



KATARZYNA PURC-KUROWICKA

Rzeszów University of Technology,
Poland

ORCID iD: 0000-0003-1082-2772

PAULINA URA

University of Rzeszów, Poland

ORCID iD: 0000-0001-6665-5761

MEDIACJA ADMINISTRACYJNA JAKO NARZĘDZIE EFEKTYWNEGO ROZSTRZYGANIA SPORÓW MIĘDZY STRONĄ A ORGANEM

ADMINISTRATIVE MEDIATION AS A TOOL FOR EFFECTIVE DISPUTE RESOLUTION BETWEEN A PARTY AND AN AUTHORITY

ABSTRACT

The purpose of this study was to answer the question of whether Polish regulations regarding administrative mediation contribute to its frequent use at the explanatory and judicial stages of proceedings. The article also sought to answer the question of whether an out-of-court settlement is a desirable method for resolving administrative cases. This study also aims to answer the question of whether mediation increases a party's influence on shaping the outcome of cases not referred to mediation, and whether the risk of sanctions and enforcement is reduced in cases subject to mediation compared to cases not referred to mediation.

The article employs the dogmatic-legal (formal-doctrinal) method alongside the analytical-synthetic method. An in-depth analysis of the relevant literature and case law was conducted. The research methodology applied allows for the presentation of various scholarly perspectives and outlines the legal framework governing mediation, while also assessing its alignment with the legislator's objectives.

It was pointed out, above all, that mediation can provide more flexibility in determining the implementation of decisions, thus avoiding sanctions and enforcement for the party, while for the authority it enables effective enforcement of decisions, reducing the administrative burden, and improving the quality and acceptance of administrative decisions. It was emphasized that mediation takes into account the needs and interests of the party and the authority, while also building public trust in the administration.

Mediation for both participants in the process shortens the duration of the proceedings, reduces costs, increases the effectiveness of enforcing decisions, takes place in an atmosphere of confidentiality and builds trust in the administration.

KEYWORDS: *authority, administrative proceedings, party to the proceedings, mediation in administrative matters, amicable settlement of the case*

STRESZCZENIE

W niniejszym artykule podjęto próbę naukowego zbadania uprawnień, jakie mają strony mediacji administracyjnej, a także dokonano analizy argumentów przemawiających za kierowaniem spraw do mediacji. Celem opracowania była próba znalezienia odpowiedzi na pytanie, czy polskie regulacje dotyczące mediacji administracyjnych przyczyniają się do częstego jej wykorzystania na etapie postępowania wyjaśniającego i sądowego. W artykule szukano też odpowiedzi na pytanie, czy ugoda pozasądowa jest pożądaną metodą zakończenia sprawy administracyjnej. Przedmiotowe opracowanie ma również na celu znalezienie odpowiedzi na pytanie, czy mediacja zwiększa wpływ

strony na kształtowanie rozstrzygnięcia względem spraw niekierowanych do mediacji oraz czy w sprawach objętych mediacją maleje ryzyko nałożenia sankcji i prowadzenia egzekucji w porównaniu ze sprawami niekierowanymi do mediacji. Wskazano przede wszystkim, że mediacja może uelastyczyć sposoby ustalania realizacji decyzji i tym samym skutkować dla strony uniknięciem sankcji i egzekucji, zaś dla organu jest możliwością efektywnego egzekwowania decyzji, zmniejszeniem obciążenia administracyjnego oraz podniesieniem jakości i akceptacji decyzji administracyjnych. Podkreślono, że mediacja uwzględnia potrzeby i interesy strony i organu, jednocześnie prowadząc do budowania zaufania obywateli do administracji. Mediacja zapewnia obu stronom postępowania istotne skrócenie czasu trwania procedur, redukcję kosztów oraz wyższą skuteczność w egzekwowaniu zapadłych rozstrzygnięć. Proces ten, realizowany w warunkach pełnej poufności, wydatnie przyczynia się również do budowania zaufania obywateli do organów administracji publicznej. W artykule zastosowano metodę naukową dogmatyczno-prawną (formalno-doktrynalną) oraz analityczno-syntetyczną. Przeprowadzono wnikliwą analizę literatury przedmiotu oraz orzecznictwa sądowego. Badanie miało charakter jakościowy i normatywny. Zastosowana metoda badawcza pozwala ukazać różne perspektywy naukowe oraz wskazuje ramy prawne problematyki mediacyjnej i ocenę ich zgodności z celami ustawodawcy.

SŁOWA KLUCZOWE: *postępowanie administracyjne, mediacja w sprawach administracyjnych, organ, polubowne załatwienie sprawy, strona postępowania*

WPROWADZENIE

Postępowanie administracyjne jest skonstruowane jako postępowanie inkwizycyjne, tj. takie postępowanie, w którym organ je prowadzący ma pozycję nadrzędną nad stroną i rozstrzyga o zakresie jej praw i obowiązków – w przeciwieństwie do postępowania sądowego. Przede wszystkim nie ma ono formy kontradiktoryjnej, czyli brak jest w nim sporu prowadzonego przez dwie równouprawnione strony przed bezstronnym sądem (Żukowski, Sawuła, 2002, s. 55). W wielu postępowaniach administracyjnych występuje tylko jedna strona. Nawet jeżeli będzie ono dotyczyło kilku stron, to nie zmieni ono formy, gdyż strony te pozostają wyłącznie w więzach prawnych z organem administracji publicznej. Jednakże art. 13 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U z 2025 r., poz. 1691 ze zm.) wskazuje na dwie podstawowe instytucje pozwalające w pewnym zakresie

na respektowanie woli stron co do sposobu ułożenia stosunku administracyjnoprawnego: ugodę oraz mediację (Przybysz, 2017).

Układ podmiotowy mediacji w postępowaniu administracyjnym obejmuje organ administracji publicznej prowadzący postępowanie oraz stronę lub strony tego postępowania. W zależności od charakteru sprawy mediacja może być prowadzona pomiędzy organem a jedną stroną albo pomiędzy organem a wieloma stronami, przy czym organ pozostaje uczestnikiem mediacji ze względu na swoją odpowiedzialność za zgodne z prawem rozstrzygnięcie sprawy (postanowienie WSA w Warszawie z dnia 11 października 2018 r., sygn. akt VI SA/Wa 1636/18).

Mediacja to alternatywna metoda zarządzania konfliktem, w stosunku do postępowania administracyjnego (Kubasik, red. Czapska, Szelaǳ-Dylewski, 2014, s. 191; Zienkiewicz, 2019, s. 69; Szpor, red. Tabernacka, Raszewska-Skałeczka, 2012, s. 165; Kalisz, Zienkiewicz, 2014, s. 100). Stosowana jest we wszystkich dziedzinach prawa, natomiast w postępowaniu administracyjnym pojawiła się dopiero w 2017 r. Ten nowy sposób rozwiązywania konfliktu może przyczynić się do przyspieszenia terminu załatwienia spraw administracyjnych i obniżenia ich kosztów, pod warunkiem zgodnej woli stron i organu w tym zakresie (Charkiewicz, red. Rogula, Zemke-Górecka, 2021, s. 51; Jaworski, 2004, s. 137; Cybulko, red. Gmurzyńska, Morka, 2009, s. 51; Kalisz, Zienkiewicz, 2014, s. 15). Daje stronom i organowi możliwość rozwiązania konfliktu *tworząc w twarz* lub za pośrednictwem poczty elektronicznej, telefonu czy wideokonferencji (Purc-Kurowicka, red. Pomykała, Merkwa, 2020, s. 63–70). Służy ona zarówno rozwiązaniu sporu, jak i ułatwieniu stronom wypracowania satysfakcjonującego rozwiązania oraz zawarcia ugody (Nordhelle, 2010, s. 227). Należy przy tym wskazać, że sposobami załatwienia sprawy są: decyzja administracyjna, uгода oraz milczące załatwienie sprawy.

Obowiązujące w Polsce regulacje mediacji administracyjnej nie zapewniają poziomu zachęt i mechanizmów instytucjonalnych wystarczających do częstego wykorzystywania mediacji na etapie postępowania wyjaśniającego i odwoławczego, mimo że formalnie ją dopuszczają.

Podjęcie problematyki mediacji administracyjnej jest uzasadnione potrzebą oceny, czy instytucja ta rzeczywiście przełamuje inkwizycyjny

model postępowania i wzmacnia realny udział strony, mimo jej wprowadzenia do Kodeksu postępowania administracyjnego w 2017 r.

Dotychczasowe osiągnięcia doktryny koncentrują się głównie na analizie normatywnej i wskazywaniu zalet mediacji (przyspieszenie postępowania, obniżenie kosztów, większa akceptacja rozstrzygnięć), przy jednoczesnym podkreśleniu jej ograniczonego zastosowania w praktyce.

W literaturze wskazuje się na brak wystarczających mechanizmów zachęcających do korzystania z mediacji oraz utrzymującą się dominującą pozycję organu administracji.

Hipoteza badawcza zakłada, że obowiązujące regulacje nie sprzyjają powszechnemu stosowaniu mediacji, jednak w sprawach, w których jest ona stosowana, zwiększa wpływ strony na rozstrzygnięcie i ogranicza ryzyko sankcji.

Celem pracy jest ocena efektywności mediacji administracyjnej oraz ustalenie, czy stanowi ona realną alternatywę dla klasycznego modelu rozstrzygania spraw administracyjnych.

RODZAJE SPRAW KIEROWANYCH DO MEDIACJI

Mediacja może być przeprowadzona w toku postępowania, jeżeli pozwala na to charakter sprawy, zarówno przed organem pierwszej, jak i drugiej instancji, aż do wydania decyzji administracyjnej. Oznacza to, że warunkiem przeprowadzenia mediacji jest uprzednie wszczęcie postępowania w sprawie indywidualnej. Jednocześnie jej dopuszczalność wyklucza fakt wydania przez organ administracji publicznej decyzji administracyjnej kończącej postępowanie w danej instancji (postanowienie WSA w Warszawie z dnia 12 września 2019 r., sygn. akt VI SA/Wa 643/19).

W tym miejscu warto zauważyć, że wskutek uchwalenia i wejścia w życie ustawy deregulacyjnej z dnia 21 maja 2025 r. o zmianie niektórych ustaw w celu deregulacji prawa gospodarczego i administracyjnego oraz doskonalenia zasad opracowywania prawa gospodarczego, (Dz.U. z 2025 r., poz. 769) nowelizującej m.in. przepisy k.p.a. regulujące instytucję mediacji, do Kodeksu postępowania administracyjnego (k.p.a.) wprowadzono nowe artykuły, które definiują, kiedy sprawa nadaje się do mediacji. Zgodnie z art. 96a § 1a k.p.a. sprawą, której charakter pozwala na przeprowadzenie mediacji, jest w szczególności sprawa

rozstrzygana w ramach uznania administracyjnego lub dotycząca: koncesji albo zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej, albo wpisu do rejestru działalności regulowanej; budownictwa i architektury; zagospodarowania przestrzennego; ochrony środowiska i przyrody; nieruchomości; rolnictwa; leśnictwa; rybołówstwa; własności przemysłowej. Należy podkreślić, że przedmiot mediacji nie jest sama sprawa administracyjna jako całość, lecz kwestie sporne występujące w toku tej sprawy. Na gruncie przepisów k.p.a. przyjmuje się, że przedmiot mediacji obejmuje przede wszystkim wyjaśnienie okoliczności faktycznych i prawnych oraz wypracowanie akceptowalnego sposobu załatwienia sprawy.

W związku z powyższym nowelizacja k.p.a. nałożyła na organy nowy obowiązek funkcjonalny polegający na realnym rozważeniu mediowalności sprawy oraz możliwości wykazania, że zaniechanie mediacji było racjonalne i zgodne z art. 13 oraz art. 96a k.p.a. Organ powinien pozostawić w aktach sprawy ślad tej oceny lub – w razie podniesienia zarzutu przez stronę – odnieść się do braku mediacji w uzasadnieniu decyzji administracyjnej. W toku kontroli sądownoadministracyjnej organ musi być w stanie *ex post* uzasadnić, że niestosowanie mediacji nie było automatyczne, lecz wynikało z charakteru sprawy i granic prawa materialnego.

Z tego względu instytucja mediacji ma złagodzić władczy i sformalizowany charakter postępowania administracyjnego poprzez wprowadzenie dialogu między organem a stroną, bez naruszania istoty władztwa administracyjnego. Jej umiejscowienie w Dziale II k.p.a. oraz fakultatywny charakter świadczą o tym, że mediacja nie jest samodzielnym sposobem rozstrzygnięcia sprawy, lecz procedurą pomocniczą, prowadzącą do decyzji, ugody lub milczącego załatwienia sprawy. *Ratio legis* mediacji, wyraźnie akcentowane w uzasadnieniu nowelizacji, obejmuje zwiększenie udziału strony w postępowaniu, usprawnienie i odformalizowanie procedury, ograniczenie sporów odwoławczych oraz budowanie zaufania obywateli do administracji publicznej.

1. OBOWIĄZKI STRON MEDIACJI W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

W tradycyjnym modelu postępowania administracyjnego nie ma miejsca na swobodę strony, czy jakkolwiek wpływ strony na kształtowanie kończącego sprawę rozstrzygnięcia. Istota władztwa sprowadza się do tego, że administracja publiczna jednostronnie decyduje o treści stosunku prawnego, jaki połączy ją z podmiotem stojącym poza jej strukturami, sama ustala jego prawa lub obowiązki i sama stosuje sankcje w razie naruszenia zakazów i nakazów. Tak więc głównym elementem władztwa jest możliwość zastosowania przymusu (Arkuszewska, red. Barczawska-Dziobek, Kłosowska-Lasek, 2014, s. 102). W sytuacji skierowania sprawy do mediacji w trakcie postępowania administracyjnego strony i organy mają różne obowiązki, do których zalicza się:

1. Zainicjowanie mediacji – organ może zaproponować mediację w sprawach, w których dopuszczalne jest jej zastosowanie.
2. Zawiadomienie stron – informowanie stron o możliwości skorzystania z mediacji (Cisowska-Sakrajda, 2007, s. 73).
3. Wyrażenie zgody na mediację – organ, podobnie jak strony, musi wyrazić zgodę na przeprowadzenie mediacji.
4. Wyznaczenie mediatora – organ może zaproponować mediatora z listy osób mających odpowiednie kwalifikacje.
5. Zawieszenie postępowania – jeśli strony zgadzają się na mediację, postępowanie administracyjne może zostać zawieszone na czas jej trwania.
6. Uwzględnienie wyników mediacji – jeśli strony dojdą do porozumienia, organ administracji uwzględnia wyniki mediacji przy podejmowaniu decyzji administracyjnej.

Natomiast do obowiązków stron postępowania należy:

Wyrażenie zgody na mediację – mediacja jest dobrowolna, więc strony muszą wyrazić na nią zgodę.

1. Czynny udział w mediacji – strony powinny aktywnie uczestniczyć w procesie mediacji, przedstawiając swoje stanowiska i propozycje rozwiązań.

2. Działanie w dobrej wierze – strony powinny prowadzić rozmowy z poszanowaniem interesów drugiej strony i zasad mediacji.
3. Zachowanie poufności – przebieg mediacji jest poufny, co oznacza, że strony nie mogą ujawniać informacji z niej wynikających bez zgody innych uczestników.
4. Przestrzeganie uzgodnień – jeśli strony osiągną porozumienie, powinny dążyć do jego realizacji, zwłaszcza jeśli organ administracji uwzględni wyniki mediacji w wydanym rozstrzygnięciu.

Mediacja administracyjna ułatwia wypracowanie konsensusu między stronami, który może skutkować ugodą, cofnięciem skargi, odstąpieniem od pozwu lub uchyleniem decyzji administracyjnej (Całkiewicz, 2018, s. 439). W efekcie zatwierdzona przez organ administracji ugoda staje się wiążąca i kończy postępowanie.

2. KORZYŚCI Z MEDIACJI DLA STRONY POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

W postępowaniu administracyjnym mediacja jest możliwa na każdym etapie postępowania administracyjnego, jeśli może przyczynić się do wyjaśnienia stanu faktycznego lub uzgodnienia stanowisk stron.

Kluczowym aspektem dobrowolności mediacji jest przede wszystkim brak obowiązku przystąpienia, co oznacza, że organ administracji publicznej lub strony postępowania mogą odmówić udziału w mediacji. Mediacja jest inicjowana tylko wtedy, gdy wszystkie zainteresowane strony wyrażą na nią zgodę. Każda ze stron ma możliwość odstąpienia od mediacji i może wycofać się z niej na dowolnym etapie, bez podawania przyczyny.

Z tego względu organy prowadzące postępowanie administracyjne powinny w sposób szczegółowy i zrozumiały oraz przystępny dla stron wytłumaczyć im oraz przybliżyć zasady związane z prowadzeniem mediacji oraz korzyści, jakie mogą osiągnąć na skutek udziału w mediacji. Obowiązkiem prawnym organu prowadzącego postępowanie administracyjne nie jest polubowne załatwienie sprawy, lecz jedynie – co wynika z charakteru przepisu art. 13 kpa

jako zasady prawa – *dążenie* do jej polubownego załatwienia. Obowiązek ten polega zatem na podejmowaniu czynności skłaniających strony do zawarcia ugody, niezbędnych do przeprowadzenia mediacji, a także umożliwiających przeprowadzenie mediacji lub zawarcie ugody, a w szczególności udzielanie wyjaśnień o możliwościach i korzyściach polubownego załatwienia sprawy. W żadnym wypadku organ nie może zmuszać stron do zawarcia ugody czy udziału w postępowaniu mediacyjnym. Praktyka pokazuje jednak, że ze względu na ilość spraw prowadzonych przez organy administracyjne nie są one w stanie w wyczerpujący sposób przekazywać stronom wszystkich zasad związanych z prowadzeniem mediacji. Z tego względu mediator powinien być uwrażliwiony na szczególne potrzeby stron i zapewnić im bezpieczne warunki do rozmowy, uwzględniając ich potrzeby w tym zakresie, chociażby w postaci szczegółowego wyjaśnienia zasad mediacji (Szpor, 2015, s. 176).

Zgoda strony musi być złożona w sposób świadomy i bez stosowania żadnej presji. Należy zasygnalizować, że mediacja ma dużą szansę na powodzenie na każdym etapie postępowania, jednak według praktyków największy sukces może odnieść w fazie postępowania wyjaśniającego, gdzie istnieje realna szansa na pogodzenie stron (Duda, red. Czury-Kalinowska, 2009, s. 31). Na tym etapie najłatwiej jest skłonić strony do ugodowego rozwiązania konfliktu. Ponadto przynosi to wymierne korzyści dla wymiaru sprawiedliwości zarówno w czasie, jak i kosztach poszczególnych postępowań.

W klasycznym postępowaniu administracyjnym strona ma ograniczone możliwości wpływania na treść decyzji organu, który działa w sposób władczy i jednostronny. Mediacja pozwala stronie na aktywny udział w kształtowaniu rozstrzygnięcia sprawy, umożliwiając negocjacje warunków ugody administracyjnej (Kocot-Łaszczyca, Łaszczyca, 2018, s. 38).

Dzięki mediacji strona ma szansę przedstawić swoje argumenty w sposób bardziej swobodny niż w ramach formalnego postępowania dowodowego. Może także negocjować rozwiązania, które w standardowym postępowaniu mogłyby zostać pominięte z uwagi na sztywne reguły proceduralne. Ponadto w mediacji strony same ponoszą odpowiedzialność za dokonane ustalenia. Nikt nie sugeruje im i nie narzuca rozwiązań. Niewątpliwie podnosi to wartość i trwałość zawartej ugody oraz jej wykonalność. Strony są z reguły bardziej zadowolone z porozumienia, które wspólnie wypracowały, niż z rozwiązań,

które zostały im narzucone przez organ. Samodzielnie wypracowane przez strony porozumienia są znacznie mocniej stabilizujące (Łukasiewicz, red. Arkuszewska, Plis, 2014, s. 87). Niedocenianą korzyścią mediacji jest także satysfakcja psychiczna stron z ugodowego załatwienia sprawy, co nie jest brane pod uwagę w postępowaniu administracyjnym, ale decyzyjność stron wpływa na osiągnięcie satysfakcji psychicznej. Porozumienie osiągnięte w wyniku mediacji obejmuje również kwestie proceduralne i psychologiczne, które nie zawsze mogą być rozstrzygnięte na drodze administracyjnej (Kalisz, Zienkiewicz, 2014, s. 44).

Mediacja pozwala na odkrywanie ukrytych interesów stron i umożliwia wymianę poglądów, która nie jest możliwa w toku tradycyjnego przebiegu postępowania administracyjnego. Strony jako *właściciele* konfliktu mają prawo do wyboru stylu reagowania na wynik sprawy i do kontroli nad jej przebiegiem i zakończeniem (Binsztok, 2012, s. 154).

Postępowania administracyjne często są długotrwałe, zwłaszcza gdy kończą się decyzjami, od których strony składają odwołania, a następnie kierują sprawy do sądów administracyjnych. Mediacja pozwala na szybkie znalezienie rozwiązania, co ogranicza konieczność prowadzenia długotrwałego sporu, pod warunkiem, że mediacja zakończy się ugodą. Załatwienie sprawy w taki sposób może wpłynąć na uproszczenie i przyspieszenie postępowania. Ma to również istotne znaczenie dla ekonomiki postępowania administracyjnego, natomiast strona ma jedynie prawo z niego skorzystać.

Na przykład w sprawach związanych z warunkami zabudowy, pozwoleniami na budowę czy decyzjami środowiskowymi mediacja może prowadzić do ugody, eliminując konieczność odwołań i sporów sądowych, które mogą trwać nawet kilka lat. Kiedy stronom zależy na jak najszybszym zakończeniu sprawy, to mediacja jest pożądana jako metoda, która szybko przynosi rezultaty.

Długotrwały spór może generować dodatkowe koszty, np. związane z obsługą prawną, koniecznością uzyskania opinii biegłych, czy prowadzeniem skomplikowanych analiz. Mediacja ogranicza te koszty, ponieważ umożliwia szybkie wypracowanie porozumienia, które nie wymaga dalszego zaangażowania prawniczego, odwołań czy kosztownych procedur sądowych. Jest to szczególnie istotne w sprawach dotyczących podmiotów, dla których czas i koszty postępowania mają bezpośrednie przełożenie na prowadzoną działalność.

Dla wielu stron postępowanie administracyjne jest trudnym i stresującym doświadczeniem, zwłaszcza gdy mają do czynienia ze skomplikowanymi przepisami prawnymi oraz formalnym językiem urzędowym. Mediacja sprzyja zachowaniu bardziej pozytywnych relacji między zainteresowanymi, w odróżnieniu od procedury, która przynosi zwycięstwo jednej ze stron. Mediacja wpływa na utrzymanie przez strony łączących je stosunków lub zakończenie ich w spokojnej atmosferze, pozbawionej agresji i wrogości. W mediacji zawsze występuje sytuacja *win-win*, czyli obopólna wygrana (Łukasiewicz, 2014, s. 87).

3. KORZYŚCI Z MEDIACJI DLA ORGANU ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Jednym z najistotniejszych problemów administracji publicznej jest duża liczba prowadzonych postępowań, które często przeciągają się w czasie z powodu odwołań i skarg do sądów administracyjnych. Model mediacji administracyjnej został oparty na rozwiązaniach przyjętych w Kodeksie postępowania cywilnego, a jego wprowadzenie miało na celu ograniczenie liczby spraw kierowanych do sądów administracyjnych (Dauter-Kozłowska, 2020, s. 73). Mediacja może znacząco ograniczyć liczbę spraw prowadzonych przez organy administracji publicznej poprzez wcześniejsze uzyskanie porozumienia. W wyroku WSA w Poznaniu z dnia 23 października 2019 r. (II SA/Po 699/19) podkreślono, że mediacja może być skutecznym narzędziem w sprawach dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego. Sąd zwrócił uwagę, że nawet przy antagonistycznym nastawieniu stron mediacja może pomóc w zakończeniu sporu, co przyczynia się też do odciążenia sądów administracyjnych. Dzięki temu organy mogą szybciej i efektywniej rozpatrywać kolejne sprawy, co prowadzi do zwiększenia wydajności administracji publicznej oraz skrócenia terminów załatwiania spraw.

Ponadto istnieje możliwość przeprowadzenia mediacji w formie zdalnej, co ma wpływ na korzystanie z narzędzi elektronicznych, które ułatwiają i usprawniają kontakt pomiędzy organem i stronami. Kiedy organowi zależy na jak najszybszym załatwieniu sprawy, e-mediacja jest pożądana, jako metoda, która szybko przynosi rezultaty (Purc-Kurowicka, 2020, s. 63–70). Czas e-mediacji jest zawsze krótszy niż postępowania administracyjnego.

Postępowanie administracyjne często prowadzi do napięć między organem a stroną, zwłaszcza gdy rozstrzygnięcie nie jest zgodne z oczekiwaniami obywatela. Mediacja umożliwia konstruktywną komunikację, co sprzyja budowaniu lepszych relacji między administracją a obywatelami. Służy wdrożeniu bardziej partnerskiej i efektywnej komunikacji, jako sposób naprawy wcześniejszej, często sformalizowanej i dystansującej relacji (Przylepa-Lewak, 2022, s. 66). Umożliwienie stronie udziału w negocjacjach sprawia, że czuje się ona bardziej wysłuchana i zaangażowana w proces decyzyjny, co przekłada się na lepszą akceptację ostatecznego rozstrzygnięcia. Brak ingerencji organu jako podmiotu o cechach arbitralnych zdecydowanie zmniejsza antagonizmy i wzmacnia naturalną potrzebę porozumienia (Flaga-Gieruszyńska, red. Olszewski, 2007, s. 86). W efekcie wzmacnia to poczucie własnej kompetencji i możliwości w odróżnieniu od sytuacji, kiedy strony powierzają reprezentowanie swoich interesów osobom trzecim. Najistotniejszą sprawą jest jednak fakt, że podczas mediacji same strony konfliktu szukają rozwiązań dla nich odpowiednich – nie mediatorzy, nie pełnomocnicy czy organ. To z kolei uczy strony samodzielnego rozwiązywania problemów w przyszłości (Kalisz, red. Zienkiewicz, 2014, s. 59).

Mediacja pozwala na znalezienie kompromisowego rozwiązania, które nie narusza przepisów prawa, a jednocześnie pozwala stronie osiągnąć satysfakcjonujący wynik. W niektórych przypadkach organ administracji może mieć trudność w pogodzeniu interesu strony z interesem publicznym. Jest to szczególnie istotne w sprawach dotyczących planowania przestrzennego, ochrony środowiska czy inwestycji publicznych, gdzie konieczne jest pogodzenie różnych interesów społecznych i gospodarczych.

W głosie do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 września 2023 r. zwrócono uwagę na możliwość zastosowania mediacji jako narzędzia do rozwiązywania sporów związanych z dostępem do informacji publicznej, co może przyczynić się do demokratyzacji życia publicznego i partycypacji obywateli w sprawowaniu władzy publicznej (Piskorz-Ryń, glosa do wyroku NSA z dnia 15 września 2023 r., III OSK 1166/22).

Decyzje administracyjne, które są wynikiem mediacji i zostały uzgodnione przez strony, są zazwyczaj lepiej akceptowane i rzadziej podważane w kolejnych instancjach. Zwiększenie skuteczności egzekwowania decyzji administracyjnych poprzez mediację ma na celu wykorzystanie dialogu i negocjacji między

stronami w celu dobrowolnego wykonania decyzji administracyjnej, co pozwala uniknąć długotrwałego i kosztownego postępowania egzekucyjnego.

Kolejnym etapem zwiększenia skuteczności egzekwowania decyzji jest ograniczenie konieczności stosowania środków przymusu. Skutecznie przeprowadzona mediacja może ograniczyć liczbę przypadków, w których konieczne staje się zastosowanie środków egzekucji administracyjnej, tj. grzywny w celu przymuszenia czy przymusu bezpośredniego. Umożliwia ona bowiem stronom uzgodnienie sposobu i terminu wykonania obowiązku wynikającego z decyzji, co sprzyja jej dobrowolnej realizacji oraz zmniejsza ryzyko eskalacji konfliktu. Poza tym dzięki mediacji następuje skrócenie czasu egzekwowania decyzji. Strony szybciej dochodzą do porozumienia. Dodatkowo możliwe jest ustalenie harmonogramu dobrowolnej realizacji zobowiązania, co przyspiesza proces i redukuje obciążenie organów administracyjnych.

Mediacja pozwala również uniknąć kosztów postępowania egzekucyjnego. Strony mogą dojść do kompromisu, który będzie dla nich bardziej opłacalny niż egzekucja przymusowa. Przykładem zastosowania mediacji w egzekwowaniu decyzji administracyjnych są następujące sprawy:

1. W prawie budowlanym – inwestor może negocjować sposób dostosowania inwestycji do wymogów decyzji nadzoru budowlanego zamiast ponosić konsekwencje rozbiórki.
2. W ochronie środowiska – przedsiębiorca może zobowiązać się do wprowadzenia działań naprawczych w określonym terminie, unikając wysokich kar finansowych.

W związku z powyższym można stwierdzić, że dzięki mediacji egzekucja decyzji administracyjnych staje się bardziej efektywna, mniej konfliktowa i tańsza zarówno dla organów, jak i dla stron postępowania. Instytucja mediacji ma prowadzić do załatwienia sporu w sposób ugodowy, a tym samym zapobiec przeniesieniu konfliktu na drogę sądową, ograniczyć koszty postępowania i doprowadzić do szybszej realizacji obowiązków administracyjnoprawnych (red. Knysiak-Sudyka, 2019).

WNIOSKI

Analiza obowiązujących przepisów prawa, literatury i orzecznictwa wskazuje, iż mediacja w postępowaniu administracyjnym jest efektywna zarówno dla stron postępowania, jak i organu administracji publicznej. Choć cele stron i organu mogą się różnić, to istnieją także wspólne zalety mediacji dla obu uczestników procesu. Należą do nich:

- skrócenie czasu postępowania – mediacja pozwala na szybsze rozwiązanie sporu niż długotrwałe postępowanie administracyjne lub sądowe;
- zmniejszenie kosztów – mediacja jest tańsza niż pełne postępowanie administracyjne i ewentualna egzekucja;
- zwiększenie efektywności egzekwowania decyzji – dzięki porozumieniu strony chętniej wykonują decyzję, co zmniejsza potrzebę stosowania środków przymusu;
- zachowanie poufności – mediacja odbywa się w atmosferze poufności, co chroni strony przed negatywnymi skutkami publicznych sporów;
- budowanie zaufania do administracji – mediacja pozwala na bardziej partnerskie podejście, poprawiając relacje między obywatelem a urzędem.

Pomimo wprowadzenia do k.p.a. przepisów regulujących mediację, nadal istnieje potrzeba upowszechniania tej instytucji oraz zwiększenia świadomości uczestników postępowań w zakresie korzyści płynących z jej stosowania. 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. To właśnie udział w postępowaniu mediacyjnym daje jednostce (stronie) możliwość zbliżenia się do organu i wpłynięcia na końcowe rozstrzygnięcie.

REFERENCES

- Arkuszewska, A.M. (2014). Mediacja a ugoda. W: A. Barczawska-Dziobek, K. Kłosowska-Lasek (red.). *Administracja niewładcza* (s. 102–108). Rzeszów: Acta Iuridica Resoviensia.
- Binsztok, A. (2012). *Sztuka skutecznego prowadzenia mediacji – zagadnienia prawne i ekonomiczne*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Całkiewicz, D. (2018). Mediacja w postępowaniu administracyjnym ogólnym. *Studia Prawonoustrójowe*, 42, 437–446.
- Charkiewicz, M. (2021). Konflikt a spór – podobieństwa i różnice. W: C. Rogula, A. Zemke-Górecka (red.). *Mediacja w praktyce mediatora i pełnomocnika* (s. 51–57). Warszawa: Wolters Kluwer.
- Cisowska-Sakrajda, E. (2007). Postępowanie medacyjne przed sądem administracyjnym. W: J. Olszewski (red.). *Arbitraż i mediacja. Praktyczne aspekty stosowania przepisów* (s. 53–61). Rzeszów: TNOiK.
- Cybulko, A. (2009). Konflikt. W: E. Gmurzyńska, R. Morka (red.). *Mediacje. Teoria i praktyka* (s. 83–99). Warszawa: Wolters Kluwer.
- Dauter-Kozłowska, A. (2020). Stosowanie mediacji w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym. *Przegląd Prawa Publicznego*, 1, 71–88.
- Duda, A., (2009). Postępowanie medacyjne przed sądem administracyjnym – remedium czy doktrynalna pomyłka? W: D. Czury-Kalinowska (red.). *Mediacja i arbitraż jako sposoby polubownego rozstrzygania sporów* (s. 31–43). Poznań: WSPiA.
- Flaga-Gieruszyńska, K. (2007). Kilka uwag o mediacji jako instrumencie efektywnego rozstrzygania sporów gospodarczych. W: J. Olszewski (red.). *Arbitraż i mediacja. Praktyczne aspekty stosowania przepisów* (s. 84–93). Rzeszów: Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego.
- Jaworski, R. (2004). *Harmonia i konflikty*. Warszawa: UKSW.
- Jurgilewicz, M., Dana, A. (2015). *Mediacja jako sposób rozwiązywania sporów prawnych*. Warszawa: Wyższa Szkoła Informatyki, Zarządzania i Administracji.
- Kalisz, A., Zienkiewicz, A. (2014). Elementy teorii konfliktu i rozwiązywania sporów. W: *Mediacja sądowa i pozasądowa. Zarys wykładu* (s. 15–24). Warszawa: Wolters Kluwer.
- Knysiak-Sudyka, H. (2019). *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, wyd. II, WKP 2019 – komentarz do art. 13. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Kocot-Łaszczyca, A., Łaszczyca, G. (2018). *Mediacja w ogólnym postępowaniu administracyjnym*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Kubasik, J. (2014). Mediacja w postępowaniu sądownoadministracyjnym jako alternatywny sposób rozwiązywania sporów z udziałem organów administracji. W: J. Czapska, M. Szelań-Dylewski (red.). *Mediacje w prawie* (s. 191–201). Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.

- Łukasiewicz, J. (2014). Naczelne zasady mediacji. W: A.M. Arkuszewska, J. Plis (red.). *Zarys metodyki pracy mediatora w sprawach cywilnych* (s. 68–87). Warszawa: Wolters Kluwer.
- Nordhelle, G. (2010). *Sztuka rozwiązywania konfliktów*. Gdańsk: FISO.
- Piskorz-Ryń, A. (2023). *Nadużycie prawa do informacji. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 września 2023 r., III OSK 1166/22*.
- Przybysz, P. (2017). *Komentarz do art. 13, Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, wyd. XII, WKP 2017 – komentarz LEX. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Przylepa-Lewak, A. (2022). *Mediacja jako forma komunikacji w postępowaniu administracyjnym*. Lublin: Annales UMCS.
- Purc-Kurowicka, K. (2020). E-mediacja jako nowoczesna technologia rozwiązywania sporów. W: M. Pomykała, M. Merkwa (red.). *Nowe technologie – współczesne wyzwania w obszarze prawa i bezpieczeństwa* (s. 63–70). Rzeszów: Oficyna Wydawnicza Politechniki Rzeszowskiej.
- Szpor, A. (2015). Perspektywy mediatora w przestrzeni administracji publicznej. W: L. Mazowiecka (red.). *Unijne standardy programów sprawiedliwości naprawczej* (s. 176–185). Warszawa: Wolters Kluwer.
- Szpor, A. (2012). Uwarunkowania prawne rozwoju mediacji w administracji publicznej – wybrane aspekty. W: M. Tabernacka, R. Raszevska-Skałicka (red.). *Mediacje w społeczeństwie otwartym*. (s. 161–173). Wrocław: Gaskor.
- Zienkiewicz, A. (2019). Specyfika mediacji w postępowaniu administracyjnym jako formy Alternative Dispute Resolution (ADR). *Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka*, 143(4), 65–92.
- Żukowski, L., Sawuła, R. (2002). *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*. Warszawa: LexisNexis.