de facto* w dwóch konfiguracjach podmiotowych. Artykuł 96a § 4 kpa wskazuje, że uczestnikami mediacji może zostać 1) organ, który prowadzi postępowanie oraz strona bądź strony tego postępowania albo 2) strony postępowania. W literaturze przedmiotu jednak trafnie podkreślono, że w relacji organ – strona postępowania trudno jest mówić o powstaniu konfliktu jeszcze przed rozstrzygnięciem sprawy. Spór może bowiem powstać po wydaniu przez organ decyzji w sprawie. Jak słusznie wskazuje J. Wegner-Kowalska „przed administracyjnym rozstrzygnięciem sprawy strona nie ma pewności co do tego, czy zostanie ona załatwiona zgodnie z jej oczekiwaniami. Treść decyzji wyraża zatem po raz pierwszy sformalizowane stanowisko organu i wówczas można rozpatrywać to, czy pozostaje ono w sprzeczności z interesem strony”²². Posłużenie się zagadnieniem dopuszczalności mediacji, rozwiązującej kwestie sporne między stroną postępowania a organem, wyraża więc spore wątpliwości. Przeprowadzenie mediacji jest także możliwe w drugiej podmiotowej konfiguracji, a mianowicie między samymi stronami postępowania. Jednak z omawianej regulacji nie wynika jasno czy przy udziale wielu stron status uczestnika uzyskują tylko te jednostki postępowania, między którymi występuje konflikt. Taki układ zdaje się dopuszczał projektodawca w uzasadnieniu do projektu nowelizacji. Jednak mając na uwadze treść art. 96a § 3, wskazujący na cel mediacji, należy co do zasady odrzucić możliwość przeprowadzenia mediacji z wykluczeniem niektórych jej uczestników²³.

²¹ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, op.cit. s.496-497.

²² J. Wegner-Kowalska, *Koncepcja włączenia instytucji mediacji do Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 11, s. 57.

²³ R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s.554-555.

3.2. Przebieg mediacji

Mediacja może zostać zainicjowana przez organ z urzędu lub na wniosek strony. Przepisy nie wskazują stosownych wytycznych w zakresie treści wniosku, lecz przyjmuje się, że powinien on spełniać wymogi odpowiednio stosowane dla podań w postępowaniu administracyjnym. Warto także przedstawić w uzasadnieniu wniosku argumenty, które przemawiają za możliwością przeprowadzenia mediacji, czyli charakterem sprawy umożliwiającym jej podjęcie oraz za jej zasadnością, gdyż organ administracji nie jest nim związany. Zgodnie z art. 96b § 2 kpa strona może także we wniosku wskazać mediatora. Organ administracji publicznej zawiadamia strony o możliwości przeprowadzenia mediacji, jeżeli uzna, że charakter sprawy pozwala na jej przeprowadzenie. Organ, którego stanowisko jest wymagane przy rozstrzygnięciu danej sprawy, zostaje powiadomiony o możliwości przeprowadzenia mediacji. W zawiadomieniu organ administracji publicznej zwraca się do stron o wyrażenie zgody na przeprowadzenie mediacji, o wybór mediatora oraz poucza o zasadach i kosztach jej przeprowadzenia. W zakresie obowiązku informacyjnego, organ administracji publicznej zawiadamia także o dobrowolności mediacji i możliwości jej przerwania na każdym etapie bez ponoszenia negatywnych konsekwencji.

W świetle wykładni systemowej, a w szczególności w kontekście art. 9 i 13 kpa, można przyjąć, że zakres informacji powinien obejmować także opis celu mediacji i jej konsekwencje dla wszczętego postępowania administracyjnego, z uwzględnieniem art. 96n kpa, który obliguje organ do rozstrzygnięcia sprawy w sposób ustalony w trakcie mediacji, mieszczący się w granicach obowiązującego prawa. W zakresie przekazywanych informacji wydaje się, że również powinna znajdować się wzmianka o zasadzie bezstronności i neutralności mediatora oraz niejawności postępowania mediacyjnego. Doręczenie zawiadomienia rozpoczyna bieg 14 dniowego terminu dla stron na ustosunkowanie się do możliwości przeprowadzenia mediacji. Brak wyrażenia w terminie zgody na jej przeprowadzenie skutkuje, zgodnie z art. 96c kpa, niemożnością jej przeprowadzenia. W mediacji, w której uczestnikami są strony postępowania, wyboru mediatora dokonuje się w drodze porozumienia stron, a podejmowane rozmowy ograniczone są terminem 14-dniowym, który wynika z art. 96b § 3 kpa. Gdy konsensus w przedmiotowym zakresie nie jest możliwy, to strony wskazały innego mediatora bądź w ogóle go nie wskazały, wyboru mediatora - zgodnie z art. 96d § 2 kpa - dokonuje wówczas organ administracji publicznej, kierując się posiadaną przez mediatora

odpowiednią wiedzą i umiejętnościami w zakresie prowadzenia mediacji w danego rodzaju sprawach²⁴.

Po wyrażeniu zgody przez wszystkich uczestników mediacji na jej przeprowadzenie, organ administracji publicznej, na gruncie art. 96d kpa, zobowiązany jest wydać postanowienie o skierowaniu sprawy do mediacji. Na przedmiotowe postanowienie nie służy stronom środek zaskarżenia, jednak zgodnie z § 1 omawianego przepisu, doręcza się go stronom i organowi, od zajęcia stanowiska którego uzależnia się wydanie decyzji w sprawie. W postanowieniu o skierowanie sprawy do mediacji wskazuje się także wybranego mediatora²⁵. Jednocześnie z wydaniem postanowienia rozpoczynającym czynności mediacyjne, organ administracji odracza na okres do dwóch miesięcy rozpatrzenie sprawy. Termin ten, w świetle art. 96e § 2 kpa, może zostać przedłużony na zgodny wniosek uczestników, nie dłużej jednak niż o miesiąc. Czasu trwania mediacji, zgodnie z art. 35 § 5 kpa, nie wlicza się do czasu załatwienia sprawy przez organ²⁶.

W wyniku nieosiągnięcia przez uczestników celów mediacji w czasie jej trwania, określonego w art. 96e § 1 albo 2 kpa, organ administracji publicznej kończy mediację w formie wydania postanowienia i załatwia sprawę w drodze decyzji. Z przebiegu mediacji mediator sporządza protokół, który zawiera obligatoryjne informacje wskazane w art. 96m § 2 kpa, niezwłocznie przekazując go organowi administracji celem włączenia do akt sprawy, a jego odpis doręcza uczestnikom. Zasada związania organu ustaleniami protokołu wyrażona została w art. 96n kpa. Organ administracji publicznej załatwia sprawę zgodnie z ustaleniami protokołu, jeśli te znajdują się w granicach obowiązującego prawa. Ustalenia uczestników mają moc prawną wyłącznie w tym zakresie, w jakim nie naruszają obowiązujących przepisów prawa. Załatwienie sprawy przez organ następuje w drodze wydania decyzji bądź na zasadach ogólnych, poprzez zatwierdzenie ugody zawartej przed mediatorem, jako jednej z form polubownego rozstrzygnięcia kwestii spornych na gruncie art. 13 § 1 kpa. Ugoda zwarta przed mediatorem nie jest tożsama z ugodą zwartą przed organem, o czym świadczy dodany art. 121a kpa, określający jej status prawny, a zobowiązujący do odpowiedniego stosowania regulacji dotyczących ugody zawieranej przed organem administracji publicznej²⁷.

²⁴ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 2017, Legalis.

²⁵ Wymogi odnośnie do osoby mediatora określa art. 96f kpa.

²⁶ R. Kędziora, op. cit., s.558-560.

²⁷ K. Surmiak, *Mediacja jako nowa instytucja w procedurze administracyjnej* [w:] *Nowe instytucje procesowe w postępowaniu administracyjnym w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 roku*, (red.) A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska, Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach 2017, nr 3634, s.172-173.

4. Mediacja w świetle istniejących regulacji kodeksu postępowania administracyjnego

Omawiając mediację nie sposób nie odwołać się do już istniejącej, w ramach ogólnego postępowania administracyjnego, instytucji ugody administracyjnej. Ugoda uregulowana została w rozdziale 8 kpa i oznacza porozumienie stron postępowania administracyjnego posiadających sprzeczne interesy, dokonujących pewnych wzajemnych ustępstw co do swych praw i obowiązków. Treść ugody administracyjnej zastępuje decyzję administracyjną, po uprzedniej weryfikacji pod kątem zgodności z prawem i dokonaniu jej zatwierdzenia przez organ administracyjny. W doktrynie uważana jest za konsensualną formę działania administracji, mającą na celu umocnienie pozycji strony względem organu administracyjnego.

Tak ukształtowana instytucja budzi jednak w doktrynie pewne wątpliwości. Sprzeczność dotyczy *de facto* samej istoty ugody administracyjnej. Z jednej strony wskazuje się, że dla wywołania skutków jak przy wydaniu decyzji, ugoda wymaga zatwierdzenia przez organ administracyjny. Takie rozumienie regulacji pozwala na stwierdzenie, że ugoda nie jest niezależną formą załatwienia sprawy, ponieważ w końcowym efekcie jej treść odpowiada treści wydanej decyzji administracyjnej. Jednak część przedstawicieli doktryny wyraża pogląd, że to same strony kształtują treść zawieranej ugody, w granicach prawa, a rola organu administracyjnego sprowadza się jedynie do jej zatwierdzenia bądź odmowy zatwierdzenia. Tym samym pozycja organu w postępowaniu ulega osłabieniu, a strony zyskują możliwość wpływania na treść ugody, która nie musi być tożsama z treścią decyzji. Brzmienie przepisów utrudnia jednoznaczne zdefiniowanie istoty ugody administracyjnej²⁸. Jednocześnie, niewątpliwie instytucja ugody administracyjnej jest jedną z form działania administracji, która pozwala stronom na aktywny udział w postępowaniu i bezpośrednie kształtowanie treści w zakresie załatwienia sprawy.

Możliwość usunięcia omawianych wyżej sprzeczności w zakresie ugody administracyjnej powstała wraz z pracami nad nowelizacją kodeksu postępowania administracyjnego. W opracowanym projekcie²⁹ przewidziano wówczas wprowadzenie do konstrukcji umowy administracyjnej, opartej na rozwiązaniach niemieckich. Proponowane regulacje zakładały, że umowa administracyjna miała być umową zawieraną między stroną

²⁸ A. Czajer, *Problem zależności między ugodą a umową administracyjną w kontekście możliwości wprowadzenia umowy administracyjnej do polskiego prawa. Od autorska propozycja rozwiązań*, „Przeгляд Prawa Publicznego”, 2017, nr 10, s. 26-27.

²⁹ Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, <http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12287313>, dostęp: 1.9.2018 r.

postępowania a organem administracji publicznej prowadzącym postępowanie i zastępować miała akt administracyjny. Z chwilą jej zawarcia miała wywoływać takie same skutki jak decyzja. Ostatecznie zrezygnowano z wprowadzenia konstrukcji umowy administracyjnej do kodeksu postępowania administracyjnego.

Mimo to, tak pojmowaną umowę administracyjną warto zestawić z istniejącą w polskim prawie instytucją ugody administracyjnej.

Zgodnie ze znowelizowanym³⁰ brzmieniem art. 114 kpa, strony mogą zawrzeć ugode w sprawie, w której toczy się postępowanie administracyjne, a charakter sprawy na to pozwala i nie sprzeciwiają się temu przepisy szczególne. Nie jest zatem możliwe zawarcie ugody między stroną postępowania a organem administracji publicznej. Należy również wskazać, że to organ wydając postanowienie zatwierdzające ugode załatwia sprawę administracyjną, a nie sama ugoda, którą zawierają strony postępowania³¹.

Mechanizmy charakterystyczne dla prawa prywatnego przenikają do sfery prawa publicznego. Uwaga ta odnosi się także do prawotwórstwa w zakresie prawnych form działania administracji, wśród których coraz częściej realizacja zadań publicznych opiera się o umowę cywilnoprawną. Zauważalne jest to m.in. w partnerstwie publiczno-prywatnym oraz zamówieniach publicznych. Potrzeba upraszczania procedur administracyjnych i zwiększania dostępu społeczeństwa do urzędów staje się podstawą i bodźcem do unowocześniania i modyfikowania prawnych form działania administracji publicznej. Łagodzenie występujących konfliktów między podmiotami publicznymi a prywatnymi staje się nowym wyzwaniem dla nowoczesnej administracji. W celu stopniowego odchodzenia od formalizmu, upraszczania procedur administracyjnych oraz przyśpieszania postępowań ustawodawca stopniowo wprowadza do systemu prawnego rozmaite formy działania przybierające postać dwustronnych umów oraz różnorodnych odmian mediacji. Wraz z nowelizacją kpa ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie instytucji mediacji do postępowania administracyjnego³².

³⁰ Nowelizacja kpa rozszerzyła zakres przedmiotowy dopuszczalności zawarcia ugody administracyjnej poprzez rezygnację z przesłanki przyczynienia się ugody do uproszczenia lub przyśpieszenia postępowania, otrzymując znowelizowane brzmienie art. 114 kpa „w sprawie, w której toczy się postępowanie administracyjne, strony mogą zawrzeć ugode, jeżeli charakter sprawy na to pozwala i nie sprzeciwiają się temu przepisy szczególne”.

³¹ A. Czajer, *Problem zależności między ugoda...*, op. cit., s. 28-29.

³² P. Bieś-Srokosz, P. Błasiak, *Ugoda administracyjna w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego. Refleksje na temat konsensualnej formy działania w administracji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego”, 2018, nr 6, s. 96-100.

Niewątpliwie mediacja przyczynia się do powolnego kształtowania opartej na współpracy relacji między administracją a obywatelem, odchodząc jednocześnie od sformalizowanej i zhierarchizowanej struktury.³³ Model mediacji pozwala na załatwienie sprawy organowi administracyjnemu, co znane jest także w tej części ugody administracyjnej w postaci zatwierdzania jej treści. Ugoda administracyjna może zostać zawarta wyłącznie między stronami postępowania. Zatem na podkreślenie zasługuje fakt, iż uczestnikiem mediacji może stać się również organ administracji³⁴. Zauważalny jest proces tworzenia się hybrydowych, nowych prawnych form działania administracji, z coraz szerszym nawiązywaniem do form o charakterze zaczerpniętym z prawa prywatnego. Jego pełna realizacja znalazłaby odzwierciedlenie w umowie administracyjnej, co niewątpliwie stanowiłoby rewolucyjne rozwiązanie, nieznane dotąd obecnym regulacjom kodeksu postępowania administracyjnego, gdyż jej treść stanowiłoby zgodne oświadczenie woli obu stron, a pozycja organu administracyjnego stałaby się równorzędna w stosunku do drugiej strony postępowania. Stanowiłoby to niewątpliwie rewolucyjne rozwiązanie w odróżnieniu od władczej formy działania w postaci decyzji administracyjnej. Jednak ustawodawca zrezygnował z jej wprowadzenia na rzecz mediacji.

4. Podsumowanie

Administracja publiczna w dobie innowacyjnych i technologicznych przemian stoi przed wieloma wyzwaniami, jakie stawia przed nią współczesne społeczeństwo. Stają się one się jednocześnie szansą na wyjście naprzeciw oczekiwaniom i tendencjom dynamicznie zmieniającego się środowiska. Administracja publiczna kojarzona jest bowiem z mocno zakorzenionym formalizmem, ale przede wszystkim również z władczością w stosowaniu procedur w stosunku do obywateli.

Nowelizacja kodeksu postępowania administracyjnego była długo wyczekiwaną zmianą, która w założeniu dostosowuje panujące zasady postępowania oraz strukturę administracji do realiów i ukształtowanego już w świadomości obywateli modelu nowoczesnej administracji. Szereg wprowadzonych regulacji ma służyć zmianie wizerunku administracji publicznej między innymi poprzez wprowadzenie licznych instrumentów dążących

³³ J. Wegner-Kowalska, *Idea mediacji w postępowaniu administracyjnym*, „Przegląd Prawa Publicznego”, 2016, nr 10, s.91-92.

³⁴ P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 2017, s.342.

do upowszechnienia partnerskiego podejścia organów administracji do obywateli. Jednym z narzędzi stała się wprowadzona instytucja mediacji do postępowania administracyjnego, która promuje polubowne rozstrzygnięcie kwestii spornych. Zauważalny jest bowiem proces tworzenia się hybrydowych, nowych prawnych form działania administracji, z coraz szerszym nawiązywaniem do form o charakterze prywatnym. Jego pełna realizacja znalazłaby odzwierciedlenie w umowie administracyjnej, co niewątpliwie stanowiłoby rewolucyjne rozwiązanie, nieznane dotąd obecnym regulacjom kodeksu postępowania administracyjnego. Ustawodawca zrezygnował jednak z jej wprowadzenia na rzecz mediacji.

Mediation as a new instrument of the amended Administrative Procedure Code in shaping modern administration

In the era of innovative and technological changes public administration is facing the great challenge posed by modern and contemporary society. The aim of the article is to show the changes taking place in the public sector on the basis of newly introduced mechanisms. These mechanisms significantly affect the modification of relations and seek to promote the partnership approach of public administration toward citizens. One of them is the mediation implemented into the administrative procedure which promotes an amicable settlement of disputable issues. The article clarifies if the newly introduced mechanism is indeed a revolutionary solution on the ground of already binding provisions of Administrative Procedure Code.

Aneta Wójcik

Katedra Prawa Administracyjnego i Samorządu Terytorialnego, Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.