

## II. KOMENTARZE, OPINIE, POLEMIKI

JOANNA MUCHA

### **Mediacja w administracji? Uwagi na tle doświadczeń w zakresie mediacji w sprawach cywilnych**

#### **Wprowadzenie**

W dniu 7 kwietnia 2017 r. uchwalona została ustawa nowelizująca<sup>1</sup> Kodeks postępowania administracyjnego<sup>2</sup>, wprowadzająca do jego unormowań instytucję mediacji. Mediacja jako sposób rozwiązywania sporów wyrosłych na tle stosunków administracyjnoprawnych nie jest jednak instytucją całkiem nową. Od 2004 r. funkcjonowała bowiem (i funkcjonuje nadal, choć w całkowicie zmienionym kształcie), jako wynik nowelizacji przepisów ustawy z 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>3</sup>, regulacja normująca postępowanie mediacyjne w postępowaniu sądowym. W założeniu ustawodawcy postępowanie to miało stanowić uproszczony, mniej kosztowny i niekonfliktowy sposób załatwienia sprawy<sup>4</sup>, co przejawiać się miało

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 7 IV 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 935).

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 14 VI 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 1257 ze zm.), dalej „k.p.a.”.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 30 VIII 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 1302).

<sup>4</sup> Z. Kmiecik, *Mediacja i concyliacja w prawie administracyjnym*, Kraków 2004, s. 134; B. Dauter, *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, Warszawa 2011, s. 314.

w zakończeniu sporu bez potrzeby wydawania wyroku sądowego<sup>5</sup>. Nadto podkreślano, że mediacja w modelowym ujęciu ma służyć zmniejszeniu ogólnej liczby spraw rozpatrywanych merytorycznie przez sądy administracyjne<sup>6</sup>. Ze względu zaś na określony w przepisie art. 115 ustawy cel instytucji, którym jest wyjaśnienie i rozważenie okoliczności faktycznych i prawnych sprawy oraz przyjęcie przez strony ustaleń co do sposobu jej załatwienia w granicach obowiązującego prawa, „pozwałała stronom postępowania sądownoadministracyjnego spojrzeć na sprawę z innej perspektywy, skłonić je do rozważenia zaskarżonego aktu czy czynności z perspektywy drugiej strony”<sup>7</sup>. Przy tym w efekcie tak zakreślonego celu postępowanie mediacyjne miało zakończyć się na dwa sposoby: podjęciem zgodnych ustaleń co do sposobu załatwienia sprawy, co prowadziłoby do umorzenia postępowania sądowego, albo, w przypadku braku porozumienia, skierowaniem sprawy do rozpoznania przez sąd na rozprawie<sup>8</sup>.

Dziś już wiadomo, że mimo pozytywnego przyjęcia tej instytucji przez znaczną część doktryny<sup>9</sup>, w takim kształcie nie odegrała ona większej roli w praktyce. Zapewne to między innymi względ na znikomy odsetek spraw zakończonych zgodnie z celem zakreślonym w przepisie art. 115 ustawy, ale nawet choćby kierowanych do tak ukształtowanej mediacji skłonił ustawodawcę do tego, by w uregulowanej w nowych przepisach art. 96a – 96n k.p.a. instytucji nie powielić rozwiązań przyjętych w ustawie, lecz oprzeć ją na zasadach zbliżonych do funkcjonującej już od ponad dziesięciu lat mediacji w sprawach cywilnych. Warto się zatem zastanowić, na ile doświadczenia nagromadzone na podstawie obowiązywania przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o tej formie alternatywnego rozwiązywania sporów są lub winny być wykorzystane dla skutecznego rozwoju mediacji w sprawach administracyjnych.

---

<sup>5</sup> A. Drelichowska, *Model mediacji w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, w: *Mediacje w społeczeństwie otwartym. Prawne, społeczne i ekonomiczne aspekty prowadzenia mediacji w obszarze działania władz publicznych*, pod red. M. Tabernackiej, R. Raszewskiej-Skałeckiej, „ADR. Arbitraż i Mediacja” 2012, nr 2, s. 56.

<sup>6</sup> T. Woś, *Komentarz do art. 115*, w: T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2016.

<sup>7</sup> A. Drelichowska, *op. cit.*, s. 56.

<sup>8</sup> T. Woś, *op. cit.*, s. 541.

<sup>9</sup> Zob. m.in. B. Dauter, *op. cit.*, s. 314; J.P. Tarno, *Postępowanie sądownoadministracyjne. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 173.

## 1. Ocena regulacji mediacji w sprawach administracyjnych z punktu widzenia doświadczeń w zakresie stosowania przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o mediacji w sprawach cywilnych

Niepowodzenie w zakresie wprowadzenia do postępowania sądowo-administracyjnego tak skonstruowanej instytucji polubownego załatwiania sporów sprowokowało wiele pytań o jego przyczyny. Jako problem do dyskusji wskazano takie kwestie, jak niedokładne i szczątkowe uregulowanie instytucji w przepisach ustawy, negatywne nastawienie stron, organów i sądów czy brak tradycji stosowania instytucji mediacji w prawie administracyjnym oraz krótka praktyka jej wykorzystywania<sup>10</sup>. W literaturze zwraca się uwagę także na zbyt zachowawczy charakter mediacji, prowadzącej tylko pośrednio do wygaśnięcia konfliktu między stronami, ponieważ jej ostatecznym wynikiem jest autoweryfikacja stanowiska organu administracji jako jednej ze stron postępowania, a nie bezpośrednie zażegnanie konfliktu, do czego prowadzi dopiero akt lub czynność podjęta na podstawie ustaleń wypracowanych w postępowaniu mediacyjnym<sup>11</sup>. Trzeba zwrócić uwagę na fakt, że właśnie ten ostatni zarzut, a mianowicie możliwy do osiągnięcia rezultat mediacji, którym nie jest trwałe rozwiązanie konfliktu pomiędzy stronami, ale jedynie wypracowanie podstawy do zmiany, uchylecia lub podjęcia jakichś czynności przez organ administracji, co jednak leży wyłącznie w gestii tego organu, doprowadził do podania w wątpliwość charakteru prawnego tej instytucji, określonej przez ustawodawcę mianem mediacji<sup>12</sup>. Trzeba się bowiem zgodzić, że tak ukształtowana w sensie legislacyjnym instytucja z mediacją nie ma zbyt wiele wspólnego, czy wręcz że mediacją w ogóle nie jest, gdyż nie przejawia cech właściwych tej alternatywnej formie rozwiązywania konfliktów, jakie stanowią o jej istocie i w jakie ustawodawca wyposażył tę instytucję zarówno na gruncie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, jak i Kodeksu postępowania karnego.

<sup>10</sup> E.M. Kwiatkowska, D. Sasin-Knothe, *Mediacja w postępowaniu sądowo-administracyjnym w sprawach podatkowych. Sześć lat funkcjonowania w systemie sądownictwa administracyjnego*, „Journal of Management and Business Administration. Central Europe” 2010, nr 5, s. 85; A. Drelichowska, op. cit., s. 61.

<sup>11</sup> A. Drelichowska, op. cit., s. 61.

<sup>12</sup> Ibidem, s. 61–62.

Wydaje się, że od przytoczonego wyżej zastrzeżenia istotniejsze znaczenie ma jednak status podmiotu prowadzącego mediację pomiędzy stronami. Zgodnie z ideą mediacji, wyrażającą się w omawianym aspekcie w jej podstawowych zasadach, jakimi są bezstronność i neutralność podmiotu prowadzącego mediację, mediatorem winna być osoba trzecia. Jakkolwiek w ustawie Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi pierwotnie mediatorem uczyniono podmiot w rozumieniu dosłownym istotnie trzeci, to znaczy niebędący stroną konfliktu, a mianowicie sędziego lub referendarza sądowego, to jednak nie można nie brać pod uwagę potencjalnego zagrożenia dla postulatu neutralności w sytuacji, gdy mediację prowadzi podmiot, który w razie jej niepowodzenia będzie sprawę rozstrzygał. Na gruncie mediacji cywilnej, biorąc pod uwagę taką hipotetyczną choćby możliwość wpływania na przebieg mediacji przez wzgląd na zainteresowanie wydaniem wyroku albo uniknięciem jego wydawania, w przepisie art. 183<sup>2</sup> § 2 Kodeksu postępowania cywilnego<sup>13</sup> wyłączono występowanie w roli mediatora czynnych zawodowo sędziów. Oczywiście, nie bez znaczenia jest tu też słusznie podnoszony argument, że sędziowie, wobec charakteru i specyfiki dokonywanych zawodowo czynności zmierzających i polegających na rozstrzyganiu sporów, nie mają dostatecznego przygotowania do prowadzenia mediacji ze względu na przydatność przy tego typu działalności tzw. kompetencji miękkich. Na marginesie wypada dodać, że znowelizowane przepisy ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi obecnie przewidują w przepisie art. 116 i 116a prowadzenie mediacji przez bezstronnego mediatora, którym nie jest już sędzia ani referendarz sądowy.

Jak wskazano na wstępie, mediacja, którą od dnia 1 czerwca 2017 r. wprowadził do Kodeksu postępowania administracyjnego ustawodawca, jest instytucją zupełnie odmienną od tej, która bez większych sukcesów funkcjonowała w systemie prawnym od 2004 r. w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Nowa regulacja jest wolna od sygnalizowanych wad dostrzeganych we wcześniej unormowanej instytucji. Przed wszystkim jednak rzuca się w oczy podobieństwo regulacji przepisów art. 96a–96l k.p.a. do normujących mediację w Kodeksie postępowania cywilnego przepisów art. 183<sup>1–15</sup> k.p.c. Świadczy to o uniwersalności mediacji jako instytucji służącej rozwiązywaniu konfliktów oraz o przydatności jej idei na gruncie różnych typów stosunków prawnych,

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 17 XI 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 1360), dalej „k.p.c.”.

w tym stosunków prawa publicznego. Co do charakteru prawnego nowo wprowadzonej do systemu prawa i postępowania administracyjnego instytucji, nie może być tym razem jakichkolwiek wątpliwości, jest ona bowiem oparta na właściwych mediacji zasadach. Chodzi tu o zasady dobrowolności, poufności, bezstronności i neutralności podmiotu prowadzącego mediację oraz akceptowalności osoby mediatora.

Podobnie jak to uczynił ustawodawca w Kodeksie postępowania cywilnego, także w regulacji dotyczącej mediacji w administracji w jednym z pierwszych przepisów jej poświęconych, a mianowicie w przepisie art. 96a § 2 k.p.a., wyrażono zasadę dobrowolności mediacji, co należy odczytywać jako stanowcze i świadome wyeksponowanie tej właśnie jej właściwości jako cechy konstruktywnej. Takie ujęcie mediacji jest w przypadku posłużenia się tym alternatywnym sposobem rozwiązywania sporów na gruncie stosunków administracyjnoprawnych szczególnie znamienne. Podczas gdy dobrowolność rozumiana jako swobodne wyrażenie woli w przedmiocie podjęcia określonej czynności albo jej niepodjęcia jest wpisane w charakteryzującą stosunki prywatnoprawne autonomię ich uczestników, w relacjach publicznoprawnej natury jest to cecha mniej oczywista ze względu na nadrzędną pozycję organu administracji i stosunek podporządkowania. Treść wspomnianego przepisu jest przy tym identyczna jak regulacja zawarta w przepisie art. 183<sup>1</sup> § 1 k.p.c. – w jednym i w drugim przypadku ustawodawca nie tylko usytuował zasadę dobrowolności niejako na wstępie regulacji prawnych instytucji mediacji, nadając jej tym samym szczególne znaczenie, ale i wprowadził ową dobrowolność, nie przewidując w tym zakresie żadnych odstępstw ani warunków. Rozwinięcie wyrażonego w przepisie art. 96a § 2 k.p.a. stwierdzenia, iż mediacja jest dobrowolna, stanowi przewidziana w przepisie art. 96b k.p.a. norma, że jest ona wszczynana na wniosek lub z urzędu, przy czym to drugie proponowane w przepisach rozwiązanie nie pozbawia mediacji jej cechy dobrowolności, gdyż podobnie jak ma to miejsce w przypadku mediacji w sprawach cywilnych, skierowanie do mediacji z urzędu przez organ administracji wymaga zgody stron. Brak tej zgody spowoduje, że mediacja nie zostanie przeprowadzona. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na dwie istotne także z praktycznego punktu widzenia kwestie.

Po pierwsze, ustawodawca wyciągnął wnioski z nieudanej z legislacyjnego punktu widzenia i wywołującej dotąd spore wątpliwości, ale też rozbieżności w stosowaniu przez sądy cywilne regulacji zawartej w przepisie art. 183<sup>8</sup> § 2 zd. 2 k.p.c. Zgodnie z powołanym przepisem

mediacji nie prowadzi się, jeżeli strona w terminie tygodnia od dnia ogłoszenia lub doręczenia jej postanowienia kierującego strony do mediacji nie wyraziła zgody na mediację. W konsekwencji pojawiły się wątpliwości, czy strony winny złożyć wyraźne oświadczenie o zgodzie na przystąpienie do mediacji czy też wyraźne oświadczenie o braku zgody, ewentualnie o sprzeciwie na przeprowadzenie mediacji. Odrębnym, konsekwentnie pojawiającym się problemem okazała się sytuacja, w której w terminie wynikającym z przepisu strona nie ustosunkuje się do postanowienia sądu w żaden sposób. Część sądów interpretuje tę drugą sytuację jako milczącą zgodę na mediację.

Wydaje się, że przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie pozostawiają miejsca na wątpliwości interpretacyjne w analogicznej sytuacji. Przepis art. 96b § 3 k.p.a. wyraźnie zobowiązuje strony do „zajęcia stanowiska w przedmiocie mediacji” we wskazanym tam terminie, przy równoczesnym wskazaniu w § 5 tegoż przepisu, iż niezajęcie stanowiska w wyznaczonym terminie oznacza, że mediacja nie będzie przeprowadzona. Nie ulega wątpliwości, iż taka regulacja jest znacznie bardziej przejrzysta i jednoznaczna aniżeli regulujące analogiczne kwestie przepisy Kodeksu postępowania cywilnego, co należy stwierdzić z uznaniem.

Po drugie, mimo przypisywania zasadzie dobrowolności waloru cechy konstruktywnej, na gruncie mediacji w sprawach cywilnych w zasadzie od samego początku trwały dyskusje nad zasadnością uczynienia z tej instytucji obligatoryjnej formy rozwiązywania sporów, przynajmniej w niektórych kategoriach spraw<sup>14</sup>. Koncepcje wprowadzenia mediacji obligatoryjnych znajdowały uzasadnienie w niektórych ustawodawstwach innych państw, gdzie w istocie mediacja jest obowiązkowa w większości albo w wybranych kategoriach spraw<sup>15</sup>. Dyskusja ta uległa wzmoczeniu zwłaszcza ostatnio, wobec braku zakładanego i oczekiwanego satysfakcjonującego poziomu wykorzystywania tej instytucji na gruncie stosunków cywilnoprawnych. Co więcej, coraz częściej podnoszone są głosy upatrujące w obligatoryjności mediacji remedium na stosunkowo niską popularność tej instytucji prawa. Pomijając kwe-

<sup>14</sup> Zob. K. Gajda-Roszczyńska, *Mediacja obligatoryjna w postępowaniu cywilnym*, „Polski Proces Cywilny” 2012, nr 3, s. 437 i n.; M. Folta, *Możliwość wprowadzenia obligatoryjnej mediacji w Polsce*, Warszawa 2013, s. 15 i n.

<sup>15</sup> Na przykład A. Bruni, M. Sitzia, Italy, w: *Mediation in 16 Jurisdictions Worldwide*, ed. by R. Dendorfer-Ditges, London 2013, s. 49 i n., cyt. za: K. Antolak-Szymanski, O.P. Piaszkowska, *Mediacja w postępowaniu cywilnym. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 90.

stię oceny słuszności i przydatności zastąpienia mediacji opartej na woli stron mediacją, której obowiązek przeprowadzania wynikałby z przepisów, warto zwrócić uwagę na to zjawisko, gdyż istnieje realna możliwość, że problem uczynienia mediacji bardziej popularną metodą może z czasem doprowadzić do podobnych dyskusji i koncepcji także na gruncie przepisów postępowania administracyjnego. Obawa jest uzasadniona, tym bardziej że – jak się wydaje – entuzjazm co do wprowadzenia mediacji do rozwiązywania sporów administracyjnoprawnych jest zdecydowanie mniejszy, bariery o charakterze pozaprawnym większe, aniżeli było to w momencie wprowadzania instytucji mediacji do Kodeksu postępowania cywilnego.

Również pozytywnie należy ocenić redakcję przepisów gwarantujących zasadę poufności mediacji. Analogiczna regulacja w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego nie od początku bowiem zadość czyniła potrzebom, jakie zrodziła praktyka korzystania z rozwijającej się mediacji. Problem dotyczył podmiotowego zakresu wyrażającego tę zasadę obowiązku zachowania w tajemnicy przebiegu mediacji. Pierwotnie obowiązek ten dotyczył wyłącznie mediatora, nie obejmował zaś – jeśli stosowało się językową wykładnię przepisu art. 183<sup>4</sup> § 2 k.p.c. w brzmieniu sprzed nowelizacji z 2016 r. – stron postępowania mediacyjnego, co godziło znacząco w pragmatyzm samej mediacji, jak również innych osób, które mogły się w mediacji pojawić, a z czasem, wraz z rozwojem praktycznych aspektów warsztatu pracy mediatora, w istocie się pojawiły. W myśl pierwotnej wersji przepisu art. 183<sup>4</sup> § 3 k.p.c. jedynie bezskuteczne było powoływanie się w toku postępowania przed sądem lub sądem polubownym na propozycje ugodowe, propozycje wzajemnych ustępstw lub inne oświadczenia w związku z tzw. obowiązkiem tajemnicy mediacji. Niemniej w doktrynie słusznie wywodzono obowiązek stron do zachowania w tajemnicy okoliczności, o których dowiedziały się w toku mediacji, z odpowiedniego stosowania przepisu art. 72 Kodeksu cywilnego<sup>16</sup>, regulującego negocjacyjny tryb zawierania umów. Przepis ten nie mógł jednak zastąpić jednoznacznego unormowania tej kwestii z tego choćby względu, że jego treść zakreślała wyprowadzany z niej obowiązek w dość ograniczony sposób. Dopiero nowelizacja dokonana ustawą z dnia 10 września 2015 r.<sup>17</sup> rozszerzyła krąg podmiotów objętych tajemnicą mediacji na strony, a także na inne

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 23 IV 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 1025).

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 10 IX 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wspieraniem polubownych metod rozwiązywania sporów (Dz.U. poz. 1595).

osoby biorące udział w postępowaniu mediacyjnym. Do osób tych zaliczyć należy pełnomocników stron (z zastrzeżeniem, że w przypadku pełnomocników profesjonalnych obowiązek tajemnicy mediacji można było dotąd wywieść również z obowiązku tajemnicy zawodowej regulowanej w ustawach korporacyjnych), pracowników stron, członków rodziny, ekspertów uczestniczących w mediacji czy pracowników biura mediatora. Regulując zasadę poufności mediacji w postępowaniu administracyjnym, ustawodawca słusznie, inaczej niż było to w Kodeksie postępowania cywilnego, ustrzegł się konieczności ewentualnego późniejszego modyfikowania przepisów, od razu wprowadzając szeroki zakres podmiotowy zasady poufności. Przepis art. 96j § 2 k.p.a. rozciąga obowiązek zachowania tajemnicy mediacji na mediatora, uczestników mediacji i inne osoby biorące udział w mediacji. Uzupełnieniem obowiązku zachowania tajemnicy z punktu widzenia mediatora jest wyłączenie możliwości przesłuchania go w charakterze świadka co do faktów, o których dowiedział się w związku z prowadzeniem mediacji, co gwarantuje przepis art. 83 § 4 k.p.a., stanowiący odpowiednik przepisu art. 259<sup>1</sup> k.p.c. z zastrzeżeniem, że ten drugi przepis dopuszcza odstępstwo od tego dowodowego zakazu w przypadku, w którym obie strony zwolnią mediatora z obowiązku zachowania tajemnicy.

W konsekwencji można więc stwierdzić, że ocena przepisów regulujących mediację w Kodeksie postępowania administracyjnego – dokonywana z perspektywy stosowania podobnych rozwiązań legislacyjnych i niekiedy ich ewolucji wymuszona brakiem precyzji czy niedopasowaniem do wymagań praktyki w sprawach cywilnych – wypada pozytywnie. Ustawodawca wprowadził do systemu prawa administracyjnego instytucję w pełni nowoczesną, posiadającą wszelkie cechy mediacji.

## **2. Potencjalne bariery w rozwoju mediacji w sprawach administracyjnych z perspektywy problemu niedostatecznego wykorzystywania mediacji w sprawach cywilnych**

Ponad dziesięcioletnie doświadczenia związane z funkcjonowaniem mediacji w sprawach cywilnych potwierdzają tezę, że poprawna regulacja wprowadzająca nowoczesne instytucje do systemu prawnego nie zawsze jest wystarczająca dla ich społecznej akceptacji. Jest to aktualne zwłaszcza w stosunku do tych instytucji, które – tak jak mediacja – nie



mają charakteru obowiązkowego. Rzeczą oczywistą jest bowiem, że praktycznemu wykorzystywaniu prawnych rozwiązań stać na przeszkodzie może nie tylko choćby niespójność przepisów regulujących daną instytucję z normami innych dziedzin prawa, ale także wynikające z różnych, w tym pozaprawnych czynników postawy społeczne wobec tych regulacji.

Starsza o ponad dziesięć lat mediacja w sprawach cywilnych także nie przyjęła się w praktyce w sposób naturalny. Obecny stan, który można by nazwać jej pobudzonym rozwojem, wymagał z jednej strony zmiany przepisów, z drugiej zaś wzmożonej akcji promującej mediację, co ciekawe, nie tyle w społeczeństwie, co w środowiskach prawniczych. Stan ten, jak się wydaje, nie wyszedł jeszcze z fazy początkowej, choć pewne efekty żmudnego budowania zaufania do mediacji są już widoczne, co jest zasługą głównie części środowiska sędziowskiego oraz akademickiego, a więc stanowi rezultat działań o charakterze promującym i edukacyjnym.

Co znamienne, ale i zarazem oczywiste, barier utrudniających rozwój mediacji zarówno cywilnej, jak i administracyjnej upatruje się w zasadzie w tych samych czynnikach, przy pewnym oczywistym założeniu, że treść tych czynników ulega pewnym modyfikacjom w zależności od tego, czy rozpatruje się ich działanie na gruncie stosunków prawa cywilnego czy administracyjnego. Wśród barier rozwoju mediacji w administracji w Polsce wskazuje się w literaturze niewystarczający poziom zaufania społecznego, niektóre szczegółowe rozwiązania prawne utrudniające, czy wręcz uniemożliwiające rozwiązywanie sporów w drodze form ADR, niedostateczny zakres edukacji już na poziomie szkolnym i akademickim czy niedostateczny poziom zainteresowania tą problematyką wśród środowisk badawczych<sup>18</sup>. Nie sposób pominąć słusznego wrażenia, że naukowa diagnoza, upatrująca przeszkód w skutecznym i satysfakcjonującym wdrożeniu mediacji do systemu prawa i postępowania administracyjnego, dokonana przecież kilka lat przed wprowadzeniem instytucji mediacji do Kodeksu postępowania administracyjnego, choć już na tle obowiązywania przepisów o postępowaniu mediacyjnym w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w jego pierwotnym kształcie, ma charakter uniwersalny, wskazane zaś w jej wyniku bariery z pewnością dadzą się

<sup>18</sup> J. Żołądź, *Barriere rozwoju mediacji w sferze administracji publicznej w Polsce. Refleksje teoretyczno-prawne*, w: *Mediacje w społeczeństwie otwartym...*, s. 67 i n.

odnieć również do funkcjonowania mediacji na tle stosunków prawa cywilnego i karnego. Prawidłowe jest również twierdzenie niejako odwrotne, że takie same co do zasady przeszkody, które powodują, iż rozwój mediacji, zwłaszcza na gruncie stosunków cywilnoprawnych, nie przebiega w sposób oczekiwany, z pewnością staną na drodze zakorzenieniu się mediacji w postępowaniu administracyjnym. Wydaje się jednak, że – być może – doświadczenia wynikłe w związku z faktycznym, a nie tylko „legislacyjnym” wdrażaniem mediacji do wymiaru sprawiedliwości mogą i powinny zaowocować na gruncie takiego samego procesu w administracji. Trudno wyobrazić sobie bowiem, że z sytuacji, w jakiej znajduje się rozwój mediacji cywilnej, nie zostaną wyciągnięte stosowne wnioski.

Przechodząc do szczegółowej analizy problemu, warto podkreślić, że czynnik braku wystarczającego społecznego zaufania nie bez powodu i całkowicie słusznie został uwidoczniony na pierwszym miejscu wśród analizowanych przewidywanych barier dla rozwoju mediacji w administracji. Jego umieszczenie na czołowym miejscu owych barier uzasadnia się z jednej strony wynikiem badań opinii społecznej, który jednoznacznie wskazuje na niski stopień zaufania obywateli zarówno do innych członków społeczeństwa, jak i – co istotne – do urzędników administracji publicznej w szczególności. Według badań przeprowadzonych przez CBOS w 2010 r. wskaźnik zaufania do sektora administracji publicznej wynosi 42%, przy braku zaufania 47% społeczeństwa. Ogólnie zaś zaufanie do nieznanymi osób jest w stanie wykazać jedynie co czwarty badany obywatel<sup>19</sup>. Przy tym w jednym i w drugim przypadku wyniki wykazują tendencję malejącą, co pozwala postawić tezę, że jakkolwiek przywołane badania pochodzą sprzed ośmiu lat, to na przestrzeni tych kilku ostatnich, nieobjętych już wzmiankowanym badaniem, wskaźniki te nie uległy podwyższeniu. Nie sposób przy tym nie zgodzić się z tezą, że mediacja nie jest możliwa bez dobrej woli obu stron.

Z drugiej strony, tak ogólnie ujęta bariera braku dostatecznego zaufania społecznego znajduje potwierdzenie w szczegółowych badaniach, których przedmiotem był rozwój mediacji nie tyle administracyjnej, co cywilnej. Trzeba też przyjąć bezdyskusyjnie, jak się wydaje, założenie, że brak zaufania w społeczeństwie nie jest przyczyną samą w sobie w tym znaczeniu, że jest wywołany innymi czynnikami. W przypadku poziomu zaufania obywateli do organów władzy zarówno wykonawczej

<sup>19</sup> Dane z 2010 r. przytoczone za J. Żołędź, op. cit., s. 67–68.

na płaszczyźnie administracyjnoprawnej, jak i sądowniczej nie bez znaczenia jest zapewne obciążenie historyczne. Niemniej na gruncie problematyki wdrażania do polskiego systemu prawnego instytucji mediacji można przytoczyć bardziej konkretne argumenty.

Można by powiedzieć, że na stopień zaufania społeczeństwa (ale, co istotne, także organów stosujących prawo, zarówno organów administracji publicznej, jak i organów sądowych) wpływają wszystkie wymienione w dalszej kolejności czynniki, wśród których na czołowe miejsce wysuwa się element edukacyjny, to znaczy w obecnej sytuacji społecznej – brak wiedzy na temat mediacji zarówno w zakresie jej idei oraz funkcjonowania, jak i faktycznej możliwości skorzystania z tej drogi rozwiązania sporu. Można zatem postawić tezę, że przyczyna braku zaufania do systemu prawnego w ogólności, a do mediacji w sposób szczególny, biorąc pod uwagę przedmiot niniejszych rozważań, tkwi w niedostatecznym wyedukowaniu „obu stron”, tj. społeczeństwa i organów stosujących prawo w zakresie instytucji mediacji. Znajduje to potwierdzenie w analizie i wynikach przeprowadzonych co do mediacji w sprawach cywilnych i karnych badań, zawartych w raporcie zatytułowanym „Diagnoza stanu stosowania mediacji oraz przyczyn zbyt niskiej w stosunku do oczekiwanej popularności mediacji”, sporządzonym na zlecenie Ministerstwa Sprawiedliwości w 2015 r.<sup>20</sup>

Jak wynika ze wspomnianego dokumentu, niższy od oczekiwanego rozwój mediacji w sprawach cywilnych z punktu widzenia ogółu społeczeństwa i przedsiębiorców jest rezultatem niskiego poziomu świadomości społecznej w zakresie mediacji, niedostatecznej ilości dotychczasowych działań informacyjno-promocyjnych, rozproszonych źródeł informacji jej dotyczących. Bez wątpienia, zaniedbanie działań w zakresie powyższych czynników rodzących bariery w stosowaniu mediacji przyczyni się do powstania podobnych problemów odnośnie do popularności mediacji także na płaszczyźnie postępowań administracyjnych. Pozytywną stroną problemu jest to, że w przypadku mediacji w administracji można tak zakreślonym barierom przeciwstawić się już na początku funkcjonowania nowych przepisów, a powodzeniu akcji informacyjno-promocyjnych z pewnością będzie sprzyjać fakt, że ta nowa instytucja nie jest obciążona żadnymi negatywnymi doświadczeniami w odbiorze społecznym na tle stosunków publicznoprawnych. Z tego

---

<sup>20</sup> Raport końcowy „Diagnoza stanu stosowania mediacji oraz przyczyn zbyt niskiej w stosunku do oczekiwanej popularności mediacji”, <https://www.mediacja.gov.pl/Badania-analizy-i-statystyki-.html> (dostęp: 30 X 2018).

względu z pewnością propagowanie z dobrym skutkiem mediacji jako narzędzia na gruncie stosunków administracyjnoprawnych nowego będzie łatwiejsze aniżeli przystąpienie do popularyzatorskich działań w zakresie mediacji w sprawach cywilnych po ponad dziesięciu latach od jego wprowadzenia do systemu prawnego ze względu na – może nie przeważające, ale zapewne niebędące bez znaczenia – społeczne przekonanie o jej nieprzydatności (oczywiście, bez znaczenia jest tu fakt prawdziwości czy nieprawdziwości owego przekonania). W interesie społecznym, ale też dla wytworzenia i utrwalenia zaufania do mediacji jako metody rozwiązywania sporów powstałych na gruncie prawa administracyjnego, leży możliwie wczesne, długotrwałe i systematyczne prowadzenie działań informacyjno-promocyjnych z wykorzystaniem narzędzi dostosowanych do poszczególnych grup odbiorców.

Co znamienne, badania wykazały konieczność wzmożenia działań edukacyjnych w zakresie mediacji także w środowisku prawniczym. W przypadku sędziów wskazuje się na brak wiedzy w takich kwestiach, jak zakres spraw, które można przekazać do mediacji, czy znaczenie (wykonalność) ugód. Pośrednio o potrzebie ciągłego edukowania świadczy również przyczyna niekorzystania przez sędziów z mediacji określona jako „przekonanie sędziów o własnych zdolnościach koncyliacyjnych oraz utarty sposób myślenia i procedowania”<sup>21</sup>. Nie ma wątpliwości, że podobne przyczyny mogą decydować o korzystaniu z mediacji przez organy administracji publicznej. Trzeba zauważyć, że jakkolwiek instytucja ugody w postępowaniu sądowym nie jest sędziom w sądach cywilnych obca, a odsetek spraw kończących się umorzeniem postępowania na skutek zawierania ugód przez strony wydaje się większy w postępowaniu cywilnym niż administracyjnym, to problem kwalifikacji spraw do mediacji ciągle istnieje. Tym bardziej należy się spodziewać wystąpienia tego problemu w postępowaniu administracyjnym ze względu na panujące dość powszechnie nie tylko w społeczeństwie, ale i w świadomości urzędników przekonanie o nienegocjacyjności spraw administracyjnych. Do tego należy liczyć się z trudnościami w nakłonieniu organów administracji, przyzwyczajonych do władczego rozstrzygania spraw z pominięciem elementów jakiegokolwiek dialogu z obywatelem, do rezygnacji z władztwa i przekazania sporu niebędącemu przecież organem administracji podmiotowi trzeciemu, *de facto* prywatnemu, jakim jest mediator. W tym przypadku, w przeciwieństwie do poprzednio

<sup>21</sup> Ibidem, s. 20.

wskazanej przyczyny niskiej popularności mediacji, trzeba się spodziewać większych problemów w przekonaniu organów prowadzących postępowanie do skorzystania z pomocy mediatora: obydwie wskazane wyżej elementy, tj. przywiązanie do utartych, dotychczas stosowanych mechanizmów procedowania, jak i spodziewana, zakładana niechęć do rezygnacji z własnych władczych uprawnień, mogą stanowić sporą trudność, którą wyeliminować może jedynie akcja szkoleniowa prowadzona wśród urzędników.

Osobnym, lecz związanym z powyższą kwestią zagadnieniem, z którym warto się uporać w przypadku pracowników organów administracji publicznej możliwie wcześniej, jest stwierdzona niska aktywność szkoleniowa sędziów. W ich przypadku niebagatelną rolę odgrywały takie czynniki jak brak zachęt do kierowania spraw do mediacji<sup>22</sup>, co w znaczącym stopniu zniwelował znowelizowany przepis art. 183<sup>10</sup> § in fine k.p.c., w myśl którego czasu trwania mediacji nie wlicza się do czasu trwania postępowania, co eliminuje problem zarzutów o przewlekłość postępowań, w których nastąpiło skierowanie stron do mediacji. Warto by już na wstępie pomyśleć o usprawnieniu czysto organizacyjnych aspektów przekazywania spraw do mediacji, a także umożliwieniu pracownikom organów zapoznania się ze środowiskiem mediatorów. Do zrealizowania tych celów nie jest potrzebna akcja legislacyjna; wystarczy wypracowanie rozsądnych, nieczasochłonnych procedur kontaktowania się z mediatorem, w tym dostarczania mu danych strony i przekazywania akt sprawy w przypadkach, gdy nie zostało to wyłączone. Analogiczne problemy w sądach cywilnych zostały rozwiązane poprzez ucieranie się swoistych „zwyczajów”, do czego przyczyniła się wymiana poglądów i informacji o wzajemnych oczekiwaniach pomiędzy środowiskiem sędziowskim i mediatorami. Oczywiście, nie nastąpiło to od razu, tym bardziej więc warto skorzystać z doświadczeń wypracowanych w obopólnych relacjach w sądach cywilnych. Sprzyja temu bez wątpienia organizowanie spotkań z udziałem przedstawicieli obydwóch środowisk, co aktualnie przybiera na częstotliwości i obok usprawnienia toku wymaganych czynności w toczących się postępowaniach sądowych daje okazję do wzajemnego poznania się. W konsekwencji owocuje to stopniowym niwelowaniem kolejnej przeszkody, jaka dość silnie wpływa na stosunek sędziów do mediacji, a mianowicie braku zaufania do mediatora jako podmiotu, któremu sąd powierza niejako (choć

<sup>22</sup> Ibidem.

zgodnie z zasadą dobrowolności na mocy woli stron) spór pomiędzy uczestnikami postępowania.

Analiza wyników przeprowadzonych badań skłania również do postawienia dość kłopotliwej, choć subiektywnej tezy, że w przypadku mediacji w sprawach cywilnych największą barierę w jej rozwoju tworzy postawa pełnomocników procesowych. To wszak oni mają realny wpływ na to, czy strona wyrazi zgodę na mediację ze skierowania sądu. Tymczasem badania pokazują, że tylko jeden na dziesięciu radców prawnych zawsze wykazuje aktywność w proponowaniu stronie przystąpienia do mediacji, a połowa nie rekomenduje jej w ogóle albo jedynie w mniejszości spraw. Dodatkowo 38% z nich zadeklarowało, że na propozycję przekazania sprawy do mediacji reaguje nieprzychylnie, czego efektem jest rezygnacja klientów z postępowania mediacyjnego<sup>23</sup>. Skalę problemu obrazuje zwłaszcza sformułowana na podstawie wyników wspomnianych badań uwaga, iż „bariery stojące po stronie radców prawnych i adwokatów są tak silne, że należy zastanowić się, czy ma sens podejmowanie jakichkolwiek działań popularyzujących mediację wśród nich. Lepiej skupić się na przekonywaniu stron sporu do korzystania z mediacji, gdyż ich zdanie jest (a przynajmniej powinno być) decydujące”<sup>24</sup>.

Niskie zainteresowanie pełnomocników mediacją wynika, zgodnie z badaniami, ze wspomnianego już, ogólnego braku zaufania między środowiskami prawniczymi a środowiskiem mediatorów i z braku zachęt finansowych do stosowania mediacji. Znaczącą rolę odgrywa też zbyt mały akcent położony na obowiązek informowania klienta o możliwości mediacji. Obserwacje własne natomiast pozwalają stwierdzić, że profesjonalni pełnomocnicy, wychowani w swoistym kulcie walki procesowej, uzasadnionej kontradiktoryjnością procesu cywilnego i jego konstrukcją opartą na idei *win-loose*, nie dostrzegają korzyści, jakie mediacja i zawarta w jej wyniku ugoda mogą przynieść klientowi. Prowadzone w toku mediacji negocjacje, również z organem administracji publicznej, wymagają zastąpienia postawy roszczeniowej filozofią rozmowy. W tym aspekcie trzeba zgodzić się z wnioskiem, w myśl którego aktualnie studia uniwersyteckie i aplikanckie zajęcia nie przygotowują do dialogu, brakuje zajęć z komunikacji i psychologii. Charakterystyczne jest także powszechne przekonanie, że uczestniczenie

---

<sup>23</sup> Ibidem, s. 37.

<sup>24</sup> Ibidem.

w mediacji jest niekorzystne dla nich samych z ekonomicznego punktu widzenia. Wszystko to potwierdza ogromną potrzebę głębokiej edukacji. Jakkolwiek wiele robi się w tym zakresie zarówno na gruncie poczynań samorządów zawodowych, jak też ośrodków akademickich oferujących szkolenia, konferencje, warsztaty i studia podyplomowe, co daje rezultaty zwłaszcza pośród młodszych wiekiem czynnych zawodowo albo przyszłych radców prawnych i adwokatów, to jednak na tym polu jest jeszcze wyjątkowo dużo do zrobienia. Skoro na gruncie spraw cywilnych, które z natury noszą w sobie pierwiastek ugodowości, widoczny jest negatywny stosunek do mediacji wśród pełnomocników, należy spodziewać się szczególnego natężenia niechęci przedstawicieli tej grupy zawodowej do tej instytucji w sprawach administracyjnych.

Należy też bardziej eksponować obowiązek informowania klientów o mediacji, który – wbrew powszechnemu przekonaniu – jednak istnieje i został wyrażony w korporacyjnych aktach prawnych. Obowiązek taki można pośrednio wywieść z zasad etyki, bezpośrednio zaś wynika on z regulaminu wykonywania zawodu radcy prawnego<sup>25</sup>. W stosunku do adwokatów jest on natomiast wyrażony wprost w Kodeksie Etyki Adwokackiej<sup>26</sup>.

Negatywne nastawienie prawników (pełnomocników) do mediacji wynika przy tym z utartego, choć niesłusznego przekonania, że zalecając klientom mediację i biorąc w niej udział, tracą na tym z ekonomicznego punktu widzenia. W istocie reprezentowanie strony w postępowaniu mediacyjnym wymaga z reguły znacznie mniejszego zaangażowania czasowego, co zazwyczaj wpływa na wysokość wynagrodzenia, jednak z drugiej strony umożliwia to takie zagospodarowanie czasem, w którym, po pierwsze, mogą oni zająć się większą liczbą spraw, a po

---

<sup>25</sup> J. Mucha, *Czy radca prawny ma obowiązek informowania o mediacji?*, w: *Wybrane problemy prawa materialnego i procesowego. Teoria i praktyka*, t. 4, pod red. K. Knoppka, J. Muchy, Poznań 2016, s. 131 i n. Zob. też Uchwała nr 94/IX/2015 Krajowej Rady Radców Prawnych w sprawie Regulaminu wykonywania zawodu radcy prawnego z dnia 13 VI 2015 r. (K.Rad.Prawn. 2015, poz. 16), gdzie w § 4 ust. 1 wskazano, że „Radca prawny ma obowiązek w każdej sprawie, która w jego ocenie nadaje się do polubownego załatwienia, przedstawić klientowi informację o pozasądowych możliwościach rozstrzygnięcia lub rozwiązania sporu, w szczególności w trybie arbitrażowym oraz mediacyjnym, jak również o możliwości zawezwania do próby ugodowej”.

<sup>26</sup> Obwieszczenie Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu Zbioru Zasad Etyki Adwokackiej i Godności Zawodu (Kodeks Etyki Adwokackiej) z dnia 27 II 2018 r. (K.Adw. 2018, poz. 3). Zgodnie z § 44 „Adwokat ma obowiązek dążyć do rozstrzygnięć pozwalających zaoszczędzić klientowi kosztów oraz doradzać ugodowe zakończenie sprawy, gdy jest to uzasadnione interesem klienta”.

drugie, więcej uwagi można z kolei poświęcić sprawom, które wymagają większego nakładu pracy<sup>27</sup>. Można też posłużyć się argumentem, że wynagrodzenie z tytułu prowadzenia postępowania sądowego jest potencjalnie wyższe, ale niepewne w tym znaczeniu, iż – przynajmniej w części obejmującej reprezentowanie strony przed sądem – zależy od tego, czy postępowanie to zostanie wygrane. Udział w mediacji i zwłaszcza pomoc w doprowadzeniu do ugody z reguły będzie źródłem często znacznie mniejszego, ale pewnego dochodu, a oszczędność czasu, jaką oferuje mediacja, w porównaniu z oczekiwaniem na rozstrzygnięcie sprawy przez sąd (i analogicznie organ administracji) pozwoli uczestniczyć w mediacjach w innych sprawach, co globalnie zapewni dochód wyższy niż prowadzenie w tym czasie postępowań sądowych w mniejszej liczbie spraw. Ponadto, jak wskazuje się w literaturze, inną barierą dla pozytywnego podejścia do mediacji pełnomocników jest obawa przed tym, że proponowanie klientowi mediacji będzie odczytane jako słabość, brak koncepcji na prowadzenie sprawy w sądzie czy braki w zakresie wiedzy i umiejętności, na czym ucierpieć miałyby ich prestiż zawodowy. Tymczasem wskazuje się, że zalecanie klientom mediacji może spowodować skutek wręcz odwrotny – doradzanie w toku mediacji, w której dochodzi do ugody satysfakcjonującej klienta, buduje zaufanie na przyszłość i prowadzi do wzrostu autorytetu<sup>28</sup>.

## Podsumowanie

Na podstawie krótkiej analizy przepisów o mediacji w Kodeksie postępowania administracyjnego, zwłaszcza biorąc pod uwagę rozwój regulacji tej instytucji w ramach postępowania cywilnego w ciągu ponad dziesięciu lat jej obowiązywania, trzeba stwierdzić, że nowe przepisy zostały skonstruowane w sposób przemyślany. Ustawodawca ustrzegł się wielu niedopatrzeń, jakie znalazły się w pierwotnej regulacji mediacji w sprawach cywilnych i które – na skutek uwzględnienia potrzeb i oczekiwań praktyki, wsłuchania się w głosy nauki i praktyki – zostały w dużym stopniu wyeliminowane dopiero nowelizacją z 2016 r. Okres obowiązywania przepisów doprowadził także do cennego wypracowania „dobrych praktyk” i określonych zwyczajów, zwłaszcza w relacjach

<sup>27</sup> E. Gmurzyńska, *Mediacja a prawnicy*, w: *Mediacje. Teoria i praktyka*, pod red. E. Gmurzyńskiej, R. Morka, Warszawa 2018, s. 496.

<sup>28</sup> *Ibidem*.



pomiędzy sądami i mediatorami. Te dwa czynniki pozwoliły na usprawnienie funkcjonowania mediacji w sprawach cywilnych, doprowadziły też do stopniowego przekonywania się sędziów do stosowania tej instytucji prawnej.

W wytworzeniu i utrwaleniu tych „dobrych praktyk” znaczącą rolę odegrała też aktywność zwolenników mediacji we wszystkich potencjalnie zainteresowanych korzystaniem z tego rozwiązania legislacyjnego środowisk: mediatorów, sędziów czy profesjonalnych pełnomocników, ale także nieoderwanych przecież od praktyki środowisk naukowych. Niewątpliwie wymiana doświadczeń podczas spotkań, konferencji czy warsztatów, a także często w nieoficjalnych rozmowach przyczyniła się do przełożenia wielu cennych koncepcji na sposób stosowania obowiązujących przepisów bez konieczności ich zmiany. Przykładem mogą tu służyć wypracowane w ten sposób zasady komunikacji pomiędzy sądem a mediatorami, organizacja i prowadzenie spotkań informacyjnych i dopuszczenie zawierania ugód w czasie ich trwania, utrwalenie się wykładni problematycznego przepisu art. 183<sup>8</sup> § 3 k.p.c. w zakresie wymagania co do formy przewidzianej tam zgody na mediację czy praktycznego znaczenia przepisu art. 187 § 1 pkt 3 k.p.c., przewidującego zawarcie w pozwie oświadczenia strony o podjęciu przedsądowej próby polubownego rozwiązania sporu. Te dwa ostatnie przykłady z kolei, bez wątpienia, przełożyły się na lepszą współpracę sądów i pełnomocników procesowych, usuwając w jakimś stopniu wynikające z niejasności czy nieracjonalności przepisów bariery utrudniające podjęcie przez pełnomocników decyzji w kwestii nakłonienia strony do mediacji.

Jak widać, przykłady powyższe świadczą o tym, że warto skorzystać z doświadczeń nabytych na gruncie stosowania przepisów o mediacji w postępowaniu cywilnym przy praktycznym wdrażaniu mediacji do postępowań administracyjnych.

Ale doświadczenia dziesięciu lat obowiązywania przepisów o mediacji w sprawach cywilnych ukazują także inny problem – wciąż niski poziom popularności, mimo jej olbrzymich zalet, tej formy rozwiązywania sporów. Należy się spodziewać, że podobny problem wystąpi także odnośnie do mediacji w administracji. Stopień wykorzystywania mediacji przez sądy, które przecież – podobnie jak organ administracji – mogą kierować strony do mediacji z urzędu, jest wciąż niezadowolający, choć jak się wydaje, zainteresowanie sędziów w tej kwestii zdaje się wykazywać w ostatnim okresie tendencję wzrostową,

co jest już dość mocno zauważalne. Obserwacje zmuszają także do postawienia wniosku, że popularność mediacji wśród pełnomocników procesowych i samych stron postępowania wzrasta w zdecydowanie mniejszym stopniu. Dużą rolę odgrywają tu bez wątpienia wspomniane wcześniej spotkania informacyjne, wprowadzone zresztą do Kodeksu postępowania cywilnego dopiero nowelizacją z 2016 r. jako wynik uwzględnienia postulatów środowisk mediacją zainteresowanych. W porównaniu do okresu, w którym przepisy nie przewidywały możliwości wyznaczenia przez przewodniczącego takiego spotkania, jest to krok znaczący w kierunku wyedukowania społeczeństwa, w tym środowisk prawniczych w zakresie idei i skutków mediacji. Jakkolwiek procesy decyzyjne stron i ich pełnomocników opierają się często jeszcze na mechanizmie: „skoro sąd skierował, to pójdę na mediację”, niejednokrotnie prowadzą przecież do udanych mediacji, zakończonych finalnie ugodą.

Nie sposób oprzeć się wrażeniu, że – mimo możliwości skorzystania z doświadczeń funkcjonowania mediacji w sprawach cywilnych, co powinno stawiać mediację w administracji na lepszej pozycji startowej – faktycznie jej rozwój na gruncie stosunków administracyjnoprawnych będzie trudniejszy. Do przeanalizowanych wyżej barier utrudniających spodziewany rozwój mediacji na oczekiwanym przez ustawodawcę poziomie na gruncie pozostałych dwóch procedur, które w żaden sposób nie tracą na aktualności i nie ulegają osłabieniu w przypadku mediacji w administracji, należy dodać, też już wspomniane, powszechne mniemanie o nienegocjacyjnym charakterze spraw administracyjnych. Bez wątpienia, spraw, które nie mogą podlegać jakimkolwiek negocjacjom prowadzonym pomiędzy organem administracji a stroną, jest nieporównywalnie więcej aniżeli na gruncie stosunków cywilnoprawnych czy nawet relacji sprawcy z pokrzywdzonym w toku postępowania karnego. Zakres stosunków prawnych, w których treści mieszczą się kwestie doskonale nadające się do załatwienia w drodze ugody mediacyjnej, nie jest jednak wąski. Należą tu choćby takie sprawy, w których ustawodawca dopuszcza wydawanie decyzji w warunkach uznania administracyjnego, takich zaś wcale nie jest mało.

Wszystko to pokazuje, jak ogromną rolę musi odegrać mądrze zorganizowana akcja promująca mediację w sprawach administracyjnych. Przy czym znów doświadczenia z obowiązywania przepisów o mediacji cywilnej pokazują, że akcja ta winna być skierowana – bardziej niż do społeczeństwa – do pracowników organów administracji i do

pełnomocników procesowych. Na tym polu doświadczenia zdobywane przy okazji promowania mediacji w sprawach cywilnych są nieocenione. Oprócz działalności warsztatowej, szkoleniowej, prowadzonej przez kompetentnych i doświadczonych trenerów, warto sięgnąć do takich sprawdzonych form, jak organizowanie platform wymiany poglądów i zarazem wzajemnej edukacji, czego przykładem może być organizowanie w wielu sądach powszechnych tzw. salonów mediacji czy cyklicznych, nastawionych na rozwiązywanie praktycznych problemów konferencji na uczelniach wyższych. Osobiste obserwacje autorki pozwalają stwierdzić, że jedno i drugie wydarzenie gromadzi za każdym razem ogromną liczbę uczestników wywodzących się ze środowisk prawniczych: radców prawnych, adwokatów, sędziów, ale także mediatorów czy osób po prostu zainteresowanych mediacją. Wydaje się, że takie uczenie mediacji na praktycznych przykładach jest najbardziej efektywną formą przekonywania do niej społeczeństwa, w tym środowisk zawodowych. Oczywiście, takie narzędzia, jak choćby te wspomniane wyżej, można bez trudu wykorzystać w procesie popularyzacji mediacji w administracji. Ważną kwestią jest także zintensyfikowanie edukacji kierowanej do studentów i aplikantów, w tym również, jak się wydaje, poprzez większe uaktywnienie ich udziału w praktyce mediacyjnej, nawet generowanej na potrzeby edukacji. Takie praktyczne podejście czyni edukację w tej materii zwyczajnie ciekawszą. Dobrze w tym celu sprawdza się organizowanie praktycznych warsztatów jako uzupełnienie wykładu (w ramach którego szczegółowo omawianie instytucji mediacji w postępowaniu administracyjnym winno być kwestią oczywistą), konkursów sprawdzających wiedzę o mediacji na podstawie symulacji. Popularyzowaniu mediacji, w tym – w szczególności – również mediacji w administracji, służą także ogólnopolskie czy ogólnoswiatowe wydarzenia, jak obchodzony od lat październikowy Tydzień Mediacji, w które doskonale wpisują się wcześniej wymienione przykładowo formy działalności edukacyjno-informacyjnej.

Nie można przestać na stwierdzeniu, że wyżej wskazane formy edukacji i popularyzacji mediacji na gruncie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego są wystarczające i że nie ma potrzeby podejmowania jakichkolwiek innych działań na tym polu. Nie ulega jednak wątpliwości, że działania te w sposób znaczący przyczyniły się do tego, iż pewien zastój, w którym znalazła się mediacja w sprawach cywilnych, został przełamany, a instytucja ta weszła w fazę niezbyt spiesznego, ale systematycznego rozwoju. Dostrzegalny wzrost spraw kierowanych do

mediacji w toku postępowań sądowych<sup>29</sup> napawa optymizmem i pozwala mieć realną nadzieję, że po latach stagnacji mediacja w sądach powszechnych stanie się czymś zwyczajnym. Z tego względu niejednokrotnie czynione tu rekomendowanie skorzystania z doświadczeń wypracowanych na tle obowiązywania przepisów o mediacji w sprawach cywilnych jest w pełni uzasadnione. Oczywiście, wszelkie czynności podejmowane dotąd odnośnie do mediacji w sprawach cywilnych nie mogą, czy też nie zawsze mogą być przenoszone na grunt stosunków administracyjnoprawnych wprost, bez jakiegokolwiek modyfikacji, przeciwnie – muszą być dostosowane do specyfiki zarówno tego rodzaju stosunków prawnych, jak i ich stron.

Z drugiej strony, mimo pozytywnej oceny wyników prac legislacyjnych, jakie zaowocowały dobrą i racjonalną regulacją instytucji mediacji w Kodeksie postępowania administracyjnego, nie można pominąć tego narzędzia rozwoju mediacji w administracji, jakim jest ciągłe monitorowanie właściwego funkcjonowania tych przepisów zarówno co do ich wykładni, jak i stosowania w praktyce. Jak pokazują doświadczenia nabyte w praktyce stosowania regulacji Kodeksu postępowania cywilnego, zapewnienie rozwoju tej instytucji wymaga znacznie wcześniejszej aniżeli po dziesięciu latach aktywności również na polu legislacyjnym.

---

<sup>29</sup> Co zaobserwować można chociażby na podstawie statystyk zamieszczonych na stronie internetowej <https://www.mediacja.gov.pl/Statystyki.html> (dostęp: 30 X 2018).