

MEDIACJA W OGÓLNYM POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

Agnieszka Kocot-Łaszczyca, Grzegorz Łaszczyca

MEDIACJA W OGÓLNYM POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

Agnieszka Kocot-Łaszczyca, Grzegorz Łaszczyca

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Stan prawny na 15 kwietnia 2018 r.

Recenzent

Prof. dr hab. Jan Paweł Tarno

Wydawca

Izabella Małecka

Redaktor prowadzący

Paulina Staniszevska

Opracowanie redakcyjne

Anna Krzesz

Łamanie

Wolters Kluwer Polska

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
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2018

ISBN 978-83-8124-664-4

ISSN 1897-4392

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Kochanym Synom
Ignacemu i Jeremiu

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	13
Rozdział I	
Istota mediacji w sprawach administracyjnych.....	15
1. Motywy regulacji instytucji mediacji w sprawach administracyjnych.....	15
1.1. Założenia (motywy) ustawodawcze.....	15
1.2. Wpływ rozwoju regulacji obcych postępowań administracyjnych.....	17
1.3. Opracowanie teoretycznej koncepcji mediacji w ogólnym postępowaniu administracyjnym	18
2. Podstawy prawne mediacji w sprawach administracyjnych	19
2.1. Zakres regulacji	19
2.2. Charakter norm prawnych.....	20
2.3. Zasada ogólna zapewnienia stronom (stronie) postępowania możliwości współdziałania (partycypacji) w kształtowaniu rozstrzygnięcia sprawy	22
2.4. Szczegółowa regulacja mediacji w ogólnym postępowaniu administracyjnym	28
3. Elementy konstrukcyjne instytucji mediacji w sprawach administracyjnych.....	28
3.1. Uwagi ogólne.....	28
3.2. Instrumentalność mediacji dla polubownego załatwienia sprawy administracyjnej.....	29

3.3. „Alternatywność” mediacji w sprawach administracyjnych	31
3.4. Procesowy charakter mediacji w sprawach administracyjnych	33
3.5. „Wspierający” wymiar mediacji w sprawach administracyjnych	34
3.6. Cecha „przyjazności” mediacji w sprawach administracyjnych	36
3.7. Aspekt „dostosowalności” mediacji w jej części właściwej.....	37
4. Pojęcie i rodzaje mediacji w ogólnym postępowaniu administracyjnym	37
4.1. Pojęcie mediacji. Ujęcie statyczne i dynamiczne	37
4.2. Rodzaje mediacji	39
4.2.1. Mediacja wertrykalna i horyzontalna	39
4.2.2. Mediacja materialna i procesowa	40
5. Charakter prawny postępowania mediacyjnego w ogólnym postępowaniu administracyjnym.....	40
5.1. Ograniczony wymiar postępowania mediacyjnego.....	40
5.2. Dobrowolność postępowania mediacyjnego.....	43
6. Granice czasowe dopuszczalności mediacji	45
7. Mediacja a inne formy alternatywne lub podobne do alternatywnych	48
7.1. Uwagi ogólne.....	48
7.2. Formy podstawowe	51
7.2.1. Koncyljacja.....	51
7.2.2. Negocjacje („postępowanie” negocjacyjne)	52
7.2.3. Postępowanie pojednawcze	54
7.2.4. Postępowanie polubowne	55
7.2.5. Postępowanie reklamacyjne.....	57
7.2.6. Postępowanie w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich	57
7.2.7. Postępowanie rozjemcze	58
7.3. Formy ukierunkowane „administracyjnie”	58
7.3.1. Uwagi ogólne.....	58
7.3.2. Postępowanie konsultacyjne	59

7.3.3. Ugoda pozaprosowa zatwierdzana przez organ administracji publicznej	60
7.3.4. Mediacja dla polubownego rozstrzygnięcia sporu	61
7.3.5. Negocjacje w celu zawarcia określonej umowy....	61

Rozdział II

Przesłanki dopuszczalności postępowania mediacyjnego	63
1. Uwagi ogólne.....	63
2. Przesłanka pozytywna „charakteru sprawy”	64
3. Przesłanki negatywne	77
3.1. Kryterium stanu wyższej konieczności	77
3.2. Kryterium prostoty postępowania.....	78
3.3. Kryterium trybu uproszczonego.....	79
3.4. Kryterium milczącego załatwienia sprawy	80
3.5. Kryterium ochrony informacji lub tajemnicy.....	81
4. Skutki odmowy skierowania sprawy do mediacji	82

Rozdział III

Podmioty postępowania mediacyjnego	85
1. Rodzaje podmiotów postępowania mediacyjnego	85
2. Organ prowadzący postępowanie administracyjne	86
3. Strona postępowania (zastępca procesowy)	90
4. Mediator.....	99
4.1. Wymogi uzyskania statusu mediatora.....	99
4.2. Wybór i wskazanie mediatora	102
4.3. Status mediatora	103
5. Organ współdziałający.....	106
6. Inne osoby biorące udział w mediacji.....	109
7. Problem udziału w postępowaniu mediacyjnym podmiotów na prawach strony	110

Rozdział IV

Zasady postępowania mediacyjnego	115
1. Uwagi ogólne.....	115
2. Zasada bezstronności.....	116
3. Zasada poufności.....	118

4. Zasada elastyczności	121
5. Zasada szybkości.....	122
6. Zasada protokolarności	123

Rozdział V

Dynamika postępowania mediacyjnego.....	127
1. Uwagi ogólne.....	127
2. Faza przygotowawcza.....	127
2.1. Inicjatywa przeprowadzenia mediacji.....	127
2.2. Zawiadomienie o możliwości przeprowadzenia mediacji	129
2.3. Niewyrażenie zgody na przeprowadzenie mediacji	132
2.4. Skierowanie sprawy do mediacji	132
2.4. Odmowa skierowania sprawy do mediacji.....	134
3. Faza ustalająca (właściwa) mediacji.....	135
3.1. Czynności „komunikacyjne”.....	135
3.2. Ustalenie przebiegu mediacji.....	136
3.3. Przebieg mediacji.....	137
3.4. Strategie mediacyjne i techniki oddziaływania mediacyjnego	139
4. Granice ustaleń w postępowaniu mediacyjnym	140
5. Niemerytoryczne zakończenie mediacji	141

Rozdział VI

Koszty postępowania mediacyjnego.....	143
1. Zasada odpłatności mediacji.....	143
2. Treść postanowienia w kwestii ustalenia wysokości kosztów mediacji.....	144
3. Zasada prawa mediatora do wynagrodzenia i zwrotu wydatków.....	145
4. Zakres podmiotowy obowiązku pokrycia kosztów i zwrotu wydatków	146

Wnioski..... 147

Literatura..... 151

Orzecznictwo..... 159

WYKAZ SKRÓTÓW

Źródła prawa

- | | |
|------------|---|
| k.c. | - ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2017 r. poz. 459 ze zm.) |
| k.k. | - ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2017 r. poz. 2204 ze zm.) |
| k.p.a. | - ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2017 r. poz. 1257 ze zm.) |
| k.p.c. | - ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 155 ze zm.) |
| k.p.k. | - ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2017 r. poz. 1904 ze zm.) |
| p.p.s.a. | - ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2017 r. poz. 1369 ze zm.) |
| pr. lotn. | - ustawa z 3.07.2002 r. – Prawo lotnicze (Dz.U. z 2017 r. poz. 959 ze zm.) |
| pr. poczt. | - ustawa z 23.11.2012 r. – Prawo pocztowe (Dz.U. z 2017 r. poz. 1481 ze zm.) |
| pr. wodn. | - ustawa z 20.07.2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. poz. 1566 ze zm.) |

Periodyki

- | | |
|------|--------------------------------------|
| AUL | - Acta Universitatis Lodzensis |
| AUWr | - Acta Universitatis Wratislaviensis |
| OMT | - Organizacja – Metody – Technika |

ONSA (ONSAiWSA)	-	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego (Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych)
OSP (OSPika)	-	Orzecznictwo Sądów Polskich (Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych)
PiP	-	Państwo i Prawo
PPP	-	Przegląd Prawa Publicznego
RPEiS	-	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
ST	-	Samorząd Terytorialny
ZNUJ	-	Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego

Inne

NSA	-	Naczelny Sąd Administracyjny
SN	-	Sąd Najwyższy
TK	-	Trybunał Konstytucyjny
UKE	-	Urząd Komunikacji Elektronicznej
WSA	-	Wojewódzki Sąd Administracyjny

Rozdział I

ISTOTA MEDIACJI W SPRAWACH ADMINISTRACYJNYCH

1. Motywy regulacji instytucji mediacji w sprawach administracyjnych

1.1. Założenia (motywy) ustawodawcze

Podstaw podjęcia działań ustawodawczych ukierunkowanych na wprowadzenie mediacji w postępowaniu administracyjnym należy upatrywać w rozwoju polubownych metod (z innych określić: środków, technik, instrumentów, form) rozwiązywania sporów prawnych. Taki kierunek rozwoju regulacji prawa administracyjnego, w tym procesowego, podkreśliła jednocześnie rekomendacja Rec (2001) 9 Komitetu Ministrów Rady Europy o alternatywnych środkach rozstrzygania sporów sądowych pomiędzy organami administracji a stronami prywatnymi¹, w której zalecono wprowadzenie do systemów prawnych państw członkowskich alternatywnych form rozwiązywania konfliktów w postaci: wewnętrznej kontroli aktów administracyjnych, koncyliacji, mediacji, ugody, arbitrażu. Na wynikające z tej rekomendacji zalecenia wskazano w motywach ustawodawczych (w uzasadnieniu do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, w części

¹ Recommendation Rec (2001) 9 of the Committee of Ministers to member states on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties, przyjęta 5.09.2001 r.

obejmującej instytucję mediacji w sprawach administracyjnych – Sejm VIII kadencji, druk sejmowy nr 1183). Podkreślono w nich – po wskazaniu możliwości przeprowadzenia postępowania mediacyjnego przed sądami administracyjnymi² – że „przepisy powinny jednak stwarzać możliwość i prawną podstawę skorzystania z tej instytucji wcześniej, na etapie postępowania administracyjnego, m.in. właśnie po to, aby różnicę zapatrywać na sposób rozstrzygnięcia sprawy między stroną postępowania oraz organem administracji wyjaśnić w sposób polubowny już na etapie postępowania administracyjnego, a w konsekwencji zapobiec wszczynaniu postępowań sądownoadministracyjnych”. Celem wprowadzenia mediacji – jak zaakcentowano w uzasadnieniu do ustawy nowelizującej – jest zbliżenie administracji do społeczeństwa, zapewnienie kształtowania stosunków administracyjnoprawnych w sposób zwiększający wpływ stron postępowania na swoje sprawy, a także sprawy istotne dla społeczeństwa, w którym funkcjonują. Sformułowano dalej pogląd, że mediacja ma zatem charakter transformujący – jest możliwa nie tyle pod warunkiem uprzedniej modernizacji administracji publicznej, ale właśnie jako jeden ze sposobów zmieniania kultury administrowania na bardziej przyjazny administrowanym.

² Postępowanie mediacyjne w postępowaniu sądownoadministracyjnym regulują przepisy rozdziału 8 działu III p.p.s.a. Z literatury zob. w szczególności: B. Dauter [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 529 i n.; A. Drelichowska, *Model mediacji w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, ADR. Arbitraż i Mediacja 2012/2, s. 53 i n.; W. Federczyk, *Mediacja w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2013, s. 134 i n.; W. Federczyk, *Praktyka stosowania mediacji przed sądami administracyjnymi*, ADR. Arbitraż i Mediacja 2008/4, s. 17 i n.; M. Jagielska, J. Jagielski, M. Cherka [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2017, s. 569 i n.; Z. Kmiecik, *Postępowanie mediacyjne i uproszczone przed sądem administracyjnym*, PiP 2003/10, s. 18 i n.; T. Moll, *Postępowanie mediacyjne na gruncie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, ADR. Arbitraż i Mediacja, 2015/2, s. 35 i n.; J. Olszanowski [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. A. Skoczyła, P. Szustakiewicz, Warszawa 2016, s. 211 i n.; J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 307 i n.; T. Woś [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2016, s. 690 i n.

1.2. Wpływ rozwoju regulacji obcych postępowań administracyjnych

Zauważyć należy, że instytucja mediacji w postępowaniu administracyjnym wprowadzona została uprzednio w niektórych regulacjach obcych w sposób bezpośredni (w ustawie procesowej) bądź pośredni (w ogólnej ustawie o mediacji)³. Od 2005 r. znana jest m.in. szwajcarskiej federalnej ustawie o postępowaniu administracyjnym (Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren – Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG, Art. 33b H^{ter}. Gütliche Einigung und Mediation). Przewidziana jest w niej jako forma dla wsparcia porozumienia się stron co do treści aktu (polubownego załatwienia sprawy). Realizowana jest przez neutralnego i fachowego mediatora, powołanego przez organ. Mediator jest związany jedynie prawem oraz zleceniem organu. Co do zasady, może przeprowadzać dowody, natomiast dla trzech postaci środków dowodowych, tj. oględzin, opinii biegłego i zeznań świadków, musi uzyskać uprzednie upoważnienie organu. Zawarte porozumienie organ czyni treścią swojego aktu, z zastrzeżeniem porozumienia dotkniętego określonymi błędami (naruszeniami prawa)⁴. Mediację dopuszcza również przepis art. L421-1 francuskiego Code des relations entre le public et l'administration z 25.10.2015 r.⁵ Instytucję mediacji przewiduje także kościelna procedura administracyjna. Kanon 1733 § 1 Kodeksu Prawa Kanonicznego z 1983 r. stanowi, że należy sobie bardzo życzyć, by – ilekroć czuje się ktoś pokrzywdzony dekretem – unikać sporu między nim a autorem dekretu i wspólnym wysiłkiem szukać słusznego między nimi rozwiązania, posługując się w razie potrzeby poważnymi osobami dla

³ Przeglądu wybranych regulacji dokonuje J. Wegner-Kowalska, *Idea mediacji w postępowaniu administracyjnym*, PPP 2016/10, s. 93–98.

⁴ Zob. szerzej: P. Notter, *Mediation im Verwaltungsverfahren*, Zürich–St. Gallen 2013; *Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG)*, red. Ch. Auer, M. Müller, B. Schindler, Zürich–St. Gallen 2008, s. 474 i n.; J. Candrian, *Introduction à la procédure administrative fédérale. La procédure devant les autorités administratives fédérales et le Tribunal administratif fédéral*, Bâle 2013, s. 52–53; *VwVG. Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren*, red. B. Waldmann, Ph. Weissenberger, Zürich–Basel–Genf 2009, s. 743 i n.

⁵ Zob. M. Vialettes, C. Barrois de Sarigny, Ém. Bokdam-Tognetti, Ch. Touboul, Éd. Geffray, *Code des relations entre le public et l'administration. Annoté & commenté*, Paris 2018, s. 280 i n.

Agnieszka Kocot-Łaszczycza – radca prawny w Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Katowicach, mediator wpisany na listę mediatorów Ośrodka Mediacji Okręgowej Izby Radców Prawnych w Katowicach oraz listę mediatorów certyfikowanych Centrum Mediacji Gospodarczej przy Krajowej Radzie Radców Prawnych; promotor metody Montessori, współtwórca edukacji szkolnej i przedszkolnej opartej na tej metodzie na Górnym Śląsku.

Grzegorz Łaszczycza – prof. dr hab. nauk prawnych, Kierownik Katedry Postępowania Administracyjnego i Sądowoadministracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, radca prawny w Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Katowicach; autor i współautor wielu opracowań z zakresu prawa i postępowania administracyjnego, w szczególności współautor i redaktor naczelny *Systemu Prawa Administracyjnego Procesowego* (2017).

Monografia kompleksowo omawia instytucję mediacji w sprawach administracyjnych, wprowadzoną do polskiego systemu prawnego w wyniku nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z 2017 r. (Dz.U. poz. 935). Mediacja ma na celu zapewnienie stronie postępowania administracyjnego wpływu na ukształtowanie sposobu rozwiązania (rozstrzygnięcia) sprawy administracyjnej.

W publikacji autorzy ukazują istotę mediacji administracyjnej, skupiając się w szczególności na takich aspektach jak:

- charakter prawny postępowania mediacyjnego,
- granice czasowe postępowania mediacyjnego,
- przesłanki dopuszczalności postępowania mediacyjnego,
- podmioty postępowania mediacyjnego,
- zasady postępowania mediacyjnego,
- koszty postępowania mediacyjnego.

Książka przeznaczona jest dla mediatorów, radców prawnych, adwokatów biorących udział w mediacjach administracyjnych. Powinna także zainteresować pracowników organów administracji publicznej oraz przedsiębiorców będących stronami postępowania administracyjnego.



ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUPER.PL

WWW.PROFINFO.PL

