

Andrzej Grzegorz Harla

Sprawy podlegające mediacji przed sądem administracyjnym

Palestra 50/1-2(565-566), 21-24

2005

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

SPRAWY PODLEGAJĄCE MEDIACJI PRZED SĄDEM ADMINISTRACYJNYM

I

Nowa procedura sądowoadministracyjna, obowiązująca od 1 stycznia 2004 r., wprowadzona ustawą z 30 sierpnia 2002 r.¹ (ustawę tę można określić mianem „kodeksu postępowania sądowoadministracyjnego”, w skrócie „k.p.s.a.”), normuje postępowanie mediacyjne (art. 115–118 k.p.s.a.), które jest nowością w polskim prawie administracyjnym. Dzięki stosownym przepisom istnieje możliwość rozstrzygnięcia sprawy sądowoadministracyjnej (art. 1 k.p.s.a.) w drodze postępowania mediacyjnego bez konieczności wydawania wyroku sądowego. W pewnym sensie mediacja według k.p.s.a. jest odpowiednikiem ugody sądowej, występującej w kodeksie postępowania cywilnego (*nota bene* wiele przepisów k.p.s.a. jest zaczerpniętych – i słusznie – z k.p.c.). Jak można sądzić, postępowanie mediacyjne może być bardzo przydatne, jednakże w praktyce zależeć to będzie głównie od czynnika sądowego, a dokładniej od tego, jak sądy administracyjne będą rozumiały istotę i zakres postępowania mediacyjnego, co z kolei może rzutować na określenie zakresu spraw sądowoadministracyjnych mogących podlegać mediacji.

II

Celem (głównym) niniejszego artykułu jest przedstawienie propozycji rozstrzygnięcia praktycznego zagadnienia prawnego, zawartego w pytaniu, czy postępowanie mediacyjne jest wykluczone w pewnych sprawach sądowoadministracyjnych (art. 1 k.p.s.a.), a jeśli tak, to w jakich? Celem dodatkowym zaś jest poszukanie odpowiedzi na pytanie, czy wojewódzki sąd administracyjny (WSA) będzie władny wydać postanowienie o przeprowadzeniu postępowania mediacyjnego (czy to w ramach rozprawy, czy też w ramach odrębnego posiedzenia) w przypadku gdy strona złożyła w terminie wnioski o jego przeprowadzenie, ale przewodniczący wydziału nie wyznaczył posiedzenia mediacyjnego?

¹ Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1270 ze zm.).

III

Przed przystąpieniem wszakże do stosownej analizy prawnej wskazane jest – w celu zobrazowania istoty mediacji – przedstawienie przepisów kodeksu postępowania sądowniczoadministracyjnego (k.p.s.a.), normujących interesujące nas postępowanie mediacyjne².

W myśl tych przepisów, w toku sprawy administracyjnosądowej może być przeprowadzone postępowanie mediacyjne, którego celem jest wyjaśnienie i rozważenie okoliczności faktycznych i prawnych sprawy oraz przyjęcie przez strony ustaleń co do sposobu jej załatwienia w granicach obowiązującego prawa (art. 115 § 1 k.p.s.a.). Postępowanie mediacyjne może być przeprowadzone – co do zasady – na wniosek skarżącego lub organu, złożony przed wyznaczeniem rozprawy (art. 115 § 1 k.p.s.a.), a nawet mimo braku wniosku stron o przeprowadzenie takiego postępowania (art. 115 § 2 k.p.s.a.). Postępowanie takie prowadzi sędzia lub referendarz sądowy wyznaczony przez przewodniczącego wydziału i odbywa się ono z udziałem stron, a z jego przebiegu spisuje się protokół, w którym zamieszcza się stanowiska stron, a w szczególności dokonane przez strony ustalenia co do sposobu załatwienia sprawy; protokół podpisuje prowadzący postępowanie mediacyjne oraz strony (art. 116 k.p.s.a.). Na podstawie ustaleń dokonanych w postępowaniu mediacyjnym organ uchyla lub zmienia zaskarżony akt albo wykonuje lub podejmuje inną czynność stosownie do okoliczności sprawy w zakresie swojej właściwości i kompetencji; jeżeli strony nie dokonają ustaleń co do sposobu załatwienia sprawy, podlega ona rozpoznaniu przez sąd (art. 117 k.p.s.a.). Na akt, wydany na podstawie ustaleń, o których mowa w art. 117, można wnieść skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego (WSA) w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia aktu albo wykonania lub podjęcia czynności; skargę sąd rozpoznaje łącznie ze skargą wniesioną w sprawie na akt lub czynność, w której przeprowadzono postępowanie mediacyjne; jeżeli skarga na akt lub czynność wydane lub podjęte na podstawie ustaleń, o których mowa w art. 117, nie zostanie wniesiona albo skarga ta zostanie oddalona, sąd umarza postępowanie w sprawie, w której przeprowadzono postępowanie mediacyjne (art. 118 k.p.s.a.).

IV

Wskazane wyżej jako pierwsze zagadnienie prawne jest o tyle istotne, że w sądownictwie administracyjnym może pojawić się pokusa ograniczania zakresu po-

² Por. np.: B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 2004, s. 434; E. Bojanowski, Z. Cieślak, J. Lang, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2004; J. P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 172–173; J. P. Tarno, W. Chróścielewski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 2004, s. 465; T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 2004, s. 241–244.

stępowania mediacyjnego do tych spraw administracyjnych, w których występuje tzw. czynnik uznaniowości, oraz do wykluczania z zakresu postępowania mediacyjnego tych spraw administracyjnych, w których punktem wyjścia do rozstrzygnięcia kwestii naruszenia prawa administracyjnego są zagadnienia cywilnoprawne (np. niektóre sprawy z zakresu ustawy o ochronie danych osobowych). Kwestię tę należy standardowo rozstrzygnąć według zasady *lex specialis derogat legi generali*. A zatem, skoro art. 115 jest przepisem ogólnym, odnoszącym się do każdej sprawy administracyjnoprawnej (art. 1 k.p.s.a.) i nie wyklucza zastosowania mediacji w pewnych sprawach, a zarazem nie ma przepisu szczególnego wykluczającego zastosowanie tegoż przepisu w konkretnych sprawach, to tym samym mediacja jako taka jest dopuszczalna w każdej sprawie administracyjnosądowej (art. 1 k.p.s.a.). Zupełnie inną natomiast rzeczą jest to, czy w konkretnie już zaistniałej sprawie jest sens przeprowadzenia mediacji. Należy jednak mieć na uwadze także i to, że inne ustawy niż k.p.s.a. mogą wprowadzić specjalne przepisy, które wykluczą w ogóle mediację przed sądem administracyjnym w pewnych sprawach albo wprowadzą dodatkowe warunki do jej przeprowadzenia.

Natomiast wskazane wyżej jako drugie zagadnienie prawne jest o tyle istotne, że przewodniczący wydziału (czyli czynnik administracji sądowej) może skierować sprawę na rozprawę w celu jej rozpoznania i wydania wyroku, a nie na posiedzenie mediacyjne mimo starannie przygotowanego – i co do *meritum* zasadnego – wniosku o przeprowadzenie postępowania mediacyjnego. Nasuwa się pytanie o to, czy w takim przypadku sąd jest związany zarządzeniem przewodniczącego wydziału. W moim przekonaniu wojewódzki sąd administracyjny w składzie orzekającym na rozprawie może wydać postanowienie o przeprowadzeniu postępowania mediacyjnego. Tej kwestii wprawdzie ustawa (k.p.s.a.) nie normuje wprost (*expressis verbis*), ale można do takiego wniosku dojść, mając na uwadze treść art. 115 k.p.s.a. (nie ma tam mowy o tym, kto rozstrzyga o przeprowadzeniu posiedzenia mediacyjnego), natomiast art. 116 § 1 (stanowiący, iż: „Postępowanie mediacyjne prowadzi sędzia lub referendarz sądowy, wyznaczony przez przewodniczącego wydziału”) dotyczy w gruncie rzeczy stanu sprawy istniejącego przed skierowaniem jej na pierwszą rozprawę. A zatem można prezentować pogląd, w myśl którego z chwilą rozpoczęcia rozprawy sądowej WSA jest władny – według własnej oceny stanu sprawy – zarządzić przeprowadzenie postępowania mediacyjnego (czy to w ramach toczącej się rozprawy, czy to w ramach specjalnie wyznaczonego posiedzenia mediacyjnego).

V

W zakończeniu warto zwrócić uwagę na kilka kwestii natury *stricte* praktycznej. Otóż zgodnie z ustawą (art. 115 § 1 k.p.s.a.) postępowanie mediacyjne powinno obejmować dwa składniki: a) wyjaśnienie okoliczności (faktycznych; prawnych)

sprawy między stronami w obecności sędziego oraz b) przyjęcie przez strony ustaleń co do sposobu załatwienia sprawy w granicach obowiązującego prawa.

Nasuwa się pytanie o to, na czym ma polegać wyjaśnienie okoliczności (faktycznych; prawnych) sprawy w toku postępowania mediacyjnego. W moim przekonaniu to same strony w obecności sędziego (jego obecność może wydatnie wpłynąć na usunięcie różnych nieporozumień i niedomówień, które w praktyce zdarzają się dość często) mają między sobą wyjaśnić istniejące między nimi rozbieżności w ocenie faktów i prawa, natomiast sędzia wcale nie jest zobligowany – w samym postępowaniu mediacyjnym – do tłumaczenia stronom znaczenia norm prawnych³, gdyż w tej sytuacji byłoby to w istocie rzeczy udzielaniem porad prawnych. Sędzia powinien natomiast czuwać nad tym, aby przyjęte przez strony ustalenia co do sposobu załatwienia sprawy mieściły się w granicach obowiązującego prawa.

Wskazany wyżej art. 115 § 1 k.p.s.a. oznacza, że strona w *petitum* swojego wniosku o przeprowadzenie postępowania mediacyjnego powinna wyrazić nie tylko wskazać konkretne okoliczności sprawy, mające być poddane wyjaśnieniu, ale także zaproponować ustalenia co do sposobu załatwienia sprawy (to czy organ na nie przystanie na posiedzeniu mediacyjnym – to już inna sprawa). Bez propozycji co do sposobu ustaleń załatwienia sprawy wniosek należy (w moim przekonaniu) uznać za niedający podstaw do przeprowadzenia mediacji. Dlatego tak duże znaczenie nabiera kwestia przygotowania przez stronę skarżącą poprawnego wniosku o przeprowadzenie postępowania mediacyjnego. Należy jednak zdawać sobie sprawę z tego, że strona skarżąca będzie dysponowała materiałem pozwalającym ocenić, czy w danej konkretnej sprawie warto składać wniosek o postępowanie mediacyjne dopiero po otrzymaniu odpowiedzi organu na skargę. Nadto może się okazać, że w konkretnej sprawie łatwiej jest napisać skargę niż wniosek o mediację. Nie od rzeczy będzie w uzasadnieniu wniosku przedstawić argumentację (faktyczną, prawną) pod kątem przeprowadzenia posiedzenia mediacyjnego.

Mając na uwadze powyższe trudno oczekiwać, aby przewodniczący wydziału w nawale codziennych zajęć studiował merytorycznie każdą skargę w celu zbadania, czy warto ją kierować na posiedzenie mediacyjne. Również od sądu orzekającego w sprawie trudno oczekiwać, iż sam z urzędu będzie w każdej sprawie miał czas na przeprowadzenie ustalenia, czy można i warto prowadzić postępowanie mediacyjne.

Tak więc dopiero wniosek strony o przeprowadzenie postępowania mediacyjnego (poprawnie przygotowany) może być punktem zwrotnym w sprawie, pozwalającym na jej załatwienie zgodnie z prawem bez konieczności wydawania wyroku. Dzięki temu każda ze stron może zaoszczędzić na kosztach, liczonych w czasie i pieniądzu. (Zbędne stanie się np. ewentualne wnoszenie skargi kasacyjnej do NSA).

³ Por. literatura wskazana w przypisie 2.