

ANNA KULESZYŃSKA

SZCZEGÓLNE TRYBY W POSTĘPOWANIU
SĄDOWOADMINISTRACYJNYM**I. Zagadnienia ogólne**

Ustawą z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wprowadzono do polskiego systemu prawnego nowe instytucje mediacji i trybu uproszczonego rozpoznawania spraw w postępowaniu sądowo-administracyjnym. Projektując je kierowano się potrzebą usprawnienia sądowej kontroli administracyjnej oraz wypracowania alternatywnych – w stosunku do tradycyjnych – mechanizmów rozwiązywania sporów na drodze sądowej – środków ochrony praw jednostki, mocno eksponowaną w wielu aktach europejskich *soft-law*¹. Nie ma wątpliwości, iż tak rozumiane standardy łączą się z wymaganiami zapewnienia nieskrępowanego dostępu do sądu, rozsądnego czasu rozpoznania sporu (sprawności postępowania), sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy, bezstronności i niezawisłości orzekania oraz poczucia bezpieczeństwa prawnego skarżących. Postępowanie mediacyjne i postępowanie uproszczone są to dwie odmienne instytucje prawne, które łączy tylko wspólny cel – przyspieszenie załatwiania spraw sądowo-administracyjnych. Ze względu jednakże, iż postępowania te umieszczono w ustawie o postępowaniu administracyjnym w jednym rozdziale poświęconym procedurom uproszczonym, dlatego też przedmiotem niniejszego artykułu uczyniono zarówno postępowanie mediacyjne jak i uproszczone.

Podstawy stworzenia w polskim prawodawstwie rozwiązywania sporów poprzez mediacje zostały zaczerpnięte z rekomendacji nr R/2001/9 o alternatywnych środkach rozstrzygania sporów sądowych między władzami administracyjnymi a osobami prywatnymi. W akcie tym rekomendowano rządów państw członkowskich promowanie alternatywnych środków rozwiązywania sporów pomiędzy organami administracji a osobami prywatnymi. Podstawy stworzenia w polskim prawodawstwie rozwiązywania sporów poprzez mediacje zostały zaczerpnięte

¹ R.Hauser, *U progu reformy sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 11, s. 34–35.

z rekomendacji nr R/2001/9² o alternatywnych środkach rozstrzygnięcia sporów sądowych między władzami administracyjnymi a osobami prywatnymi. W akcie tym rekomendowano rządów państw członkowskich promowanie alternatywnych środków rozwiązywania sporów pomiędzy organami administracji a osobami prywatnymi.

W Rekomendacji Rady Europy zostały określone warunki postępowania mediacyjnego, które muszą być bezwzględnie przestrzegane. Obejmują one m.in. podstawowe zasady, które odnoszą się do każdego etapu mediacji. Są to:

- dobrowolność – oznacza, że nikt nie ma prawa przymuszać kogokolwiek, stosować nacisk, manipulację psychiczną dla przystąpienia do mediacji i uzyskania na nią zgody;
- poufność – mediator jest zobowiązany do przestrzegania poufnego charakteru postępowania mediacyjnego, chyba że strony sobie tego wyraźnie nie życzą. Sprawozdanie z mediacji nie może ujawniać przebiegu spotkania stron;
- bezstronność – mediator nie popiera żadnej ze stron, pomaga jedynie obu stronom w pełnym uczestniczeniu i osiągnięciu korzyści z mediacji. Mediatorowi nie wolno zajmować stanowiska w kwestii winy. Jego obowiązkiem jest kontrolowanie tego, aby strony odnosiły się do siebie z szacunkiem i aby czuły się bezpieczne. Mediator powinien mieć szczególny wgląd na podatność stron na zranienie psychiczne. Mediacja nie może faworyzować żadnej ze stron. Na życzenie jednej ze stron, może odbywać się jako mediacja pośrednia (nie dochodzi do spotkania stron „twarzą w twarz”, a życzenia jednej ze stron przekazywane są drugiej przez mediatora);
- neutralność – mediatorowi nie wolno narzucać stronom własnych rozwiązań nawet wtedy, gdyby był przekonany, że są one najlepsze dla stron;
- akceptowalność – oznacza akceptowanie osoby mediatora i reguł mediacji. Strony mają prawo do zmiany osoby mediatora, jeżeli mediator, ich zdaniem, nie spełnia warunku, np. bezstronności. Mediator również ma prawo zrezygnować z prowadzenia mediacji.

Wskazane powyżej zasady są dostosowywane do różnych dziedzin prawa w zależności od potrzeb ochrony podstawowych wartości. Niezależnie jednakże od tego, w jakiej dziedzinie prawa mamy do czynienia z mediacją, na podstawie analizy opracowań prawnych przyjmuje się, iż zasadami charakterystycznymi dla tego alternatywnego środka niezależnie od dziedziny prawa w którym wykorzystano mediację są: udział neutralnego pośrednika, dobrowolność, poufność oraz niesformalizowany przebieg. Przedstawiona poniżej analiza pozwoli wykazać, iż mediacja w postępowania sądownoadministracyjnym odbiega od ww. zasad.

² Rekomendacja 2001 Komitetu Ministrów Rady Europy nr (2001) 9 dla krajów członkowskich z dnia 5 września 2001r. dotycząca alternatyw w stosunku do postępowania sądowego w sporach pomiędzy organami administracji a osobami prywatnymi.

Rozpoczynając analizę znaczenia postępowania mediacyjnego w postępowaniu administracyjnym należy wyjść od definicji pojęcia mediacji. Zgodnie z językowym znaczeniem przez mediację należy rozumieć sposób polubownego rozwiązywania sporów poprzez wypracowanie i zawarcie kompromisu³. W mediacji uczestniczą w sporze co najmniej dwie, będące ze sobą w sporze strony oraz pośrednik, który pomaga im porozumieć się, udziela im swych rad i wskazówek⁴.

W polskim prawodawstwie sądowoadministracyjnym postępowanie mediacyjne zostało uregulowane w rozdziale 8 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi o nazwie: postępowanie mediacyjne i uproszczone.

Postępowanie mediacyjne stanowi szczególny tryb postępowania sądowoadministracyjnego o charakterze fakultatywnym będącym alternatywną formą rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy sądowoadministracyjnej⁵. Fakultatywne przeprowadzenie postępowania mediacyjnego, jest uprawnieniem, a nie obowiązkiem. W sytuacji uznania przez Sąd braku potrzeby takiego postępowania wniosek strony winien być załatwiony w drodze postanowienia⁶. Celem postępowania mediacyjnego jest znalezienie przez strony przy udziale sądu takiego rozwiązania – w granicach prawa, które będzie korzystne dla stron. Postępowanie mediacyjne ma również przyspieszyć załatwienie spornej sprawy w taki sposób, że ingerencja sądu administracyjnego stanie się bezprzedmiotowa.

Innym istotnym argumentem, przemawiającym za zasadnością wprowadzenia instytucji mediacji stanowi fakt, iż obywatel w sporze z organem państwowym w postępowaniu mediacyjnym staje się równoprawnym podmiotem decydującym o zakresie swoich wniosków, dążąc do akceptacji własnego stanowiska przez pozostałe strony postępowania. Postępowanie mediacyjne ma bowiem w założeniu doprowadzić do ugodowego zakończenia sporu sądowego. Mimo braku formalnego ograniczenia dopuszczalności mediacji przed sądem administracyjnym, biorąc pod uwagę zakres przedmiotowy sądowej kontroli administracji, można wskazać kategorie skarg, w przypadku których mediacja nie będzie mogła znaleźć zastawania. W szczególności, dotyczy to skarg na przepisy prawa miejscowego oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego w sprawach z zakresu administracji publicznej, sprawy te podlegają kognicji sądów administracyjnych, ale ze względu na ich generalny charakter nie jest możliwe określenie w sposób precyzyjny kręgu adresatów takiego aktu, zatem w praktyce postępowanie mediacyjne nie będzie mogło mieć zastosowania w tych sprawach⁷.

³ Mediacja (łac. mediatio) pośredniczenie w sporze mające na celu ułatwienie stronom dojścia do porozumienia, mediator (łac. pośrednik, rozjemca) – pośrednik, rozjemca. *Słownik wyrazów obcych PWN*, prof. dr Jan Tokarski (red.), Warszawa: Wydawnictwo PWN, s. 462.

⁴ *Encyklopedia prawna*, prof. dr hab. Urszula Kalina-Prasznica (red.), Warszawa: C.H. Beck, 2000, s. 467.

⁵ Z. Kmiecik, *Mediacja i koncyliacja w prawie administracyjnym*, Kraków 2004, s. 150–151.

⁶ Wyrok NSA z dnia 14 września 2010 r., sygn. akt II GSK 840/09, Legalis.

⁷ M. Federczyk, *Mediacja w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym*, Lex 2013.

Postępowanie mediacyjne jest instytucją zbliżoną do autokontroli, o której mowa w przepisie art. 54 § 3 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Jednakże w postępowaniu mediacyjnym organ administracyjny ma znacznie szersze możliwości uwzględnienia skargi (bo może to uczynić również częściowo) oraz to, że czyni to w porozumieniu ze skarżącym⁸. Wynika to z istoty mediacji, której celem jest weryfikacja całokształtu okoliczności sprawy, w tym prawidłowości rozstrzygnięcia i czynności organu administracji.

II. Postępowanie mediacyjne

1. Pojęcie postępowania mediacyjnego

W oparciu o przepis art. 115 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, postępowanie mediacyjne może być wszczęte na wniosek skarżącego lub organu oraz z inicjatywy sądu. Strony mogą złożyć wniosek o przeprowadzenie postępowania mediacyjnego najpóźniej przed wyznaczeniem rozprawy. Przez wyznaczenie rozprawy należy rozumieć datę zarządzenia przewodniczącego lub sędziego sprawozdawcy o wyznaczeniu rozprawy, a złożony po tym terminie podlega odrzuceniu⁹. Podjęcie postępowania mediacyjnego z urzędu powinno być poprzedzone wnikliwą analizą materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie. Dopiero wówczas istnieje bowiem możliwość oceny, czy są podstawy do przeprowadzenia skutecznego postępowania mediacyjnego. Decyzja sądu co do możliwości kompromisowego rozwiązania sporu stanowić może dla stron sygnał zachęcający do ponownej analizy materiału. Po przeprowadzeniu wstępnej analizy, sąd występuje do stron o wyrażenie opinii dotyczących celowości skierowania sprawy w drodze mediacji i możliwości zawarcia ugody. Sąd może wystąpić z inicjatywą skierowania sprawy do rozpoznania w trybie mediacji do momentu wydania orzeczenia przez wojewódzki sąd administracyjny. Strony mogą jednakże odrzucić możliwość mediacji albo wyrazić swoją zgodę i propozycję co do celowości i sposobu rozwiązania sporu.

Ustawodawca odstąpił od określenia wymogów formalnych wniosku o podjęcie postępowania mediacyjnego, wniosek może być zawarty w skardze, odpowiedzi na skargę lub odrębnym piśmie procesowym. Ustawodawca nie określając wymogów formalnych uznał, iż wniosek taki powinien zawierać elementy odpowiadające piśmie procesowemu o którym mowa w przepisie art. 46 ustawy o postępowaniu przed sądem administracyjnym. Zgodnie z wskazanym przepisem pismo powinno zawierać:

⁸ W. Ryms, *Postępowanie mediacyjne*, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2003, s. 69.

⁹ B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgodka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Lex 2013.

- a) oznaczenie sądu, do którego jest skierowane, imię i nazwisko lub nazwę stron, ich przedstawicieli ustawowych i pełnomocników,
- b) oznaczenie rodzaju pisma,
- c) osnowę wniosku lub oświadczenie,
- d) podpis strony albo jej przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika,
- e) wymienienie załączników.

Wydaje się jednak, iż taki wniosek jest niewystarczający, albowiem zasadnym jest, aby wniosek taki określał obszar, w którym może być prowadzona mediacja, wraz z uzasadnieniem stanowiska w tym przedmiocie¹⁰. Jak bowiem wskazano powyżej, postępowanie mediacyjne nie może być prowadzone we wszystkich sprawach, zasadnym zatem wydaje się uzupełnienie wniosku o obszar, którego ma ona dotyczyć wraz z uzasadnieniem stanowiska. Przedstawienie stanowiska może w znaczny sposób przyczynić się do pozytywnego i szybkiego zakończenia postępowania mediacyjnego. Wniosek taki może być również zawarty w skardze lub w odpowiedzi na skargę. Jednakże stosowny wniosek powinien być złożony przed datą doręczenia stronie zawiadomienia o rozprawie (art. 115 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi). Z wykładni językowej wskazanego przepisu wynika, iż złożenie wniosku o wszczęcie postępowania mediacyjnego wniesiony po terminie podlega odrzuceniu¹¹. Zgodnie bowiem z przepisem art. 85 ustawy o postępowaniu przed sądem administracyjnym, czynność w postępowaniu sądowym podjęta przez stronę po upływie terminu jest bezskuteczna¹².

Po otrzymaniu wniosku sąd powinien przesłać go stronie przeciwnej, a także zawiadomić ją oraz ewentualnych uczestników postępowania o podjęciu postępowania. Sąd powinien również wezwać pozostałe strony do przedstawienia stanowiska w sprawie. W przypadku negatywnego stanowiska organu lub strony przeciwnej co do możliwości przeprowadzenia postępowania mediacyjnego, przedmiotowa sprawa powinna niezwłocznie zostać przekazana do merytorycznego rozpoznania przez sąd w postępowaniu zwykłym. Takie działanie uzasadnione jest istotą postępowania mediacyjnego, które z założenia jest postępowaniem dobrowolnym. W sytuacji natomiast, kiedy strona przeciwna

¹⁰ Takie stanowisko zostało wyrażone również w artykule autorstwa A. Kota, M. Kurosza i A. Skrodzkiego w: *Postępowanie mediacyjne w sprawach podatkowych – aspekty praktyczne*, „Przegląd Podatkowy” 2004, nr 10.

¹¹ Odmienne stanowisko reprezentuje W. Ryms, *Postępowanie mediacyjne...*, *op. cit.*, s. 46.

¹² B. Dauter w: *Komentarz Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* wskazał, iż w przypadku, gdy wniosek został złożony po wyznaczeniu rozprawy, sędzia ma dwa rozwiązania, jeżeli uzna, że nie zachodzą okoliczności wskazujące na celowość przeprowadzenia postępowania mediacyjnego, sąd na rozprawie, która została już wyznaczona, wyda postanowienie oddalające wniosek o przeprowadzenie postępowania mediacyjnego. Postanowienie takie wpisuje się do protokołu rozprawy bez spisywania odrębnej sentencji i ogłasza stronom. Postanowienie nie wymaga uzasadnienia, bowiem nie przysługuje na nie zażalenie. Jeżeli natomiast sędzia sprawozdawca lub referendarz sądowy uzna, że zachodzą podstawy do przeprowadzenia postępowania mediacyjnego z urzędu, wówczas w zależności od okoliczności przewodniczący skieruje sprawę na posiedzenie mediacyjne z udziałem sędziego sprawozdawcy lub referendarza sądowego.

przychyli się do wniosku, wówczas sprawa powinna zostać przekazana sędziemu sprawozdawcy, który podejmuje ostateczną decyzję o prowadzeniu postępowania w trybie mediacji¹³. Przewodniczący w porozumieniu z sędzią może wyznaczyć do prowadzenia sprawy referendarza sądowego lub sędziego. W przypadku kiedy wszczęcie postępowania nastąpi z urzędu, wówczas postępowanie mediacyjne nie może toczyć się przed składem orzekającym w sprawie.

Rola sędziego (referendarza sądowego) w postępowaniu mediacyjnym jest bardzo istotna i szczególna, nie mają oni za zadanie dokonywania ustaleń kończących mediację, bo to dokonują strony, ale ich obowiązkiem jest wyjaśnianie stronom czy w toku postępowania przed organem administracyjnym doszło do naruszenia prawa, na czym ono polegało, jakie mogą być następstwa uchybienia obowiązującym przepisom, wreszcie jakie działania powinny być podjęte przez organ administracyjny w celu usunięcia stwierdzonych naruszeń prawa¹⁴. Jednakże w doktrynie prawa co do roli mediatora istnieje również inne stanowisko, zgodnie z którym sąd administracyjny (sędzia, referendarz) nie powinien uczestniczyć w sporze między skarżącym a organem administracyjnym, którego istotą jest zarzut niezgodności z prawem aktu lub czynności tego organu, który to spór sąd powinien autorytatywnie rozstrzygać¹⁵.

Należy jednakże zauważyć, iż z samego charakteru postępowania mediacyjnego wynika, iż sędzia (referendarz) nie dokonuje autorytatywnego rozstrzygnięcia, a jedynie towarzyszy przy jego wypracowaniu. Ponadto warto zwrócić uwagę, iż uczestnictwo sędziego w postępowaniu mediacyjnym nie stanowi ustawowej przesłanki do wyłączenia sędziego, a w przypadku niepowodzenia mediacji sprawę będzie rozstrzygał sąd w składzie trzech sędziów¹⁶.

Jak już wskazano powyżej, postępowanie mediacyjne prowadzi sędzia lub referendarz sądowy jako mediator. Udział mediatora w postępowaniu mediacyjnym jako osoby niezaangażowanej w ochronę interesu żadnej ze stron jest nieodzownym elementem postępowania mediacyjnego¹⁷. Z przepisów nie wynika, by jakieś szczególne uprawnienia lub obowiązki spoczywały na mediatorze, przepisy nakazują jedynie, aby działania podejmowane przez sędziego (referendarza) mieściły się w granicach prawa, ma on dokonać kontroli legalności działań podejmowanych przez strony. Mediator nie może narzucić stronom sposobu rozwiązania sporu, ma one jedynie za zadanie pomóc stronom w określeniu ich interesów prawnych. Należy również wskazać, iż w postępowaniu sądowoadministracyjnym strony nie mają wpływu na wybór mediatora (sędziego), który zostaje

¹³ A. Kot, M. Kurosz, A. Skrodzki, *Postępowanie mediacyjne...*, op. cit., s. 46.

¹⁴ W. Chrościelewski, Z. Kmiecik, J.P. Tarno, *Postępowanie mediacyjne i uproszczone przed sądem administracyjnym*, PiP 2003, 10.

¹⁵ T. Woś, *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne a konstytucyjne prawo do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki*, PiP 2003, 8.

¹⁶ M. Ciecierski, A. Sędkowska, *Jak równy z równym, czyli sądowo-administracyjna mediacja decyzji podatkowych*, „Monitor Podatkowy” 2004, Nr 2.

¹⁷ *Ibidem*, s. 48.

wyznaczony z urzędu. Natomiast jedną z cech mediacji jako środka alternatywnego rozstrzygnięcia sporów jest wpływ stron sporu na wybór pośrednika. Jest to kolejne odstępstwo w postępowaniu sądowoadministracyjnym od podstawowych zasad jakie przyjęto w Rekomendacji Rady Europy nr R/2001/9.

2. Przebieg posiedzenia mediacyjnego

Ustawodawca nie reguluje, w jaki sposób formalnie ma przebiegać postępowanie mediacyjne, a wynika to z istoty samego postępowania mediacyjnego, które jest postępowaniem odformalizowanym. Głównym celem postępowania mediacyjnego jest bowiem osiągnięcie przez strony konsensusu co do dalszego przebiegu postępowania, a tym samym i rozwiązania sporu. Postępowanie mediacyjne jest postępowaniem jawnym, ale udział osób uzależniony jest od zgody stron, wynika to z treści przepisu art. 116 § 2 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, zgodnie z którym postępowanie mediacyjne odbywa się tylko z udziałem stron. Uregulowanie to jest zgodne z zasadą jawności. Wymóg udziału stron został skonkretyzowany w regulaminie urzędowania w.s.a.¹⁸, w regulaminie określono, iż na posiedzenie mediacyjne wzywa się strony do osobistego udziału. W doktrynie podkreślano, iż ponieważ art. 34 ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie ogranicza możliwości działania przed sądem administracyjnym przez pełnomocnika, dopuszcza się udział w postępowaniu pełnomocnika nawet bez udziału strony, jeżeli legitymuje się on pełnomocnictwem szczególnym do przyjęcia wiążących uzgodnień w ramach mediacji. Powyższe twierdzenie wynika również z § 36 ust. 4 regulaminu urzędowania w.s.a., niniejsza regulacja nie wyklucza bowiem udziału w ich zastępstwie pełnomocnika¹⁹. Na posiedzenie mediacyjne należy wezwać także uczestników na prawach strony²⁰. W doktrynie przyjmuje się również, iż w mediacji sądowoadministracyjnej może uczestniczyć publiczność. Zdaniem B. Dautera, art. 116 § 2 u.p.s.a. nie wyklucza udziału publiczności na takim posiedzeniu, w tym przedstawicieli środków masowego przekazu, do posiedzenia mediacyjnego mają bowiem zastosowanie przepisy dotyczące posiedzenia jawnego, m.in. art. 95 u.p.s.a. odnoszący się do udziału w posiedzeniu jawnym innych osób, a także regulacje dotyczące wyłączenia jawności posiedzenia (art. 96–97 u.p.s.a.), prowadzenia posiedzenia (art. 98 u.p.s.a.) czy sporządzania protokołu (art. 100–104 u.p.s.a.).

¹⁸ Paragraf 36 ust. 4 regul. wew. urzędow. w.s.a. – Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 września 2003 r. Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych Dz.U. z 2003 Nr 169, poz. 1646.

¹⁹ W doktrynie jednakże w mniejszości reprezentowany jest również pogląd odmienny, zgodnie z którym możliwość przeprowadzenia uzgodnień tylko przez pełnomocników wydaje się ograniczona, tak M. Jagielska, J. Jagielski [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Komentarz*, 2011.

²⁰ Art. 33 u.p.s.a.

Odmiennością postępowania mediacyjnego w stosunku do postępowania prowadzonego w zwykłym trybie jest natomiast to, iż prowadzący posiedzenie mediacyjne nie może korzystać z uprawnień tzw. policji sesyjnej, o której mowa w art. 48–50 u.p.s.a., bowiem ani sędzia, ani referendarz sądowy nie wykonują funkcji sądu²¹.

Na marginesie, celem porównania instytucji mediacji z innych dziedzin prawa warto zaznaczyć, iż stanowisko polskiego ustawodawcy w zakresie poufności postępowania mediacyjnego jest zróżnicowane i trudno oprzeć się wrażeniu, że dość niekonsekwentne. Najdalej idące gwarancje poufności ustawodawca wprowadził w mediacji cywilnej²². Poufne jest również postępowanie mediacyjne w sprawach nieletnich. W sprawach karnych, pomimo braku podstaw normatywnych w k.p.k. i w PostMedKarR²³, zarówno w doktrynie, jak i w praktyce mediacyjnej przyjmuje się na ogół, że mediacja powinna mimo wszystko cechować się poufnością²⁴. Dzięki gwarancjom poufności strony mogą zaangażować się w szczerą i konstruktywną dyskusję. Może się okazać, że doprowadzi ona do ujawnienia celów i interesów stron, odbiegających od pierwotnie zgłaszanych przez nie żądań i stanowisk, a następnie do uzgodnienia takiego sposobu ich pogodzenia, który będzie dla stron obopólnie zadowalający i korzystny²⁵. Postępowanie mediacyjne w postępowaniu sądownoadministracyjnym należy uznać za postępowanie jawne, a zatem inaczej niż w postępowaniu cywilnym czy karnym. Jest to kolejne odstępstwo od zasad typowych dla postępowań mediacyjnych.

²¹ B. Dauter [w:] B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Mędek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2003, s. 274 oraz B. Dauter, *Postępowanie mediacyjne w sprawach podatkowych*, „Przegląd Podatkowy” 2003, nr 12, s. 46.

²² Zgodnie z uregulowaniami k.p.c. dotyczącymi mediacji, obowiązek zachowania poufności dotyczy przede wszystkim mediatora. Jest on obowiązany zachować w tajemnicy fakty, o których dowiedział się w związku z prowadzeniem mediacji. Dodatkowo, w tym samym zakresie, zgodnie z nowym art. 259¹ k.p.c., mediator nie może występować w charakterze świadka. Strony mogą się jednak zgodzić na zwolnienie mediatora z obowiązku zachowania poufności i na to, aby zeznawał jako świadek. W razie natomiast niedochowania tajemnicy mediacji mediator może ponieść odpowiedzialność za szkodę, która z tego wynika, na podstawie art. 471 k.c. Z przepisów k.p.c. o mediacji nie wynika natomiast *explicite* obowiązek zachowania poufności przez strony. Może on mieć swoje źródło w umowie o mediację (o ile oczywiście w ogóle została ona zawarta) albo w regulaminie ośrodka mediacyjnego. Dopuszczalne wydaje się również odpowiednie zastosowanie w odniesieniu do mediacji. Poza mediatorem i stronami (ewentualnie pełnomocnikami tych ostatnich) jedynie wyjątkowo w mediacji mogą uczestniczyć inne osoby (np. biegły, doradca, asystent mediatora biorący udział w mediacji w ramach szkolenia). W związku z jej poufnym charakterem jest to dopuszczalne jedynie za zgodą stron i w porozumieniu z mediatorem. Zależnie od okoliczności, odpowiedzialność za ujawnienie poufnych informacji przez te osoby mogą ponieść – na zasadach ogólnych – mediator lub jedna ze stron. Zasadą wspólną dla różnych rodzajów mediacji jest to, że mediator nie przekazuje sądowi szczegółowych informacji na temat przebiegu mediacji, poza tymi które musza znaleźć się w protokole.

²³ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 czerwca 2003 r. w sprawie postępowania mediacyjnego w sprawach karnych, Dz.U. Nr 108, poz. 1020.

²⁴ R. Morek, *Mediacja w przepisach o postępowaniu cywilnym, karnym, w sprawach nieletnich oraz przed sądami administracyjnymi – zasadnicze podobieństwa i różnice*, „Edukacja Prawnicza” 2006, nr 11, s. 48.

²⁵ *Ibidem*, s. 44.

W postępowaniu mediacyjnym prowadzonym przed sądem administracyjnym strony mają same określić sposób rozwiązania sporu i aby dojść do konsensusu, muszą wykazywać chęć rozwiązania sprawy na drodze ugodowej. Strony muszą zatem poprzez swoje działanie jakby automatycznie podnosić poziom zaufania do strony przeciwnej, utrata bowiem zaufania skutkować będzie rozpoznaniem sprawy w trybie zwyczajnym, gdyż do czasu podpisania protokołu z posiedzenia mediacyjnego każda ze stron może żądać rozpoznania sprawy w trybie zwyczajnym. Z przebiegu posiedzenia spisuje się protokół, w którym zamieszcza się stanowiska stron i dokonane na posiedzeniu mediacyjnym ustalenia co do sposobu załatwienia sprawy. Tak sporządzony protokół podpisuje sędzia (referendarz sądowy) prowadzący sprawę oraz strony. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na fakt, iż nie jest wymagany podpis protokolanta, jednakże mając na uwadze przepis art. 12 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, należy uznać, iż taki protokół powinien być również podpisany przez protokolanta, albowiem zgodnie ze wskazanym przepisem stroną są również uczestnicy postępowania, a zatem również i protokolant.

Treść protokołu, na którym nie doszło do wiążących ustaleń nie może być podstawą do rozważań merytorycznych sądu w trybie zwykłym, albowiem z treści przepisu 117 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wynika, iż tylko przyjęte przez stronę ustalenia mogą stanowić podstawę do rozstrzygnięcia w zakresie zaskarżonego aktu. Decyzja wydana w następstwie zaakceptowanych przez strony ustaleń, zapadłych w postępowaniu mediacyjnym, musi odpowiadać treści tych ustaleń²⁶.

3. Charakter prawny ustaleń dokonanych w postępowaniu mediacyjnym

Postępowanie mediacyjne może zakończyć się przyjętymi przez stronę ustaleniami co do sposobu rozwiązania sporu, natomiast jeżeli strony nie dojdą do konsensusu, wówczas postępowanie zostanie skierowane do rozpoznania w trybie zwykłym. Skierowanie sprawy na rozprawę następuje w drodze zarządzenia sędziego (referendarza sądowego). Postępowanie mediacyjne może również zakończyć się cofnięciem skargi i umorzeniem postępowania w sprawie.

W sytuacji, kiedy strony dokonają ustaleń w postępowaniu mediacyjnym, wówczas w oparciu o te ustalenia organ uchyla lub zmienia zaskarżony akt albo podejmuje lub dokonuje inną czynność stosownie do okoliczności sprawy w zakresie swojej właściwości i kompetencji (art. 117 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi).

Jednym z najistotniejszych problemów, jakie pojawiają się na gruncie zacytowanego przepisu, jest określenie charakteru prawnego dokonanych ustaleń. Ustalenia te nie mają bowiem charakteru ugody, jak w postępowaniu cywilnym,

²⁶ Wyrok WSA z dnia 12 kwietnia 2006 r., sygn. akt I SA/Wa 1242/04, Legalis.

które tworzyłyby określony stan prawny²⁷. Z wykładni gramatycznej wskazanego przepisu wynika, iż przyjęte przez strony ustalenia nie kształtują same przez się treści stosunku prawnego, a jedynie tworzą podstawę proceduralną do podjęcia przez organ nowego rozstrzygnięcia, w takiej formie działania, która jest właściwa dla załatwienia danej sprawy²⁸. B Dauter podkreślił, że określony w art. 117 § 1 wynik postępowania mediacyjnego nie stanowi samodzielnej podstawy prawnej do uchylecia lub zmiany zaskarżonego aktu albo wykonania lub podjęcia innej czynności przez organ administracji publicznej. Daje on jedynie możliwość swego rodzaju autoweryfikacji stanowiska pierwotnie zajętego przez ten organ. Niewątpliwie przedmiot tej autoweryfikacji zbliżony jest do przedmiotu autokontroli podejmowanej przez organ administracji publicznej na podstawie art. 54 § 3 p.p.s.a., pełni jednak inną funkcję i ma dużo szerszy zakres działania. Powyższe stanowisko zdaje się również potwierdzać orzecznictwo, w którym sąd wskazał, iż organ uchylając lub zmieniając zaskarżony akt i rozstrzygając sprawę ponownie, nie jest zwolniony od dokonania oceny prawnej poczynionych ustaleń. Nowe rozstrzygnięcie zastępuje rozstrzygnięcie, które zostało zaskarżone do sądu i ma taki sam – z punktu widzenia możliwości zaskarżenia do wojewódzkiego sądu administracyjnego – charakter, jak uchylony akt²⁹. Z powyższego wynika, iż wynik postępowania mediacyjnego jest aktem o charakterze procesowym. Sam w sobie nie jest nowym rozstrzygnięciem sprawy, natomiast jego rezultat zobowiązuje organ do wydania nowego aktu lub podjęcia czynności w sprawie.

Mogą zdarzyć się sytuacje, iż organ wyda rozstrzygnięcie niezgodne z ustaleniami mediacyjnymi. W takiej sytuacji podatnikowi przysługuje skarga na nową decyzję wówczas wniesienie skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego powinno nastąpić w terminie 30 dni od dnia doręczenia aktu albo wykonania lub podjęcia czynności. Skargę może wnieść nie tylko strona postępowania, ale także jego uczestnik, prokurator czy Rzecznik Praw Obywatelskich. Sąd rozpoznaje ją łącznie ze skargą wniesioną w sprawie na akt lub czynność, w której przeprowadzono postępowanie mediacyjne.

Powyższe wynika z faktu, iż ustalenia dokonane w trakcie postępowania mediacyjnego są wiążące dla organu. Wynika to z celowości postępowania mediacyjnego, jak i z wykładni gramatycznej przepisu art. 117 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, który obliguje organ przy wydawaniu decyzji do zastosowania się do dokonanych ustaleń. Przyjęcie odmiennego stanowiska czyniłoby instytucje mediacji w ogóle nieprzydatną, a tylko przedłużałoby postępowanie sądownoadministracyjne.

Stronie służy prawo do wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego i rozpatrzenia jej w zwykłym trybie nie tylko w sytuacji, kiedy organ

²⁷ B. Dauter, *Postępowanie mediacyjne...*, *op. cit.*, s. 46.

²⁸ W. Ryms, *Postępowanie mediacyjne...*, *op. cit.*, s. 46.

²⁹ Wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2007 r., sygn. akt I FSK 269/06, Legalis.

wyda akt (podejście czynność) niezgodnie z dokonanymi ustaleniami. Strona może wnieść skargę również wówczas kiedy nie jest ona zadowolona z rezultatu postępowania mediacyjnego w oparciu o które organ wydał akt (podjął czynność). Wydanie przez organ decyzji po przeprowadzeniu przez wojewódzki sąd administracyjny postępowania mediacyjnego nawet zgodnej z ustaleniami tego postępowania, nie wyklucza skargi na tę decyzję. Skarga świadczy o niezadowoleniu strony z wydanej decyzji, pomimo iż dostosowana ona była do ustaleń postępowania mediacyjnego, a prawa do tego nie można jej odmówić. Oznacza to, że, rozpoznając skargę na taką decyzję, wojewódzki sąd powinien ją traktować tak jak wszystkie skargi, a zatem zbadać wszystkie istotne okoliczności, a nie ograniczać się jedynie do tego czy decyzja odpowiada ustaleniom tego postępowania³⁰.

Skarga wniesiona przez stronę po zakończeniu postępowania mediacyjnego rozpoznawana jest łącznie ze skargą pierwotną złożoną na zaskarżony akt, w sprawie którego przeprowadzono postępowanie mediacyjne. W pierwszej kolejności jednakże rozpatrywana jest skarga na decyzję wydaną w wyniku ustaleń mediacyjnych. Jeżeli skarga ta będzie nieuzasadniona, wówczas sąd umorzy postępowanie w sprawie objętej mediacją, jeśli natomiast skarga ta będzie zasadna, wtedy sąd orzeknie odnośnie skargi, w sprawie której przeprowadzono mediację.

Ponadto należy również zaznaczyć, iż w przypadku uchylania się organu od wykonania przyjętych w postępowaniu mediacyjnym ustaleń, stronie służy prawo do wniesienia skargi na bezczynność organu, gdzie sąd, uwzględniając skargę, zobowiązuje organ do wykonania w określonym terminie podjętych ustaleń³¹. Ustawodawca bowiem nie określił, w jakim terminie organ ma obowiązek zastosowania ustaleń będących wynikiem postępowania mediacyjnego. Słusznym wydaje się jednak stwierdzenie, iż w przypadku kiedy strony nie określiły tego terminu w protokole, wówczas organ powinien wydać decyzję niezwłocznie po zakończeniu mediacji (po podpisaniu protokołu). Nie ma bowiem podstaw do tego, aby po zakończonej mediacji przedłużać ten czas i prowadzić postępowanie wyjaśniające czy dowodowe, jak również zapoznawać podatnika z materiałem dowodowym, który przecież jest już mu znany³². Przyjęcie innego stanowisko byłoby sprzeczne z intencją prowadzenia postępowania mediacyjnego, które zasadniczo ma przyspieszyć załatwienie sprawy.

Podsumowując należy stwierdzić, iż postępowanie mediacyjne może zakończyć się w trojaki sposób. W przypadku, kiedy w wyniku mediacji nie dojdzie do podjęcia ustaleń, wówczas sprawa przekazywana jest do rozpoznania przez sąd w zwykłym trybie, natomiast jeżeli dojdzie do podjęcia ustaleń, organ podatkowy zobowiązany jest w oparciu o podjęte ustalenia wydać nowy akt. Jeśli natomiast mediacja zakończy się powodzeniem, a jej ustalenia zostaną wykonane i nie

³⁰ Wyrok NSA z dnia 15 stycznia 2008, sygn. akt I OSK 1813/06, *Legalis*.

³¹ B. Dauter, *Postępowanie mediacyjne...*, *op. cit.*, s. 48.

³² M. Ciecierski, A. Sędkowska, *Jak równy z równym...*, *op. cit.*, s. 18.

będą ponownie zaskarżone, to postępowanie przed wojewódzkim sądem administracyjnym zostanie umorzone bez potrzeby wydawania wyroku. Trzeci sposób zakończenia postępowania mediacyjnego to wycofanie skargi przez skarżącego. W tej sytuacji sprawa powinna być skierowana na posiedzenie niejawne w celu umorzenia postępowania sądowego.

Po analizie informacji z działalności poszczególnych sądów administracyjnych wynika, iż w okresie 2011–2012 w sądach praktycznie w tym okresie nie przeprowadzono postępowań mediacyjnych. Jedynie w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym we Wrocławiu odnotowano wpływ wniosków o rozpoznanie sprawy w postępowaniu mediacyjnym. W roku 2011 do tutejszego sądu wpłynęło siedem wniosków o przeprowadzenie mediacji. W trzech z nich przeprowadzono postępowanie mediacyjne, zakończone przyjęciem wspólnych ustaleń co do sposobu załatwienia sprawy. W dwóch przypadkach, z powodu odmowy udziału przez stronę skarżącą w takim postępowaniu oraz w związku z niestwierdzeniem zakresów, w ramach których możliwe byłoby dokonanie ustaleń mediacyjnych między stronami, wnioski te podlegały oddaleniu, a sprawę przekazano do rozstrzygnięcia na rozprawie według kolejności wpływu. W tym samym sądzie w 2012 r. wpłynęło sześć wniosków o przeprowadzenie mediacji. W dwóch z nich przeprowadzono postępowanie mediacyjne zakończone przyjęciem wspólnych ustaleń co do sposobu załatwienia sprawy. Dwa wnioski oddalono z powodu odmowy udziału przez jedną ze stron w takim postępowaniu oraz w związku z niestwierdzeniem zakresów, w ramach których możliwe byłoby dokonanie ustaleń mediacyjnych między stronami, a sprawę przekazano do rozstrzygnięcia na rozprawie według kolejności wpływu³³. W innych sądach nie odnotowano wniosków o przeprowadzenie postępowania mediacyjnego. W poprzednich latach w trybie mediacji udało się załatwić znacznie więcej spraw: w 2004 r. – 170, w 2006 r. – 66, a w 2007 r. – 117.

W tym miejscu należy się zastanowić nad rolą postępowania mediacyjnego w polskim prawodawstwie. Nie ulega bowiem wątpliwości, iż mediacja w sądownictwie administracyjnym jest instytucją niepopularną i zanikającą. Odnotować jednakże należy, iż z dotychczasowej praktyki sądów wynika, iż część postępowań mediacyjnych zakończyła się sukcesem, w kilku sprawach organ podatkowy uznając argumenty skargi wycofał z obrotu zaskarżone decyzje³⁴, co stanowi pozytywne zjawisko praktyki orzeczniczej. Prowadzenie postępowań mediacyjnych wiąże się bowiem z licznymi zaletami, przede wszystkim oszczędnością kosztów i realizacją zasady ekonomiki postępowania. W postępowaniu mediacyjnym strony stają się równorzędnymi partnerami, którzy dla osiągnięcia wspólnego celu muszą się porozumiewać, podejmując określone wspólne ustalenia. Ponadto, nawet w sytuacji, kiedy nie dojdzie do zawarcia porozumienia następuje wstępne zaznajomienie

³³ http://bip.wroclaw.wsa.gov.pl/33/47/informacja_o_dzialalnosci_sadu.html.

³⁴ D. Frey, *Każdy coś zyskuje*, „Rzeczpospolita” nr 149 z 28 czerwca 2004 r.

nie się sądu z przedmiotem sprawy, ustalenie występujących między stronami rozbieżności, a także możliwość uzupełnienia materiału dowodowego. Z analizy materiału jaki i statystyk sądów administracyjnych wynika, iż mediacja w sprawach publicznych ze względu na specyfikę postępowania administracyjnego czy podatkowego jest znacznie rzadziej wykorzystywana niż w sporach z zakresu prawa cywilnego czy gospodarczego. Dotychczasowa praktyka pokazuje, iż sądy administracyjne, jak i strony do postępowania mediacyjnego podchodzą z dużą ostrożnością i nieufnością, a nawet można uznać, iż instytucja mediacji nie przyjęła się w polskim sądownictwie administracyjnym, o czym świadczy malejąca liczba spraw załatwianych w tym trybie.

III. Postępowanie uproszczone

Postępowanie uproszczone podobnie jak postępowanie mediacyjne zostało wprowadzone ustawą o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, jednakże postępowanie uproszczone nie jest do końca nową instytucją. Pewne jego elementy były już obecne w kodeksie postępowania administracyjnego i w ustawie o NSA³⁵. Zgodnie bowiem z przepisem art. 47 ust. 2 ustawy o NSA instytucja ta nie znalazła szerszego odzewu w praktyce orzeczniczej z lat 1995–2002, z tego względu jak się wydaje – odmiennie uregulowano te instytucje w ustawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³⁶.

Przyczyną wprowadzenia instytucji postępowania uproszczonego była chęć przyspieszenia postępowania sądownoadministracyjnego, tak aby sprawy mogły zakończyć się merytorycznym rozstrzygnięciem w rozsądnym czasie. Postępowanie uproszczone ma służyć realizacji zasady szybkości postępowania, o której mowa w przepisie art. 7 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Z drugiej jednak strony, tryb uproszczony stanowi wyjątek od zasady jawności postępowania, która została podniesiona do rangi konstytucyjnej zasady wymiaru sprawiedliwości³⁷, i stanowi gwarancje bezstronności sędziego i należytego wymiaru sprawiedliwości. Posiedzenia niejawne w postępowaniu sądownoadministracyjnym przewidziane są zazwyczaj dla załatwienia kwestii formalnych (np. odrzucenia skargi, przywrócenie terminu, umorzenia postępowania), a także zagadnień wpadkowych, np. rozpoznania wniosku o wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu. Jedynie w postępowaniu uproszczonym, na posiedzeniu niejawnym zapada rozstrzygnięcie merytoryczne w postaci wyroku.

³⁵ Ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, Dz.U z 1995 Nr 74, poz. 368.

³⁶ J.P. Tarno [w:] W. Chrościelewski, Z. Kmiecik, *Reforma sądownictwa administracyjnego a standardy ochrony praw jednostki*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 12, s. 41.

³⁷ W. Chrościelewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa: LexisNexis, 2004, s. 471.

Tryb uproszczony w postępowaniu sądownoadministracyjnym charakteryzuje się tym, że rozpoznawanie sprawy następuje na posiedzeniu niejawnym w składzie jednego sędziego. Ustawodawca w sposób wyraźny określił jaki rodzaj spraw może być rozstrzygany w trybie uproszczonym. Zgodnie bowiem z przepisem art. 119 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi sąd może skierować sprawę do rozpoznania w trybie uproszczonym w trzech przypadkach:

- a) gdy zaskarżona decyzja lub postanowienie dotknięte jest kwalifikowaną wadą prawną;
- b) na żądanie strony, a żadna z pozostałych stron w terminie czternastu dni od zawiadomienia o złożeniu wniosku nie zażądała przeprowadzenia rozprawy;
- c) jeżeli organ administracyjny nie przekazał sądowi skargi mimo wymierzenia mu kary.

Należy jednakże zaznaczyć, iż postępowanie w trybie uproszczonym jest instytucją fakultatywną, a zatem sąd, jeżeli zajdzie któraś ze wskazanych powyżej przesłanek, może rozpoznać sprawę na posiedzeniu niejawnym. W każdym przypadku sąd ma obowiązek jedynie rozważyć zasadność takiego posunięcia i może rozpoznać sprawę na rozprawie, jeżeli uzna za konieczne do jej wyjaśnienia³⁸. O wyborze trybu uproszczonego powinien zdecydować sąd w sytuacji, gdy istnieją faktyczne przesłanki skrócenia terminu rozpoznania sprawy i potencjalne skrócenie terminu załatwienia sprawy nie okaże się w konsekwencji pozorne.

Postępowanie w trybie uproszczonym może nastąpić z urzędu bądź na żądanie strony. Wszczęcie postępowania z urzędu następuje, jeżeli zaskarżona decyzja lub postanowienia dotknięte są kwalifikowaną wadą prawną, chodzi tutaj o naruszenie będące przyczyną stwierdzenia nieważności aktu administracyjnego lub dające podstawę do wznowienia postępowania³⁹. Sąd może skierować sprawę na posiedzenie niejawne już na podstawie samego przypuszczenia wystąpienia jednej z przesłanek nieważności czy też wznowienia postępowania. Wynika to bowiem z wykładni historycznej przepisów regulujących postępowanie uproszczone. W oparciu o przepis art. 47 ust. 2 ustawy o NSA, aby sędzia mógł skierować rozprawę na posiedzenie niejawne, musiał wystąpić warunek oczywistości wystąpienia wady kwalifikowanej. Sprawa może być rozpoznana w trybie uproszczonym, jeżeli decyzja lub postanowienie są dotknięte wadą nieważności, o któ-

³⁸ *Ibidem*, s. 471.

³⁹ B. Dauter wyraził stanowisko z którym niewątpliwie należy się zgodzić, iż największą wadą komentowanej regulacji jest to, że tylko w wypadku stwierdzenia najcięższych wad postępowania administracyjnego możliwe jest skierowanie z urzędu sprawy do rozpatrzenia w trybie uproszczonym. Tymczasem w bardzo wielu sprawach, w których skarga zarzuca tylko drobne uchybienia formalne, nie ma możliwości prowadzenia postępowania uproszczonego z urzędu. Jako wniosek *de lege ferenda* należy rozważyć możliwość orzekania w szerszym zakresie w trybie uproszczonym na posiedzeniu niejawnym, a także w składzie jednoosobowym na rozprawie, a nie na posiedzeniu niejawnym – jakkolwiek w równie ograniczonym zakresie spraw, co w trybie uproszczonym – dając w ten sposób stronom możliwość osobistego udziału przed orzekającym w sprawie sądem.

rej mowa w art. 156 par. 1 k.p.a. lub w innych przepisach albo wydane zostały z naruszeniem prawa dającym podstawę do wznowienia postępowania⁴⁰.

W sytuacji, kiedy skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym następuje z urzędu, sąd powinien wydać wyrok uwzględniający skargę, w przeciwnym bowiem razie należałoby uznać, iż sąd nie miał podstaw, aby rozstrzygnąć sprawę w trybie uproszczonym. Sąd może jednak uznać, po wnikliwym zbadaniu sprawy, iż nie zachodzą przesłanki do wznowienia postępowania lub stwierdzenia nieważności aktu administracyjnego, wówczas obowiązany jest skierować sprawę do rozpoznania w trybie zwykłym. Wynika to również z przepisu art. 122 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, zgodnie z którym sąd rozpoznając sprawę w trybie uproszczonym może przekazać sprawę do rozpoznania na rozprawie⁴¹.

Do rozpoznania spraw w trybie uproszczonym mogą być jedynie skierowane sprawy ze skarg na decyzje administracyjne lub postanowienia. Wydaje się, że postępowaniem uproszczonym na podstawie art. 119 pkt 1 mogą być również objęte sprawy ze skargi na akty administracyjne, do których z mocy przepisów szczególnych mają zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego lub Ordynacji podatkowej o decyzji. Nie mogą natomiast w tym trybie być rozpoznawane skargi na akty lub czynności wskazane w art. 3 § 2 pkt 4–8, tj. choćby były dotknięte wadą nieważności⁴².

Drugim rodzajem spraw, które mogą być rozpoznawane w trybie uproszczonym są sprawy kierowane na wniosek strony. Strona może wystąpić z wnioskiem o rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym przy każdym rodzaju spraw. Z wnioskiem o skierowanie sprawy na posiedzenie niejawne może wystąpić zarówno skarżący jak i organ, którego skarga dotyczy, a także uczestnik postępowania. Żądanie o rozpatrzenie sprawy w trybie uproszczonym, podobnie jak w postępowaniu mediacyjnym, może być zawarte w skardze, jak również w odrębnym wniosku. Ustawa nie określa terminu, do jakiego wniosek o rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym można złożyć. Uzasadnione wydaje się przyjęcie takiego samego terminu jak w odniesieniu do wniosku o przeprowadzenie postępowania mediacyjnego, tj. do dnia wyznaczenia rozprawy (daty wyznaczenia rozprawy). Po wyznaczeniu rozprawy wniosek staje się bezprzedmiotowy⁴³. Podobnie jak w postępowaniu administracyjnym wniosek strony powinien zawierać wszystkie wymogi przewidziane dla pisma w postępowaniu sądowym, określone w art. 46 p.p.s.a. Warunkiem rozpo-

⁴⁰ Wyrok ws a z dnia 14 stycznia 2011, sygn. akt VIII SA/Wa 1038/2010, LexPolonica nr 2509477.

⁴¹ Takie stanowiska wyraził również W. Ryms.

⁴² J.P. Tarno [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa: Legalis, 2004.

⁴³ Tak B. Dauter, odmienne stanowisko reprezentuje J.P. Woś wskazując, iż wniesienie wniosku o rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym dopuszczalne jest w każdym czasie przed wyznaczeniem rozprawy. Zdaniem J.P. Wosia dopuszczalne jest również uwzględnienie wniosku wniesionego już po wyznaczeniu terminu rozprawy, jednak sąd nie powinien tego wniosku uwzględnić w sytuacji, gdyby prowadziło to do wydłużenia terminu załatwienia sprawy lub przewlekłości postępowania.

znania sprawy w trybie uproszczonym na wniosek strony jest niezgłoszenie w terminie czternastu dni żądania przeprowadzenia rozprawy przez którąkolwiek ze stron. Jeżeli którąkolwiek strona złoży takie żądanie wniosek z mocy prawa upada. W sytuacji gdy żadna ze stron nie zgłosi żądania przeprowadzenia rozprawy, sędzia sprawozdawca powinien co do zasady w każdym wypadku kierować sprawę do rozpoznania w trybie uproszczonym, chyba że zachodzą okoliczności uniemożliwiające rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym, np. jeżeli strona zgłosiła wniosek o przeprowadzenie dowodu uzupełniającego z dokumentów, zachodzi konieczność osobistego stawiennictwa strony lub charakter sprawy (skomplikowany) wymaga przeprowadzenia rozprawy⁴⁴.

Na posiedzeniu niejawnym powinno nastąpić rozpoznanie sprawy co do jej istoty w składzie sędziowskim jednoosobowym. Rozpoznanie sprawy zarówno w przypadku uwzględnienia skargi, jak i w przypadku jej oddalenia następuje w formie wyroku. Zatem orzeczenie zapadłe w tym trybie powinno zawierać rozstrzygnięcie w kwestii stwierdzenia naruszenia prawa oraz skutków prawnych tego naruszenia. Wyrok wydany w trybie uproszczonym podlega zaskarżeniu w drodze skargi kasacyjnej przewidzianej w zwykłym trybie orzekania. Rozpoznanie sprawy w postępowaniu uproszczonym na posiedzeniu niejawnym nie wyłącza możliwości rozpatrywania wniosków wpadkowych, składanych w tej sprawie, np. o wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu, o przywrócenie uchybionego terminu do dokonania czynności, zawieszenie postępowania czy cofnięcia skargi. Mimo skierowania sprawy do rozpatrzenia w trybie uproszczonym, art. 122 ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi daje możliwość skierowania sprawy do rozpatrzenia na rozprawie. Zgodnie z niniejszym przepisem, sąd rozpoznający sprawę w trybie uproszczonym może przekazać sprawę do rozpoznania na rozprawie. Skierowanie sprawy do rozpoznania na rozprawie daje możliwości wyeliminowania negatywnych konsekwencji, jakie występują w przypadku orzekania w trybie uproszczonym, a więc z wyłączeniem jawności, udziału stron i w składzie jednoosobowym. Sąd może skierować sprawę do rozpoznania na rozprawie zarówno na wniosek którejkolwiek ze stron, jak i z urzędu, jeżeli uzna, że zachodzi konieczność rozpoznania sprawy na rozprawie. Przekazanie sprawy do rozpoznania na rozprawie następuje w formie postanowienia.

Mimo licznych przypadków prowadzenia postępowania w trybie uproszczonym, z danych przedstawionych przez Naczelny Sąd Administracyjny wynika, iż instytucja rozpoznania sprawy na posiedzeniu niejawnym na wniosek strony nie znajduje w praktyce szerszego zastosowania. Skarżący są bowiem zainteresowani osobistym wyłożeniem swoich racji przed sądem i skonfrontowaniem ich ze stanowiskiem organu administracji⁴⁵. Cel, w postaci przyspieszenia rozpoznania

⁴⁴ B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu...*, op. cit.

⁴⁵ Z. Kmiecik, W. Chrościelewski, J.P. Tarno, *Postępowanie mediacyjne i uproszczone przed sądem administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 10.

skargi, mogą zaś oni osiągnąć składając w tym przedmiocie mimo braku odrębnej procedury w sprawach „pilnych” stosowny wniosek⁴⁶.

Celem przedstawienia małej popularności trybu uproszczonego, poniżej przedstawiono statystyki wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie załatwienia spraw w trybie uproszczonym.

Tabela 1. Postępowanie uproszczone – statystyki wojewódzkich sądów administracyjnych⁴⁷

| ROK | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 – I PÓŁ. |
|---------------------------------------|--------------|--------------|--------------|---------------|
| Uwzględnione skargi | 59 | 137 | 139 | 139 |
| Oddalone skargi | 83 | 231 | 169 | 100 |
| Inny sposób załatwienia | – | – | – | 9 |
| SUMA | 142 | 368 | 308 | 248 |
| Sprawy rozpoznane na rozprawie | 47315 | 51455 | 54322 | 27592 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie www.nsa.gov.pl/index.php/pol/Media/Files/2013-1.

Ze statystyk wojewódzkich sądów administracyjnych wynika, że postępowanie uproszczone zaistniało w postępowaniu sądownoadministracyjnym i sądy korzystają z tej instytucji i najprawdopodobniej będą z niej korzystać również w przyszłości. Jednakże ilość skierowanych spraw do rozpoznania w trybie uproszczonym nie jest znacząca, pozytywnym zjawiskiem jest natomiast to, iż ilość spraw rozpoznawanych w trybie uproszczonym utrzymuje się na tym samym poziomie. Wojewódzkie sądy administracyjne wskazują, że skierowanie skargi do załatwienia w trybie postępowania uproszczonego następowało z inicjatywy sądu, organu, a sporadycznie na wniosek pozostałych stron postępowania. Zdarzają się również sytuacje, że strony skarżące nie godziły się na ten tryb postępowania sądowego. Niniejsze statystyki potwierdzają, iż strony z nieufnością podchodzą do rozpoznania sprawy na posiedzeniu niejawnym, jak to ma miejsce w postępowaniu uproszczonym.

Podsumowanie

Mediacja w sprawach publicznych ze względu na specyfikę postępowania administracyjnego czy podatkowego jest znacznie rzadziej wykorzystywana niż w sporach z zakresu prawa cywilnego czy gospodarczego. Również postępowanie uproszczone nie jest w pełni wykorzystywane przed sądy administracyjne

⁴⁶ T. Woś, *Projektowana reforma sądownictwa administracyjnego – niedostatki i zagrożenia oraz propozycje rozwiązań*, „Casus” 2002, nr 23, s. 14.

⁴⁷ <http://www.nsa.gov.pl/index.php/pol/Media/Files/2013-1>.

jak i strony. W świetle przedstawionej powyżej analizy i w oparciu o materiał dotyczący dotychczasowej praktyki sądów w zakresie stosowania instytucji mediacji i trybu uproszczonego należy stwierdzić, iż powyższe instytucje stosowane są przez sądy z dużą ostrożnością i nieufnością. O ile postępowanie uproszczone wykorzystują jeszcze sądy w rozpatrywanych sprawach, to postępowanie mediacyjne praktycznie nie funkcjonuje. Jedną z przyczyn małego zainteresowania mediacją jest znaczne przyspieszenie terminu rozpoznania spraw w sądach administracyjnych w zwykłym trybie oraz niewiedza skarżących na temat tej instytucji. Sądy jak i pełnomocnicy nie informują bowiem skarżącego o możliwości przeprowadzenia postępowania mediacyjnego czy zastosowania trybu uproszczonego. Sądy nie wyjaśniają również, jakie są zasady oraz zalety tych postępowań. Niniejsze okoliczności wpływają na znikomą ilość spraw załatwianych w trybach szczególnych i skutkują zanikaniem tych instytucji w praktyce orzeczniczej w szczególności jest to widoczne w przypadku instytucji mediacji.

SZCZEGÓLNE TRYBY W POSTĘPOWANIU SĄDOWOADMINISTRACYJNYM

Streszczenie

Celem artykułu jest przedstawienie i analiza trybów szczególnych postępowania sądowoadministracyjnego, tj. instytucji mediacji i postępowania uproszczonego. Ustawodawca, projektując postanowienia w zakresie postępowania mediacyjnego i uproszczonego, kierował się potrzebą usprawnienia sądowej kontroli administracyjnej. Postępowanie mediacyjne jest celowe, bowiem jest tańsze, powoduje pogodzenie stron, nie generuje zbędnej pracy aparatu państwa oraz kosztów dla wymiaru sprawiedliwości. W artykule przedstawiono podstawowe informacje na temat postępowania mediacyjnego i uproszczonego oraz dokonano oceny tych trybów w oparciu o analizę statystyk sądów administracyjnych. Mimo że prowadzenie postępowań w szczególnych trybach jest tańsze i realizują zasadę ekonomiki postępowania, praktyka dowodzi, że instytucja mediacji, jak i trybu uproszczonego, nie przyjęła się w sądownictwie administracyjnym, o czym świadczy malejąca liczba spraw załatwianych w tych trybach. Intencją autorki jest wskazanie istoty postępowania mediacyjnego i uproszczonego oraz przedstawienie praktyki sądów w zakresie stosowania trybów szczególnych.

SPECIAL MODES OF JUDICIAL-ADMINISTRATIVE PROCEDURES**Summary**

The aim of the article is to present and analyse particular modes of judicial-administrative procedures, i.e. the institution of mediation and a simplified mode. The legislator's intention of designing statutory provisions of the mediation procedure and the simplified mode was to facilitate administrative supervision by courts. The mediation procedure is appropriate, because it is cheaper, leads to reconciliation of the parties and does not generate unnecessary work for the state apparatus and for justice administration. The article presents basic information on the mediation procedure and the simplified mode. Based on the analysis of the statistics of the administrative courts, the assessment of these modes is performed. Although litigation in particular modes is cheaper and implements the principle of procedural economy, in fact the mediation procedure and simplified mode were not accepted by the administrative judiciary, as evidenced by a decreasing number of cases handled in these modes. The author's intention is to present the idea of the mediation procedure and simplified mode and to show courts' practice of applying those specific modes.

LA VOIE PARTICULIÈRE DANS LA PROCÉDURE JURIDIQUE ET ADMINISTRATIVE**Résumé**

Le but de l'article est de présenter et analyser les voies particulières de la procédure juridique et administrative, c'est-à-dire, l'institution de la médiation ainsi que la procédure simplifiée. En proposant des décisions dans le cadre de la procédure de médiation le législateur a accepté le besoin de bon fonctionnement du contrôle administratif juridique. La procédure de médiation devient donc efficace parce qu'elle est moins chère, finit par réconcilier des deux parties et ne génère pas trop de travail des fonctionnaires ainsi que des coûts de la part de la justice. Dans cet article on présente des informations basiques au sujet de la procédure de médiation et de la procédure simplifiée ainsi qu'on fait l'évaluation de ces deux voies en basant sur des statistiques des cours administratives. Bien que ces procédures de voie particulière soit moins chère et réalise le principe de l'économie de la procédure, la pratique montre que l'institution de la médiation et la procédure simplifiée ne se sont pas bien enracinées dans la jurisprudence administrative parce qu'il y a de moins en moins des causes traitées par ces voies. L'auteur a l'intention alors d'indiquer l'essentiel de la procédure de médiation et de la procédure simplifiée ainsi que de présenter la pratique des cours dans le cadre d'application des voies particulières.

ОСОБЫЕ ПОРЯДКИ СУДЕБНО-АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОИЗВОДСТВА

Резюме

Целью статьи является представление и анализ особых порядков судебно-административного производства, то есть института медиации и упрощённого производства. Законодатель, создавая проекты постановлений в сфере медиативного и упрощённого производства, руководствовался необходимостью совершенствования судебного административного контроля. Медиативное производство является целенаправленным, поэтому оно дешевле, приводит к примирению сторон, не создаёт лишней работы для государственного аппарата, а также расходов для правосудия. В статье представлены основные информации на тему медиативного и упрощённого производства, а также произведена оценка этих порядков на основании анализа статистических данных административных судов. Несмотря на то, что ведение производства в условиях особых порядков дешевле и осуществляет принцип экономии производства, практика показывает, что как институт медиации, так и упрощённого порядка, не прижился в системе административных судов, о чём свидетельствует убывающее количество дел, оформляемых в этих порядках. Намерением автора является указание на сущность медиативного и упрощённого производства, а также представление судебной практики в области применения особых порядков.