

**MEDIACJA  
W POSTĘPOWANIU  
ADMINISTRACYJNYM  
I SĄDOWOADMINISTRACYJNYM**

Wojciech Federczyk

MONOGRAFIE LEX



a Wolters Kluwer business

# MEDIACJA W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM I SĄDOWOADMINISTRACYJNYM

Wojciech Federczyk

Zamów książkę w księgarni internetowej

**proinfo.pl**  
księgarnia internetowa



**LEX**

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2013

*Stan prawny na 1 lipca 2013 r.*

Recenzent

*Prof. dr hab. Andrzej Skoczylas*

Wydawca

*Izabella Małecka*

Redaktor prowadzący

*Ewa Wysocka*

Opracowanie redakcyjne

*Katarzyna Świerk-Bożek*

Łamanie

*Wolters Kluwer Polska*

Układ typograficzny

*Marta Baranowska*

.....  
Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących  
im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej  
w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło.  
A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.  
.....

prawolubni

**SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ**  
Więcej na [www.legalnakultura.pl](http://www.legalnakultura.pl)  
**POLSKA IZBA KSIĄŻKI**

© Copyright by

Wolters Kluwer Polska SA, 2013

ISBN 978-83-264-4400-5

ISSN 1897-4392

Wydane przez:

Wolters Kluwer Polska SA

Redakcja Książek

01-231 Warszawa, ul. Płocka 5a

tel. 22 535 82 00, fax 22 535 81 35

e-mail: [ksiazki@wolterskluwer.pl](mailto:ksiazki@wolterskluwer.pl)

[www.wolterskluwer.pl](http://www.wolterskluwer.pl)

księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

# Spis treści

---

Wykaz skrótów / 11

Wstęp / 15

Rozdział I

**Uwagi wprowadzające / 21**

1. Alternatywne środki rozwiązywania sporów – rozwój i charakterystyka / 21
  - 1.1. Określenie alternatywnych środków rozwiązywania sporów / 22
  - 1.2. Powstanie i rozwój instytucjonalny alternatywnych środków rozwiązywania sporów / 25
  - 1.3. Klasyfikacje alternatywnych środków rozwiązywania sporów / 29
  - 1.4. Mediacja / 32
  - 1.5. Koncyliacja / 38
  - 1.6. Arbitraż / 40
  - 1.7. Środki hybrydowe / 41
2. Metody rozwiązywania konfliktów / 42
  - 2.1. Konflikt a spór / 42
  - 2.2. Istota alternatywnych środków rozwiązywania sporów / 49
  - 2.3. Podstawy aksjologiczne i prakseologiczne / 52
  - 2.4. Granice stosowania alternatywnych środków rozwiązywania sporów / 58
3. Specyfika prawa administracyjnego / 61
  - 3.1. Charakter prawa administracyjnego / 61
  - 3.2. Cechy postępowania administracyjnego i sądowej kontroli administracji / 66

- 3.3. Interes publiczny i prywatny, przeciwstawność oraz konieczność równoważenia / 74
- 3.4. Związanie administracji prawem / 78
- 4. Podsumowanie / 81

## Rozdział II

### **Środki polubownego rozwiązywania sporów między organami administracji i podmiotami prywatnymi – doświadczenia europejskie / 84**

- 1. Prace Rady Europy dotyczące zastosowania alternatywnych środków rozwiązywania sporów w prawie i sądownictwie administracyjnym / 84
  - 1.1. Charakter działań podejmowanych przez Radę Europy / 84
  - 1.2. Zaangażowanie Rady Europy w zakresie prawa i sądownictwa administracyjnego / 87
  - 1.3. Zaangażowanie Rady Europy w propagowanie alternatywnych środków rozwiązywania sporów / 91
  - 1.4. Przebieg i rezultaty konferencji w Lizbonie / 92
  - 1.5. Prace przygotowawcze poprzedzające przyjęcie projektu zalecenia Rec (2001)9 / 101
- 2. Zalecenie Rec (2001)9 w sprawie alternatywnych metod rozwiązywania sporów między organami administracyjnymi a podmiotami prywatnymi / 103
  - 2.1. Założenia zalecenia Rec (2001)9 / 103
  - 2.2. Poszczególne alternatywne środki rozwiązywania sporów między organami administracji a podmiotami prywatnymi zawarte w zaleceniu Rec (2001)9 / 107
    - 2.2.1. Konsultacje wewnętrzne (*internal reviews*) / 107
    - 2.2.2. Koncyliacja / 108
    - 2.2.3. Mediacja / 110
    - 2.2.4. Ugoda (rozstrzygnięcie w drodze negocjacji) / 112
    - 2.2.5. Arbitraż / 112
- 3. Ocena wdrożenia zalecenia Rec (2001)9 / 113
  - 3.1. Wytyczne do zalecenia Rec (2001)9 / 113
  - 3.2. Konferencja w Warszawie / 118
- 4. Alternatywne środki rozwiązywania sporów w sferze publicznej w praktyce niemieckiej / 119

- 4.1. Konsensualne formy rozstrzygnięcia spraw administracyjnych na przykładzie umowy administracyjnej / **119**
- 4.2. Możliwości wykorzystania mediacji w sprawach administracyjnych / **122**
- 4.3. Sposób wprowadzania mediacji do systemu prawnego / **124**
- 4.4. Federalna ustawa o mediacji / **126**
- 4.5. Zastosowanie mediacji do rozwiązywania sporów z administracją poza sprawami rozstrzyganymi w formie decyzji / **129**
5. Podsumowanie / **131**

### Rozdział III

#### **Postępowanie mediacyjne w sądach administracyjnych / 134**

1. Mediacja w zreformowanej procedurze sądownoadministracyjnej / **134**
  - 1.1. Przyczyny wprowadzenia mediacji / **134**
  - 1.2. Zakres stosowania mediacji / **137**
2. Cele postępowania mediacyjnego i ich ocena przez doktrynę / **139**
3. Przesłanki przeprowadzenia mediacji / **142**
  - 3.1. Wniosek uprawnionego podmiotu / **142**
  - 3.2. Skierowanie sprawy przez sąd / **146**
4. Mediator i uczestnicy postępowania mediacyjnego w sprawach sądownoadministracyjnych / **151**
  - 4.1. Sędzia sprawozdawca / **153**
  - 4.2. Referendarz sądowy / **157**
  - 4.3. Uczestnicy mediacji / **158**
  - 4.4. Możliwość udziału pełnomocników / **159**
5. Przebieg postępowania mediacyjnego / **161**
  - 5.1. Posiedzenie mediacyjne – charakter / **161**
  - 5.2. Przebieg posiedzenia mediacyjnego / **162**
  - 5.3. Dopuszczalność przeprowadzania dowodów / **167**
  - 5.4. Protokół mediacyjny / **168**
  - 5.5. Charakter uzgodnień poczynionych w trakcie mediacji / **169**
6. Zakończenie mediacji i jego konsekwencje / **171**
  - 6.1. Nieosiągnięcie przez strony porozumienia / **171**

- 6.2. Uzgodnienia mediacyjne i ich skutki / 172
- 6.3. Konsekwencje mediacji dla dalszego przebiegu sprawy sądowoadministracyjnej / 175
7. Mediacja a samokontrola organu – podobieństwa i różnice / 178
8. Doświadczenia stosowania mediacji w postępowaniu sądowoadministracyjnym / 185
9. Porównanie ze standardami mediacji oraz zaleceniem Rec (2001)9 / 188
10. Podsumowanie / 195

#### Rozdział IV

### **Polubowne metody rozwiązywania sporów w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym / 198**

1. Uwarunkowania modelu jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego / 198
  - 1.1. Inkwizycyjne elementy postępowania administracyjnego / 198
  - 1.2. Zasada praworządności / 204
  - 1.3. Zasada prawdy obiektywnej / 207
  - 1.4. Zasada uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli w toku postępowania administracyjnego / 209
  - 1.5. Zasada zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej / 216
  - 1.6. Zasada czynnego udziału stron / 219
  - 1.7. Zasada przekonywania / 220
  - 1.8. Zasada ugodowego załatwiania spraw / 222
2. Możliwości zastosowania mediacji w postępowaniu administracyjnym / 225
3. Ugoda administracyjna / 234
4. Samokontrola organu i odwołanie w administracyjnym toku instancji / 238
5. Uchylenie lub zmiana decyzji ostatecznej na podstawie art. 154 i 155 k.p.a. / 249
6. Postępowanie wyjaśniające, w tym rozprawa administracyjna / 256
7. Uzgadnianie treści decyzji w poszczególnych dziedzinach prawa administracyjnego / 264

- 7.1. Programy dostosowawcze w prawie ochrony środowiska / **264**
- 7.2. Decyzje zobowiązaniowe w prawie antymonopolowym / **269**
- 7.3. Możliwości szerszego zastosowania negocjacyjnych metod ustalania treści decyzji / **272**
- 8. Podsumowanie / **274**
  
- Zakończenie / **277**
- Orzecznictwo / **287**
- Bibliografia / **293**





# Wykaz skrótów

---

## Akty prawne

- EKPC** Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.)
- k.c.** ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.)
- k.k.** ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.)
- Konstytucja RP** Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- k.p.a.** ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 267)
- k.p.c.** ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 z późn. zm.)
- k.p.k.** ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.)
- o.p.** ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 749 z późn. zm.)

- p.o.ś.** ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.)
- p.p.s.a.** ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.)
- p.u.s.a.** ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.)
- regulamin WSA** Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 września 2003 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 169, poz. 1646)
- r.p.a.** rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz. U. Nr 36, poz. 341 z późn. zm.)
- u.o.k.k.** ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331 z późn. zm.)

### **Czasopisma, zbiory orzeczeń**

- Biul. SN** Biuletyn Sądu Najwyższego
- EPS** Europejski Przegląd Sądowy
- GAP** Gospodarka – Administracja Państwowa
- GSP** Gdańskie Studia Prawnicze
- Kontr. Państw.** Kontrola Państwowa
- KPP** Kwartalnik Prawa Publicznego
- M. Podat.** Monitor Podatkowy
- M. Praw.** Monitor Prawniczy
- NVwZ** Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht

<b>OMT</b>	Organizacja – Metody – Technika
<b>ONSA</b>	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
<b>ONSAiWSA</b>	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
<b>OSNAPIUS</b>	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
<b>OSNC</b>	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
<b>OSP</b>	Orzecznictwo Sądów Polskich
<b>OSPiKA</b>	Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
<b>OTK ZU</b>	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
<b>PiP</b>	Państwo i Prawo
<b>POP</b>	Przegląd Orzecznictwa Podatkowego
<b>PPH</b>	Przegląd Prawa Handlowego
<b>PPP</b>	Przegląd Prawa Publicznego
<b>Prz. Podat.</b>	Przegląd Podatkowy
<b>RPEiS</b>	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
<b>R. Pr.</b>	Radca Prawny
<b>Sam. Teryt.</b>	Samorząd Terytorialny
<b>ZNSA</b>	Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

### Inne

<b>ADR</b>	alternative dispute resolution
<b>NSA</b>	Naczelnny Sąd Administracyjny
<b>NTA</b>	Najwyższy Trybunał Administracyjny
<b>SN</b>	Sąd Najwyższy
<b>TK</b>	Trybunał Konstytucyjny
<b>UOKiK</b>	Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
<b>WSA</b>	wojewódzki sąd administracyjny



# Wstęp

---

Postępujący rozwój współczesnych społeczeństw skutkuje z jednej strony powiększaniem się sfery regulacji prawnej, w tym prawa administracyjnego, z drugiej natomiast – narastaniem różnorodnych sporów prawnych. O pierwszym zjawisku świadczy rosnąca zawartość Dziennika Ustaw<sup>1</sup>, o drugim – statystyki sądów administracyjnych, do których rokrocznie trafia ponad 60 tys. spraw<sup>2</sup>.

Przyczyny narastającej liczby sporów są różnorakie. W pierwszej kolejności są one związane ze specyfiką regulacji prawnych. Niedoskonałości prawa materialnego utrudniają realizację podstawowych wartości proceduralnych, a więc poprawne rozstrzygnięcie sprawy w rozsądnym czasie. Do tego procedury prawne nie są wolne od wad, w szczególności nadmiernego sformalizowania, zarówno na etapie postępowania administracyjnego, jak i sądownoadministracyjnego. Paradoksalnie, niektóre rozwiązania wprowadzane jako gwarancje dla uczestników przerodziły się w zbyt rozbudowane i szczegółowo skodyfikowane procedury, charakteryzujące się brakiem elastyczności oraz możliwości dostosowania konkretnego postępowania do potrzeb jego uczestników. Jako przykłady można wskazać m.in. ustawowe narzucanie terminów połączone z surowymi konsekwencjami ich przekroczenia, formy prowadzenia postępowania czy też szczegółowo unormowane środki kwestionowania rozstrzygnięć organów administracyjnych oraz sądów. Powoduje to, że załatwienie sprawy w urzędzie stanowi często w odczuciu obywatela konfrontację z administracją, zobowiązaną do działania na podstawie i w granicach prawa, postrzeganego jako skomplikowane i niezrozumiałe.

---

<sup>1</sup> Przykładowo w 1991 r. Dziennik Ustaw liczył 569 pozycji, w 1997 r. – 1136, natomiast w 2011 r. – 1778 pozycji.

<sup>2</sup> *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2011 r.*, Warszawa 2012, s. 13.

Kolejną kwestią jest ograniczanie sporu jedynie do przedmiotu sprawy, pozostawiając niejako na uboczu sam podmiot, którego sprawa dotyczy. W typowym procesie komunikacja interpersonalna zostaje odsunięta na dalszy plan, a priorytetem wydaje się pozorna skuteczność, jaką mają gwarantować normy proceduralne wiążące wszystkich uczestników postępowania<sup>3</sup>.

Alternatywne środki rozwiązywania sporów są wskazywane jako swoiste remedium na opisane problemy. W wielu krajach dochodzi się do przekonania, że dla rozstrzygnięcia sporów wykorzystanie drogi sądowej powinno stanowić ostateczność. Niewątpliwie słuszne jest przekonanie, że rozwiązywanie konfliktów międzyludzkich, problemów i sporów powinno się odbywać drogą negocjacji, kompromisu, szukania porozumienia.

Dlaczego zatem tego, co sprawdza się w rozwiązywaniu sporów między podmiotami prywatnymi, nie można przenieść na płaszczyznę relacji administracja – obywatel? Pytanie jest o tyle zasadne, że w innych gałęziach prawa, w prawie cywilnym czy karnym, są doświadczenia w zakresie stosowania ADR.

W przypadku prawa administracyjnego dochodzą dodatkowe, stanowiące interesujące pole badawcze, okoliczności związane z publicznym charakterem tej dziedziny prawa. Wykorzystanie ADR na etapie postępowania administracyjnego wymagałoby współpracy działających w ramach imperium organów administracji i podmiotów prywatnych. W takim współdziałaniu można byłoby upatrywać pewnej formy udziału obywateli w sprawowaniu władzy publicznej.

Zaletą ADR – w wymiarze prakseologicznym – jest możliwość doprowadzenia do polubownego zakończenia sprawy, bez potrzeby rozstrzygnięcia jej przez sąd. Już z tego powodu ich wdrażanie można ocenić jako pozytywne, biorąc pod uwagę wzrastającą liczbę spraw sądowych.

Postrzeganie alternatywnych środków tylko poprzez ten pryzmat jest niewłaściwe, nie oddaje w pełni ich istoty, której należy poszukiwać w warstwie aksjologicznej. Pomija się bowiem wartość, jaką stanowi aktywny udział samych zainteresowanych stron w rozwiązywaniu sporu, w którym uczestniczą. Przy czym nie jest to tylko czynny udział w znaczeniu, jakie pojęciu temu nadaje jedna z zasad postępowania

---

<sup>3</sup> Por. J. Kowalczyk-Grzenkowicz, *Rozwiązywanie konfliktów: sztuka negocjacji i komunikacji*, Warszawa 2003, s. 54.

administracyjnego, ale znacznie więcej – możliwość współkształtowania treści rozstrzygnięcia. Potrzeba wdrażania w polskim systemie prawnym alternatywnych środków rozwiązywania sporów organów administracji z podmiotami prywatnymi wynika również z regulacji przyjmowanych w ramach Rady Europy, a przede wszystkim – z zalecenia Komitetu Ministrów Rec (2001)9. Jako bezpośrednio realizujące powyższe zalecenie wskazywane jest postępowanie mediacyjne, wprowadzone do postępowania przed sądami administracyjnymi. Ze względu jednak na marginalne wykorzystanie tej instytucji sformułowane są postulaty zastosowania mediacji już na etapie postępowania administracyjnego.

Praca skupia się na mediacji jako podstawowym z polubownych środków rozwiązywania sporów prawnych. Celem monografii jest dokonanie oceny możliwości jej zastosowania do spraw administracyjnych rozstrzyganych w drodze decyzji, a także w trakcie sądowej kontroli administracji w tych sprawach. Jej cel jednak nie wyczerpuje się w opisie przyjętych lub postulowanych rozwiązań prawnych. Stanowi on przyczynek do ukazania konsekwencji administracyjnej metody regulacji dla wdrożenia tego środka z systemu ADR.

Mając na uwadze cel, analizie została poddana możliwość i ograniczenia wykorzystania mediacji w sporach związanych ze stosowaniem prawa administracyjnego, biorąc pod uwagę jego publicznoprawny charakter. Analiza objęła też zastosowanie obowiązujących rozwiązań wykorzystujących metody charakterystyczne dla mediacji.

Alternatywne środki rozwiązywania sporów w najszerszym zakresie są wykorzystywane w prawie prywatnym, które opiera się na równości podmiotów oraz autonomii ich woli. Te okoliczności ułatwiają rozwiązywanie sporów w sposób polubowny. Natomiast prawo administracyjne zakłada systemową nierówność podmiotów oraz związanie normami *ius cogens*. Z tego względu możliwość wdrażania mediacji jako polubownego środka rozwiązywania sporów jest zagadnieniem szczególnie skomplikowanym. W prawie administracyjnym daleko mniejsze znaczenie niż w prawie prywatnym ma autonomia woli stron. Z tego powodu konieczne jest ustalenie z jednej strony możliwości wdrożenia mediacji w postępowaniu administracyjnym, natomiast z drugiej ograniczeń wynikających z uwarunkowań charakterystycznych dla prawa publicznego.

Cel instrumentalny, który służy realizacji głównego założenia rozprawy, stanowi próba oceny istniejących rozwiązań prawnych, również przez pryzmat ich funkcjonowania i możliwości wykorzystania do po-



lubownego rozwiązania sporów zarówno na etapie postępowania sądownoadministracyjnego, jak i administracyjnego. Opierając się na wnioskach płynących z wypowiedzi przedstawicieli doktryny prawa oraz orzecznictwa sądów administracyjnych sformułowano przyczyny nikłego wykorzystania mediacji przed sądami administracyjnymi w praktyce oraz możliwości zastosowania środków polubownego rozwiązywania sporów w postępowaniu administracyjnym.

Regulacja mediacji w postępowaniu przed sądami administracyjnymi została zainspirowana zaleceniami Komitetu Ministrów Rady Europy, w szczególności zaleceniem Rec (2001)9, a pośrednio – rozwiązaniami przejętymi z innych systemów prawnych, w tym również o tak odległej od polskiej tradycji prawa, jak kraje *common law*. W monografii w pewnym stopniu wskazano również ograniczenia, jakie mogą wiązać się z implementacją instytucji, które wywodzą się z odmiennych systemów prawnych i w nich funkcjonują.

Na potrzebę rozwijania badań naukowych dotyczących zastosowania ADR w rozwiązywaniu sporów między organami administracji a podmiotami prywatnymi wskazują zarówno przedstawiciele polskiej doktryny prawa administracyjnego<sup>4</sup>, jak i Rada Europy<sup>5</sup>.

Zakres niniejszej pracy dotyczy sporów, które pojawiają się między organami administracji a podmiotami administrowanymi przy rozpoznawaniu indywidualnych spraw o charakterze administracyjnym, rozstrzyganych w drodze decyzji. Obejmuje ocenę obowiązujących regulacji prawnych i modelu teoretycznego postępowania zarówno administracyjnego, jak i sądownoadministracyjnego. Nie jest to, oczywiście, jedyna płaszczyzna sporów między administracją publiczną i podmiotami prywatnymi. Jednak ze względu na specyficzną formę załatwiania spraw indywidualnym aktem administracyjnym jest to obszar szczególnie interesujący. W ramach stosunku administracyjnoprawnego w największym stopniu występują cechy charakterystyczne dla tej gałęzi

---

<sup>4</sup> T. Górzyńska zwraca uwagę na brak teoretycznego przygotowania polskich administratystów do koniecznego wdrożenia elementów mediacyjnych w postępowaniu administracyjnym. Zob. T. Górzyńska, *Poszukiwanie konsensu w miejsce jednostronności, czyli administracja inaczej* (w:) Z. Niewiadomski (red.), *Prawo do dobrej administracji*, Warszawa 2003, s. 386.

<sup>5</sup> W pkt 22 wytycznych Europejskiej Komisji ds. Skuteczności Wymiaru Sprawiedliwości Rady Europy, mających na celu lepsze wdrożenie zalecenia Rec (2001)9 w sprawie alternatywnych środków rozwiązywania sporów pomiędzy organami administracji a podmiotami prywatnymi, wskazano na potrzebę wspierania takich badań naukowych m.in. przez państwa członkowskie i uniwersytety, <https://wcd.coe.int>.

prawa. Treść praw i obowiązków stron tego stosunku jest regulowana bezwzględnie obowiązującymi przepisami prawa administracyjnego. Mimo zmian i przekształceń współczesnej administracji, akt administracyjny – w postaci decyzji – nadal pozostaje podstawowym prawnym środkiem realizacji zadań administracji.

W polskim systemie prawnym od 2004 r. funkcjonuje postępowanie mediacyjne przed sądami administracyjnymi. Jest to jednak procedura wykorzystywana w minimalnym zakresie. Dziewięć lat stosowania przepisów o mediacji pozwala nie tylko na opisanie praktyki ich wykonywania w sprawach sądownoadministracyjnych, lecz także na sformułowanie wniosków co do przyczyn takiego stanu rzeczy. Mediacja nie została natomiast do chwili obecnej wdrożona w postępowaniu administracyjnym.

Zasadniczą płaszczyznę rozważań stanowi problematyka prawna. Przedmiotem analizy i oceny są rozwiązania dotyczące jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego, zawarte przede wszystkim w kodeksie postępowania administracyjnego. Jest to bowiem podstawowa regulacja proceduralna w polskim prawie administracyjnym. Rozważania zostały ponadto w miarę potrzeby wzbogacone odwołaniem do innych, poza kodeksem postępowania administracyjnego, aktów prawnych regulujących procedurę administracyjną, przede wszystkim ordynacji podatkowej.

Ze względu na specyfikę prawa administracyjnego dla analizy zastosowania mediacji konieczne jest również odwołanie się do innych, poza regulacjami proceduralnymi, przepisów i konstrukcji. Z tego powodu niniejsza monografia została przygotowana w ujęciu systemowym i wskazuje również na możliwości oraz ograniczenia wynikające z publicznego charakteru spraw administracyjnych.

Zakres niniejszej pracy wymaga uwzględnienia i wykorzystania konstrukcji teoretycznych oraz stanowisk wypracowanych w doktrynie prawa i judykaturze, bez konieczności proponowania nowych pojęć lub znaczeń. Wnioski zostały sformułowane na podstawie oceny obowiązujących przepisów prawa oraz orzecznictwa sądów administracyjnych i doktryny prawa. Wykorzystano pozycje literatury zarówno monograficzne, jak i w postaci komentarzy oraz artykułów naukowych.

Ponieważ przedmiot rozważań dotyczy wdrożenia ADR w polskim prawie administracyjnym, uzupełniające kwestie porównawczo-prawne koncentrują się na przedstawieniu dorobku *soft law* Rady Europy, a także rozwiązań niemieckich w zakresie zastosowania mediacji

w sporach wynikłych na gruncie prawa administracyjnego. Ze względu na różnorodność rozwiązań prawnych w poszczególnych krajach – co pokazują prace Rady Europy – szersze studia komparatystyczne nie są istotne z punktu widzenia realizacji celów opracowania, ponieważ mają przede wszystkim walor poznawczy. Nie mogą natomiast stanowić podstawy do formułowania wniosków istotnych dla prawa polskiego. Prezentacja doświadczeń niemieckich wydaje się istotna z powodu podobieństwa systemowego prawa administracyjnego, zarówno w warstwie normatywnej, jak i doktryny prawa, która została w znacznej części recypowana do polskiego porządku prawnego.

\*\*\*

Niniejsza monografia powstała na bazie rozprawy doktorskiej napisanej pod kierunkiem Pana prof. Zbigniewa Cieślaka, któremu chciałbym serdecznie podziękować za niezwykle inspirującą opiekę naukową. Równocześnie pragnę podziękować wszystkim Koleżankom i Kolegom – uczestnikom Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji, współtworzącym forum prawdziwie akademickiej wymiany myśli i poglądów.

W szczególny sposób chciałbym wyrazić swoją wdzięczność Pani prof. Marii Gintowt-Jankowicz, której życzliwe uwagi przyczyniły się do ukształtowania poglądów na temat istoty prawa publicznego wyrażonych w tej monografii.

Moja wdzięczność obejmuje również recenzentów dysertacji doktorskiej: Panią prof. Małgorzatę Jaśkowską i Pana prof. Andrzeja Skoczylasa, których wnikliwe komentarze pozwoliły nadać publikacji ostateczny kształt.

# Rozdział I

---

## Uwagi wprowadzające

### 1. Alternatywne środki rozwiązywania sporów – rozwój i charakterystyka

Doświadczenie historyczne wskazuje, że obecnie najbardziej rozpowszechnione w praktyce formy sądowego wymiaru sprawiedliwości nie są pierwszymi ani jedynymi środkami rozstrzygania sporów. Ich istotą jest bowiem władcze orzeczenie, kto ma rację w sporze, a podstawę tej decyzji stanowi autorytet państwa, uzupełniony w razie konieczności przymusem państwowym. W praktyce wielu kultur i krajów istnieją i rozwijają się pozasądowe środki załatwiania spraw spornych, opierające się na konsensualnych formach uzgodnień stron sporu, przy pomocy lub wsparciu dodatkowych osób albo instytucji<sup>6</sup>. Środki te, rozwijające się w ostatnich latach w szerszym zakresie, otrzymały wspólne określenie alternatywnych środków rozwiązywania sporów.

W państwach współczesnych coraz częściej wskazuje się na nieskuteczność i przewlekłość postępowania sądowego we wszystkich dziedzinach prawa. Przyczyny takiego stanu rzeczy wynikają z wielu wzajemnie powiązanych okoliczności.

Nieustanny rozwój i rozległość stosunków społecznych oraz nowych dziedzin działalności ludzkiej powoduje, że prawo nie jest w stanie objąć ich swoją regulacją. Wzrastają również wątpliwości co do fachowości rozstrzygania sporów ze względu na ich skomplikowany przedmiot. Rzetelny ustawodawca nie ma możliwości całościowego określenia skutków podjętych regulacji, a także wyeliminowania dysfunkcjonalno-

---

<sup>6</sup> Poza zakresem rozważań pozostają inne formy zakończenia sporu, takie jak akty przemocy lub samopomocy. Por. A. Korybski, *Alternatywne metody rozwiązywania sporów w USA – studium teoretycznoprawne*, Lublin 1993, s. 8.

ści norm regulujących w szczególności nowe lub rozwijające się sfery aktywności ludzkiej.

Z jednej strony mamy bowiem do czynienia z coraz szerszym polem regulacji prawnej, wynikającym z rozwoju społecznego. Szybkość tego rozwoju powoduje, że zakresy regulacji mogą się krzyżować. Taki stan rzeczy dezintegruje system prawny, powodując kolizje norm, a w konsekwencji nawet ich bezskuteczność. Utrudnia to zrozumienie działania prawa osobom, które nie zajmują się tą problematyką profesjonalnie, a są to przede wszystkim uczestnicy sporów, które znajdują swój finał na salach sądowych.

Z drugiej natomiast niedoskonałości prawa materialnego utrudniają również sprawne i efektywne przeprowadzenie postępowania. Oprócz zawłości wynikających z prawa materialnego proces obwarowany jest wieloma instytucjami proceduralnymi. Uznawane dotychczas za gwarancyjne dla uczestników postępowania, skodyfikowane i nadmiernie rozbudowane procedury powodują brak elastyczności i możliwości dostosowania konkretnego postępowania do potrzeb jego uczestników. Można to zaobserwować np. w narzucaniu terminów dokonania określonych czynności, formach prowadzenia procesu czy też szczegółowo unormowanych środkach kwestionowania rozstrzygnięć sądu. W takiej sytuacji komunikacja interpersonalna zostaje odsunięta na dalszy plan, a priorytetem wydaje się pozorna skuteczność, jaką mają gwarantować wiążące sąd i uczestników procesu normy proceduralne<sup>7</sup>.

Rozwój technik komunikacyjnych i społeczeństwa informacyjnego spowodował, że szczególnego znaczenia nabrała kwestia czasu, w jakim spór zostanie rozstrzygnięty, a więc szybkości postępowania, która stanowi jedną z podstawowych wartości każdej procedury. Sformalizowane postępowania sądowe coraz częściej przestają odpowiadać w tym zakresie potrzebom społecznym.

## **1.1. Określenie alternatywnych środków rozwiązywania sporów**

Pozasądowe środki rozwiązywania sporów prawnych w miarę instytucjonalizacji oraz szerszego stosowania zostały nazwane alternatywnymi środkami rozwiązywania sporów (ang. *alternative dispute resolu-*

---

<sup>7</sup> Por. J. Kowalczyk-Grzenkowicz, *Rozwiązywanie konfliktów: sztuka...*, s. 54.

tion – ADR)<sup>8</sup>. Początkowo, jak wskazuje A. Korybski<sup>9</sup>, używano podobnych zwrotów, a mianowicie *alternative forms of dispute resolution* (alternatywne formy rozwiązywania sporów), *out-of-court dispute settlement techniques* (pozasądowe techniki osiągnięcia porozumienia w sporach), *new voluntary mechanisms of resolving disputes* (nowe, dobrowolne mechanizmy rozwiązywania sporów).

Określenie **alternatywne środki rozwiązywania sporów** nie jest jednak uznawane za optymalne. Wynika to z zastosowania przymiotnika „alternatywny” na określenie środków rozwiązywania konfliktów. Część doktryny<sup>10</sup> zwraca uwagę, że sformułowanie „alternatywne” oznacza opozycję w stosunku do sądownictwa państwowego, co nie do końca odpowiada istocie tych środków. Rozwiązywanie sporów poprzez ADR ma stanowić uzupełnienie sądowego wymiaru sprawiedliwości. Jak wskazuje Z. Kmiecik, takie sformułowanie może wskazywać na nadzwyczajny charakter ADR, a pośrednio – na pierwszeństwo i powszechność korzystania z drogi sądowej, która powinna być rzeczywistą ostatecznością, a nie podstawowym instrumentem rozwiązywania sporów<sup>11</sup>.

Proponowane są również inne rozwinięcia akronimu ADR, a mianowicie zamiast alternatywne: odpowiednie (*appropriate*), dodatkowe (*additional*), z udziałem osoby trzeciej (*assisted*), polubowne (*amicable*)<sup>12</sup>.

Część badaczy proponuje modyfikację tego terminu, zastępując wyraz „alternatywne” terminem „efektywne” (*effective*) albo „skuteczne” (*efficient*) – w konsekwencji pisząc o EDR. Jest to sposób wyrażenia jednej z zasadniczych cech ADR, a mianowicie optymalizacji metod rozwiązywania sporów<sup>13</sup>. Inne propozycje nazw to: uzupełniające środki rozwiązywania sporów (*complementary disputes resolution*) albo środki pomocnicze rozwiązywania sporów (*supplementary disputes*

---

<sup>8</sup> W języku francuskim funkcjonują dwa równorzędne określenia: *Modes alternatifs du règlement des conflits* (MARC) oraz *Règlements alternatifs des différends* (RAD). Por. Z. Kmiecik, *Mediacja i koncyliacja w prawie administracyjnym*, Kraków 2004, s. 22.

<sup>9</sup> A. Korybski, *Alternatywne metody rozwiązywania...*, s. 10.

<sup>10</sup> Por. E. Gmurzyńska, *Mediacja w sprawach cywilnych w amerykańskim systemie prawnym – zastosowanie w Europie i w Polsce*, Warszawa 2007, s. 9 i powołana tam literatura.

<sup>11</sup> Por. Z. Kmiecik, *Mediacja i koncyliacja w prawie...*, s. 23 i powołana tam literatura.

<sup>12</sup> E. Gmurzyńska, *Mediacja w sprawach cywilnych...*, s. 9 i n.

<sup>13</sup> R. Morek, *ADR – w sprawach gospodarczych*, Warszawa 2004, s. 5.

**Wojciech Federczyk** – doktor nauk prawnych; adiunkt w Katedrze Nauki Administracji i Ochrony Środowiska na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie; radca orzecznictwa w Biurze Trybunału Konstytucyjnego; współautor podręczników uniwersyteckich do nauki postępowania administracyjnego oraz nauki administracji; autor glos oraz licznych artykułów poświęconych problematyce mediacji i prawa mieszkaniowego.

■ Monografia jest systemowym opracowaniem dotyczącym zastosowania mediacji w sprawach administracyjnych. Przedstawia nie tylko najważniejsze etapy rozwoju mediacji w systemie prawnym oraz możliwości jej zastosowania, lecz wskazuje także przyczyny braku szerszego wykorzystania mediacji w sprawach administracyjnych.

■ Książka zawiera analizę dogmatyczną przepisów o mediacji przed sądem administracyjnym, poglądów doktryny, orzecznictwa sądowego oraz dorobku Rady Europy w zakresie alternatywnych środków rozwiązywania sporów w sprawach administracyjnych (ADR). Przedstawia również doświadczenia wdrażania ADR w Niemczech.

■ Autor w sposób umiejętny łączy zagadnienia teoretyczne z praktyką stosowania prawa administracyjnego oraz polubownymi środkami rozwiązywania sporów.

■ Publikacja przeznaczona jest dla szerokiego kręgu odbiorców – sędziów sądów administracyjnych, urzędników administracji publicznej, adwokatów i radców prawnych, a także przedstawicieli środowisk naukowych i studentów.

ISSN 1897-4392  
ISBN 978-83-264-4400-5



9 788326 444005

**Cena 99 zł**  
(w tym 5% VAT)

**Zamówienia:**

infolinia 801 04 45 45, fax 22 535 80 01  
zamowienia.książki@wolterskluwer.pl  
www.wolterskluwer.pl  
księgarnia internetowa www.profinfo.pl