

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

AGATA PRZYLEPA-LEWAK

ORCID: 0000-0003-3605-9277

agata.przylepa-lewak@umcs.pl

Mediacja jako forma komunikacji w postępowaniu administracyjnym

Mediation as a Form of Communication in Administrative Proceedings

WPROWADZENIE

Konflikty i spory od zarania dziejów stanowią nieodłączną część życia społecznego. Do sytuacji konfliktowych dochodzi we wszystkich środowiskach, grupach społecznych, na każdym szczeblu socjalnej drabiny i we wszystkich aspektach życia społecznego. Jedną z najistotniejszych kwestii, jeżeli chodzi o rozwiązywanie konfliktów i wynikłych z nich sporów, jest komunikacja. Jak bowiem powszechnie wiadomo, efektywne rozwiązanie sytuacji spornej wymaga przede wszystkim właściwego komunikowania się.

W wielu krajach dochodzi się do przekonania, że dla rozstrzygnięcia sporów wykorzystanie drogi sądowej powinno stanowić ostateczność. Niewątpliwie słuszne jest przekonanie, że rozwiązywanie konfliktów międzyludzkich, problemów i sporów powinno się odbywać drogą negocjacji, kompromisu, szukania porozumienia. Rozwój społeczeństw demokratycznych doprowadził do wzrostu znaczenia nowych alternatywnych metod rozwiązywania sporów, w tym przede wszystkim mediacji, której jednym z głównych założeń jest „udroźnienie” komunikacji pomiędzy stronami. Mediacja i inne alternatywne metody rozwiązywania sporów, przy zachowaniu nadrzędnej pozycji sądów, pełni funkcję uzupełniającą mechanizmy sądowego wymiaru sprawiedliwości¹. Źródeł coraz to większego

¹ L. Morawski, *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*, Warszawa 1999, s. 23; Z. Kmiecik, *Mediacja i concyliacja w prawie administracyjnym*, Kraków 2004,

zasięgu normatywnego mediacji w polskim systemie prawnym, poprzez możliwość jej wykorzystania w sporach o różnorodnym podłożu, należy poszukiwać zarówno wśród zjawisk prawnych, jak i wśród zjawisk społecznych. W przypadku zjawisk prawnych w literaturze wskazuje się w szczególności na konwergencję kultur prawnych, zjawisko proceduralizacji prawa i europeizację prawa (w tym zwłaszcza na implementację prawa Unii Europejskiej). Z kolei do zjawisk społecznych zalicza się m.in. zjawisko dyferencjacji kultur społecznych czy zmianę struktury sporów, a także realizację założeń społeczeństwa obywatelskiego².

Rozwój mediacji w Polsce rozpoczął się w 1995 r., kiedy to powstał Zespół ds. Wprowadzania Mediacji w Polsce przy Stowarzyszeniu Pomocy Osobom Uwięzionym i ich Rodzinom „Patronat”. Jego aktywność doprowadziła do wprowadzenia instytucji mediacji do Kodeksu postępowania karnego z 1997 r. W kolejnych latach mediacja zaistniała w postępowaniach: sądownoadministracyjnym³ i cywilnym⁴.

MEDIACJA SĄDOWNOADMINISTRACYJNA

Mediacja w postępowaniu sądownoadministracyjnym została wprowadzona w trakcie prac nad projektami ustaw mających na celu reformę systemu sądowej kontroli administracji. Stało się to – zgodnie z opinią Z. Kmiecika⁵ – dość niespodziewanie, bez przeprowadzenia pogłębionej dyskusji i studiów porównawczych.

Stanowi ona szczególny i zarazem fakultatywny etap postępowania sądownoadministracyjnego. Należy podkreślić, że mediacja w toku postępowania sądownoadministracyjnego⁶ nie ma charakteru postępowania przedsądowego, lecz jest postępowaniem wszczynanym w trakcie toczącego się już postępowania sądowego. Jak wskazuje Z. Kmiecik, w założeniu ustawodawcy postępowanie mediacyjne miało stanowić uproszczony, mniej kosztowny, a przede wszystkim

s. 22; A. Zienkiewicz, *Mediacja jako forma wymiaru sprawiedliwości*, „Kwartalnik ADR” 2013, nr 4, s. 104.

² M. Myślińska, *Funkcje mediacyjne realizowane przez mediatora w trakcie mediacji. Wybrane zagadnienia*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2018, vol. 27(3), s. 73.

³ Jej podstaw w tym postępowaniu należy szukać w rekomendacji R(2001)9 Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 5 września 2001 r. o alternatywnych środkach rozstrzygania sporów sądowych pomiędzy władzami administracyjnymi a osobami prywatnymi. Postępowanie mediacyjne przed sądem administracyjnym zostało uregulowane w art. 115–118 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2002, nr 153, poz. 1270).

⁴ W grudniu 2005 r. weszła w życie nowelizacja Kodeksu postępowania cywilnego, przewidująca możliwość kierowania do mediacji spraw cywilnych.

⁵ Z. Kmiecik, *op. cit.*, s. 150.

⁶ Należy zaznaczyć, że mediacja w postępowaniu administracyjnym również nie jest postępowaniem przedsądowym.

niekonfliktowy sposób załatwienia sprawy⁷. Celem tego postępowania było rozważenie, wyjaśnienie i analiza okoliczności prawnych danej sprawy, bez konieczności przeprowadzenia rozprawy, nie zaś wypracowanie konsensusu pomiędzy skonfliktowanymi stronami. Oponenti mieli zostać poinformowani, pouczeni i wyedukowani w swym położeniu oraz co do sposobu, w jaki ich sprawa zostanie załatwiona na podstawie i w granicach obowiązującego prawa. Mediacja miała więc służyć weryfikacji i aktualizacji tego, czy i w jaki sposób naruszono przepisy prawa oraz wydaniu decyzji korygujących w sytuacji wystąpienia naruszeń. Konsekwencją takich rozwiązań było to, że określanie tego postępowania mianem mediacji jest często krytykowane i oceniane jako nietrafione i bezzasadne⁸.

Postępowanie mediacyjne przed sądem administracyjnym ma dość specyficzny charakter, ponieważ jedną ze stron tego postępowania jest organ administracji publicznej, który wydał zaskarżone orzeczenie, drugą zaś jest strona postępowania administracyjnego, czyli adresat tego orzeczenia. Można więc określić tę procedurę jako interwencję pomiędzy organem administracji publicznej a podmiotem, który wniósł skargę na jego działanie⁹. I tego właśnie dotyczą trzy główne kontrowersyjne kwestie związane z mediacją w postępowaniu sądownoadministracyjnym.

Po pierwsze, przypisywanie organowi administracji publicznej przymiotu strony mediacji kłóci się z kształtowanym przez lata stereotypem wykonywania zadań publicznych przez organy administracji publicznej¹⁰.

Po drugie, w roli mediatora występuje sędzia lub referendarz sądowy wyznaczony przez przewodniczącego wydziału. Należy podkreślić, że co najmniej dwa z trzech podmiotów postępowania mediacyjnego, tj. sędzia lub referendarz sądowy oraz organ administracji publicznej, wyposażone są w fachową wiedzę z zakresu prawa. W większości spraw wiedzy takiej pozbawiony jest skarżący, który będzie uczestnikiem mediacji, choć może się zdarzyć, że również on będzie dysponował taką wiedzą. Między podmiotami postępowania mediacyjnego występuje zatem w znacznej liczbie przypadków pewnego rodzaju dysproporcja w zakresie wiedzy specjalistycznej, tj. wiedzy z zakresu prawa. Jest to sprzeczne zarówno z ideą mediacji, jak i z jedną z zasad postępowania sądownoadministracyjnego, mianowicie z zasadą równości, i dodatkowo zdecydowanie nie pociąga za sobą poprawy komunikacji pomiędzy stronami.

Po trzecie, gdy w ocenie sądu charakter sprawy przemawia za przeprowadzeniem postępowania mediacyjnego, może być ono prowadzone z inicjatywy sądu, nawet mimo braku wniosku stron o jego przeprowadzenie, co stanowi wyraźne

⁷ Z. Kmieciak, *op. cit.*, s. 134.

⁸ M. Plucińska-Nowak, *Status i oblicza mediacji w społeczeństwie polskim*, Poznań 2021, s. 122.

⁹ A. Drelichowska, *Model mediacji w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, „ADR. Arbitraż i Mediacja” 2012, nr 2, s. 53, 56.

¹⁰ *Ibidem*, s. 63.

ograniczenie immanentnej cechy mediacji, jaką jest dobrowolność. Zasygnalizowane kwestie, które oczywiście nie zamykają katalogu „odchyłeń” mediacji sądo-woadministracyjnej od postępowania mediacyjnego w innych gałęziach prawa¹¹, sprawiają, że w literaturze o mediacji sądo-woadministracyjnej mówi się, że jest to raczej „quasi-mediacja”¹².

Procedura mediacji nie znalazła jednak szerszego zastosowania w sądownictwie administracyjnym. Po 2008 r. liczba mediacji w administracji publicznej była bardzo mała – pomiędzy 8 a 25 spraw w całym kraju rocznie¹³. Co ciekawe, w opinii Naczelnego Sądu Administracyjnego za podstawę wyjaśnienia niewielkiej liczby mediacji można by przyjąć szybkość i sprawność prowadzonych postępowań w zwykłym trybie, przez co prowadzenie mediacji nie jest potrzebne. Przeprowadzone w tej kwestii analizy świadczą jednak o innych przyczynach takiej sytuacji, a mianowicie są to: wadliwe uregulowania, opory w stosowaniu tej instytucji i niewłaściwa praktyka, nieufność wobec tego postępowania i brak jego odpowiedniej promocji, niski poziom świadomości prawnej i brak tradycji korzystania z koncyliacyjnych i ugodowych sposobów interwencji, możliwość skorzystania z mediacji jedynie w toku postępowania przed sądami administracyjnymi¹⁴.

MEDIACJA W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM I SPECYFIKA KOMUNIKACJI

Ze względu na tak marginalne wykorzystanie mediacji w postępowaniu sądo-woadministracyjnym oraz z uwagi na formułowane postulaty ustawodawca przepisami ustawy z dnia 2 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw¹⁵ wprowadził mediację do postępowania administracyjnego, która w założeniu nie miała w sposób znaczący odbiegać od istoty polubownego rozwiązywania sporów.

W uzasadnieniu do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw podniesiono, że wprowadzenie mediacji do postępowania administracyjnego miało stanowić remedium przede wszystkim na przewlekłość postępowań, „piętrowość” procedur

¹¹ Szerzej zob. A. Kalisz, A. Zienkiewicz, *Mediacja sądowa i pozasądowa*, Warszawa 2015, s. 100–103.

¹² A. Kalisz, *Quasi-mediacyjność postępowania mediacyjnego przed sądami administracyjnymi*, [w:] *Arbitraż i mediacja. Praktyczne aspekty stosowania przypisów*, red. J. Olszewski, Rzeszów 2007, s. 157.

¹³ Więcej szczegółowych danych statystycznych zob. w: Naczelny Sąd Administracyjny, *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2016 roku*, Warszawa, kwiecień 2017, s. 18.

¹⁴ Zob. M. Plucińska-Nowak, *op. cit.*, s. 125.

¹⁵ Dz.U. 2017, poz. 935. Należy podkreślić, że ustawodawca dopuścił możliwość prowadzenia postępowania mediacyjnego w postępowaniach wszczętych przed datą wejścia w życie ustawy, tj. przed 1 czerwca 2017 r.

administracyjnych oraz zbyt częste wydawanie przez organy administracji decyzji kasatoryjnych, co przekłada się na czas trwania postępowań, a jak wiadomo szybkość załatwiania spraw oraz jakość rozstrzygnięć mają niebagatelny, bezpośredni wpływ na ocenę systemu administracji publicznej i na poziom zaufania jednostek do państwa. Ponadto nadmierny formalizm oraz rygorystycznie postrzegana władczość przy rozstrzyganiu spraw administracyjnych powodują, że w postępowaniach administracyjnych nie jest właściwie realizowana zasada zaufania obywateli do organów państwa oraz zasada przekonywania. W związku z tym znaczna część kończących te postępowania rozstrzygnięć jest zaskarżana, co ma związek zarówno z tym, że przepisy nie przewidują mechanizmów umożliwiających czynny udział stron w decydowaniu przez organ o treści rozstrzygnięcia¹⁶, jak i z nieprawidłową komunikacją, która wpływa nie tylko na powstanie sporu, lecz także na jego późniejszy przebieg.

Dzięki rozwojowi instytucji społeczeństwa obywatelskiego relacje jednostek z organami władz publicznych można określić jako ekwiwalentne, a co za tym idzie konieczna jest tutaj ścisła współpraca, która z kolei pociąga za sobą potrzebę efektywnej komunikacji.

Uzasadnieniem wprowadzenia mediacji do postępowania administracyjnego było więc zbliżenie administracji do społeczeństwa, zapewnienie „bardziej partnerskiego podejścia do obywateli” oraz umożliwienie partycypacji „społeczeństwa we władztwie administracyjnym”¹⁷. Miało to doprowadzić w pewnym stopniu do złagodzenia formalizmu w komunikacji między administracją a jednostkami. Cel mediacji w postępowaniu administracyjnym został wyrażony w art. 96a § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego¹⁸. Z mediacji w postępowaniu administracyjnym można skorzystać w celu wyjaśnienia i rozważenia stanu faktycznego sprawy oraz obowiązujących norm prawnych bądź w celu dokonania ustaleń co do sposobu zgodnego z prawem załatwienia sprawy, np. przez wydanie decyzji lub zawarcie ugody o określonej treści. Cele mediacji administracyjnej wpisują się w szereg ogólnych zasad postępowania administracyjnego. Dzięki mediacji administracyjnej można realizować zasadę prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.), adekwatności i proporcjonalności (art. 7b k.p.a.), pogłębiania zaufania, udzielania informacji, wysłuchania strony, wyjaśniania motywów decyzji, szybkości i efektywności postępowania oraz polubownego rozstrzygnięcia kwestii spornych (art. 8–13 k.p.a.).

¹⁶ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Druk nr 1183.

¹⁷ *Ibidem*, s. 5.

¹⁸ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. 2021, poz. 735), dalej: k.p.a.

Ogólnie ujmując, mediacja jest postępowaniem mającym prowadzić do rozwiązania sporu, a jej celem jest pogodzenie stron i oczekiwań otoczenia społecznego przy udziale bezpośredniego, neutralnego pośrednika, jakim jest mediator¹⁹. Podstawowymi zasadami mediacji są: dobrowolność udziału w mediacji administracyjnej zarówno dla organu administracji publicznej, jak i dla strony postępowania; poufność, czyli obowiązek zachowania w tajemnicy informacji ujawnionych w trakcie mediacji administracyjnej, chyba że uczestnicy mediacji postanowią inaczej albo informacje te umieszczono w protokole z mediacji; obowiązek zachowania bezstronności i neutralności przez mediatora.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami mediacja może być prowadzona w dwóch wariantach. W pierwszym z nich aktywnie w mediacji bierze udział także organ administracji publicznej, natomiast w drugim organ administracji publicznej nie uczestniczy i nie ma wpływu na treść ustaleń stron postępowania. W drugim wariantcie przede wszystkim strony mogą uzgodnić treść ugody administracyjnej. Organ administracji publicznej ocenia ustalenia stron w toku czynności zatwierdzenia bądź odmowy zatwierdzenia ugody.

Mediacja w postępowaniu administracyjnym może być prowadzona w każdej sprawie, której charakter na to pozwala (art. 96a k.p.a.). W szczególności mogą to być sprawy, w których strony: mają sporne interesy; występuje konflikt interesu społecznego z interesem indywidualnym strony; organ administracji publicznej działa w ramach uznania administracyjnego; występuje wiele stron; istnieją trudności w skutecznej komunikacji ze stroną albo stronami; może być zawarta ugoda administracyjna; organ ma zamiar wydać decyzję na niekorzyść adresata i może się spodziewać odwołania; wniesiony został środek odwoławczy od orzeczenia wydanego w pierwszej instancji.

Mediacja administracyjna daje więc możliwość wspólnego wypracowania rozwiązania i tym samym doprowadzenia do definitywnego załatwienia sprawy administracyjnej, gdzie eliminuje się ewentualność zaskarżenia decyzji administracyjnej. Może zatem przyczynić się do rozwiązania takich problemów występujących w postępowaniu administracyjnym jak przewlekłość postępowania, a czasem nadmierny lub niewłaściwie pojmowany formalizm.

Należy podkreślić, że istota mediacji w postępowaniu administracyjnym nie dotyczy co do zasady sporu między organem administracji publicznej a stroną, lecz wyważenia interesu społecznego i słusznego interesu obywateli, co stanowi o specyfice tego rodzaju postępowania.

Jeśli mediacja administracyjna zakończy się sukcesem i zostaną dokonane ustalenia dotyczące załatwienia sprawy w granicach obowiązującego prawa, organ administracji publicznej załatwia sprawę zgodnie z tymi ustaleniami.

¹⁹ J. Smarż, *Instytucja mediacji w postępowaniu administracyjnym*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2018, vol. 16(1), s. 62.

W wyniku mediacji administracyjnej strona może wycofać lub zmodyfikować swoje żądanie, wniosek czy wniesiony przez siebie środek odwoławczy. Organ podejmie wtedy działania stosowne do okoliczności. Uczestnicy mediacji mogą także uzgodnić treść decyzji, jaka powinna zapaść. Taka decyzja nie traci prawnego charakteru władczego rozstrzygnięcia, a jej wydanie może zdecydowanie zwiększyć akceptowalność rozstrzygnięcia przez stronę. Ponadto efektem mediacji może być zawarcie ugody między stronami. Czynności organu w takim przypadku będą polegały na zatwierdzeniu bądź odmowie zatwierdzenia ugody.

Ustalenia dokonane w toku mediacji oczywiście nie mogą być dowolne, lecz muszą mieścić się w granicach obowiązującego prawa. Należy również zwrócić uwagę na fakt, że mediacja administracyjna nie polega na ugodowym rozwiązaniu sporu przez wzajemne ustępstwa stron ugody, jak ma to miejsce w prawie cywilnym. Ma ona służyć wypracowaniu rozwiązania sprawy administracyjnej, które strona postępowania rozumie i akceptuje, organ administracji publicznej natomiast zyskuje pewność przyjęcia właściwego rozstrzygnięcia.

W mediacjach komunikacja odbywa się na wielu płaszczyznach, zarówno między stronami, jak i między stronami a mediatorem. W kontekście komunikacji szczególnego znaczenia nabiera tutaj proces tzw. wypracowania rozwiązania sprawy administracyjnej, w którym największe znaczenie ma udział osoby mediatora. Działania mediatora, które zgodnie z art. 96k k.p.a. polegają na pomocy stronom w polubownym rozwiązaniu sporu, mają wpływ na orzeczniczą działalność organów. Mediator, będąc elementem otoczenia instytucji publicznej, pełni swoistą funkcję łącznika między tą organizacją a indywidualnym i ogólnym otoczeniem, co należy rozpatrywać w aspekcie aksjologicznym, prakseologicznym i komunikacyjnym²⁰.

Do zadań mediatora w głównej mierze należy poprawa komunikacji, która polega na ulepszaniu wzajemnego przekazywania informacji o istotnych problemach między stronami, a także o preferowanych procedurach rozwiązywania kwestii spornych. Mediacja dzięki zaangażowaniu strony trzeciej zmienia dynamikę i komunikację po obu stronach sporu oraz pomiędzy nimi. Mediator zazwyczaj modyfikuje forum komunikacji, jej schematy i procedury. Może podsycać i ułatwiać skuteczniejszą bezpośrednią komunikację, chociażby przez proponowanie bardziej efektywnych sposobów mówienia i słuchania oraz powtarzanie własnymi słowami tego, co się usłyszało, przekładając wypowiedzi na język bardziej zrozumiały i akceptowalny, zadając otwarte pytania i podsumowując wypowiedzi stron²¹. Ponadto może pomagać uczestnikom mediacji w skutecznym przekazaniu innym swojego stanowiska, we wskazaniu na istotę problemu i w poszukiwaniu

²⁰ M. Tabernacka, *Mediatorzy i instytucje mediacyjne w otoczeniu administracji*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2017, vol. 111, s. 183.

²¹ C.W. Moore, *Mediacje. Praktyczne strategie rozwiązywania konfliktów*, Warszawa 2016, s. 46.

rozwiązania. Mediator może także udzielić wsparcia przy formułowaniu propozycji ugodowych w ugodzie administracyjnej.

Wymienione zadania mediatora mają niebagatelne znaczenie szczególnie w sytuacji, kiedy występuje dysproporcja w zakresie wiedzy specjalistycznej.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że skoro w dużej mierze powodzenie komunikacji w mediacji zależy od mediatora, to bardzo istotne jest, żeby posiadał on odpowiednie umiejętności i kwalifikacje, w tym umiejętności komunikacyjne umożliwiające efektywne porozumiewanie się i ułatwiające wychodzenie z konfliktu²².

Przechodząc do tematu wymogów stawianych osobom będącym mediatorami, należy wskazać, że zgodnie z art. 96f k.p.a. mediatorem może być osoba fizyczna, która posiada pełną zdolność do czynności prawnych i korzysta z pełni praw publicznych, w szczególności mediator wpisany na listę stałych mediatorów lub do wykazu instytucji i osób uprawnionych do prowadzenia postępowania mediacyjnego, prowadzonych przez prezesa sądu okręgowego, lub na listę prowadzoną przez organizację pozarządową lub uczelnię, o której informację przekazano prezesowi sądu okręgowego. W przypadku gdy organ prowadzący postępowanie jest uczestnikiem mediacji, mediatorem może być wyłącznie osoba wpisana na listę stałych mediatorów lub do wykazu instytucji i osób uprawnionych do prowadzenia postępowania mediacyjnego, prowadzonych przez prezesa sądu okręgowego, lub mediator wpisany na listę prowadzoną przez organizację pozarządową lub uczelnię, o której informację przekazano prezesowi sądu okręgowego. Mediatorem nie może być pracownik organu administracji publicznej, przed którym toczy się postępowanie w sprawie.

Ponadto należy wskazać na niedoprecyzowanie wymogu dotyczącego mediatora – posiadanie odpowiedniej wiedzy i umiejętności w zakresie prowadzenia mediacji w sprawach danego rodzaju (art. 96d § 2 k.p.a.), ale już nie znajomości przepisów prawa w zakresie mediowanej sprawy. W praktyce może to oznaczać, że – pomimo efektywnego zakończenia mediacji – organ administracji publicznej nie załatwi sprawy zgodnie z ustaleniami zawartymi w protokole z przebiegu mediacji, ponieważ nie będą się one mieścić w granicach obowiązującego prawa.

Ustawodawca nie przewidział szczególnych wymagań dla osób będących mediatorami ani form ich weryfikacji, co aktualnie w dyskusjach nad profesjonalizacją zawodu mediatora jest bardzo często podnoszone i dodatkowo stanowi powód, dla którego sądy w dalszym ciągu kierują niewiele spraw do mediacji, zwłaszcza administracyjnej.

Należy wspomnieć, że obecnie trwają prace nad projektem Ministerstwa Sprawiedliwości pn. „Upowszechnianie alternatywnych metod rozwiązywania

²² A. Cybulko, *Komunikacja interpersonalna, [w:] Mediacje. Teoria i praktyka*, red. E. Gmużńska, R. Morek, Warszawa 2018, s. 117.

sporów poprzez podniesienie kompetencji mediatorów, utworzenie Krajowego Rejestru Mediatorów (KRM) oraz działania informacyjne”, którego celem jest ujednoczenie programu szkoleń dla mediatorów oraz późniejsza weryfikacja ich wiedzy i umiejętności prowadzenia mediacji (m.in. poprzez wprowadzenie systemu egzaminowania). Jednakże dopiero dowiemy się, w jakim kształcie i zakresie prace te doczekają się realizacji.

PODSUMOWANIE

W uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego stwierdzono, że mediacja – jako niekonfrontacyjny sposób doprowadzenia do załatwienia sprawy przy udziale bezstronnego, neutralnego podmiotu – jest możliwa jako jeden ze sposobów dokonywania zmian kultury administrowania na bardziej przyjazny dla petentów. Ma ona stanowić wyraz kształtowania stosunków prawnych nie tylko z aktywnym, lecz także z partycypacyjnym udziałem stron postępowania. Nie ulega wątpliwości, że obecny stan prawny regulujący mediację w postępowaniu administracyjnym daje podstawy do realizacji prawa jednostki do dobrej administracji²³.

Do zalet mediacji w postępowaniu administracyjnym należy zaliczyć: kształtowanie dobrych relacji pomiędzy administracją publiczną i społeczeństwem; szybkość postępowania i zakończenia sprawy; szansę na uniknięcie odwołania; poufny charakter; efektywną komunikację pomiędzy stronami dzięki wsparciu dobrego mediatora; niższe koszty; łatwość przedstawiania dowodów. Mediacja z istoty swej powinna zatem pozytywnie wpływać na efektywność postępowania administracyjnego²⁴.

Mediacje jako instytucja społeczeństwa obywatelskiego są instrumentem, który przyczynia się do lepszego zrozumienia przez organizację, jaką jest administracja czy też ściślej określona struktura administracji publicznej (organ), jej otoczenia. Przyczynia się również do lepszego zrozumienia przez otoczenie administracji publicznej. Dzieje się to w głównej mierze poprzez ułatwienie komunikacji oraz złagodzenie jej wizerunku, jaką przynosi postępowanie mediacyjne. Mediacje są instrumentem naprawy wadliwie funkcjonującej komunikacji, a w pewnych przypadkach są sposobem jej nawiązania.

Zaletą mediacji jest to, że stanowi bardzo cenny w obecnej rzeczywistości wyraz nowego podejścia w relacji urząd–strona, w postępowaniu mediacyjnym bowiem podmioty te stają się równorzędnymi partnerami. Przyczynia się też do

²³ Zob. M. Tabernacka, *Mediacje w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Społeczeństwo” 2018, nr 3, s. 404.

²⁴ W. Broński, *Efektywność mediacji w postępowaniu administracyjnym*, „Studia Prawnicze KUL” 2019, nr 3(79), s. 60.

kształtowania dobrych relacji między administracją publiczną a społeczeństwem, a dzięki wsparciu mediatora pozwala na efektywną komunikację między stronami. Zanikł więc układ, że władza decyduje o sprawie podmiotu, ponieważ decyzja już została wydana. Strona stała się równorzędnym uczestnikiem procesu swobodnych negocjacji decyzji administracyjnej. Mediacja włącza strony do procesu wydawania decyzji, prowadząc w rezultacie do ograniczenia liczby procesów. Dalszymi konsekwencjami w ogólnym sensie jest zmniejszenie ilości napięć społecznych, gdyż stworzona zostaje trzecia droga między akceptacją niechcianej decyzji administracyjnej a postępowaniem sądowym. Ponadto przedstawiciele administracyjni uczą się nowego sposobu myślenia, a tym samym zmiany stosunku do strony²⁵.

Dlaczego zatem, pomimo tylu zalet, mediacja w dalszym ciągu jest wykorzystywana w bardzo małym stopniu? Pytanie jest o tyle zasadne, że w innych gałęziach prawa – w prawie cywilnym czy karnym – doświadczenia w zakresie stosowania alternatywnych metod rozwiązywania sporów są zdecydowanie bogatsze.

Przyczyn takiego stanu rzeczy jest wiele. Przede wszystkim są to głęboko zakorzenione w społeczeństwie stereotypy i wciąż niedoskonałe uregulowania prawne. W społeczeństwie panuje przekonanie, że relacje administracji z obywatelami są oparte na władztwie, że administracja rozstrzyga pewne kwestie władczo, a wykorzystanie alternatywnych metod rozwiązywania sporów na etapie postępowania administracyjnego wymaga współpracy organów administracji i podmiotów prywatnych i w takim współdziałaniu można byłoby upatrywać pewnej formy udziału obywateli w sprawowaniu władzy publicznej. Wprowadzenie szerszego udziału podmiotów zewnętrznych w decydowaniu administracyjnym generuje jednocześnie szereg nowych problemów i wyzwań związanych z partycypacją, która również ma swoje wewnętrzne ograniczenia. Wydaje się, że administracja publiczna wciąż nie jest dostatecznie na to wyzwanie przygotowana. Niewątpliwie problemem jest otwarcie się na rozwiązania, jakie wprowadza mediacja oraz na zwiększenie komunikacji organu ze stroną postępowania przy udziale mediatora. Paradoksalnie to, co jest jedną z największych zalet mediacji, czyli usprawnienie, odformalizowanie komunikacji, w przypadku mediacji w postępowaniu administracyjnym stanowi problem.

Kolejną sprawą jest zarówno mentalność społeczeństwa przyzwyczajonego do władczych rozstrzygnięć administracyjnych, jak i brak rozumienia instytucji mediacji, co z kolei może przekładać się na brak zainteresowania udziałem w takim postępowaniu lub na próbę nieuzasadnionego jej nadużywania. Co więcej, należy podkreślić mentalność i dotychczasową praktykę orzeczniczą urzędników przywiązanych do sformalizowanych procedur i władczej komunikacji.

²⁵ A. Tombek-Knigawka, W. Kotowski, *Dlaczego kieruje sprawy do postępowania mediacyjnego?*, „Prokuratura i Prawo” 2011, nr 3, s. 119.

W warstwie normatywnej największym problemem jest w moim przekonaniu sformułowanie art. 96a § 1 k.p.a., w którym wskazano, że „w toku postępowania może być przeprowadzona mediacja, jeżeli pozwala na to charakter sprawy”. Jest to sformułowanie nieostre, mylące i nieprecyzujące konkretnie, jaka sprawa nada się do ugodowego załatwienia, a jaka nie.

Podsumowując, mediacja ze swej istoty jest w pełni uzasadniona racjami społecznymi, odpowiada wartościom, jakie powinny leżeć u podstaw relacji obywateli z organami władzy publicznej w demokratycznym państwie prawnym oraz jest bardzo potrzebną formą komunikacji między obywatelami a organami administracji publicznej. Jednakże implementacja instytucji mediacji jako instytucji prawa prywatnego do prawa postępowania administracyjnego jako prawa publicznego jest rozwiązaniem, które w obecnej formie będzie wciąż generować wiele problemów²⁶. Wydaje się, że podstawą byłaby zmiana regulacji prawnych, zarówno w kwestiach dotyczących dostosowania procedury do charakteru spraw, jak i profesjonalizacji zawodu mediatora, a także zmiana mentalności ludzi, chociażby przez dogłębną i wczesną edukację prawną²⁷.

BIBLIOGRAFIA

LITERATURA

- Broński W., *Efektywność mediacji w postępowaniu administracyjnym*, „Studia Prawnicze KUL” 2019, nr 3(79), DOI: <https://doi.org/10.31743/sp.8888>.
- Cybulko A., *Komunikacja interpersonalna*, [w:] *Mediacje. Teoria i praktyka*, red. E. Gmurzyńska, R. Morek, Warszawa 2018.
- Drelichowska A., *Model mediacji w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, „ADR. Arbitraż i Mediacja” 2012, nr 2.
- Kalisz A., *Quasi-mediacyjność postępowania mediacyjnego przed sądami administracyjnymi*, [w:] *Arbitraż i mediacja. Praktyczne aspekty stosowania przypisów*, red. J. Olszewski, Rzeszów 2007.
- Kalisz A., Zienkiewicz A., *Mediacja sądowa i pozasądowa*, Warszawa 2015.
- Kmieciak Z., *Mediacja i koncyliacja w prawie administracyjnym*, Kraków 2004.
- Kokoszkiwicz A., *Implementacja instytucji prawa prywatnego do prawa publicznego na przykładzie mediacji w kodeksie postępowania administracyjnego – remedium czy placebo?*, „Krytyka Prawa” 2017, nr 3, DOI: <https://doi.org/10.7206/kp.2080-1084.161>.
- Kowalczyk-Grzenkowicz J., *Rozwiązywanie konfliktów. Sztuka negocjacji i komunikacji*, Warszawa 2003.
- Moore C.W., *Mediacje. Praktyczne strategie rozwiązywania konfliktów*, Warszawa 2016.
- Morawski L., *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*, Warszawa 1999.

²⁶ Szerzej zob. A. Kokoszkiwicz, *Implementacja instytucji prawa prywatnego do prawa publicznego na przykładzie mediacji w kodeksie postępowania administracyjnego – remedium czy placebo?*, „Krytyka Prawa” 2017, nr 3, s. 89–103.

²⁷ Por. G. Krawiec, *Mediacja petenta z urzędnikiem to mrzonka*, 10.10.2020, <https://www.prawo.pl/samorzad/mediacja-w-postepowaniu-administracyjnym-nie-przyjela-sie-wywiad,503660.html> (dostęp: 10.03.2022).

- Myślińska M., *Funkcje mediacyjne realizowane przez mediatora w trakcie mediacji. Wybrane zagadnienia*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2018, vol. 27(3), DOI: <https://doi.org/10.17951/sil.2018.27.3.73-88>.
- Plucińska-Nowak M., *Status i oblicza mediacji w społeczeństwie polskim*, Poznań 2021.
- Smarż J., *Instytucja mediacji w postępowaniu administracyjnym*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2018, vol. 16(1), DOI: <https://doi.org/10.25167/osap.1160>.
- Tabernacka M., *Mediacje w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Społeczeństwo” 2018, nr 3.
- Tabernacka M., *Mediatorzy i instytucje mediacyjne w otoczeniu administracji*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2017, vol. 111, DOI: <https://doi.org/10.19195/0137-1134.111.12>.
- Tombek-Knigawka A., Kotowski W., *Dlaczego kieruję sprawy do postępowania mediacyjnego?*, „Prokuratura i Prawo” 2011, nr 3.
- Zienkiewicz A., *Mediacja jako forma wymiaru sprawiedliwości*, „Kwartalnik ADR” 2013, nr 4.

NETOGRAFIA

- Krawiec G., *Mediacja petenta z urzędnikiem to mrzonka*, 10.10.2020, <https://www.prawo.pl/samorzad/mediacja-w-postepowaniu-administracyjnym-nie-przyjela-sie-wywiad,503660.html> (dostęp: 10.03.2022).

INNE

- Naczelny Sąd Administracyjny, *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2016 roku*, Warszawa, kwiecień 2017.
- Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Druk nr 1183.

AKTY PRAWNE

- Rekomendacja R(2001)9 Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 5 września 2001 r. o alternatywnych środkach rozstrzygania sporów sądowych pomiędzy władzami administracyjnymi a osobami prywatnymi.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. 2021, poz. 735).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2002, nr 153, poz. 1270).
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2017, poz. 935).

ABSTRACT

The development of democratic societies has led to an increase in the importance of new alternative dispute resolution methods, in particular mediation, of which one of the main assumptions is to “improve” communication between the parties. Mediation, which is the most popular and most frequently used form of alternative dispute resolution methods in Poland, while maintaining the superior position of the courts, serves as a supplement to the mechanisms of the judicial administration of justice. Following Recommendation R(2001)9 of the Committee of Ministers of the Council of Europe of 5 September 2001, mediation was introduced to proceedings before administrative courts, and due to the very low level of use of this solution by the Act of 7 April 2017 amending the Act – Administrative Procedure Code, mediation was introduced into the administrative procedure. The article is an attempt to analyze the mediation procedure in administrative proceedings in terms of its communication properties. It presents the advantages of mediation, the disadvantages of the applicable legal regulations and the reasons for the marginal use of this solution by using the formal-dogmatic method and the analysis of the available literature.

Keywords: mediation; alternative dispute resolution methods; communication; mediation procedure; administrative courts; administrative procedure

ABSTRAKT

Rozwój społeczeństw demokratycznych doprowadził do wzrostu znaczenia nowych alternatywnych metod rozwiązywania sporów, w szczególności mediacji, której jednym z głównych założeń jest „poprawa” komunikacji między stronami. Mediacja, która jest najpopularniejszą i najczęściej stosowaną formą alternatywnych metod rozwiązywania sporów w Polsce, przy zachowaniu nadrzędnej pozycji sądów stanowi uzupełnienie mechanizmów wymiaru sprawiedliwości. Za Rekomendacją R(2001)9 Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 5 września 2001 r. wprowadzono mediację do postępowania przed sądami administracyjnymi, a ze względu na bardzo mały stopień wykorzystywania tego rozwiązania ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego mediację wprowadzono do postępowania administracyjnego. W artykule podjęto próbę analizy postępowania mediacyjnego w postępowaniu administracyjnym pod kątem jego właściwości komunikacyjnych. Przy wykorzystaniu metody formalno-dogmatycznej oraz analizy dostępnej literatury przedstawione zostały zarówno zalety mediacji, wady obowiązujących regulacji prawnych, jak i przyczyny marginalnego wykorzystania tego rozwiązania.

Słowa kluczowe: mediacja; alternatywne metody rozwiązywania sporów; komunikacja; postępowanie mediacyjne; sądy administracyjne; postępowanie administracyjne