

Poznań, dnia 15 czerwca 2020 r.

Mediacja administracyjna – czyli teoria a praktyka w ujęciu prawnym

Dnia 1 czerwca 2017 roku weszły w życie przepisy zmieniające Kodeks Postępowania Administracyjnego – ustawę, którą wprost lub odpowiednio stosują wszystkie urzędy w Rzeczypospolitej. Jedną z najistotniejszych wprowadzanych zmian było ustanowienie instytucji mediacji administracyjnej, której celem było usprawnienie postępowania oraz ograniczenie ilości spraw trafiających do organów odwoławczych oraz sądów administracyjnych.

Należy wskazać, iż na tle państw tzw. „Zachodnich”, postępowanie przed polskimi organami (uwzględniając wszystkie rodzaje spraw – cywilne, karne oraz administracyjne) niezwykle rzadko kończyło się polubownym rozwiązaniem. Postępowania polubowne (używam tego określenia jako zbiorowe określenie postępowań w których następuje możliwość wyjaśnienia stanu faktycznego oraz uzgodnienie stanowisk przez uczestników sprawy – w tym przy udziale instytucji publicznych mających władcze uprawnienia dotyczące rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego) dają każdej stronie możliwość swobodnej wypowiedzi, stronom o spornych interesach możliwość dojścia do porozumienia, które usatysfakcjonuje wszystkich, a organowi prowadzącemu postępowanie możliwość zamknięcia sprawy bez wszczynania postępowania odwoławczego – przy założeniu, że do porozumienia doszło. Takie założenia przyjął również polski ustawodawca ustanawiając przepisy dotyczące mediacji administracyjnej.

Uzasadnienie wprowadzanych zmian było – i pozostaje do dziś – przekonujące, a deklarowany cel słuszny. Zgodnie z uzasadnieniem ustawy zmieniającej (druk sejmowy nr 1183 z 2017 roku) mediacja została wprowadzona do polskiego prawa *właśnie po to, aby różnicę zapatrywań na sposób rozstrzygnięcia sprawy między stroną postępowania oraz organem administracji wyjaśnić w sposób polubowny już na etapie postępowania administracyjnego, a w konsekwencji zapobiec wszczynaniu postępowań sądowoadministracyjnych. Celem wprowadzenia postępowania mediacyjnego jest zbliżenie administracji do społeczeństwa, zapewnienie kształtowania stosunków administracyjnoprawnych w sposób zwiększający wpływ stron postępowania na swoje sprawy, a także sprawy istotne dla społeczeństwa, w którym funkcjonują (partycypacja społeczeństwa we władztwie administracyjnym). Mediacja ma zatem w tym przypadku charakter transformujący – jest możliwa nie tyle pod warunkiem uprzedniej modernizacji administracji publicznej, ale właśnie jako jeden ze sposobów zmieniania kultury administrowania na bardziej przyjazny administrowanym.* Mediacja administracyjna została dopuszczona do wszystkich rodzajów postępowań administracyjnych, których *charakter na to pozwala, zakłada dobrowolność uczestnictwa, udział bezstronnego mediatora, tajność przebiegu mediacji, dopuszcza zakończenie sprawy za pomocą ugody w ramach obowiązujących przepisów i jest dopuszczalna na wszystkich etapach sprawy – nawet w postępowaniach nadzwyczajnych.* Ustawodawca zakładał, iż mediacja okaże się szczególnie przydatna w (1) *w sprawach, w których występuje wielość stron,* (2) *w sprawach, w których może być zawarta ugoda,* (3) *w sprawach, w których organ ma zamiar wydać decyzję na niekorzyść adresata i może się spodziewać odwołania (organ będzie wówczas także stroną mediacji),* (4) *w sprawach, w których wniesiony został środek odwoławczy od orzeczenia wydanego w pierwszej instancji (organ będzie wówczas stroną mediacji).* Regulacja ustawowa mediacji jest ramowa – musi bowiem być dostosowana do wszystkich rodzajów postępowań administracyjnych – jednakże nie zawiera szczególnie istotnych nieścisłości i jest na tyle elastyczna, że mogłaby być stosowana niemal w każdej sprawie tego typu toczącej się przed organami administracji Rzeczypospolitej.



MASIOTA
adwokaci i radcowie
prawni

Adres korespondencyjny:

Poznań
ul. Paderewskiego 6/2, 61-770 Poznań
tel. +48 61 852 36 23
kancelaria@masiota.com

Oddział:

Warszawa
ul. Trębacka 4, 00-074 Warszawa
tel. +48 22 630 94 49
office@masiota.com

www.masiota.com

Niestety, dotychczasowa praktyka stosowania powyższej instytucji ukazuje, iż pomimo obowiązywania w polskim systemie prawnym od trzech lat, instytucja ta jest stosowana niezwykle rzadko, do tego niemal wyłącznie z inicjatywy strony postępowania – pomimo możliwości wszczęcia postępowania mediacyjnego z urzędu przez organ prowadzący (oczywiście za zgodą stron). Zastrzegam, iż powyższy wniosek mogę opierać jedynie na własnych obserwacjach, gdyż nie udało mi się – pomimo poszukiwań oraz zwracania się do instytucji nadzorujących (Ministerstwo Sprawiedliwości) bądź uczestniczących w tego typu postępowaniach (Centrum Mediacji Gospodarczej) – odszukać oficjalnych statystyk dotyczących powszechności stosowania tej instytucji, częstotliwości zawierania ugód administracyjnych czy ustaleń w których postępowaniach administracyjnych mediacja jest bardziej skuteczna (doprowadza do zawarcia większego odsetka ugód) lub choćby powszechniej stosowana.

Praktyka ukazuje, iż żadna strona uczestnicząca w postępowaniach administracyjnych nie była gotowa na zastosowanie instytucji mediacji administracyjnej w praktyce. Organy administracyjne działają w ramach władczych kompetencji (*imperium*) Państwa, co wynika z samej istoty postępowania administracyjnego, w której w przeciwieństwie do postępowania cywilnego nie mamy do czynienia z równorzędnymi uczestnikami. Pomimo słusznych wniosków ustawodawcy, iż szerszy udział uczestników oraz możliwość wypracowywania odpowiadających im rozwiązań, mieszczących się w granicach obowiązującego prawa pozwalałoby przyspieszyć postępowanie (zarówno na etapie gromadzenia dowodów, jak i wydawania decyzji lub zawierania ugody), organom administracji niezwykle trudno jest „zrobić miejsce” w toku postępowania dla jego uczestników, aby Ci przemieścili się z pozycji przedmiotu postępowania – o którego prawach i obowiązkach rozstrzygną władczo organ – do jego podmiotu, nie wspominając o udziale osoby trzeciej - mediatora. Nie wszyscy urzędnicy w ogóle zdają sobie sprawę z możliwości wszczęcia mediacji, a duża grupa pozostałych traktuje tę instytucję jedynie jako przeszkodę w sprawnym załatwieniu sprawy „po staremu”.

Strony postępowań administracyjnych najczęściej nie słyszały w ogóle o możliwości przeprowadzenia mediacji administracyjnej - a usłyszeć o niej mogły jedynie ze strony profesjonalnych pełnomocników procesowych, gdyż urzędnicy – poza nielicznymi wyjątkami – nie wspominają w ogóle o takiej możliwości zakończenia sprawy. Ci, którzy posiadają wiedzę o mediacji, często nie widzą powodu do wszczynania takich postępowań bądź są tak skonfliktowani z innymi uczestnikami postępowania, iż sprzeciwiają się zawarciu nawet najkorzystniejszej ugody. Słuszne również wydają się obawy, iż ujawnienie niektórych okoliczności – pomimo ustawowego zastrzeżenia tajemnicy przebiegu mediacji – może stawiać stronę w mniej korzystnej sytuacji niż przeprowadzenie postępowania w dotychczasowym trybie.

Aby instytucja mediacji stała się bardziej powszechna, konieczna byłaby zmiana mentalności, czego nie zapewnią nawet najlepiej opracowane przepisy prawa.

Marcin Dybowski,
Radca prawny