

Między sądem a dialogiem: alternatywne rozwiązywanie sporów administracyjnych w świetle standardów Rady Europy



Bartłomiej Chludziński

Doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu.

✉ bartekch@umk.pl

<https://orcid.org/0000-0001-9483-7976>

Between Judicial Proceedings and Dialogue – Alternative Approaches to Resolving Administrative Disputes under Council of Europe Standards

The article discusses alternative methods of resolving administrative disputes in the context of Recommendation No. R (2001)9 of the Committee of Ministers of the Council of Europe. It explores various approaches such as mediation, conciliation, arbitration, negotiated settlements, and internal review of administrative acts, emphasizing their role in preventing and resolving conflicts between public administration and private entities. The article outlines potential benefits, such as reducing the burden on courts, enhancing public participation, and increasing administrative efficiency. Using Poland as a case study, the author examines the implementation of ADR methods in light of existing legal regulations, such as the Administrative Procedure Code. The article highlights the limited use of administrative mediation and the need to promote it.

Słowa kluczowe: alternatywne metody rozwiązywania sporów, ADR, spory administracyjne, mediacja, administracja publiczna

Key words: alternative dispute resolution (ADR), administrative disputes, mediation, public administration

[https://doi.org/10.32082/fp.1\(85\).2025.1306](https://doi.org/10.32082/fp.1(85).2025.1306)

1. Wprowadzenie

Rozwój alternatywnego rozwiązywania sporów (*alternative dispute resolution* – ADR) w Europie oparty jest na modelu implementacji. Wdrożenie koncepcji ADR następowało tu w drodze przeniesienia jej z innych systemów prawnych (przede wszystkim ze Stanów Zjednoczonych) najpierw przez poszczególne państwa, a następnie w oparciu o wspólne projekty

realizowane w ramach organizacji międzynarodowych, takich jak Unia Europejska czy Rada Europy (RE)¹. Istotną rolę w zakresie wdrażania idei alternatywnego rozwiązywania sporów w kontekście działania administracji publicznej odgrywa

¹ Szerzej zob. J. Jakubiak-Mirończuk, *Alternatywne a sądowe rozstrzyganie sporów cywilnych*, Warszawa 2008, s. 24–25.

druga z nich. To na forum Rady Europy rozpoczęła się dyskusja, a następnie zostały podjęte prace związane z wdrażaniem metod polubownego rozwiązywania sporów w systemach prawnych państw członkowskich RE. Nadrzędnym celem tej aktywności było i jest budowanie społeczeństwa obywatelskiego poprzez kreowanie

*pro foro externo*⁴. W ich drodze rządy państw członkowskich RE zajmują wspólne i jednomyślne stanowisko na dany temat, wyznaczają standardy zachowania w danej dziedzinie oraz formułują oczekiwania w stosunku do członków Rady. Stąd ujęcie jakiegoś zagadnienia w prawną formę zalecenia należy uznać za doniosłe⁵.



Alternatywne metody rozwiązywania sporów administracyjnych są kluczowym narzędziem w kształtowaniu dialogu między obywatelami a administracją publiczną. Dzięki ich zastosowaniu możliwe jest zwiększenie partycypacji społecznej i wzmocnienie zaufania do instytucji publicznych.

mechanizmów dialogu społecznego. Ma to szczególne znaczenie w sferze stosunków między obywatelami a administracją publiczną. Idea dialogu społecznego zakłada włączanie poszczególnych jednostek i całego społeczeństwa do procedur podejmowania decyzji administracyjnych. Jednocześnie instytucje prawa oparte na dialogu zapewniają czynny udział podmiotów administrowanych w procesie rozwiązywania sporów stanowiących niekiedy skutek decyzji administracji publicznej².

Standaryzacja ADR w Europie przybiera postać m.in. zaleceń Komitetu Ministrów Rady Europy dotyczących wykorzystywania różnych procedur partycypacyjnych, w tym mediacji oraz innych form rozwiązywania sporów opartych na aktywności stron postępowania³.

Z punktu widzenia form działania organów organizacji międzynarodowych zalecenia Komitetu Ministrów to jednostronne akty Rady Europy mające formę uchwał

Jedną z podstawowych funkcji zaleceń Komitetu Ministrów Rady Europy jest ujednolicanie prawa państw członkowskich. Zatem zalecenia jako takie stanowią instrument harmonizacji tego prawa i umożliwiają osiągnięcie większej jedności pomiędzy państwami⁶. Zalecenia mogą również pełnić funkcję normatywną. Dzieje się tak, kiedy w ich treści odnajdujemy normy, które formułują oczekiwania dotyczące konkretnego zachowania ich adresatów. Jednak większość zaleceń nie pełni wzmiankowanej funkcji – zamieszcza się w nich jedynie postulaty, sugestie lub zachętę do określonych działań⁷.

² Por. H. Machińska, *Wstęp*, w: *Mediacja w sprawach administracyjnych*, red. H. Machińska, Warszawa 2007, s. 8.

³ Do procedury partycypacyjnej odwołano się wprost w Zaleceniu nr R (87)16 z 17 września 1987 r., w sprawie procedur administracyjnych dotyczących dużych grup osób (*Recommendation No. R (87)16 of the Committee of Ministers on Administrative Procedures Affecting a Large Number of Persons*). Teksty zaleceń oraz innych dokumentów Rady Europy powoływanych w tym tekście są dostępne w bazie danych pod adresem: <https://wcd.coe.int> (dostęp: 3.01.2025).

⁴ Por. W. Czapliński, A. Wyrozumski, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2014, s. 234; J. Menkes, A. Wasilkowski, *Organizacje międzynarodowe. Prawo instytucjonalne*, Warszawa 2010, s. 317; M. Balcerzak, *Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy jako forma pozatraktatowej działalności normatywnej i harmonizującej w dziedzinie praw człowieka*, w: *Rada Europy – 60 lat na rzecz jedności europejskiej*, red. I. Głuszyńska, K. Lankosz, Bielsko-Biała 2009, s. 8.

⁵ Por. F. Benoît-Rohmer, H. Klebes, *Prawo Rady Europy. W stronę ogólnoeuropejskiej przestrzeni prawnej*, przeł. M.A. Nowicki, Warszawa 2006, s. 121.

⁶ Tamże.

⁷ Poza funkcją normatywną i harmonizującą zalecenia Komitetu Ministrów RE mogą pełnić jeszcze funkcję sygnalizacyjną i dydaktyczną. Więcej na temat tych funkcji zob. M. Balcerzak, *Zalecenia Komitetu Ministrów...*, s. 15–16.

Dyskusyjne (tak jak samo pojęcie) jest traktowanie zaleceń jako elementu tzw. miękkiego prawa (*soft law*); chociaż często wskazuje się je jako przykład instrumentów *quasi-prawnych*⁸. Nie wdając się w głębsze rozważania na ten temat, należy stwierdzić, że zalecenia Komitetu Ministrów nie są źródłem prawa międzynarodowego. W związku z tym, oceniając ich charakter prawny, można przyjąć, że nie są one prawnie obowiązujące⁹ ani nie tworzą zobowiązań międzynarodowych¹⁰. Podnosi się jednak, że z uwagi na konsensus towarzyszący ich uchwalaniu, aktom tym można przypisać pewien „autorytet moralny”, przez co oddziałują one na systemy prawa krajowego państw członkowskich Rady Europy „tworząc zobowiązania polityczne o semi-imperatywnym charakterze”¹¹.

Aktem, w którym Komitet Ministrów przedstawił zgodne stanowisko dotyczące zastosowania pozasądowych metod rozwiązywania sporów w administracji publicznej, jest Zalecenie R (2001)9 o alternatywach dla sądowego rozstrzygania sporów między władzami administracyjnymi a podmiotami prywatnymi¹². Dokument

ten był już przedmiotem mojego zainteresowania i tematem wcześniejszych publikacji¹³. Tym razem celem opracowania jest szczegółowa analiza poszczególnych metod rozwiązywania i prewencji sporów administracyjnych wskazanych w Zaleceniu i w Memorandum. Tym samym opracowanie może posłużyć jako materiał źródłowy do dalszych badań w zakresie realizacji idei alternatywnego rozwiązywania sporów w administracji publicznej.

2. Przedmiot Zalecenia nr R (2001)9 o alternatywach dla sądowego rozstrzygania sporów między władzami administracyjnymi a podmiotami prywatnymi

Przedmiotem Zalecenia nr R (2001)9 są alternatywne w stosunku do postępowania sądowego metody rozwiązywania sporów administracyjnych. Wzmiankowane metody stanowią alternatywę dla autorytatywnego rozstrzygnięcia sądu¹⁴. Oznacza to, że Zalecenie nr R (2001)9 dotyczy tylko alternatyw dla postępowania sądowego w sferze administracyjnej i obejmuje swym zakresem przedmiotowym spory pomiędzy władzami administracyjnymi a podmiotami prywatnymi – nazywane tu sporami administracyjnymi (*administrative dispute*)¹⁵. Termin „spór administracyjny”¹⁶ znajduje się w preambule Zalecenia nr R (2001)9 oraz w Memorandum wyjaśniającym (dalej: Memorandum) opracowanym dla

⁸ Na temat problematyki zaleceń Komitetu Ministrów RE w kontekście europejskiego *soft law* zob.: A. Wyrozumski, *Instrumenty międzynarodowe niewiążące prawnie* (*'soft law'* lub *'flexible law'*), w: *Współczesne wyzwania europejskiej przestrzeni prawnej. Księga pamiątkowa dla uczczenia 70. urodzin Profesora Eugeniusza Piontka*, red. A. Łazowski, R. Ostrowski, Kraków 2005, s. 607–644; M. Balcerzak, *Zalecenia Komitetu Ministrów...*, s. 9–10; R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2015, s. 113–114.

⁹ Na temat różnicy pomiędzy normatywną treścią uchwały organizacji międzynarodowej a jej obowiązaniem zob. K. Skubiszewski, *Rola niewiążących uchwał normatywnych w prawotwórstwie międzynarodowym*, „Państwo i Prawo” 1986, z. 1, s. 34–45.

¹⁰ M. Balcerzak, *Zalecenia Komitetu Ministrów...*, s. 10.

¹¹ J. Dobkowski, *Kodeks dobrej administracji Rady Europy* (geneza – charakter – treści), w: *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 133–134; Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2010, s. 64. Podobnie F. Benoît-Rohmer, H. Klebes, *Prawo Rady Europy...*, s. 121.

¹² Zalecenie nr R (2001) z 5 września 2001 r. o alternatywach dla sądowego rozstrzygania sporów między władzami administracyjnymi a podmiotami prywatnymi (*Recommendation No. R (2001)9 of the Committee of Ministers of the Council of Europe on Alternatives to Litigation Between Administrative Authorities and Private Parties*), dalej: Zalecenie nr R (2001)9.

¹³ Zob. B. Chłodziński, *O potrzebie alternatyw dla sądowego rozstrzygania sporów pomiędzy władzami administracyjnymi a podmiotami prywatnymi w świetle Zalecenia Komitetu Rady Ministrów R (2001)9*, „Studia Prawa Publicznego” 2018, nr 4, s. 87 i n.; tenże, *Administracja publiczna a alternatywne metody rozwiązywania sporów*, Toruń 2021, *passim*.

¹⁴ Por. A. Skóra, *Nowe sposoby rozstrzygania sporów* (*'litigation'*) między organami administracji publicznej a osobami prywatnymi w świetle rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy nr R (2001)9 z dnia 5 września 2001 r., „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, t. 13, s. 301.

¹⁵ Zob. np. Zalecenie nr R (2001)9, pkt 6–9; Memorandum, pkt 6, 30, 98, 101. Załącznikiem do wskazanych dokumentów jest Raport końcowy (*Summary Report*) dotyczący stosowania alternatywnych w stosunku do postępowania sądowego metod rozwiązywania sporów pomiędzy władzami administracyjnymi a osobami prywatnymi w niektórych państwach członkowskich Rady Europy (dalej: Raport).

¹⁶ Szerzej na temat pojęcia sporu administracyjnego zob. B. Chłodziński, *Administracja publiczna...*, s. 21–37.

tego aktu, jednakże pojęcie to nie zostało zdefiniowane w żadnym z tych dokumentów¹⁷.

Z uwagi na różne tradycje administracyjne i systemy prawne państw członkowskich Rady Europy w Zaleceniu nr R (2001)9 znalazły się tylko wybrane alternatywne metody rozwiązywania sporów administracyjnych; tj. takie, które można było pogodzić z tymi tradycjami i tymi systemami¹⁸. Zaliczono do nich:



Zastosowanie alternatywnych metod rozwiązywania sporów, takich jak mediacja czy arbitraż, może usprawnić funkcjonowanie administracji publicznej i odciążyć sądy. Pozwala to nie tylko oszczędzać czas i zasoby, ale także budować pozytywny wizerunek administracji jako instytucji otwartej na dialog.

- wewnętrzną kontrolę aktów administracyjnych (*internal review*);
- postępowanie pojednawcze/koncyliację (*conciliation*);
- mediację (*mediation*);
- ugodę (*negotiated settlement*);
- arbitraż (*arbitration*)¹⁹.

Według Marii Conceição Oliveiry z zaprezentowanego katalogu wykluczona powinna zostać wewnętrzna kontrola aktów administracyjnych. Autorka ta stwierdza bowiem, że arbitraż, mediacja czy negocjacje zmierzające do zawarcia ugody są „prywatnymi” procedurami pozasądowymi i jako takie stanowią alternatywę dla drogi sądowej. Strony sporu administracyjnego uczestniczą w tych postępowaniach samodzielnie lub za pośrednictwem bezstronnej osoby trzeciej. Natomiast przy wewnętrznej kontroli aktów administracyjnych podmiot prywatny nie ma wpływu na rezultat postępowania.

¹⁷ Zalecenie nr R (2001)9 nie dotyczy zatem pozasądowych metod rozwiązywania sporów wykorzystywanych w innych gałęziach prawa, czyli w prawie cywilnym lub prawie karnym. Zob. Memorandum, pkt 49; Raport, pkt 121.

¹⁸ Zob. Memorandum, pkt 35.

¹⁹ Zalecenie nr R (2001)9, sekcja I.1.i–ii.

Wynik kontroli jest rezultatem samodzielnych ustaleń władzy administracyjnej, która ponownie analizuje podjęty akt²⁰.

Ponadto w Memorandum podkreślono znaczenie rzecznika (*ombudsman*), którego działalność może być również rozważana w kontekście alternatywnego rozwiązywania sporów administracyjnych. Jednak z uwagi na to, że instytucji tej Rada Europy poświęciła kilka

osobnych aktów, postanowiono nie włączać regulacji dotyczących przedmiotowego zagadnienia do Zalecenia R (2001)9²¹.

²⁰ Zob. M. Conceição Oliveira, *Prace Komisji na rzecz Efektywności Wymiaru Sprawiedliwości (CEPEJ) w zakresie mediacji. Opracowanie wytycznych służących usprawnieniu wdrażania Zalecenia Rec (2001)9 dotyczącego sporów między władzami administracyjnymi a osobami fizycznymi*, w: *Mediacja w sprawach...*, s. 28. Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne...*, s. 176 odnosząc się do uwag M. Conceição Oliveiry, przyjął, że na takie stanowisko mogło mieć wpływ „przeświadczenie o braku elementu dobrowolności działania stron, pozwalającego zaliczyć kontrolę wykonywaną w trybie administracyjnym do alternatywnych form rozwiązywania sporów prawnych”.

²¹ Aktami, o których mowa są: Rezolucja (85)8 z 23 września 1985 r. w sprawie współpracy między Rzecznikami Praw Obywatelskich państw członkowskich oraz między nimi a Radą Europy (*Resolution (85)8 on Co-Operation Between the Ombudsmen of Member States and Between Them and the Council of Europe*); Zalecenie R (85)13 z 23 września 1985 r. w sprawie instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich (*Recommendation No. R (85)13 of the Committee of Ministers to Member States on the Institution of the Ombudsman*); Zalecenie R (97)14 z 30 września 1997 r. w sprawie ustanowienia niezależnych instytucji krajowych w zakresie promocji

Pomimo swej różnorodności objęte regulacją Zalecenia nr R (2001)9 metody rozwiązywania sporów administracyjnych (z wyjątkiem wewnętrznej kontroli aktów administracyjnych) mają pewną wspólną cechę, otóż kładą one nacisk na aktywne współdziałanie podmiotów pozostających w sporze w celu wspólnego rozwiązania tego sporu i doprowadzenia do pogodzenia ze sobą różnych interesów²².

Okoliczności determinujące wybór wyżej wymienionych metod miały wpływ na ich definiowanie. Jak się bowiem okazało w trakcie prac nad przygotowywaniem Zalecenia nr R (2001)9, metody rozwiązywania sporów, do których się ono odwołuje, były (i nadal pozostają) rozmaicie ujmowane w państwach członkowskich Rady Europy. W związku z tym, projektując definicje poszczególnych alternatywnych metod rozwiązywania sporów, należało uwzględnić to, że w krajach Rady Europy niektórym pojęciom nadaje się swoiste znaczenia, inne zaś, takie jak np. mediacja i koncyliacja, traktowane są synonimicznie. Ponadto nie wszystkie spośród metod rozwiązywania sporów były znane w poszczególnych systemach prawa krajowego²³. Analiza Raportu może prowadzić do wniosku, że odmienne postrzeganie środków alternatywnych w krajach RE podyktowane jest różnym stopniem zaawansowania funkcjonowania systemu sądownictwa administracyjnego oraz rozwojem specyficznych rozwiązań w zakresie środków alternatywnych, jakie obowiązują w ustawodawstwie krajowym. Tak np. w krajach centralnej i wschodniej Europy, w których przed transformacją ustrojową postawienie władzy publicznej przed sądem było niemożliwe lub bardzo utrudnione, w momencie uchwalania Zalecenia nr R (2001)9 priorytetem było budowanie lub wzmocnienie systemu sądownictwa administracyjnego, a nie tworzenie alternatyw dla tego rodzaju sądów. W innych krajach, takich jak Finlandia czy Norwegia, w których system sądownictwa administracyjnego działa w satysfakcjonujący sposób, potrzeba wprowadzania alternatywnych środków rozwiązywania sporów wydawała się z kolei nieuzasadniona.

i ochrony prawa człowieka (*Recommendation No. R (97)14 of the Committee of Ministers to Member States on the Establishment of Independent National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*). Zob. Memorandum, pkt 35, 59.

²² Por. A. Skóra, *Nowe sposoby...*, s. 301.

²³ Memorandum, pkt 36, 43.

Natomiast przykładem szczególnego podejścia do kwestii środków alternatywnych stała się Belgia, w której wprowadzanie kolejnych rozwiązań na tym polu był najczęściej dyktowane bieżącymi potrzebami i przebiegało w sposób przypadkowy (*hazard development*) i nieustrukturyzowany²⁴.

Biorąc pod uwagę powyższe trudności i płynące stąd zagrożenie dla jednomyślności przy uchwalaniu Zalecenia nr R (2001)9, zdecydowano się nie zamieszczać definicji metod alternatywnych w samym Zaleceniu nr R (2001)9. Znalazły się one w związku z tym w treści Memorandum. W Zaleceniu nr R (2001)9 wskazano natomiast cechy szczególne każdej z alternatyw²⁵. Poniżej znajduje się charakterystyka poszczególnych metod alternatywnego rozwiązywania sporów administracyjnych dokonana w świetle postanowień Zalecenia R (2001)9 oraz Memorandum.

2.1. Wewnętrzna kontrola aktów administracyjnych

Wewnętrzna kontrola aktów administracyjnych to rodzaj procedury odwoławczej/rewizyjnej prowadzonej przed właściwym organem administracji publicznej²⁶. Wskazana metoda ma umożliwić organom ponowne rozważenie podjętego aktu, przy czym przesłanką kontroli wewnętrznej może być celowość aktu (*expediency*) lub/i jego legalność (*legality*).

Celem wewnętrznej kontroli jest korekta aktu administracyjnego lub/i wypłata odszkodowania za szkody będące jego skutkiem. Powinna być ona możliwa do przeprowadzenia w stosunku do każdego aktu

²⁴ Zob. Raport, pkt 123; a także H. Prasman, *The Situation in Belgian Law*, w: *Alternatives to Litigation Between Administrative Authorities and Private Parties: Conciliation, Mediation and Arbitration*, Strasbourg 2000, s. 107.

²⁵ Takie rozwiązanie jest typowym zabiegiem towarzyszącym uchwalaniu zaleceń Komitetu Ministrów, „państwa są bowiem skłonne do dalej idących kompromisów przy sformułowaniu zawartych w tekście wyjaśniającym, w odróżnieniu od treści norm/standardów zawartych w samym zaleceniu” – tak M. Balcerzak, *Zalecenia Komitetu Ministrów...*, s. 13.

²⁶ Memorandum, pkt 38. Taką kontrolę przewiduje ustawodawstwo Andory, Belgii, Bułgarii, Chorwacji, Republiki Czeskiej, Finlandii, Gruzji, Grecji, Mołdawii, Norwegii, Polski, Portugalii, Rumunii, Rosji, Węgier, Wielkiej Brytanii, Włoch i Turcji. Zob. Raport, pkt 150.

administracyjnego²⁷. Postanowienie o jej wszczęciu oraz nadzorowanie tego procesu powinny zostać powierzone właściwemu organowi. W zależności od systemu prawnego państwa członkowskiego RE organem właściwym dla kontroli wewnętrznej może być organ, który wydał kwestionowany akt, organ wyższego stopnia lub organ, który został do tego celu specjalnie wyznaczony²⁸.

Przedmiotowa kontrola jest zatem przykładem kontroli, która w polskiej nauce prawa nazywana jest kontrolą wewnątrzadministracyjną i jest realizowana w wariantach autokontroli lub kontroli wykonywanej przez właściwy organ administracji publicznej względem innej jednostki organizacyjnej administracji publicznej²⁹. Przeprowadzenie takiej kontroli może być obligatoryjnym, wstępnym warunkiem wszczęcia postępowania sądowego³⁰.

2.2. Koncyliacja oraz mediacja

W przypadku koncyliacji i mediacji rozumienie tych pojęć w państwach członkowskich Rady Europy nie przedstawia się jednolicie. Z jednej strony, jak zostało już zaznaczone, terminy te uznawane są za synonimiczne, a obie metody traktuje się jako tożsame sposoby rozwiązywania sporów. Z drugiej zaś dokonuje się rozróżnienia między nimi; przy czym to, co w jednym z państw członkowskich nazywa się mediacją, w innym nosi miano koncyliacji, i odwrotnie. Maria Conceição Oliveira nie bez słuszności stwierdza, że definicje mediacji i koncyliacji opracowane na potrzeby Zalecenia nr R (2001)9 różnią się od powszechnego rozumienia tych pojęć. Według tej autorki, jakkolwiek powszechnie przyjmowana definicja koncyliacji nie jest zupełnie klarowna, to jednak co do zasady odpowiada definicji mediacji przyjętej w Zaleceniu³¹. Taki stan rzeczy wynika z faktu, że koncyliacja

i mediacja posiadają wiele cech wspólnych. Przegląd istniejących w krajach RE ujęć tego zagadnienia pozwolił wskazać w Memorandum na podobieństwa tych dwóch metod rozwiązywania sporów. Dlatego zasadne będzie ich jednoczesne omówienie.

W pierwszej kolejności można stwierdzić, że koncyliacja i mediacja mają podobny charakter. Są to procedury pozasądowe oparte na zaangażowaniu osoby trzeciej, która pośrednicząc pomiędzy stronami, zbliża ich stanowiska w celu osiągnięcia porozumienia. Rozwiązanie sporu nie jest przy tym wiążące dla stron w tym sensie, że jego gwarancji nie stanowi przymus państwowy. Oznacza to, że rezultat postępowania pojednawczego lub mediacji to ugoda pozostająca w gestii stron. Realizacja porozumienia wynika z tego, że rozwiązanie jest akceptowane przez strony sporu i wykonywane w sposób dobrowolny³².

Wspólne dla procesu koncyliacji i mediacji są także sposoby wszczęcia postępowania. Wyróżniono tu trzy warianty. Po pierwsze, koncyliacja lub mediacja mogą być wszczęte na wniosek jednej ze stron sporu. Po drugie, dopuszczalne jest inicjowanie obu metod na wniosek sądu. W końcu po trzecie, koncyliacja lub mediacja mogą być obowiązkowe z mocy prawa. Niezależnie od wariantów inicjowania procedury koncyliacyjnej lub mediacyjnej przeprowadzenie takiego postępowania możliwe jest tylko wówczas, gdy wszystkie strony sporu złożą w tym zakresie zgodne oświadczenie woli³³. W obu przypadkach dostrzegalna jest zatem zasada dobrowolności wszczęcia postępowania. Dokonując analizy sposobów wszczęcia koncyliacji lub mediacji, podkreślono, że ich stosowanie w sporach wynikających z umów nie musi być poprzedzone sporządzeniem odpowiedniej klauzuli w umowie będącej źródłem sporu³⁴.

O pewnych podobieństwach można mówić również w zakresie sporów administracyjnych poddawanych procesowi koncyliacji lub mediacji. Analizując sprawy będące przedmiotem takich postępowań, dostrzeżono,

²⁷ Zalecenie nr R (2001)9, sekcja III.1.i; Memorandum, pkt 86–88. Zob. także Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne...*, s. 177.

²⁸ Zalecenie nr R (2001)9, sekcja III.1.iii; Memorandum, pkt 39, 86.

²⁹ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2018, s. 439.

³⁰ Zob. Zalecenie nr R (2001)9, sekcja III.1.ii; Memorandum, pkt 87. Takie rozwiązanie przyjęto w np. w Bułgarii, Rumunii czy Turcji. Jednakże w takich krajach, jak Finlandia czy Szwajcaria, wewnętrznej kontroli aktów administracyjnych nadaje się charakter fakultatywny z preferencją dla środków ochrony sądowej. Zob. Raport, pkt 151.

³¹ M. Conceição Oliveira, *Prace Komisji...*, s. 29.

³² Memorandum, pkt 44, 89, 91–92; zob. także Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne...*, s. 178.

³³ Zalecenie nr R (2001)9, sekcja III.2.i.

³⁴ W ten sposób zwrócono uwagę na różnicę pomiędzy koncyliacją i mediacją a arbitrażem. Przeprowadzenie postępowania arbitrażowego wymaga bowiem odpowiedniego zapisu w treści umowy – tzw. klauzuli arbitrażowej (*arbitration clause*). Zob. Memorandum, pkt 89, 110.

że w państwach członkowskich Rady Europy metody te najczęściej stosowano w przypadku sporów wynikających z dyskrejonalnych działań administracji publicznej. Znajdowały one jednak swoje zastosowanie także w sporach będących następstwem działań związanych prawem, a więc w takich, w których nie odwoływano się do dyskrejonalności (*without exercising discretion*). Jako przykład takich spraw przywoływano spory podatkowe oraz spory związane z nieuprawnionym zajęciem nieruchomości publicznej przez protestujących. Koncyliację stosuje się w Portugalii dla rozwiązywania sporów na gruncie zamówień publicznych (*public contracts*). Podobnie w Belgii, gdzie koncyliację, ale również mediację wykorzystuje się do rozwiązywania sporów związanych z funkcjonowaniem systemu zamówień publicznych oraz w sprawach z zakresu ochrony środowiska. W Estonii są one elementem postępowania wyłączeniowego; w tym trybie można ustalić wysokość odszkodowania pieniężnego, do którego ma prawo wyłączeniowy podmiot. We Włoszech koncyliację (która faktycznie odpowiada mediacji w rozumieniu Zalecenia nr R (2001)9) stosuje się dla rozwiązywania publicznych sporów pracowniczych (*public employment disputes*). Postępowanie pojednawcze prowadzi w tym przypadku właściwy wojewódzki urząd pracy (*provincial labour office*)³⁵.

W przypadku koncyliacji lub mediacji podobnie kształtują się również kwestie związane z podmiotem, któremu powierza się prowadzenie jednego z przedmiotowych postępowań. W Memorandum wyjaśniono, że koncyliatorem lub mediatorem może być podmiot administracji publicznej, w którego zakresie właściwości mieści się sprawa będąca źródłem sporu. Podmiot taki w celu rozwiązania sporu może powierzyć obowiązki mediatora lub koncyliatora pojedynczym osobom, może powołać komisję pojednawczą lub mediacyjną albo zadanie to zlecić konkretnej jednostce organizacyjnej (*administrative department*), która odpowiada za dany rodzaj spraw³⁶. W Belgii istnieje wielu mediatorów w sektorze publicznym powołanych dla rozwiązywania specyficznych konfliktów ujawniających się w związku z funkcjonowaniem przedsiębiorstw publicznych wyposażonych

przez tamtejsze prawo w zakres znacznej autonomii (kolej państwowa, poczta). Jednak na podkreślenie zasługuje ustanowienie urzędu dwóch stałych mediatorów na szczeblu federalnym; jeden z mediatorów federalnych jest francuskojęzyczny, drugi załatwia sprawy w języku flamandzkim. W Estonii mediację w sprawach wyłączeniowych prowadzi wojewoda/gubernator okręgu (*governor of the county*), na terenie którego położona jest wyłączeniowa nieruchomość. Na Litwie natomiast stworzono system pozasądowego rozwiązywania sporów administracyjnych oparty na niezależnych od siebie komisjach tworzonych na szczeblu lokalnym (fakultatywnie), powiatowym i krajowym (obligatoryjnie)³⁷.

Przed koncyliatorem i mediatorem stawia się podobne wymagania odnośnie do kwalifikacji związanych z pełnieniem funkcji. Osoby takie muszą posiadać wiedzę w zakresie rozwiązywania sporów, w tym umiejętności negocjacyjne, oraz reprezentować wysokie kompetencje interpersonalne, komunikacyjne i perswazyjne. Jednocześnie należy od nich oczekiwać znajomości prawa administracyjnego. Wykonując swoje obowiązki, zarówno koncyliator, jak i mediator winni kierować się zasadami bezstronności, niezależności i poufności. Rękojmnią spełnienia tych wymagań powinno być odpowiednie przeszkolenie³⁸. Zaangażowanie koncyliatora i mediatora w rozwiązanie sporu administracyjnego polega na przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego, a po uzyskaniu niezbędnych informacji – na przeprowadzeniu ze stronami spotkań indywidualnych i sesji wspólnych³⁹.

Rozważając kwestię rozwiązywania sporów administracyjnych, w Zaleceniu nr R (2001)9 i Memorandum podkreślono, że ani koncyliator, ani mediator nie mogą uchylać aktów administracyjnych. Mogą oni jednak dokonać oceny legalności spornego aktu lub zająć stanowisko dotyczące praktycznych aspektów jego realizacji (*expediency*), mogą też inaczej oszacować skutki, jakie on przyniesie. W związku z powyższym wydaje się, że koncyliator lub mediator mogą wypowiadać się co do zgodności z prawem oraz słuszności aktu administracyjnego. W przypadku negatywnej oceny legalności bądź

³⁵ Zob. Memorandum, pkt 93; Raport, pkt 157–159, 161–162, 166.

³⁶ Memorandum, pkt 94–95.

³⁷ Zob. Raport, pkt 165–169.

³⁸ Memorandum, pkt 94, 97.

³⁹ Por. Zalecenie nr R (2001)9, sekcja III.2.ii; Memorandum, pkt 97.

skuteczności koncyliator lub mediator mogą nakłaniać organ administracji publicznej, aby ten uchylił, wycofał lub zmienił sporny akt. Przygotowując Zalecenie nr R (2001)9, rozważano, czy skutek udanej koncyliacji lub mediacji powinien stanowić uzasadnienie dla spornego aktu administracyjnego. W szczególności

a nie w trakcie postępowania. Zadaniem koncyliatora oraz mediatora jest zbliżanie stanowisk stron. Jednak w zakończeniu postępowania koncyliator może jedynie stwierdzić, że porozumienie zostało lub nie zostało zawarte, natomiast od mediatora należy oczekiwać wskázówek i zaleceń co do porozumienia⁴³.



Mediacja (koncyliacja) zmienia model komunikacji w administracji publicznej. Daje stronom możliwość otwartej, bezpośredniej rozmowy i wypracowania wspólnych rozwiązań. Dzięki wsparciu neutralnej osoby trzeciej można uzyskać konsensus dla załatwienia sprawy w granicach obowiązującego prawa.

zastanawiano się na tym, czy zgoda na rozwiązanie osiągnięte w drodze postępowania pojednawczego lub mediacji czyni zadość obowiązкови uzasadnienia aktu administracyjnego. Rozwiązaniem tego dylematu stała się konstatacja, że efekty koncyliacji lub mediacji są niewiążące dla osób trzecich. Wobec tego należy przyjąć, że koncyliacja i mediacja nie mają wpływu na aktualizację obowiązku uzasadnienia aktu administracyjnego⁴⁰.

Należy jednak podkreślić, że celem koncyliacji czy mediacji nie jest kontrola aktów administracyjnych pod względem ich zgodności z prawem, ta bowiem pozostaje domeną sądów. Celem postępowania pojednawczego i mediacji pozostaje rozwiązanie sporu, które niekiedy może dokonywać się poprzez odwołanie do argumentu z oceny prawnej, jakiej dokona koncyliator lub mediator⁴¹.

Na potrzeby Zalecenia nr R (2001)9 uznano jednak, że należy wskazać różnicę pomiędzy koncyliacją i mediacją i traktować je jako odmienne, alternatywne metody rozwiązywania sporów⁴². Poszukując odrębności pomiędzy nimi, zauważono, że różnice ujawniają się na koniec,

Podmiot przyjmujący na siebie obowiązki koncyliatora pomaga zatem stronom sporu administracyjnego osiągnąć porozumienie poprzez usuwanie różnic pomiędzy nimi. Koncyliator ustala okoliczności sprawy oraz istotę sporu, a następnie zachęca strony do ustalenia punktów porozumienia (*discover points of agreement*). Postępowanie kończy się więc opracowaniem raportu przez koncyliatora. Raport może posłużyć stronom do przygotowania umowy kończącej spór⁴⁴. Postępowanie mediacyjne zmierza natomiast do opracowania wytycznych, a nawet – na wniosek stron – konkretnego rozwiązania sporu. Powinnością mediatora jest w związku z tym przygotowanie propozycji rozwiązania kończącego spór administracyjny w formie sporządzonej przez niego opinii lub rekomendacji. Rozwiązanie to nie jest co prawda wiążące dla stron sporu, może jednak faktycznie skłonić je do zawarcia porozumienia⁴⁵.

W związku z powyższym koncyliację określono jako pozasądowe postępowanie z udziałem osoby trzeciej, którego celem jest doprowadzenie stron do osiągnięcia obopólnie akceptowalnego rozwiązania (*a non-judicial procedure involving a third party which aims to bring the*

⁴⁰ Memorandum, pkt 41, 100.

⁴¹ Por. Zalecenie nr R (2001)9, sekcja III.2.iii; Memorandum, pkt 93, 100.

⁴² Por. Memorandum, pkt 43–44.

⁴³ Por. tamże, pkt 90–91.

⁴⁴ Tamże, pkt 98.

⁴⁵ Tamże, pkt 91–99.

parties to a mutually acceptable solution)⁴⁶. Natomiast mediacja to pozasądowe postępowanie z udziałem osoby trzeciej; osoba ta proponuje rozwiązanie sporu, formułując niewiążące opinie lub zalecenia (*a non-judicial procedure involving a third party who proposes a solution to the dispute in the form of a non-binding opinion or recommendation*)⁴⁷.

2.3. Ugoda

Kolejną alternatywną metodą rozwiązywania sporów administracyjnych mieszczącą się w zakresie przedmiotowym Zalecenia nr R (2001)9 jest ugoda. W Memorandum wskazano, że jest ona z natury aktem (*is inherently an act*) – umową będącą wynikiem postępowania (koncyliacji, mediacji lub jakiegokolwiek innej procedury), które prowadzi do zakończenia sporu w sposób polubowny⁴⁸. Strony sporu administracyjnego, które zawierają ugodę i w ten sposób kończą spór, powinny zobowiązać się do jej wykonania. W tym zobowiązaniu do realizacji ugody wyraża się wiążący dla stron sporu (*binding upon them*) charakter tego aktu⁴⁹.

w pełnomocnictwo umożliwiające im zawarcie ugody w imieniu organu, który reprezentują⁵⁰.

Do pierwszej z zasygnalizowanych w Zaleceniu nr R (2001)9 kwestii odniesiono się w Memorandum, wskazując na szczególny charakter zobowiązań pieniężnych, które mogłyby stać się przedmiotem ugody. W krajach systemu *civil law* co do zasady wykluczono, aby rozwiązanie sporu administracyjnego w drodze ugody miało polegać na tym, że organ administracji publicznej zobowiązuje się do wypłaty określonej sumy pieniędzy. Jednocześnie stwierdzono, że nie jest możliwe, aby organ ustanawiał takie obowiązki w drodze umowy. Zauważono natomiast, że w krajach systemu *common law* znana jest instytucja płatności na zasadzie *ex gratia*, do których zobowiązuje się administracja publiczna. Wypłata środków pieniężnych jest w tym przypadku dobrowolna i jest następstwem porozumienia zawartego z podmiotem na rzecz, którego wypłata następuje; czynność ta nie jest przy tym traktowana jako odszkodowanie za błędy administracji publicznej. Dlatego też w Zaleceniu nr R (2001)9 postanowiono nie

Ugoda w sporach administracyjnych pozwala zakończyć konflikt w sposób polubowny, tworząc wiążące zobowiązania realizowane dobrowolnie. Nie tylko rozwiązuje spór, ale także wzmacnia dialog między administracją a obywatelami, promując transparentność i wzajemne zrozumienie.

W samym Zaleceniu nr R (2001)9 sformułowano dwie dyrektywy, które należy respektować w trakcie postępowania mającego na celu zawarcie ugody. Po pierwsze, zawarcie jej nie może prowadzić do naruszenia zobowiązań (*obligations*) administracji publicznej. Po wtóre, w postępowaniu ugodowym administracja publiczna powinna być reprezentowana przez osoby wyposażone

wykluczać takiej możliwości, lecz zarazem pozwolić ustawodawcy krajowemu na wprowadzanie ograniczeń w tym zakresie⁵¹.

Stwierdzono jednocześnie, że ugoda może być postrzegana bądź jako efekt jakiegoś postępowania, bądź jako odrębny środek rozwiązywania sporów. Można więc mówić o ugodzie w ujęciu materialnym lub w ujęciu procesowym. W tym pierwszym ujęciu stanowi ona

⁴⁶ Tamże, pkt 40.

⁴⁷ Tamże, pkt 42.

⁴⁸ Tamże, pkt 45–46.

⁴⁹ Tamże, pkt 102.

⁵⁰ Zob. Zalecenie nr R (2001)9, sekcja III.3.i–ii; Memorandum, pkt 106. Por. także Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne...*, s. 179.

⁵¹ Por. Memorandum, pkt 107.

często rezultat prowadzonych wcześniej koncyliacji albo mediacji⁵². Jednak koncyliacja lub mediacja nie zawsze kończą się zawarciem ugody, a co więcej – można zawrzeć ugode, nie stosując ani koncyliacji, ani mediacji⁵³. W związku z powyższym wyodrębnia się ugode jako osobną metodę alternatywnego rozwiązywania sporów (ujęcie procesowe). W tym przypadku zawieranie jej nie jest związane z jakąś inną procedurą. Strony, korzystając z zasady swobody zawierania ugód/umów, samodzielnie dążą do porozumienia w drodze niesprzecznych z prawem form negocjacji.

Przepisy niektórych państw członkowskich RE upoważniają administrację publiczną *simpliciter* do zawierania ugody; nie wiążąc jej z żadnym określonym trybem rozwiązania sporu, pozwalają zatem przeprowadzić odrębne postępowanie ugodowe⁵⁴. Stąd właściwsze byłoby nazwanie tego alternatywnego środka rozwiązywania sporów administracyjnych „postępowaniem ugodowym”, podkreślając tym samym jego procesowy aspekt.

2.4. Arbitraż

Ostatnią z metod alternatywnego rozwiązywania sporów administracyjnych wymienionych w Zaleceniu nr R (2001)9 jest arbitraż. Metoda ta w odróżnieniu od pozostałych wykazuje pewne cechy postępowania sądowego. Jej sądowy charakter wyraża się w tym, że arbitrzy, przestrzegając ogólnych zasad postępowania sądowego, wydają wiążące dla stron orzeczenie arbitrażowe (*the arbitral award*), które kończy spór i korzysta z powagi rzeczy osądzonej (*res judicata*)⁵⁵. To powoduje, że arbitraż nazywany jest alternatywną procedurą sądową dla rozwiązywania sporów administracyjnych (*alternative judicial procedure for settling administrative disputes*)⁵⁶.

Jednak znowu pojęcie arbitrażu jest różne w poszczególnych systemach prawnych. I tak np. przyjmując szerokie znaczenie tego terminu, oznacza się je jako postępowanie prowadzone przez podmioty administracji publicznej, które wydają decyzję rozstrzygającą spór stron o spornych interesach. Niemniej decyzja taka nie korzysta z powagi rzeczy osądzonej⁵⁷. Arbitraż, o którym mowa w Zaleceniu nr R (2001)9, ujmowany jest jednak wąsko. W związku z tym zdefiniowano go jako procedurę stosowaną poza systemem sądownictwa państwowego (*outside the court system*), zmierzającą do wydania prawnie wiążącej decyzji (*a decision legally binding*) kończącej spór, której podjęcie powierza się jednej lub kilku wyznaczonym w tym celu osobom (*is entrusted to one or several persons specially nominated*), czyli arbitrom⁵⁸. Arbitrzy są najczęściej ekspertami w zakresie merytorycznej warstwy sporu; np. dysponują specjalną wiedzą techniczną, co traktowane jest jako szczególna zaleta tej procedury⁵⁹.

Arbitraż jest kontraktową metodą rozwiązywania sporów, co oznacza, że może zostać zastosowany, o ile strony umówiły się na taki sposób rozwiązania sporu. Obowiązek ten realizowany jest na dwa sposoby. Po pierwsze, strony zawierające określoną umowę mogą uwzględnić w jej treści klauzulę arbitrażową na wypadek sporu, który będzie miał związek ze stosowaniem umowy. Po drugie, strony mogą zawrzeć osobną umowę o arbitraż, w przypadku, gdy spór dotyczący realizacji określonej umowy zostanie ujawniony.

Niezależenie od przyjętego rozwiązania skutkiem zgodnego oświadczenia woli stron (w formie umowy o arbitraż lub klauzuli arbitrażowej) jest przekazanie do arbitrażu wszelkich sporów wynikłych w związku z wykonywaniem łączącej te strony umowy⁶⁰.

W umowie o arbitraż albo klauzuli arbitrażowej strony mogą – w zakresie, w jakim pozwala na to prawo kraju członkowskiego RE – postanowić, jakie przepisy prawa i procedura (*the law and procedure*) będą

⁵² Dla M. Conceição Oliveiry z tego powodu wyróżnienie ugody wśród alternatyw nie ma większego sensu. Zob. M. da Conceição Oliveira, *Prace Komisji...*, s. 29.

⁵³ Por. Memorandum, pkt 104.

⁵⁴ Tak np. w Belgii, Portugalii, Szwajcarii czy Hiszpanii. Zob. Memorandum, pkt 101; Raport, pkt 173.

⁵⁵ W przeciwieństwie do sędziów arbitrzy nie mogą jednak nadać orzeczeniom arbitrażowym rygoru wykonalności, innymi słowy, pozbawieni są sędziowskiego *imperium*. Zob. Memorandum, pkt 112.

⁵⁶ Zob. Raport, pkt 193, 197.

⁵⁷ Memorandum, pkt 108. Tak rozumiany arbitraż prowadzi np. francuski Prezes Rady Ministrów pomiędzy ministrami rządu. Zob. P. Delvolvé, *General Report*, w: *Alternatives to Litigation...*, s. 14.

⁵⁸ Zob. Memorandum, pkt 47, 109; także P. Delvolvé, *General Report...*, s. 14.

⁵⁹ Memorandum, pkt 114.

⁶⁰ Zob. tamże, pkt 110–111.

stosowane. Jednocześnie, uwzględniając obowiązujące w porządku krajowym regulacje, mogą zgodnie stanowić, że w swych decyzjach arbitrzy będą odwoływać się do zasady słuszności (*decisions can be based upon equitable principles*)⁶¹.

Stosowanie arbitrażu do rozwiązywania sporów administracyjnych powinno stanowić uzupełnienie sądownictwa państwowego w ściśle określonych dziedzinach⁶². I tak np. w krajach systemu *common law*, przede wszystkim w Wielkiej Brytanii, istnieją instytucje „sprawiedliwości administracyjnej” (*institutions of “administrative justice”*), nazywane „trybunałami” (*tribunals*), stworzone w celu rozwiązywania sporów pomiędzy osobami prywatnymi a państwem. Są to niezależne organy *quasi-sądowe*, zastępujące zwykłe sądy (*ordinary courts*) w określonych obszarach właściwości

Jak podkreślono przedmiotem postępowania arbitrażowego nie może być orzekanie o zgodności aktu administracyjnego z prawem⁶⁴. Arbitrzy, zmierzając do wydania orzeczenia arbitrażowego co do meritum sprawy, mogą dokonać oceny legalności aktu administracyjnego jedynie w ramach czynności wstępnych⁶⁵.

3. Środki prewencji sporów administracyjnych

Powyższe metody wskazane w Zaleceniu nr R (2001)9 mogą służyć nie tylko do rozwiązywania sporów administracyjnych, ale przypisuje się im także funkcję prewencyjną. Mogą bowiem służyć do zapobiegania powstawaniu sporów administracyjnych. W szczególności dotyczy to koncyliacji, mediacji oraz postępowania zmierzającego do zawarcia ugody⁶⁶.

Arbitraż łączy cechy formalnego postępowania z elastycznością rozwiązań pozasądowych. Dzięki temu jest skutecznym sposobem rozstrzygnięcia sporów w przypadkach wymagających specjalistycznej wiedzy i precyzyjnych rozstrzygnięć.

rzeczowej, np. takich jak: świadczenia socjalne, zatrudnienie i przeciwdziałanie bezrobociu, ubezpieczenia społeczne, sprawy imigracyjne. Biorąc pod uwagę kwestie procesowe, postępowanie przed trybunałem charakteryzuje prosta, elastyczna i stosunkowo mało kosztowna procedura rozwiązywania sporów⁶³.

⁶¹ Zalecenie nr R (2001)9, sekcja III.4.i. Por. także Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne...*, s. 180-181.

⁶² Zob. Raport, pkt 193.

⁶³ Szerzej na temat „sprawiedliwości administracyjnej” i „trybunałów” zob. M. Partington, *Resolving Citizens Grievances – Alternative to Litigation: The Common Law Perspective*, w: *Alternatives to Litigation...*, s. 62, 64–69; a także Z. Kmiecik, *Zjednoczone Królestwo*, w: tegoż, *Postępowanie administracyjne w Europie*, Warszawa 2010, s. 427–431; tenże, *Rozstrzygnięcie sporów pomiędzy jednostką i administracją w systemach ‘common law’ (refleksje na kanwie książki Sary Blake “Administrative law in Canada”)*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2012, nr 4, s. 276–280. Procedurę

Oprócz metod będących zarazem środkami rozwiązywania, jak i prewencji sporów administracyjnych ustawodawstwo krajów członkowskich RE przewiduje środki *stricte* prewencyjne, do których zaliczono: dochodzenia lub zapytania publiczne (*public enquiries*), konsultacje (*consultation*), negocjacje (*negotiation*) czy wysłuchania publiczne (*public hearings*)⁶⁷.

arbitrażową wykorzystuje się również w innych państwach RE np. w sporach z zakresu zamówień publicznych (Turcja, Włochy), własności przemysłowej – *industrial property* (Estonia) czy wywłaszczenia nieruchomości (Szwajcaria). Zob. Raport, pkt 203–204, 208–209; V. Ragonesi, *Conciliation in the Context of Disputes Between Administrative Authorities and Private Parties*, w: *Alternatives to Litigation...*, s. 134.

⁶⁴ Memorandum, pkt 115.

⁶⁵ Por. Zalecenie nr R (2001)9, sekcja III.4.ii.

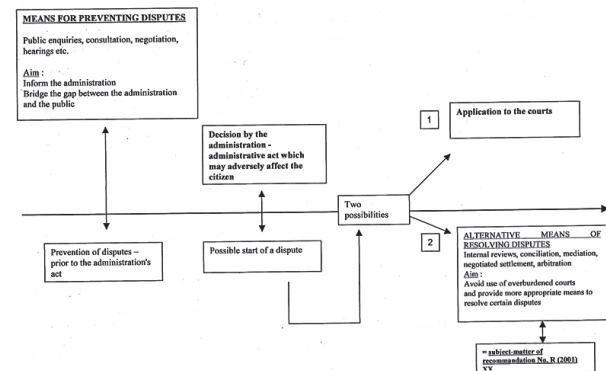
⁶⁶ Tamże, sekcja I.1.iii. Por. także Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne...*, s. 176.

⁶⁷ Por. Memorandum, pkt 50.

Nie uczyniono ich jednak przedmiotem Zalecenia nr R (2001)9, ponieważ – jak już zostało zaznaczone – nie należą one do metod rozwiązywania sporów administracyjnych i tym samym nie stanowią alternatywy dla postępowania sądowego. Metody te mogą jednak wpływać na liczbę skarg kierowanych do sądów administracyjnych, ograniczając ją.

W Memorandum metodom prewencji sporów administracyjnych poświęcono osobną część rozważań, podkreślając tym samym ich znaczenie i związek z kwestią alternatywnego rozwiązywania sporów. Zabieg ten wydaje się uzasadniony, ponieważ metody prewencji mają podobne cechy i pełnią podobne funkcje. Są to „elastyczne” procedury pozasądowe o niskim stopniu sformalizowania, zapewniające partycypację społeczną w procesie podejmowania decyzji, a przez to zapobiegające ujawnianiu się sporów administracyjnych.

administracyjnego – sporu, który można rozstrzygnąć w sądzie lub alternatywnie rozwiązać za pomocą jednej spośród wymienionych w Zaleceniu nr R (2001)9 metod. W Memorandum zobrazowano to poniższym schematem⁶⁹:



Działania takie, jak konsultacje społeczne czy negocjacje, pozwalają rozpoznać potencjalne spory zanim się one ujawnią. To podejście minimalizuje ryzyko spornych decyzji i wspiera transparentność procesów administracyjnych.

Mogą korzystnie wpływać na koszty postępowania i efektywność działań administracji publicznej. Będąc sposobem wymiany informacji, stanowią formę dialogu pomiędzy administracją publiczną a osobami prywatnymi⁶⁸.

To, co różni środki prewencji sporów administracyjnych od metod ujętych w Zaleceniu nr R (2001)9, to moment ich wykorzystania w relacjach pomiędzy administracją publiczną a podmiotami administrowanymi. Środki prewencji sporów administracyjnych mają charakter czynności wstępnych czy też przygotowawczych w stosunku do określonego aktu administracji. Przeprowadzane są przed jego podjęciem, np. w ramach postępowania wyjaśniającego. Natomiast metody rozwiązywania sporów administracyjnych znajdują zastosowanie już po podjęciu aktu, który staje się źródłem sporu

Środkami prewencji, którym w Memorandum poświęcono więcej uwagi, są konsultacje oraz negocjacje. Konsultacje pozwalają przekazać stronom, których dotyczy działanie administracji publicznej, informacje o przyczynach podjęcia danego działania. Są one procedurą opiniowania działań administracji publicznej przez strony. Najczęściej postępowanie konsultacyjne – i łącząca się z nim możliwość publicznego stawiania pytań i zgłaszania uwag – jest elementem procedury planistycznej związanej z zagospodarowaniem przestrzennym (*town and country planning*), może dotyczyć także polityki zatrudnienia i spraw z zakresu prawa pracy oraz ochrony środowiska. Procedurę konsultacyjną odniesiono również do przepisów procesowych prawa administracyjnego, w których znajdują się instytucje umożliwiające stronom czynny udział w postępowaniu

⁶⁸ Por. tamże, pkt 55.

⁶⁹ Tamże, pkt 50.

administracyjnym oraz nakazujące organom prowadzącym postępowanie udzielać stronom niezbędnych wskazówek i informacji⁷⁰.

Negocjacje jako metoda prewencji sporów administracyjnych zakładają wspólne działania administracji publicznej i osób prywatnych zmierzające do usuwania sprzeczności interesów i realizację interesów wspólnych. W działania te mogą angażować się podmioty trzecie. W tym przypadku negocjacje prowadzone są w formie koncyliacji lub mediacji⁷¹. Tak rozumiane negocjacje stosowane są w procedurze planistycznej, jak również w sprawach związanych z wywłaszczeniem nieruchomości (*compulsory purchase*) i w sprawach podatkowych⁷².

Należy przy tym podkreślić, że rezultaty konsultacji społecznych lub negocjacji nie zawsze są wiążące dla organu administracji publicznej. Dlatego m.in. akty administracyjne, przy podejmowaniu których co prawda stosowano środki prewencji sporów administracyjnych, ale nie uwzględniono ustaleń będących ich następstwem, mogą wywoływać niepożądane z punktu widzenia adresatów działań administracji publicznej skutki. Taki stan rzeczy może być źródłem sporu pomiędzy – odwołując się do nomenklatury Zalecenia nr R (2001)9 – władzą administracyjną a osobami prywatnymi, czyli sporu administracyjnego. W takiej sytuacji opanowanie sporu administracyjnego może nastąpić na drodze postępowania sądowego lub alternatywnie za pomocą środków rozwiązywania sporów wskazanych w Zaleceniu nr R (2001)9.

⁷⁰ Zob. tamże, pkt 53; Raport, pkt 129–141, 144, gdzie wskazano, że w momencie uchwalania Zalecenia nr R (2001)9 konsultacje i zapytania publiczne w wymienionych obszarach przewidywało m.in. ustawodawstwo Belgii, Finlandii, Islandii, Norwegii, Polski, Szwajcarii czy Wielkiej Brytanii.

⁷¹ Zob. Memorandum, pkt 54; Raport, pkt 129. Przekształcenie negocjacji w postępowanie koncyliacyjne lub mediacyjne powoduje jednak, że nie mamy już do czynienia ze środkiem prewencji sporów administracyjnych, a środkiem rozwiązywania sporów administracyjnych.

⁷² Przykłady państw, których administracja publiczna odwołuje się do negocjacji, wymieniono w pkt 142–143 i 145–148 Raportu. Zgodnie z ich treścią w momencie uchwalania Zalecenia nr R (2001)9 negocjacje w przywołanych sprawach przewidywało m.in. ustawodawstwo Belgii, Republiki Czeskiej, Estonii, Grecji, Włoch, Polski i Hiszpanii.

4. Zakres stosowania alternatywnych metod rozwiązywania sporów administracyjnych

Kwestia zakresu stosowania alternatywnych metod rozwiązywania sporów administracyjnych w świetle postanowień Zalecenia nr R (2001)9 przedstawia się dwojako. Po pierwsze, w ustawodawstwie państw członkowskich RE można ukształtować stosowanie takich środków na zasadzie klauzuli generalnej, dopuszczając rozwiązywanie w tym trybie wszystkich sporów administracyjnych. Po drugie, prawo krajowe może przewidywać poddanie procedurom alternatywnym tylko wybranych sporów administracyjnych zgodnie z systemem enumeracji – klauzulą enumeracji pozytywnej.

Określając spory administracyjne właściwe do rozwiązania w trybie jednej z alternatyw dla postępowania sądowego, dokonano rozróżnienia pomiędzy procedurami właściwymi dla roszczeń *in rem* (*proceedings ‘in rem’*) oraz procedurami dla roszczeń *in personam* (*proceedings ‘in personam’*). Procedura *in rem* służy realizacji roszczeń o charakterze rzeczowym, tj. takich, w których kwestionowana jest legalność aktu administracyjnego. Procedura *in personam* jest oparta na roszczeniach o charakterze osobistym. W tym przypadku podnoszony jest zarzut ingerencji w uprawnienia danego podmiotu⁷³.

Uwagi dotyczące procedur *in rem* i *in personam* prowadzą do wniosku, że istnieją określone rodzaje sporów administracyjnych i odpowiednie dla nich procedury ich rozwiązywania. Dla sporów dotyczących legalności aktu właściwe są procedury umożliwiające realizację roszczeń *in rem*, natomiast sporom, w których strona zgłasza naruszenie jej indywidualnych interesów, odpowiadają procedury związane z roszczeniami *in personam*. To oznacza, że nie we wszystkich z wymienionych rodzajów sporów administracyjnych możliwe będzie zastosowanie każdego z ujętych w Zaleceniu nr R (2001)9 metod – rodzaj sporu wymaga bowiem doboru odpowiedniego środka dla jego rozwiązania.

Klasyczne metody ADR, takie jak negocjacje, koncyliacja, mediacja lub arbitraż, tradycyjnie postrzegane są jako procedury odnoszące się do roszczeń *in personam*, w związku z tym w przypadku sporów administracyjnych powinny być stosowane przede wszystkim w sporach subiektywnych. W sferze działań administracji publicznej związanej przepisami prawa administracyjnego dominują

⁷³ Memorandum, pkt 61.

jednak spory obiektywne. Ich charakter powoduje, że zdolność środków alternatywnych do ich rozwiązywania jest ograniczona, ponieważ możliwość kwestionowania legalności aktów administracji publicznej poprzez zastosowanie środka alternatywnego wydaje się być, jeśli nie niemożliwa, to przynajmniej bardzo utrudniona⁷⁴.

W Zaleceniu nr R (2001)9 i Memorandum wymieniono spory administracyjne, które w szczególności mogą zostać rozwiązane przy użyciu metod alternatywnych. Są to spory wynikające ze stosunków umownych

Rozważając kwestię rozwiązywania sporów wynikających z aktów administracyjnych, stwierdzono, że właściwsza dla nich jest droga postępowania sądowego, co nie wyklucza innych sposobów ich rozwiązywania. Jednak wpływ na wybór środka rozwiązania będzie uzależniony od bezpośredniego lub pośredniego kwestionowania legalności aktu (*direct and indirect challenges to the validity of the act*) oraz od tego, czy akt administracyjny nr R (2001)9 ma charakter indywidualny, czy jest to akt o charakterze generalnym (*act with a general impact*)⁷⁶.



Alternatywne metody rozwiązywania sporów administracyjnych mogą być stosowane zarówno w sprawach związanych z roszczeniami osobistymi, jak i dotyczących aktów administracyjnych. W sporach subiektywnych, takich jak roszczenia wynikające z umów czy odpowiedzialności cywilnej, metody te oferują szerokie możliwości współpracy. W sporach obiektywnych, dotyczących legalności aktów administracyjnych, ich zastosowanie wymaga szczególnej ostrożności, koncentrując się na łagodzeniu skutków, a nie podważaniu samej zgodności z prawem.

(*contracts*) dotyczące odpowiedzialności cywilnej (*civil liability*), roszczeń pieniężnych (*claims relating to a sum of money*) oraz indywidualnych aktów administracyjnych (*individual administrative acts*)⁷⁵. Spory administracyjne dotyczące stosunków umownych, odpowiedzialności cywilnej oraz roszczeń pieniężnych skojarzyć należy ze sporami subiektywnymi, dla których większość alternatyw co do zasady znajdzie zastosowanie, a spory administracyjne związane z indywidualnymi aktami administracyjnymi uznajemy za spory obiektywne, co będzie miało wpływ na przebieg i zakres postępowania alternatywnego.

Uwzględniając powyższe, ustalono, że alternatywne tryby rozwiązywania sporów administracyjnych nie mogą służyć do bezpośredniego kwestionowania generalnych aktów administracyjnych. Oznacza to, że nie dopuszczalna jest alternatywna, czyli inna niż sądowa, droga oceny ich legalności, a w rezultacie uchylenie lub zmiana takiego aktu. Postępowanie zmierzające do ustalenia ich zgodności z obowiązującym prawem powinno być objęte wyłączną właściwością sądów państwowych⁷⁷.

W przypadku indywidualnych aktów administracyjnych dopuszczono możliwość podnoszenia zarzutu ich niezgodności z prawem w postępowaniu alternatywnym, ale jednocześnie zastrzeżono, że na drodze postępowania

⁷⁴ Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne...*, s. 185.

⁷⁵ Zalecenie, sekcja I.2.i; Memorandum, pkt 62.

⁷⁶ Memorandum, pkt 67.

⁷⁷ Tamże.

alternatywnego nie można zobowiązać organu do ich uchylecia bądź zmiany. Wydaje się zatem, że w ramach postępowania alternatywnego podniesienie zarzutu niezgodności aktu administracyjnego z prawem traktować należy jedynie jako środek perswazji czy argument mający na celu skłonić organ do określonego zachowania. Ostateczne załatwienie sprawy leży bowiem zawsze w gestii organu⁷⁸.

Z uwagi na ich niewiążący charakter adekwatnymi środkami umożliwiającymi realizację powyższych założeń są postępowanie pojednawcze oraz mediacja. W postępowaniach tych organ administracji publicznej i osoba prywatna mogą, w granicach prawa, uzgodnić stanowiska i zaproponować określone rozwiązania. Nie rezygnuje się przy tym z załatwienia sprawy w formie aktu (decyzji) administracyjnego, którego podjęcie należy zawsze do organu. Innymi słowy, przedmiotowe procedury służą uzgodnieniu rozstrzygnięcia, a ich efektem jest uzgodniony co do treści indywidualny akt administracyjny wydany w formie właściwej dla załatwienia danej sprawy⁷⁹. Jak stwierdzono, taki tryb rozwiązania sporu administracyjnego może być korzystniejszy niż jego rozstrzygnięcie w sądzie. Jako przykład podano spór wynikły z udzielenia pozwolenia na budowę, który rozstrzygnięty w sądzie może zakończyć się uchYLENIEM pozwolenia, natomiast rozwiązany w trybie koncyliacji lub mediacji może doprowadzić do uzgodnionej pomiędzy wszystkimi stronami zmiany tego aktu⁸⁰.

Rozwiązywanie sporów administracyjnych związanych z pośrednim kwestionowaniem indywidualnego aktu administracyjnego może nastąpić w trybie koncyliacji, mediacji, jak również arbitrażu⁸¹. W tego typu sporach nie chodzi bowiem o kontrolę legalności aktu, a następnie jego zmianę lub uchylecie, a o rozwiązanie problemów będących skutkiem aktu. Obrazuje to spór o odszkodowanie za szkody wywołane indywidualnym aktem administracyjnym. Roszczenie z tego tytułu nie zmierza do oceny legalności aktu ani jego eliminacji z obrotu prawnego, a jedynie do np. ustalenia wysokości odszkodowania w postępowaniu, którego jedynym

i zasadniczym celem pozostaje usunięcie kontrowersyjnych skutków aktu⁸².

W rozważaniach na temat rozwiązywania sporów administracyjnych wynikających z aktów indywidualnych nie odniesiono się do kwestii stosowania do tych przypadków wewnętrznej kontroli aktów administracyjnych, która zgodnie z Zaleceniem stanowi alternatywę dla postępowania sądowego. Nie poddając tego zagadnienia głębszej analizie, można jednak stwierdzić, że rozumiana jako procedura odwoławcza przed właściwą władzą administracyjną wewnętrzna kontrola aktów administracyjnych stanowi adekwatny sposób rozwiązania obiektywnego sporu administracyjnego.

Stosowanie środków alternatywnych w pozostałych obszarach nie wzbudza zastrzeżeń. Postępowanie ugodowe, koncyliacja, mediacja lub arbitraż są odpowiednimi metodami rozwiązywania sporów administracyjnych wynikających z umów, dotyczących roszczeń pieniężnych czy zdarzeń rodzących odpowiedzialność cywilną. Niemniej wśród nich szczególną pozycję zajmuje arbitraż. Procedura arbitrażowa została bowiem zaprojektowana z myślą o sporach wynikających ze stosunków umownych i jest szeroko stosowana w tym zakresie. Wobec tego zaleca się, aby arbitraż służył również do rozwiązywania sporów dotyczących umów, których stroną jest podmiot administracji publicznej. Realizacja tej koncepcji może być przy tym ograniczona do umów związanych z realizacją zamówień publicznych, a w szczególności sporów dotyczących ceny, zakresu i sposobu realizacji zobowiązań umownych. Tak samo do rozwiązania poprzez arbitraż nadają się spory z umów zawieranych przez administrację z przedsiębiorstwami zagranicznymi. W tym przypadku zapis na arbitraż uwalnia od obowiązku wniesienia sprawy przed sąd, będący sądem państwa, w którym organ administracji publicznej jest stroną umowy⁸³.

Stosowanie arbitrażu w powyższych przypadkach nie wyklucza stosowania pozostałych środków alternatywnych. Środki te powinny być jednak wykorzystywane, zanim spór administracyjny trafi do arbitrażu. Koncyliacja i mediacja jako mniej kosztowne i skomplikowane procedury mogą okazać się szczególnie użyteczne przy rozwiązywaniu drobnych sporów dotyczących

⁷⁸ Zob. tamże, pkt 68–69.

⁷⁹ Tamże, pkt 68.

⁸⁰ Tamże, pkt 69.

⁸¹ Tamże, pkt 70.

⁸² Zob. tamże, pkt 71–72.

⁸³ Zob. tamże, pkt 63–64.

zadośćuczynienia za szkody wyrządzone przez administrację publiczną⁸⁴. W związku z powyższym w Zaleceniu R (2001)9 zaznaczono, że stopień adekwatności każdego ze środków alternatywnych będzie różny w zależności od przedmiotu sporu⁸⁵.

5. Sposób regulacji alternatywnych metod rozwiązywania sporów administracyjnych

W Zaleceniu R (2001)9 znajdują się również rekomendacje dotyczące sposobu regulowania metod alternatywnych w ustawodawstwach krajowych państw członkowskich Rady Europy. Normowanie alternatyw wobec postępowania sądowego może prowadzić do tworzenia odpowiednich instytucji procesowych (*institutionalisation*) i stosowania ich w przypadku każdego sporu administracyjnego; przyjmowane roz-

alternatywnych należy kierować się pewnymi generalnymi wskazówkami. Po pierwsze, strony sporu administracyjnego powinny być informowane o możliwości skorzystania z alternatywnego trybu jego rozwiązania⁸⁷. Wydaje się, że dotyczyć to powinno także informacji o istocie środka, który wskazuje się jako alternatywę dla postępowania sądowego. Po wtóre, przepisy regulujące stosowanie alternatyw powinny zawierać gwarancje rzetelnego procesu; w tym zapewniać realizację zasady równości oraz innych praw stron postępowania. Regulacje odnoszące się do koncyliatorów, mediatorów i arbitrów powinny stanowić gwarancję niezależności i bezstronności tych podmiotów, w stosunku do podmiotów administracji publicznej powinny natomiast przewidywać niezbędny zakres dyskrecjonalności ich działań w postępowaniu alternatywnym⁸⁸.



Skuteczność alternatywnych metod rozwiązywania sporów administracyjnych zależy od odpowiednich regulacji prawnych, które zapewniają równość stron, bezstronność mediatorów oraz transparentność procedur. Kluczowe jest również informowanie obywateli o dostępnych metodach i zasadach ich działania. Regulacje powinny przewidywać mechanizmy egzekwowania ustaleń oraz określać rozsądne terminy dla postępowań, by promować efektywne i sprawiedliwe rozwiązywanie konfliktów.

wiązania prawne mogą również zakładać stosowanie alternatyw w zależności od okoliczności konkretnego sporu administracyjnego na mocy wspólnej decyzji stron (*case-by-case basis*)⁸⁶.

Niezależnie od podejścia ustawodawcy krajowego do powyższej kwestii przy regulowaniu środków

Jakkolwiek jedną z konstytutywnych cech środków rozwiązywania sporów wymienionych w Zaleceniu R (2001)9 jest ich poufność⁸⁹, to jednak wykorzystywanie form ADR dla sporów administracyjnych wymaga określonej transparentności. Jest to spowodowane zarówno publicznym charakterem działań administracji, jak

⁸⁴ Tamże, pkt. 65–66.

⁸⁵ Zalecenie nr R (2001)9, sekcja I.2.ii.

⁸⁶ Tamże, sekcja I.3.i; Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne...*, s. 175.

⁸⁷ Zalecenie nr R (2001)9, sekcja I.3.ii.a.

⁸⁸ Zob. tamże, sekcja I.3.ii.b–d; Memorandum, pkt 73–74.

⁸⁹ Postrzegana jako ich zaleta i zasadniczy powód stosowania alternatyw. Por. Memorandum, pkt 75.

i publicznym charakterem procesu sądowego, dla którego mają być alternatywą. Nieograniczone powoływanie się na zasadę poufności mogłoby zaś prowadzić do nadużyć w procesie rozwiązywania sporu administracyjnego. Wobec tego postuluje się wprowadzanie obostrzeń dla tej zasady i preferowanie koniecznej przejrzystości postępowania, a w szczególności przestrzegania zasady swobodnego dostępu do dokumentów administracyjnych⁹⁰.

Rozwiązywanie sporów administracyjnych w alternatywny sposób powinno być skuteczne. Oznacza to, że przepisy prawa krajowego powinny przewidywać możliwość wyegzekwowania ustaleń będących efektem zastosowania jednego ze środków objętych Zaleceniem R (2001)9⁹¹.

W Zaleceniu nr R (2001)9 postanowiono również, że alternatywne postępowanie zmierzające do rozwiązania sporu administracyjnego powinno zakończyć się w rozsądnym terminie (*within a reasonable time*). W związku z tym ustawodawca powinien określić dla tych postępowań odpowiednie terminy lub wprowadzić inne rozwiązania w tym zakresie⁹².

Powyższe podejście do regulowania środków alternatywnych w przepisach prawa krajowego – w szczególności respektowanie zasad równości, bezstronności czy niezależności – stanowi wyraźne nawiązanie do subsydiarnej funkcji środków alternatywnych w stosunku do realizacji postanowień art. 6 ust. 1 Konwencji z dnia 4 listopada 1950 r. o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności⁹³. Wspomaganie realizacji prawa do sądu musi bowiem łączyć się z przestrzeganiem wymienionych zasad rzetelnego postępowania w ramach stosowania środków alternatywnych⁹⁴.

Jednocześnie w Zaleceniu nr R (2001)9 podniesiono kwestię zawieszenia wykonania aktu administracji publicznej (*the suspension of the execution of an act*) na skutek zastosowania alternatywnego trybu rozwiązania sporu

administracyjnego. Przepisy procesowe mogą przewidywać takie rozwiązanie i dopuścić zawieszenie wykonania aktu z mocy prawa albo na podstawie decyzji właściwego podmiotu – w tym wypadku zgodnie z prawem państw członkowskich decyzja należy do sądu (nawet jeśli nie zajmuje się on sporem bezpośrednio) albo do organu administracji publicznej, który podjął dany akt⁹⁵.

6. Postępowanie sądowe a alternatywne metody rozwiązywania sporów administracyjnych

Za szczególnie istotny aspekt funkcjonowania środków rozwiązywania sporów administracyjnych w systemach prawnych państw członkowskich RE uznano określenie relacji pomiędzy tymi środkami a postępowaniem sądowym⁹⁶. Z Zalecenia nr R (2001)9 i Memorandum wynika, że postępowania stanowiące opcję dla rozstrzygnięcia sporu administracyjnego w procesie sądowym mogą występować jako układ alternatyw zewnętrznych oraz wewnętrznych. Jak bowiem stwierdzono, w celu uniknięcia procesu sądowego oraz faktycznego odciążenia sądów wewnętrzną kontrolą aktów administracyjnych, postępowanie pojednawcze, mediacja, postępowanie ugodowe oraz arbitraż mogą być przeprowadzone przed wszczęciem postępowania sądowego; ich zastosowanie (z wyjątkiem arbitrażu) może być przy tym traktowane jako warunek wstępny przeprowadzenia takiego postępowania⁹⁷.

Należy zauważyć, że wszystkie środki wymienione w Zaleceniu R (2001)9 mogą stanowić zewnętrzne alternatywy rozwiązywania sporów administracyjnych. Natomiast możliwość traktowania powyższych środków jako alternatyw wewnętrznych oparta jest na zawartym w Zaleceniu nr R (2001)9 stwierdzeniu, że środki te mogą być wykorzystane również w stosunku do spraw już zawisłych przed sądem państwowym. Jednak w tej sytuacji do rozwiązania sporu administracyjnego zastosować można jedynie concyliację, mediację lub negocjacje zmierzające do zawarcia ugody. O przeprowadzeniu jednego z tych postępowań zadecydować

⁹⁰ Zob. Zalecenie nr R (2001)9, sekcja I.3.ii.d; Memorandum, pkt 74–75.

⁹¹ Zalecenie nr R (2001)9, sekcja I.3.ii.e.

⁹² Tamże, sekcja I.3.iii.

⁹³ Konwencja z dnia 4 listopada 1950 r. o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284, z późn. zm.).

⁹⁴ Wskazówki zawarte w Zaleceniu R (2001)9 mają na celu eliminację takich zarzutów w stosunku do alternatywnych procedur rozwiązywania sporów administracyjnych.

⁹⁵ Zob. Zalecenie nr R (2001)9, sekcja I.3.iv; Memorandum, pkt 76.

⁹⁶ Memorandum, pkt 77. Na ten temat zob. również M. Conceição Oliveira, *Prace Komisji...*, s. 30–31.

⁹⁷ Zalecenie nr R (2001)9, sekcja II.i; Memorandum, pkt 78.

może sędzia prowadzący sprawę⁹⁸. Rozwiązanie sporu administracyjnego następuje zatem w ramach postępowania przed sądem w drodze jednej z metod rekomendowanej przez sędziego, co czyni z tych metod alternatywy wewnętrzne.

W szczególnej relacji do sądowego wymiaru sprawiedliwości pozostaje arbitraż. Tryb arbitrażowy powinien bowiem co do zasady wykluczać postępowanie sądowe. Postanowiono tak z uwagi na wiążący charakter orzeczenia arbitrażowego, które korzysta z powagi rzeczy osądzonej⁹⁹. Wobec tego arbitraż w stosunku do postępowania sądowego może być postrzegany jako alternatywa *par excellence*.

w pozostałych trybach może być sprawdzone w płaszczyźnie materialnej i procesowej¹⁰¹.

Na ukształtowanie prawidłowej relacji pomiędzy postępowaniem sądowym a jego alternatywami znaczący wpływ mogą mieć terminy odnoszące się do ich stosowania. W związku z tym zalecono, aby w przepisach prawa krajowego uwzględnić zasadę, zgodnie z którą zastosowanie metod alternatywnych prowadzi do zawieszenia lub przerwania (*the suspension or interruption*) terminów przewidzianych dla postępowania przed sądem państwowym¹⁰². Rozwiązanie to prowadzi do złagodzenia konkurencyjności pomiędzy dopuszczalnymi prawnie procedurami. Przede wszystkim wyklucza ono sytuację,

Powszechna znajomość alternatywnych metod rozwiązywania sporów jest niezbędna do ich efektywnego wykorzystania. Promowanie tych narzędzi w społeczeństwie i szkolenie personelu administracji publicznej w tym zakresie mogą znacząco zwiększyć ich skuteczność.

Powyższe założenia nie wykluczają sądowej kontroli w zakresie stosowania środków alternatywnych. Kontrola ta stanowi bowiem ostateczną gwarancję (*the ultimate guarantee*) ochrony praw stron sporu administracyjnego – podmiotu prywatnego i administracji publicznej¹⁰⁰. Chodzi tu zarówno o kontrolę samego postępowania, w szczególności przestrzegania zasad rzetelnego procesu, jak również o weryfikację legalności merytorycznych rezultatów zastosowanej procedury alternatywnej. Należy przy tym podkreślić, że drugi z aspektów kontroli nie zaktualizuje się w przypadku arbitrażu. Stosowanie tej alternatywy może być oceniane tylko pod względem zachowania poprawności procesowej. Rozwiązywanie sporu administracyjnego

w której wybór środków alternatywnych nie dopuszczałby możliwości wniesienia skargi do sądu z uwagi na upływ terminu przewidzianego dla zaskarżenia aktu administracji przed sądem państwowym; to pozbawiałoby bowiem środki alternatywne jakiegokolwiek znaczenia i prowadziło do istotnych trudności w realizacji prawa do sądu w rozumieniu art. 6 ust. 1 Europejskiej konwencji praw człowieka¹⁰³.

7. Uwagi końcowe

W kilka lat po zakończeniu prac nad Zaleceniem nr R (2001)9 Europejska Komisja ds. Skuteczności Wymiaru Sprawiedliwości (*European Commission for the Efficiency of Justice*, CEPEJ) dokonała oceny implementacji przedmiotowego aktu w państwach członkowskich RE i wskazała podstawowe przeszkody utrudniające

⁹⁸ Zalecenie nr R (2001)9, sekcja II.ii; Memorandum, pkt 79.

⁹⁹ Zalecenie nr R (2001)9, sekcja II.iii; Memorandum, pkt 80; zob. także Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne...*, s. 180.

¹⁰⁰ Zob. Zalecenie nr R (2001)9, sekcja II.iv; Memorandum, pkt 82.

¹⁰¹ Zob. Zalecenie nr R (2001)9, sekcja II.v; Memorandum, pkt 81, 83.

¹⁰² Zob. Zalecenie nr R (2001)9, sekcja II.vi; Memorandum pkt 84.

¹⁰³ Memorandum, pkt 84–85.

skuteczne wdrażanie jego postanowień. Na podstawie zgromadzonych informacji przygotowano wytyczne (*guidelines*) służące lepszej implementacji Zalecenia nr R (2001)9¹⁰⁴. Z ich treści wynika, że stopień realizacji rekomendacji dotyczących alternatywnego rozwiązywania sporów administracyjnych uznano za nie w pełni zadowalający. Wśród czynników mających wpływ na realizację zapisów Zalecenia nr R (2001)9 na pierwszym miejscu wymieniono brak odpowiedniej promocji środków, które mogą stanowić alternatywę dla sądowego rozstrzygania sporów administracyjnych. Dane napływające do Komisji pokazały również, że środowiska odpowiedzialne za wdrażanie ADR w administracji publicznej podają w wątpliwość ich przydatność i skuteczność w tym obszarze. Jednocześnie zwrócono uwagę na niedostateczną liczbę lub wręcz brak osób, które profesjonalnie mogłyby prowadzić postępowania alternatywne w tak specyficznym kontekście, jak spory władzy administracyjnej z podmiotami prywatnymi. W związku z tym w państwach członkowskich Rady Europy nie dostrzegano faktycznej potrzeby wprowadzania alternatywnych środków rozwiązywania sporów administracyjnych. Komisja poczyniła również pewne uwagi dotyczące środowiska akademickiego, które w opinii CEPEJ w nikłym stopniu podejmowało badania dotyczące ADR w administracji publicznej¹⁰⁵.

Odnosząc się do polskich doświadczeń w zakresie wdrażania Zalecenia nr R (2001)9, należy zauważyć, że pewne – posługując się przyjętą w Zaleceniu nomenklaturą – metody rozwiązywania sporów były dostępne w ustawodawstwie krajowym na długo przed jego uchwaleniem przez Komitet Ministrów Rady Europy. Wyraznym tego przykładem jest ugoda regulowana przepisami Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (art. 114–122 k.p.a.)¹⁰⁶. Natomiast najbardziej emblematiczna dla koncepcji ADR mediacja została wprowadzona do procedury

administracyjnej (art. 96a–96n k.p.a.) oraz sądowo-administracyjnej (art. 115–118 p.p.s.a.)¹⁰⁷ już w związku z oddziaływaniem Zalecenia nr R (2001)9 na krajowy porządek prawny.

Warto przy tym odnotować, że nawet obecnie pewne oceny sformułowane przed laty przez CEPEJ mogą być dla nas punktem odniesienia, gdy chodzi o przyszłość alternatywnych metod rozwiązywania sporów – w tym także z administracją publiczną – w Polsce. Z pewnością za niewystarczające należy uznać środki promocji tych metod. Mediacja w sprawach administracyjnych nie doczekała się żadnej szeroko zakrojonej kampanii informacyjnej mającej na celu podniesienia stopnia świadomości społecznej w tym zakresie. Być może to przyczynia się do niewielkiego zainteresowania mediacją jako metodą rozwiązywania sporów. Z informacji o działalności sądów administracyjnych wynika, że w 2023 r. w tym trybie załatwiono tylko jedną sprawę¹⁰⁸. Jednocześnie kwestionowana jest przydatność metod rozwiązywania sporów dla administracji publicznej. Z oceny przepisów regulujących mediację w sprawach administracyjnych wynika, że ta metoda rozwiązywania sporów jest wykorzystywana w niewielkim stopniu¹⁰⁹. Na ten stan rzeczy nie wpływa ani zaangażowanie środowiska naukowego w badania nad alternatywnymi metodami rozwiązywania sporów administracyjnych, ani trafna regulacja powierzająca prowadzenie mediacji administracyjnej i sądowoadministracyjnej profesjonalnym mediatorom¹¹⁰.

¹⁰⁷ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz.U. z 2024 r., poz. 935).

¹⁰⁸ *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2023 roku*, Warszawa 2024, s. 19.

¹⁰⁹ Zob. *Ocena funkcjonowania ustawy z dnia 7 IV 2017 r. – o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (OSR ex-post) z dnia 24 III 2022 r.*, <https://www.zpp.pl/storage/library/2022-03/dfd9787f725815de07a6deef5c0cc65a.pdf> (dostęp: 3.01.2025).

¹¹⁰ Stwierdzenie o trafności tej regulacji oparte jest na wynikach badań dotyczących mediacji sądowoadministracyjnej – B. Chludziński, B. Pilitowski, *Przyczyny spadku liczby spraw kierowanych do mediacji w postępowaniu sądowo-administracyjnym w opinii sędziów i referendarzy sądowych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2023, nr 3, s. 201–217.

¹⁰⁴ Tekst wytycznych znajduje się w publikacji pt. *Better Implementation of Mediation in the Member States of the Council of Europe. Concrete Rules and Provisions*, „CEPEJ Studies”, nr 5, <https://rm.coe.int/european-commission-for-the-efficiency-of-justice-cepej-better-implement/16807882a7> (dostęp: 3.01.2025).

¹⁰⁵ Por. tamże, s. 43.

¹⁰⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2024 r., poz. 572).

Bibliografia

- Balcerzak M., *Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy jako forma pozatraktatowej działalności normatywnej i harmonizującej w dziedzinie praw człowieka*, w: *Rada Europy – 60 lat na rzecz jedności europejskiej*, red. I. Głuszyńska, K. Lankosz, Bielsko-Biała 2009, s. 6–25.
- Benoît-Rohmer F., Klebes H., *Prawo Rady Europy. W stronę ogólnoeuropejskiej przestrzeni prawnej*, przeł. M.A. Nowicki, Warszawa 2006.
- Better Implementation of Mediation in the Member States of the Council of Europe. Concrete Rules and Provisions*, „CEPEJ Studies”, nr 5, <https://rm.coe.int/european-commission-for-the-efficiency-of-justice-cepej-better-impleme/16807882a7> (dostęp: 3.01.2025).
- Bierzanek R., Symonides J., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2015.
- Chłudziński B., *Administracja publiczna a alternatywne metody rozwiązywania sporów*, Toruń 2021.
- Chłudziński B., *O potrzebie alternatyw dla sądowego rozstrzygania sporów pomiędzy władzami administracyjnymi a podmiotami prywatnymi w świetle Zalecenia Komitetu Rady Ministrów R (2001)9*, „Studia Prawa Publicznego” 2018, nr 4, s. 83–100.
- Chłudziński B., Pilitowski B., *Przyczyny spadku liczby spraw kierowanych do mediacji w postępowaniu sędziowsko-administracyjnym w opinii sędziów i referendarzy sądowych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2023, nr 3, s. 201–217.
- Conceição Oliveira M., *Prace Komisji na rzecz Efektywności Wymiaru Sprawiedliwości (CEPEJ) w zakresie mediacji. Opracowanie wytycznych służących usprawnieniu wdrażania Zalecenia Rec (2001)9 dotyczącego sporów między władzami administracyjnymi a osobami fizycznymi*, w: *Mediacja w sprawach administracyjnych*, red. H. Machińska, Warszawa 2007, s. 26–35.
- Czapliński W., Wyrozumska A., *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2014.
- Delvolvé P., *General Report*, w: *Alternatives to Litigation Between Administrative Authorities and Private Parties: Conciliation, Mediation and Arbitration*, Strasbourg 2000, s. 13–34.
- Dobkowski J., *Kodeks dobrej administracji Rady Europy (geneza – charakter – treści)*, w: *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 133–134.
- Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2023 roku*, Warszawa 2024, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/2048514835387A98C1258AFB0032410F/%24File/302.pdf> (dostęp: 3.01.2025).
- Jakubiak-Mirończuk J., *Alternatywne a sądowe rozstrzyganie sporów cywilnych*, Warszawa 2008.
- Kmiecik Z., *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2010.
- Kmiecik Z., *Rozstrzyganie sporów pomiędzy jednostką i administracją w systemach ‘common law’ (refleksje na kanwie książki Sary Blake „Administrative Law in Canada”)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2012, nr 4, s. 275–289.
- Kmiecik Z., *Zjednoczone Królestwo*, w: Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne w Europie*, Warszawa 2010, s. 413–434.
- Machińska H., *Wstęp*, w: *Mediacja w sprawach administracyjnych*, red. H. Machińska, Warszawa 2007, s. 7–8.
- Menkes J., Wasilkowski A., *Organizacje międzynarodowe. Prawo instytucjonalne*, Warszawa 2010.
- Ocena funkcjonowania Ustawy z dnia 7 IV 2017 r. – o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (OSR ex-post) z dnia 24 III 2022 r.*, <https://www.zpp.pl/storage/library/2022-03/dfd9787f725815de07a6def5c0cc65a.pdf> (dostęp: 3.01.2025).
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2018.
- Partington M., *Resolving Citizens Grievances – Alternative to Litigation: The Common Law Perspective*, w: *Alternatives to Litigation Between Administrative Authorities and Private Parties: Conciliation, Mediation and Arbitration*, Strasbourg 2000, s. 61–76.
- Prasman H., *The Situation in Belgian Law*, w: *Alternatives to Litigation Between Administrative Authorities and Private Parties: Conciliation, Mediation and Arbitration*, Strasbourg 2000, s. 107–116.
- Ragonesi V., *Conciliation in the Context of Disputes Between Administrative Authorities and Private Parties*, w: *Alternatives to Litigation Between Administrative Authorities and Private Parties: Conciliation, Mediation and Arbitration*, Strasbourg 2000, s. 131–134.
- Skóra A., *Nowe sposoby rozstrzygania sporów (‘litigation’) między organami administracji publicznej a osobami prywatnymi w świetle rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy nr R (2001)9 z dnia 5 września 2001 r.*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, t. 13, s. 297–305.
- Skubiszewski K., *Rola niewiążących uchwał normatywnych w prawotwórstwie międzynarodowym*, „Państwo i Prawo” 1986, z. 1, s. 34–45.
- Wyrozumska A., *Instrumenty międzynarodowe niewiążące prawnie (‘soft law’ lub ‘flexible law’)*, w: *Współczesne wyzwania europejskiej przestrzeni prawnej. Księga pamiątkowa dla uczczenia 70. urodzin Profesora Eugeniusza Piontka*, red. A. Łazowski, R. Ostrowski, Kraków 2005, s. 607–644.