

Jacek Żołądź

Mediacja w sferze administracji publicznej jako przedmiot badań politologicznych¹

Politologia obejmuje szeroki zakres potencjalnych tematów badawczych, niejednokrotnie wspólny z obszarami tradycyjnie właściwymi dla innych nauk, takich jak filozofia, socjologia, psychologia, historia, prawo czy ekonomia. Jednym z zagadnień eksploracyjnych nauki o polityce, które za granicą cieszy się stale wzrastającym zainteresowaniem tej dyscypliny, choć w Polsce raczej nie stało się na razie obiektem większej uwagi badawczej politologów, jest tematyka teorii i praktyki alternatywnych — wobec sądowych i administracyjnych — metod rozwiązywania konfliktów i sporów.

Niniejszym artykułem autor chciałby zainteresować reprezentantów nauki o polityce tym, jak się wydaje, mieszczącym się w rdzeniu badawczym politologii przedmiotem badań naukowych, jakim jest mediacja jako jedna z alternatywnych metod rozwiązywania sporów w obszarze administracji. Służyć temu ma najpierw krótkie wprowadzenie w podstawowe pojęcia i zasady dotyczące mediacji na tle innych alternatywnych metod rozwiązywania konfliktów, a następnie przedstawienie argumentacji uzasadniającej podejmowanie przez politologów prac badawczych w tym zakresie na tle rozwoju takich badań w innych dziedzinach nauk humanistycznych na świecie i w Polsce.

Zarys charakterystyki mediacji jako uniwersalnej, alternatywnej metody rozwiązywania konfliktów

Alternatywne metody rozwiązywania konfliktów i sporów (ADR — *Alternative Dispute Resolution*) możemy określić jako inne niż sądowe, administracyjne bądź militarne sposoby opanowywania konfliktów, w których — na zasadzie dobrowolności i z pomocą podmiotu zewnętrznego — poprzez dialog, negocjacje i ewentualne porozumienie (ugodę), zamiast drogi konfrontacji oraz jednostronnego rozstrzygania, konflikt może zostać zlikwidowany nie tylko w płaszczyźnie prawnej, ale także psychologicznej, decydującej o przyszłych relacjach między stronami. Wszystkie formy ADR w większym lub mniejszym stopniu mają za podstawę negocjacje. Negocjacje zaś, według najbardziej interdyscyplinarnych współczesnych definicji, to interakcje społeczne, których istota sprowadza się do obiektywnej różnicy interesów, wpływu struktury społecznej na ich styl (kooperacja bądź rywalizacja), racjonalności działań aktorów i stosowania różnorodnych taktyk rozumianych jako wzory zachowań, mających na celu manipulowanie oponentem².

Przyjmuje się ogólny podział form ADR na: arbitrażowe, metody uzyskiwania obiektywnej opinii w sprawie, prewencyjne, konsensualno-koncyliacyjne oraz metody mieszane. Metody te, zależnie od specyfiki konfliktu, znajdują zastosowanie w sporach z zakresu prawa cywilnego, karnego i administracyjnego, w konfliktach szkolnych i pracowniczych, ekologicznych i surowcowych, jak również w konfliktach o podłożu cywilizacyjnym, rasowym, narodowościowym, religijnym, a także w sporach i konfliktach międzynarodowych — z konfliktami militarnymi włącznie. Formy ADR uniwersalne i mające powszechne zastosowanie w praktyce, niezależnie od rodzaju konfliktu, to: negocjacje, mediacja, koncyliacja, facylitacja, dobre usługi, arbitraż, mediacja–arbitraż, arbitraż–mediacja. Pozostałe alternatywne metody rozwiązywania konfliktów mają duże znaczenie zwłaszcza w obrocie gospodarczym i handlowym. Należy tutaj wymienić głównie: mediację i arbitraż ostatniej oferty (*mediation and last offer arbitration*), arbitraż w oznaczonych granicach (*high-low arbitration*), miniprocess (*mini-trial*), analizę eksperta (*fact-finding*), wczesną obiektywną ocenę sprawy (*early neutral evaluation*), skoncentrowaną rozprawę (*summary jury trial*), rady rozpatrywania sporów (*dispute review boards*), prywatnego sędziego (*private judging*), rzecznika klientów (*ombudsman*), męża zaufania (*confidential listening*)³.

Formą najbardziej reprezentatywną dla alternatywnych metod rozwiązywania konfliktów, a jednocześnie obok negocjacji najszerszej rozpowszechnioną, jest mediacja. Zawiera ona najważniejsze zalety ADR: dobrowolność i wolność stron, zaufanie wobec mediatora, prostą i uniwersalną oraz elastyczną formę procedury. Mediacja należy do metod konsensualno-koncyliacyjnych, czyli opartych na dobrowolnym dialogu uczestników i pośrednictwie akceptowalnej przez nich osoby trzeciej, nieposiadającej

władczych uprawnień. Przez klasyczną mediację należy rozumieć dobrowolny i poufny proces, w którym fachowo przygotowana, niezależna i bezstronna osoba, za zgodą stron, służy im pomocą w opanowaniu konfliktu między innymi w określeniu przez strony kwestii spornych, zmniejszaniu barier komunikacyjnych, opracowaniu propozycji rozwiązań i ewentualnym zawarciu przez strony satysfakcjonującego ich porozumienia. Zasadniczym celem mediacji jest zabezpieczenie przez mediatora niezbędnych warunków do negocjowania przez skonfliktowane strony kwestii spornych i ewentualnego porozumienia lub przynajmniej złagodzenia konfliktu. Mediacja daje zatem szansę rozwiązania konfliktu w sposób dla stron w pełni satysfakcjonujący, a więc jednocześnie w wymiarze merytorycznym, proceduralnym i psychologicznym. Zbliżonymi do mediacji zarówno pod względem charakterystyki, jak i uniwersalności są negocjacje, dobre usługi, koncyliacja i facylitacja. Mediator ma spełniać funkcje organizatora procesu mediacji, strażnika uzgodnionej procedury, aktywnego słuchacza, nauczyciela negocjacji oraz strażnika realności projektowanego porozumienia. Mediator winien zachowywać się neutralnie wobec przedmiotu sporu, co nie pozwala mu nie tylko narzucać, ale i proponować stronom konkretnych sposobów jego rozwiązania. Nie wolno mu także nakłaniać stron do ugody, a do jego zadań należy jedynie zabezpieczenie rzetelnej procedury, sprzyjającej osiągnięciu dobrowolnego porozumienia. Mediator powinien też być bezstronny wobec uczestników mediacji, co oznacza przede wszystkim nieprzychylenie się do racji żadnej ze stron. Mediator zobowiązany jest do zabezpieczenia poufności mediacji, chyba że jest to poważnie utrudnione bez jego winy (na przykład mediacje międzygrupowe). Mediacja może się zakończyć zawarciem porozumienia obejmującego wszystkie kwestie sporne lub dotyczącego

jedynie części negocjowanych problemów. Może równie dobrze zakończyć się brakiem jakiegokolwiek rozwiązania konfliktu, lecz praktyka wskazuje, że mediowanie zawsze prowadzi co najmniej do zmniejszenia, złagodzenia konfliktu. Dobrowolność odnosi się do całego czasu trwania procedury mediacyjnej, która może zostać przerwana zarówno przez strony, jak i przez mediatora w dowolnym momencie⁴.

Zalety mediacji wynikają z jej cech, takich jak: potencjalnie łatwa dostępność, stosunkowo niskie koszty i krótki czas trwania oraz zapewnienie merytorycznej, proceduralnej i psychologicznej satysfakcji dla stron łagodzonego lub rozwiązywanego konfliktu. Zbliżonymi do mediacji zarówno pod względem charakterystyki, jak i uniwersalności są negocjacje, dobre usługi, koncyliacja i facylitacja. Można je zatem z powodzeniem stosować praktycznie we wszystkich rodzajach konfliktów, poczynając od małżeńskich, a kończąc na międzynarodowych. Wszechstronność mediacji i innych metod konsensualno-koncyliacyjnych nie dotyczy pozostałych form ADR, których użyteczność jest ograniczona tylko do pewnej części konfliktów, głównie o charakterze gospodarczym.

W życiu prywatnym, publicznym czy międzynarodowym rodzi się coraz więcej konfliktów i sporów z udziałem osób, grup lub podmiotów instytucjonalnych, łącznie z państwami i organizacjami międzynarodowymi, powstających na płaszczyźnie relacji rodzinnych, pracowniczych, gospodarczo-handlowych, administracyjno-państwowych czy międzynarodowych. Niektóre konflikty, zwłaszcza interpersonalne, urastają często do rangi znacznych problemów życiowych konkretnej osoby, na przykład pod względem materialnym. Klasycznymi sposobami rozwiązywania takich sytuacji, jakie ukształtowały się przez wieki w naszym zachodnim kręgu cywilizacyjnym, są procedury sądowe i administracyjne, które wszyscy szczegółowo

poznajemy w ramach powszechnej edukacji. Alternatywne metody rozwiązywania sporów i konfliktów mają — o czym była mowa wcześniej — wiele zalet, których brak odczuwają uczestnicy postępowania sądowego lub administracyjnego, stąd metody te mogą pełnić funkcję zamienną albo komplementarną wobec klasycznych procedur prawnych.

Opanowywanie konfliktów w interdyscyplinarnej refleksji nauk humanistycznych i społecznych

Zainteresowanie nauki alternatywnymi metodami rozwiązywania sporów i konfliktów rozwinęło się między innymi w kontekście zainicjowania nowych prądów w filozofii i teorii prawa oraz w socjologii i psychologii w XX wieku. Konflikt i pozasądowe metody jego rozwiązywania, w tym mediacja, były przedmiotem dociekań takich klasyków socjologii, jak Georg Simmel⁵ i Lewis A. Coser⁶. Następnie problematykę teorii i perspektyw rozwiązywania konfliktów zawierały: na gruncie filozofii prawa i teorii prawa — autopoietyczna koncepcja prawa, teoria prawa refleksyjnego, a w filozofii i socjologii — teoria sprawiedliwości proceduralnej i sprawiedliwości jako bezstronności, teorie demokracji deliberatywnej, koncepcje demokracji opartej na dyskursie, dialogu (*dialogic democracy*), negocjowaniu, kompromisie. Wszystkie wymienione teorie mają charakter interdyscyplinarny, a bezpośrednio dotyczą między innymi obszarów badawczych właściwych nauce o polityce.

Koncepcja *autopoiesis* (z języka greckiego — *samotworzenie, samoodtwarzanie się*) i teoria prawa refleksyjnego, rozwijane w II połowie XX wieku głównie przez Gunthera Teubnera, Helmuta Willkego i Niklasa Luhmanna, koncentrowały się wokół haseł: państwo jako partner i koordynator, dialog

władzy ze społeczeństwem, decentralizacja funkcji sterowania przez prawo na rzecz podmiotów społecznych, prawo jako rozmowa, obecność systemów negocjacyjnych, mediacyjnych i arbitrażowych, na przykład w polityce, w działaniach wymiaru sprawiedliwości, w postępowaniu administracyjnym oraz innych czynnościach podejmowanych przez administrację publiczną⁷. Koncepcję sprawiedliwości proceduralnej (*procedural justice*) oraz sprawiedliwości jako bezstronności (*justice as fairness*), którą na początku lat 70. zaproponował John Rawls w swojej *Teorii sprawiedliwości*, pojawiła się przede wszystkim jako odpowiedź na rosnącą nieadekwatność dotychczasowych, klasycznych wzorów politycznego i prawnego zorganizowania społeczeństw. John Rawls, pozostając w nurcie zwolenników umowy społecznej, jednocześnie rozwinął ją, próbując między innymi zaradzić niewydolności i głębokiemu kryzysowi tradycyjnego modelu, szeroko pojętego wymiaru sprawiedliwości, a także postępującej, funkcjonalnej dyferencjacji i autonomizacji struktur społecznych, połączonej z coraz większą złożonością konfliktów powstających w tych strukturach. Koncepcja proceduralizacji prawa, uwzględniająca — uporządkowane stosowną procedurą — negocjowanie i dążenie do porozumienia stron jako istotne elementy katalogu zasad rozwiązywania sporów prawnych, stała się obiecującą propozycją dla modernizacji systemu politycznego i prawnego⁸. Odpowiedzią na społeczne kryzysy stały się także — w naukach społecznych — teorie demokracji opartej na dialogu jako płaszczyźnie, na której drogą poszukiwania konsensusu dochodzi do uzgadniania różnych kwestii i rozwiązywania konfliktów. Filozoficzno-socjologiczne koncepcje Jürgena Habermasa, Anthony'ego Giddensa i Ulricha Becka nowych perspektyw dla społeczeństw demokratycznych upatrywały między innymi w gotowości zarówno publicznych, jak i prywatnych uczestników życia społecz-

nego do wzajemnego komunikowania się w formie dyskursu i zorganizowanej deliberacji, do prowadzenia dialogu, negocjacji, których zwieńczeniem powinna być kooperacja, a przynajmniej kompromis⁹.

W omówionym kontekście prądów badawczych w naukach społecznych z jednej strony, a z drugiej — wobec rozwoju społecznych, praktycznych inicjatyw na rzecz alternatywnych metod rozwiązywania konfliktów obiektem badań stały się właśnie te metody. Problematyka mediacji i pozostałych form ADR została podjęta najwcześniej przez naukowców z Wielkiej Brytanii i USA. W drugiej połowie XX wieku badania te rozwinęto w ramach różnych dyscyplin nauki, w tym głównie prawa, filozofii, socjologii, psychologii, ekonomii, nauki o zarządzaniu, a także politologii. Spośród anglosaskich autorów badań i opracowań naukowych z zakresu problematyki mediacji i innych form ADR należy wymienić takich, jak: Robert Baruch Bush, Joseph P. Folger, Samuel B. Goldberg, Kerneth Kressel¹⁰, Suzanne McCorkle, M.J. Reese, L. Riskin, F.E.A. Sander, James A. Schellenberg, w tym także politologów: Jacob Berco-vitch, Ronald J. Fisher¹¹, Christopher W. Moore¹². W ślad za Anglikami i Amerykanami badania te podjęły ośrodki naukowe z Kanady, Australii i krajów Europy Zachodniej¹³.

W naszym kraju prekursorami prac badawczych nad problematyką form ADR są reprezentanci nauk prawnych, profesorowie: z Torunia — Lech Morawski, z Lublina — Andrzej Korybski oraz z Łodzi — Zbigniew Kmiecik. Teoretyk państwa i prawa Lech Morawski już od lat 80. ubiegłego wieku prowadzi badania z pogranicza nauk prawnych i politycznych między innymi nad zagadnieniami demokratycznego państwa prawa, wymiaru sprawiedliwości, koncepcji *autopoiesis* w prawie, teorii sprawiedliwości proceduralnej, kryzysu adjudykacyjnych oraz rozwoju kontraktowych, mediacyjno-koncyliacyjnych i arbitrażowych form rozwiązywania sporów i konfliktów¹⁴. Profesor

teorii i filozofii prawa Andrzej Korybski zaprezentował wyniki swoich wieloletnich badań, dotyczących teorii i praktyki form ADR w USA, w postaci rozprawy habilitacyjnej, która stała się pierwszym tak obszernym i pogłębionym opracowaniem tej problematyki w kraju. Wcześniej był wraz z Henrykiem Groszykiem współautorem pracy o konfliktach interesów i ich rozwiązywaniu, mającej charakter studium prawno-politologicznego¹⁵. Badania nad teoretycznymi podstawami oraz przydatnością form ADR, w tym zwłaszcza mediacji i koncyliacji w obszarze prawa administracyjnego, prowadzi od lat profesor prawa administracyjnego Zbigniew Kmiecik, sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego, członek zespołu eksperckiego przy Rzeczniku Praw Obywatelskich do spraw realizacji prawa obywateli do dobrej administracji. Jest on autorem wielu publikacji traktujących o zastosowaniach form ADR w obszarze działania administracji publicznej¹⁶.

Problematyka teorii i praktyki mediacji oraz innych metod rozwiązywania konfliktów pojawia się coraz częściej także w pracach innych polskich badaczy, w tym praktyków mediatorów, reprezentujących różne specjalności naukowe, przede wszystkim prawo, socjologię, psychologię i pedagogikę. Sukcesywnie poszerza się krąg polskich autorów publikacji oraz badań z zakresu teorii i zastosowań mediacji w sporach i konfliktach gospodarczych, majątkowych, szkolnych, wychowawczych, rodzinnych, z udziałem nieletnich, rozwodowych, sportowych, konsumenckich, ekologicznych czy pracowniczych. Wymienione badania najczęściej mają charakter interdyscyplinarny, jednak refleksja politologiczna występuje tam rzadko, a pogłębionych analiz teoretyczno-praktycznych w zakresie mediacji krajowi reprezentanci nauki o polityce nie podejmują prawie w ogóle¹⁷. Mediacja wzbudziła w Polsce większe zainteresowanie środowisk w związku z przygotowywaniem w ostat-

nich latach zmian legislacyjnych, w wyniku których mediacja lub czynności do niej zbliżone zostały formalnie dopuszczone, jako ogólnie dostępne metody zawierania ugody w sprawach karnych, w sprawach z udziałem nieletnich, w postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz w sprawach cywilnych, w tym rodzinnych i rozwodowych. Zmiany te — dość mało spójne i w wielu wypadkach wymagające dalszej korekty legislacyjnej — nie obejmują dotąd pewnych dziedzin kodyfikacji prawnych, które od dawna domagają się uzupełnienia o inne niż klasyczne sposoby, radzenia sobie ze sporami, tak jak na przykład Kodeks postępowania administracyjnego.

O ile obserwuje się obecnie w Polsce wzrost różnych, zwłaszcza interdyscyplinarnych, badań naukowych nad mediacją, o tyle nie można dostrzec, jak dotąd, większego zainteresowania problematyką mediacji w ramach nauki o polityce. A przecież politykę — za Andrew Heywoodem — można uznać bądź, w węższym ujęciu, za proces rozwiązywania konfliktów, w którego trakcie udaje się pogodzić sprzeczne poglądy lub konkurencyjne interesy, bądź, w rozumieniu szerszym, za proces poszukiwania rozwiązania konfliktu z zastrzeżeniem, iż danego konfliktu być może nie uda się rozwiązać (na przykład konflikt o wartości). Polityka definiowana jako forma aktywności ludzkiej, której celem jest tworzenie, zachowanie oraz poprawa ogólnych zasad życia, jest ściśle powiązana z fenomenem konfliktu i kooperacji. Wprawdzie sprzeczne opinie, odmienne pragnienia, konkurencyjne potrzeby, przeciwstawne interesy powodują różnice zdań co do wspomnianych zasad życia, jednakże chęć wpływania na kształtowanie tych zasad oraz potrzeba zapewnienia ich przestrzegania wywołuje konieczność współpracy z innymi¹⁸.

Problematyka koncentrująca się wokół pojęć: konflikt, negocjacje i mediacja, wpisuje się w rdzeń badawczy nauki o polityce, w kontekście podstawowych dla politologii

zagadnień związanych ze sprawiedliwością, wolnością, społeczeństwem obywatelskim, demokracją, państwem, władzą i polityką, przy czym z ostatnimi dwiema rozumianymi w najszerszym zakresie: od działalności rządów i organizacji międzynarodowych po kwestie władzy i decydowania na poziomie na przykład rodziny. Nie dziwi więc fakt, iż w krajach zachodnich mediacja w okresie ostatnich 20 lat była obiektem zaawansowanych badań politologicznych¹⁹.

Dotychczasowe krajowe prace badawcze nad mediacją miały charakter interdyscyplinarny, przy czym dominowały ujęcia prawnicze, psychologiczne i socjologiczne. Wydaje się, że badawcze zainteresowanie politologów tematyką mediacji również wymaga od nich interdyscyplinarnego podejścia teoretycznego, jak i pluralizmu metodologicznego, oczywiście z zachowaniem — jako głównej — perspektywy badawczej nauki o polityce. Na gruncie politologii coraz bardziej wpływowy staje się właśnie pogląd o potrzebie stosowania nie jednej, lecz wielu różnorodnych metod badawczych nauk humanistycznych i społecznych w zależności od ich przydatności w eksploracji określonego przedmiotu badań, co trafnie oddaje stwierdzenie, iż metodologia nauki o polityce ma charakter hybrydowy²⁰.

Nauka o polityce a problematyka mediacji w działaniach administracji publicznej

Zawężając dalej obszar niniejszych rozważań, autor proponuje skoncentrowanie się na konkretnym polu możliwych działań mediacyjnych, a mianowicie na mediacji w sprawach administracyjnych. Połączenie tematyki mediacji z zagadnieniami dotyczącymi działania administracji publicznej jeszcze mocniej sytuuje tę problematykę w centrum zainteresowania nauki o polityce. Jednym z obszarów

o dużej częstotliwości powstawania różnych sporów, a więc i potencjalnym miejscem stosowania różnych form partycypacji obywateli w rządzeniu, negocjacyjnych sposobów tworzenia regulacji administracyjnych, a także alternatywnych metod rozwiązywania sporów i konfliktów jest płaszczyzna działania administracji publicznej²¹. Administracja — jedno z kluczowych zagadnień badawczych politologii — analizowana jest współcześnie w nurcie najnowszych, często uzupełniających się koncepcji teoretycznych, takich jak *good governance*, demokracja deliberacyjna, zarządzanie wielopasmowe, których ważnym elementem są niewładcze, negocjacyjne narzędzia administrowania²².

Wspomniany znawca i badacz problematyki ADR w administracji, Zbigniew Kmiecik, jeszcze w latach 90. ubiegłego wieku sygnalizował, że „jednym z wielkich wyzwań, które musi podjąć współczesna administracja publiczna, jest efektywne rozwiązywanie, ujawniających się w rozmaitych sferach społecznej aktywności i w różnej skali, konfliktów oraz poszukiwanie konsensu w sprawach dotyczących interesów szerszego kręgu podmiotów”. Wskazywał na pilną konieczność większej, uregulowanej prawem partycypacji organów polskiej administracji publicznej w pozasądowych procedurach rozwiązywania lub łagodzenia coraz bardziej licznych i złożonych konfliktów w sprawach administracyjnych, podobnie jak ma to miejsce w innych krajach. Kmiecik postuluje dokonanie poważnych zmian polskich regulacji prawnych z równoczesnym podjęciem praktycznych działań organizatorskich i edukacyjnych, pobudzających aktywność i wzmacniających kompetencje pracowników administracji publicznej w zakresie łagodzenia, rozwiązywania sporów administracyjnych przy zastosowaniu form mediacyjno-koncyliacyjnych, takich jak na przykład mediacja²³. Najczęściej występują spory związane z gospodarką nieruchomościami, budownictwem, podatkami i innymi sprawami finansowymi czy

sprawami konsumenckimi. Coraz częstsze są konflikty budowlano-ekologiczne czy też inne — społeczne, lokalne z udziałem dużej liczby podmiotów. Urzędnicy stają wówczas bezpośrednio wobec spierających się stron lub sami reprezentują stronę konfliktu — jakiś organ administracji publicznej. To właśnie z czynnym i profesjonalnym udziałem takich osób, zatrudnionych w administracji, powstały konflikt może znaleźć polubowne rozwiązanie. W innym wypadku konflikt będzie trwał lub eskalował się, angażując wkrótce w sposób kosztowny i czasochłonny strony oraz instytucje, traktujące go w klasyczny sposób, czyli przez władcze rozstrzygnięcie (decyzja administracyjna, wyrok sądu itp.). Niezwykle istotna wydaje się zatem rola administracji publicznej w umiejętnym opowywaniu takich sporów i konfliktów.

Naturalnie zawsze istnieją takiego rodzaju spory administracyjne, których nie da się rozwiązywać inaczej niż drogą rozstrzygnięcia administracyjnych lub sądowych. Powinno to jednak wynikać z ich istoty, a nie z innych przyczyn, związanych na przykład z przestarzałym systemem prawnym lub organizacyjno-kadrowym w administracji.

Refleksja nauk prawnych nad mediacją w administracji zdominowała na razie polskie badania naukowe tego zagadnienia. We wspomnianym już prawniczym opracowaniu Groszyka i Korybskiego *Konflikt interesów a prawo*, które jednak zawiera pewne elementy analizy politologicznej, autorzy podjęli rozważania dotyczące konfliktu oraz negocjacji i innych form jego rozwiązywania na płaszczyźnie prawa oraz działań administracji państwowej. Pojęcia i kwestie teorii alternatywnych metod rozwiązywania konfliktów, w tym mediacji, są tam zasygnalizowane w sposób ogólny bez szerszej analizy poszczególnych form ADR. Jednak ze względu na ówczesnie nowatorskie oraz częściowo interdyscyplinarne podjęcie problematyki teorii sposobów rozstrzygania, rozwiązywania oraz regulacji sporów prawnych i po-

litycznych, a także udziału państwa w tych procesach opracowanie to wydaje się ważne dla każdego, kto ma zamiar badać mediację z perspektywy politologicznej²⁴.

Podobnie bliskie perspektywie politologicznej wydają się napisane przez prawników trzy ważne opracowania, które w dużej mierze mają charakter rozważań interdyscyplinarnych. Dwa z nich są autorstwa Zbigniewa Kmiecika, autorką trzeciego — najnowszego — jest Magdalena Tabernacka. W pracach tych autorzy zajmują się kwestiami teoretycznymi i praktycznymi mediacji w sferze publicznej, przede wszystkim w działaniach podejmowanych przez administrację publiczną. Dominuje tam metodologia charakterystyczna dla nauk prawnych i prawnicza perspektywa badawcza, natomiast odnaleźć można w tych pracach również sporo odniesień do wyników badań nad formami ADR z dziedziny filozofii, socjologii, psychologii społecznej i politologii²⁵. W tej charakterystyce mieści się również praca z dziedziny socjologii prawa o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich autorstwa Anny Krajewskiej²⁶. Do grupy tekstów poświęconych mediacji w administracji należy też podręcznik akademicki Antoniego Benedikta dla studentów kierunku „administracja”, na temat teoretycznych i praktycznych aspektów stosowania negocjacji i mediacji w działaniach organów administracji publicznej²⁷. Wobec rosnącego w kraju zainteresowania mediacją w sferze administracji ze strony innych nauk społecznych polska politologia również ma szansę rozszerzyć pole swoich badań o tę problematykę²⁸.

Powody, dla których warto podejmować badania politologiczne nad mediacją, to przewidywane praktyczne korzyści w postaci formułowania propozycji efektywniejszego funkcjonowania struktur państwowych i samorządowych oraz systemu prawa. Prace badawcze, dzięki którym powstają konkretne projekty zmian politycznych, prawnych i organizacyjnych, mogłyby przyczynić się do wzbogacenia dotychczasowych inicjatyw,

mających na celu prawną regulację i popularyzację zastosowań mediacji w sferze publicznej. Teoretyczne uzasadnienie zalet mediacji, jej propagowanie i w konsekwencji stosowanie ma szansę przyczynić się do: wzmacniania pokoju społecznego i stabilizacji politycznej, rozwoju społeczeństwa obywatelskiego poprzez realizację zasad subsydiarności i dialogu społecznego, poszerzania dostępu do wymiaru sprawiedliwości, budowania przyjaznej dla obywatela administracji publicznej, budowania dobrego państwa, rozwoju demokracji oraz skutecznego rozwiązywania bądź łagodzenia konfliktów społecznych i sporów administracyjnych na poziomie lokalnym. Istotnymi bodźcami do rozwoju proponowanych prac badawczych są ponadto: szybkie upowszechnienie mediacji i innych alternatywnych metod rozwiązywania konfliktów w wysoko rozwiniętych państwach (USA, Australia, Japonia, kraje Europy Zachodniej) oraz zalecenia i rekomendacje Unii Europejskiej, Rady Europy i innych organizacji międzynarodowych, zachęcające lub zobowiązujące do stosowania mediacji w państwach członkowskich. Wśród uzasadnień podejmowania politologicznych badań nad mediacją nie sposób pominąć wreszcie ich aplikacyjnego charakteru. Teoria i praktyka alternatywnych metod rozwiązywania konfliktów, w tym mediacji, to aktualny, nośny społecznie i ciekawy pod względem intelektualnym temat badań akademickich, który dodatkowo może stać się okazją do zaproponowania przez środowisko naukowe nowatorskich rozwiązań legislacyjnych, instytucjonalnych i edukacyjnych.

Perspektywy mediacji w sferze polskiej administracji publicznej — wybrane problemy badawcze

Od połowy XX wieku alternatywne metody rozwiązywania sporów i konfliktów, w tym

zwłaszcza mediacja, są rozwijane i praktycznie stosowane, początkowo głównie na kontynencie północnoamerykańskim, a z czasem w Europie Zachodniej i od niedawna także w środkowoeuropejskich krajach Unii Europejskiej. W Europie rozwój ten, jak i zaawansowane badania naukowe nad formami ADR, także w dziedzinie prawa administracyjnego, ma miejsce przede wszystkim w zachodnich krajach UE, takich jak Wielka Brytania, Niemcy czy Francja, gdzie metody te mają już utrwalone miejsce w rodzimych systemach prawnych. Promocja mediacji oraz innych form ADR jako metod rozwiązywania sporów administracyjnych jest również przedmiotem działań legislacyjnych (zalecenia, rekomendacje itp.) organów Unii Europejskiej i Rady Europy. I tak na przykład celem unijnej dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/52/WE z dnia 21 maja 2008 roku, dotyczącej niektórych aspektów mediacji w sprawach cywilnych i handlowych, jest między innymi „zagwarantowanie lepszego dostępu do wymiaru sprawiedliwości [...] w ramach polityki UE w zakresie ustanowienia przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”, które „powinno obejmować także dostęp do sądowych i pozasądowych metod rozwiązywania sporów [...], w szczególności jeśli chodzi o dostępność do usług mediacyjnych”²⁹.

Komitet Ministrów Rady Europy w dniu 5 września 2001 roku przyjął w kwestii ADR rekomendację Rec(2001)9E „o zastosowaniu metod alternatywnych w stosunku do postępowania sądowego w sporach między organami administracyjnymi i stronami prywatnymi”. Dokument ten, który ma charakter zalecenia dla rządów państw członkowskich, odwołuje się do dwóch wcześniejszych rekomendacji na temat mediacji³⁰. W rekomendacji z 5 września 2001 roku stwierdza się, że gwałtownie rosnąca liczba spraw w sądach administracyjnych jest jedną z przyczyn niewydolności sądownictwa administracyjnego w wielu krajach, a w konsekwencji nie-

przestrzegania art. 6 ust. 1 konwencji Rady Europy O ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4 listopada 1950 roku, w którym sygnatariusze zobowiązali się do zapewnienia każdemu zainteresowanemu sprawiedliwego procesu sądowego, odbywanego w rozsądnym terminie.

W rekomendacji uznano, że postępowanie sądowe nie zawsze jest najodpowiedniejszym środkiem rozwiązywania sporów administracyjnych i jako alternatywę wymieniono inne niż sądowe metody rozwiązywania sporów, między innymi mediację, koncyliację i ugodę (porozumienie negocjowane). Podkreślono również, że stosowanie tych metod z jednej strony znacznie odciążałoby sądy, z drugiej zaś zbliżyłoby krajowe administracje publiczne do swoich obywateli. Wyrażono pogląd, iż upowszechnienie alternatywnych metod rozwiązywania sporów w sprawach administracyjnych zapewniłoby: bardziej elastyczne, prostsze i krótsze czasowo procedury, bardziej swobodne i mniej sformalizowane stosowanie obiektywnych zasad słuszności, szersze korzystanie z usług ekspertów, większą satysfakcję i dyskrecję dla stron, wreszcie zmniejszyłoby koszty likwidowania konfliktów. Dokument zaleca stosowanie zwłaszcza mediacji, koncyliacji i ugody prewencyjnie do momentu wydania aktu administracyjnego lub podjęcia czynności przez organ administracji publicznej, jak też na etapie postępowania przed sądem administracyjnym. W rekomendacji proponuje się, aby — przynajmniej w niektórych sprawach — wszczęcie procedury sądowo-administracyjnej było uwarunkowane między innymi obowiązkiem uprzedniego skorzystania ze stosownej alternatywnej metody rozwiązywania sporów. Zgodnie z rekomendacją mediator czy też inny podmiot pomagający stronom sporu administracyjnego w jego rozwiązaniu powinien być czynnikiem niezależnym także od organu administracji, będącego na przykład stroną konfliktu. Podkreślono także konieczność zorganizowania prawidłowej i wyczer-

pującej informacji dla obywateli o możliwości skorzystania z innych niż tradycyjne metod rozwiązywania sporów administracyjnych. W dokumencie jednocześnie zastrzega się, iż alternatywnych metod rozwiązywania sporów w sprawach administracyjnych nie można stosować w każdej sprawie, metody te winny zapewnić respektowanie zasad równości i bezstronności, a posługiwanie się nimi nie może zostać wykorzystane przez strony do: nadużywania, omijania prawa, unikania lub odsuwania w czasie spełnienia zobowiązań. W rekomendacji podkreślono, że prawo administracyjne powinno gwarantować stronom możliwość ostatecznej, sądowo-administracyjnej kontroli efektów zastosowania alternatywnych metod rozwiązywania sporów. Zgodnie z zawartymi w rekomendacji sugestiami stosowanie form ADR powinno być w krajowych uregulowaniach dopuszczalne ogólnie albo przynajmniej w określonych sprawach. Za sprawy sporne najbardziej odpowiednie do użycia w nich alternatywnych metod rozwiązywania konfliktów rekomendacja uznaje: wydawanie indywidualnych aktów administracyjnych, kształtowanie stosunków prawnych za pomocą umów, odpowiedzialność cywilnoprawna administracji oraz roszczenia finansowe. Zasadniczo przyjęto ewentualność poddania wewnętrznej kontroli celowość i legalność każdego aktu administracyjnego³¹.

Przepisy polskiego prawa administracyjnego nie przewidują wprost możliwości stosowania klasycznej mediacji do rozwiązywania sporów administracyjnych. Nie można bowiem uznawać za mediację katalogu czynności nazywanych w ustawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³² mediacją, a podejmowanych przez referendarza w postępowaniu przed takim sądem, mających wprawdzie charakter działań innych niż typowo adjudykacyjne, lecz w części sprzecznych z ideą mediacji. Na przykład trudno nazwać referendarza klasycznym mediatorem, gdy jest on ściśle po-

wiązany z instytucją — sądem, w którym sprawa się toczy. Jednakże zarówno w kodeksie postępowania administracyjnego, jak i w innych, szczegółowych procedurach realizowanych przez organy administracji, istnieją pewne możliwości podejmowania działań niewładczych i dwustronnych³³. Działania organów administracji publicznej ze względu na relację organu w stosunku do stron, na pozycję stron w postępowaniu oraz na udział stron w sfinalizowaniu sprawy możemy podzielić na władcze i niewładcze oraz na jedno- i dwustronne. Przykładami niewładczych działań administracyjnych są umowy z zakresu partnerstwa publicno-prawnego, kontrakty wojewódzkie, porozumienia komunalne międzygminne lub międzypowiatowe. Na działania niewładcze strony mają jednakowy lub prawie jednakowy wpływ. Sukcesywnie w prawie zarówno europejskim, jak i polskim następuje wzrost znaczenia niewładczych form działania administracji publicznej, gdzie coraz szerzej stosowane są takie metody rozwiązywania kwestii spornych, jak negocjacje, mediacje, konsultacje czy ekspertyzy. Prócz tego coraz częściej sięga się po różnego rodzaju działania niesformalizowane, wśród których można wymienić także między innymi negocjacje i właśnie mediacje³⁴.

Kodeks postępowania administracyjnego³⁵ w art. 13 § 1 stanowi, że „sprawy, w których uczestniczą strony o spornych interesach, mogą być załatwiane w drodze ugody sporządzonej przed organem administracji publicznej”. Jest to tak zwana ugoda administracyjna. Zgodnie zaś z art. 13 § 2 „organ administracji publicznej, przed którym toczy się postępowanie w sprawie, powinien w tych przypadkach podejmować czynności skłaniające strony do zawarcia ugody”. Problematyką rozwiązywania kwestii spornych między stronami zajmuje się także art. 89 § 2, w myśl którego „organ powinien przeprowadzić rozprawę, gdy zachodzi potrzeba uzgodnienia interesów stron”. Przesłanką obowiązku od-

bycia takiej rozprawy administracyjnej jest istnienie w danej sprawie co najmniej dwóch stron, których interesy nawzajem wykluczają się w całości lub w części. W zasadzie nic nie stoi na przeszkodzie, aby organ, występując jako mediator, zaproponował stronom sporu, zgodnie z art. 13, wzajemne negocjacje, celem zawarcia ugody nawet jeszcze przed rozpoczęciem rozprawy administracyjnej. Ugoda może zostać zawarta również w trakcie rozprawy aż do momentu „wydania przez organ decyzji w sprawie” (art. 115). Bardziej szczegółowym regulacjom dotyczącym zawierania ugody przez strony w postępowaniu przed organami administracji publicznej poświęcony jest cały rozdział ósmy zatytułowany *Ugoda* w dziale drugim k.p.a., zawierający artykuły od 114 do 122. Idea dochodzenia przez strony znajdujące się w jakimkolwiek konflikcie interesów do porozumienia w drodze negocjacji jest w obszarze prawa administracyjnego znana i stosowana w praktyce od dawna, chociaż niezwykle rzadko. Wymienione przepisy ogólne dotyczą prawa stron do zawarcia ugody administracyjnej i jednocześnie obowiązku organu administracji publicznej, przed którym toczy się sprawa z udziałem tych stron, umożliwienia im zawarcia ugody. Normy te obejmują wyłącznie takie sprawy administracyjne, w których istnieje spór między stronami, a więc w przypadku gdy, jak stanowi art. 114, „toczy się postępowanie przed organem administracji publicznej” i „jeżeli przemawia za tym charakter sprawy, przyczyni się to do uproszczenia lub przyspieszenia postępowania i nie sprzeciwia się temu przepis prawa”. Zapis ten daje organom administracji swobodę interpretacyjną i umożliwia im proponowanie zawarcia ugody prawie w każdej spornej sprawie, z nielicznymi wyjątkami (jak na przykład w postępowaniu wywłaszczeniowym).

Ustawa z dnia 13 października 1995 roku — Prawo łowieckie³⁶, w związku ze sporem o wysokość wynagrodzenia za szkody wyrządzone przez zwierzynę leśną lub będące skut-

kiem przeprowadzonego polowania, w art. 47 ust. 2 przewiduje, że „strony mogą zwrócić się do właściwego ze względu na miejsce powstałej szkody organu gminy [wójt, burmistrz lub prezydent miasta — przyp. autora] w celu mediacji dla polubownego rozstrzygnięcia sporu”. Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 roku o Inspekcji Handlowej³⁷ w art. 3 ust. 1 pkt 3 wśród zadań Inspekcji Handlowej wymienia „podejmowanie mediacji w celu ochrony interesów i praw konsumentów”. Rozdział ósmy tej ustawy zatytułowany jest *Postępowanie mediacyjne*. Zgodnie z zamieszczonym tam art. 36 wojewódzki inspektor handlowy „podejmuje działania mediacyjne w celu polubownego zakończenia sporu cywilnoprawnego między konsumentem a przedsiębiorcą”. Organ „zapoznaje przedsiębiorcę z roszczeniem konsumenta, przedstawia stronom sporu przepisy prawa mające zastosowanie w sprawie oraz ewentualne propozycje polubownego zakończenia sporu”, jak również „może wyznaczyć stronom termin do polubownego zakończenia sprawy”. Rola organu administracji publicznej, jakim jest w tym wypadku wojewódzki inspektor handlowy, wykracza ponad rolę klasycznego mediatora — w momencie przedstawienia konkretnych propozycji rozwiązania sporu oraz określenia terminu sfinalizowania tego rozwiązania.

Innym przykładem prawnego dopuszczenia zastosowania działań o cechach mediacji są przepisy ustawy z dnia 17 maja 1989 roku Prawo geodezyjne i kartograficzne³⁸, która reguluje między innymi sprawy rozgraniczania nieruchomości, polegające na ustaleniu przebiegu granic nieruchomości przez określenie położenia punktów i linii granicznych, na utrwaleniu tych punktów znakami granicznymi na gruncie oraz na sporządzeniu odpowiednich dokumentów. Zastosowanie mediacji, w której funkcję mediatora pełni geodeta wykonujący w terenie czynności rozgraniczenia określonych nieruchomości, przewidują przepisy rozdziału

szóstego prawa geodezyjnego i kartograficznego. W myśl art. 29 ust. 3 tej ustawy rozgraniczenia nieruchomości dokonują organy wykonawcze gmin (wójtowie, burmistrzowie lub prezydenci miast). Na podstawie ich pełnomocnictwa, zgodnie z art. 31 ust. 1, bezpośrednio czynności ustalania przebiegu granic wykonuje upoważniony geodeta. W razie sporu sąsiadów dotyczącego przebiegu granicy, zgodnie z art. 31 ust. 4, „geodeta nakłania strony do zawarcia ugody”, przy czym „ugoda zawarta przed geodetą posiada moc ugody sądowej”.

Prawo geodezyjne i kartograficzne dopuszcza zatem rozwiązanie konfliktu sąsiedzkiego o linię graniczną na drodze bezpośrednich negocjacji pomiędzy sąsiadami, a reprezentujący w miejscu rozgraniczania administrację samorządową geodeta ma możliwość odegrania roli klasycznego mediatora. Pewne zastrzeżenia co do zachowania w tym przypadku mediacji w czystej postaci budzi zawarte w treści przepisu sformułowanie o nakłanianiu przez geodetę stron do zawarcia ugody w sprawie przebiegu granicy, co na pierwszy rzut oka wydaje się sprzeczne z ideą prawidłowej mediacji. Jednak, jeśli nakłanianie miałoby polegać na przykład wyłącznie na poinformowaniu stron przez mediatora o zaletach mediacji i ukazanie im korzyści płynących dla nich z mediacji, bez wywierania nacisku na podjęcie negocjacji i zawarcie ugody — a wydaje się, że taka wykładnia omawianego sformułowania byłaby dopuszczalna — to można uznać, że jako legalną metodę rozwiązania konfliktu o linię graniczną ustawa ta dopuszcza postępowanie mediacyjne. Z czynności ustalenia przebiegu granic geodeta sporządza protokół graniczny lub — w razie udanej mediacji — akt ugody, o czym stanowi art. 32 ust. 5. Na obszarach objętych postępowaniem scaleniowym sprawy sporne związane z ustaleniem przebiegu granic nieruchomości toczą się, w myśl art. 35 ust. 1, przed organem prowadzącym to postępowanie, z odpowiednim zastosowa-

niem przepisów o rozgraniczaniu nieruchomości, a zatem również tych, które przewidują mediację, przy czym funkcję mediatora spełnia wówczas organ prowadzący postępowanie scaleniowe.

Przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku O gospodarce nieruchomościami³⁹ przewidują w rozdziale ósmym możliwość aktualizowania wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej. Artykuł 77 ust. 1 pozwala na taką zmianę nie częściej niż raz w roku, jeżeli wartość danej nieruchomości się zmieniła. Aktualizacji opłaty rocznej dokonuje się, w myśl art. 77 ust. 3, z urzędu albo na wniosek użytkownika wieczystego nieruchomości gruntowej, na podstawie wartości nieruchomości gruntowej określonej przez rzeczoznawcę majątkowego. Zgodnie z art. 78 ust. 1 organ administracji publicznej właściwy dla danej nieruchomości gruntowej stanowiącej własność Skarbu Państwa lub własność jednostki samorządu terytorialnego, zamierzający zaktualizować opłatę roczną z tytułu użytkowania wieczystego tej nieruchomości, powinien pisemnie wypowiedzieć wysokość dotychczasowej opłaty, przesyłając równocześnie ofertę przyjęcia nowej wysokości opłaty. Użytkownik wieczysty jest na podstawie ust. 2 i 3 tego artykułu uprawniony do złożenia do właściwego miejscowo Samorządowego Kolegium Odwoławczego wniosku przeciwko odpowiedniemu organowi administracji publicznej o ustalenie, że aktualizacja opłaty jest nieuzasadniona albo że jest uzasadniona, lecz w innej wysokości. Artykuł 79 ust. 3 stanowi między innymi, że „kolegium powinno dążyć do polubownego załatwienia sprawy w drodze ugody”.

Konkretny skład samorządowego kolegium odwoławczego dysponuje więc w tej sytuacji uprawnieniem do wypełnienia roli mediatora w stosunku do stron przez zaproponowanie im podjęcia próby polubownego rozwiązania sporu, a w konsekwencji

wszczęcia dwustronnych negocjacji przed kolegium. Oczywiście wydaje się, że postulat dążenia do ugody skierowany jest do składu kolegium, którego członkowie, pragnąc dochować warunków prawidłowej mediacji, powinni pozostawić swobodnej woli stron zarówno kierunek, jak i rezultat ich negocjacji. Analogiczna sytuacja ma miejsce, gdy to użytkownik wieczysty zażąda od właściwego organu administracji publicznej dokonania aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej, którą w imieniu Skarbu Państwa lub jednostki samorządowej dysponuje, a który nie podjął aktualizacji opłaty. Traktuje o tym art. 81 ust. 1 ustawy, stanowiąc, że w razie odmowy aktualizacji opłaty ze strony organu użytkownik wieczysty może skierować taką sprawę do kolegium oraz że stosuje się wówczas odpowiednio przepisy art. 79, w tym przepisy dopuszczające zawarcie drogą negocjacji przed kolegium, odgrywającym w takim przypadku również rolę mediatora, ugody pomiędzy stronami sporu: organem administracji publicznej a użytkownikiem wieczystym.

W myśl przepisów prawa geodezyjnego i kartograficznego oraz ustawy o gospodarce nieruchomościami definitywny brak porozumienia stron i w konsekwencji niezawarcie przez nie ugody automatycznie kończy jeden etap postępowania administracyjnego w postaci mediacji, a uruchamia kolejny etap tego postępowania, odbywający się w zasadzie przed tym samym podmiotem⁴⁰, który najpierw odgrywa rolę mediatora, następnie zaś, jako organ rozstrzygający, dokonuje jednostronnego, arbitralnego rozstrzygnięcia, wydając decyzję lub orzeczenie. Pełnienie przez te same osoby kolejno funkcji mediatora, a potem arbitra, chociaż prawnie autonomiczne, budzi pewne zastrzeżenia w kontekście dbania o skuteczność procesu mediacji oraz o jego zgodność z ideą i standardami mediacji⁴¹.

Istnieją także inne obszary działania administracji publicznej, gdzie prawo do-

puszcza organizowanie, uczestniczenie lub prowadzenie przez organy administracji czynności zawierających elementy mediacji lub innych alternatywnych metod rozwiązywania sporów. Można tu jeszcze wymienić na przykład uregulowania dotyczące postępowania w sprawach majątkowych Kościołów i związków wyznaniowych (mieszane zespoły orzekające przy komisjach mieszanych państwowo-kościelnych), postępowania wszczynanego celem usuwania skutków powodzi (specjalne komisje z udziałem rzeczoznawców i przedstawicieli właściwej gminy), postępowania związanego z rozstrzygnięciem konfliktów między pracodawcami i pracownikami (krajowa Trójstronna Komisja do spraw Społeczno-Gospodarczych, wojewódzkie komisje dialogu społecznego, stałe listy mediatorów działających „z misją dobrej woli”, stałe i doraźne zespoły robocze z fakultatywnym udziałem doradców przedstawicieli stron). Do szeroko pojętej administracji publicznej należą również wszystkie tak zwane służby mundurowe, a więc na przykład Policja, Służba Więzienna, Służba Celną, Straż Graniczna itp. Także i tam coraz szerzej stosowane są pokojowe metody opanowywania sporów i konfliktów, które są codziennością w pracy tej części administracji publicznej.

Podsumowując, można stwierdzić, że w niektórych ustawach wchodzących w skład polskiego systemu prawa administracyjnego można odnaleźć przykłady zastosowania elementów mediacji odpowiadające mniej lub bardziej, oczywiście w sposób niezamierzony przez ustawodawcę, współczesnym standardom tej formy ADR. Jednak przeszkodą w szerszym i skuteczniejszym korzystaniu w praktyce z tej i z innych alternatywnych metod rozwiązywania sporów w administracji jest brak jednoznacznych, ogólnych i szczegółowych regulacji w tej materii zarówno w kodeksie postępowania administracyjnego, jak i w poszczególnych ustawach z działu administracji. Blokadą mogą być także złe nawyki

i braki w profesjonalnym przygotowaniu pracowników administracji.

Podsumowanie

Mediacja oraz inne formy konsensualno-mediacyjne z katalogu alternatywnych metod rozwiązywania konfliktów dobrze nadają się do rozwiązywania wszystkich rodzajów sporów i konfliktów, także części tych, które powstają w sferze działań administracji publicznej. W polskim kodeksie postępowania administracyjnego, a także w wielu innych aktach prawnych wchodzących w skład polskiego systemu prawa administracyjnego obecne są formy zbliżone do mediacji lub podobnych postaci ADR, na przykład negocjacji między stronami i zawierania porozumienia — ugody administracyjnej. Organy administracji publicznej mogą zaś spełniać *de facto* rolę mediatora, podejmując czynności skłaniające strony do zawarcia ugody. Nie ma też formalnych przeszkód, aby administracja publiczna, podejmując działania niewładcze i dwustronne, inicjowała stosowanie niesformalizowanych, alternatywnych metod rozwiązywania sporów, w tym mediacji. Pozytywne efekty takiego działania administracji publicznej byłyby niezwykle istotne, i to w różnych aspektach. Zmniejszyłoby się obciążenie i tak już niewydolnej administracji. Nie powstawałyby lub też szybko zanikałyby konflikty lokalne z udziałem większych grup ludności, rodzące się często jako skutek tradycyjnego sposobu administrowania. Oczywiście część sporów administracyjnych, ze względu na swój charakter, nadal nie podlegałyby rozwiązywaniu za pomocą form ADR.

Przeszkodą w szerszym stosowaniu tych metod w administracji jest nie tylko brak jednoznacznych, pozytywnych norm w tej materii, ale także, być może nawet bardziej, złe nawyki urzędnicze, brak selekcji kandydatów do pracy w administracji pod względem umiejętności interpersonalnych,

niedostateczne dokształcanie kadr administracji publicznej w zakresie kompetencji z dziedziny socjologii, psychologii społecznej, politologii czy etyki zawodowej, zdominowanych przez tematykę i podejście prawn-administratywistyczne, z natury swojej lansujące wzorzec biurokracji jako niepodzielnej władzy.

Podjęte w niniejszym artykule zagadnienia związane z mediacją w administracji wydają się interesującym, interdyscyplinarnym przedmiotem badań naukowych, również w dziedzinie nauk o polityce. Uzasadniony wydaje się zatem pogląd, iż

podjęcie takich badań przez polskich politologów wzbogaciłoby katalog tematów badawczych o ciekawą i nośną społecznie problematykę, wpisując się jednocześnie w światowe tendencje rozwojowe politologii, a także włączając polską naukę o polityce do kręgu dyscyplin humanistycznych, których reprezentanci takie zaawansowane badania już podjęli. Można również spodziewać się praktycznych korzyści z takich naukowych analiz w postaci projektów modernizacyjnych dla krajowego systemu politycznego, uwzględniających jego specyfikę i tradycję.

¹ Niniejszy artykuł jest zmienioną i uaktualnioną wersją opracowania tematu *Mediacja jako metoda rozwiązywania sporów w sprawach administracyjnych w Polsce a standardy dobrej administracji*, które zostało przez autora przygotowane i zaprezentowane w ramach warsztatów metodologicznych pt. *Jakość demokracji* (moderator — prof. dr hab. Andrzej Antoszewski) podczas I Ogólnopolskiego Kongresu Politologii w Warszawie (22–24 września 2009 roku), przy czym w niniejszym artykule zachowane zostały główne elementy wspomnianego wcześniej opracowania.

² L. Cichobłaziński, *Techniki negocjacji i mediacji*, Częstochowa 2008, s. 19 nn.

³ Szerzej o innych formach ADR zob. na przykład A. Korybski, *Alternatywne rozwiązywanie sporów w USA. Studium teoretyczno-prawne*, Lublin 1993; R. Morek, *ADR — w sprawach gospodarczych*, Warszawa 2004; E. Gmurzyńska, *Mediacja w sprawach cywilnych w amerykańskim systemie prawnym — zastosowanie w Europie i w Polsce*, Warszawa 2007.

⁴ Por. K. Kressel, *Mediacja*, [w:] *Rozwiązywanie konfliktów. Teoria i praktyka*, red. M. Deutsch, P.T. Coleman, Kraków 2005, s. 519–543; A. Zienkiewicz, *Studium mediacji. Od teorii ku praktyce*, Warszawa 2007; A. Kalisz, A. Zienkiewicz, *Mediacja sądowa i pozasądowa. Zarys wykładu*, Warszawa 2009; C.W. Moore, *Mediacje. Praktyczne strategie rozwiązywania konfliktów*, Warszawa 2009.

⁵ G. Simmel, *Socjologia*, Warszawa 1975, s. 186–197.

⁶ L.A. Coser, *Funkcje konfliktu społecznego*, Warszawa 2009, s. 46, 73, 103.

⁷ Odniesienia do koncepcji *autopoiesis* w kontekście współczesnych nurtów filozofii polityki zawarte są w publikacji: K. von Beyme, *Współczesne teorie polityczne*, Warszawa 2007, s. 22 nn.

⁸ J. Rawls, *Teoria sprawiedliwości*, Warszawa 2009, *passim*.

⁹ Por. J. Habermas, *Faktyczność i obowiązywanie*, Warszawa 2005; U. Beck, A. Giddens, S. Lash, *Modernizacja refleksyjna. Polityka, tradycja i estetyka w porządku społecznym nowoczesności*, Warszawa 2009.

¹⁰ K. Kressel, *op. cit.*

¹¹ Ronald J. Fisher jest profesorem stosunków międzynarodowych na Uniwersytecie Waszyngtońskim. Por. H.C. Kelman, R.J. Fisher, *Analiza konfliktów i ich rozwiązywanie*, [w:] *Psychologia polityczna*, red. D.O. Sears, L. Huddy, R. Jervis, Kraków 2008, s. 287–316.

¹² Christopher W. Moore jest doktorem nauk politycznych i społecznych. Por. C.W. Moore, *op. cit.*

¹³ Przykładowo: T. Sourdin, *Alternative Dispute Resolution*, Sydney 2002; *Global Trends in Mediation*, red. N. Alexander, Kolonia 2003.

¹⁴ Por. L. Morawski, *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*, Warszawa 2005.

¹⁵ Por. A. Korybski, *op. cit.*; H. Groszyk, A. Korybski, *Konflikt interesów a prawo*, Warszawa 1990.

¹⁶ Por. między innymi Z. Kmiecik, *Mediacja i koncyliacja w prawie administracyjnym*, Kraków 2004; *idem*, *Mediacja w polskim prawie administracyjnym*, [w:] *Mediacja w sprawach administracyjnych*, red. H. Machińska, Warszawa 2007, s. 35–47.

¹⁷ W tym kontekście „blisko” nauki o polityce sytuują się interesujące wyniki badań krajowych, między innymi: niepublikowana rozprawa doktorska z socjologii polityki o charakterze filozoficzno-społecznym i socjologicznym autorstwa M. Gacka (UŚ, Katowice 2002) pod tytułem *Rola mediacji w społeczeństwie ponowoczesnym*; studium prawno-polityczne M. Iwanejko, *Spory międzynarodowe. Studium prawno-polityczne*, Warszawa 1975 i J. Sutor, *Pokojowe załatwianie sporów międzynarodowych*, Warszawa 1979, a także niepublikowana rozprawa doktorska A. Motyl (UJ, Kraków 2009) pod tytułem *Negocjacje w stosunkach międzynarodowych (Analiza porównawcza amerykańskiej i europejskiej kultury negocjacyjnej)*, które to prace uwzględniają w kontekście teorii i praktyki rozwiązywania sporów międzynarodowych mediację i w których oprócz ujęcia typowego dla nauk prawnych obecne są elementy politologicznej perspektywy badawczej (Iwanejko, Sutor) lub refleksja politologiczna przeważa, choć mediacja nie stanowi głównego przedmiotu badań (Motyl); J. Szymanek, *Postępowanie mediacyjne w parlamencie dwuizbowym*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 5, s. 47–71, gdzie między innymi tematem rozważań są sposoby rozwiązywania konfliktu politycznego w dwuizbowym parlamencie za pomocą zinstytucjonalizowanych bądź nieformalnych działań, zbliżonych w istocie do klasycznych postaci konsensualno-koncyliacyjnych; rozprawa doktorska z dziedziny nauk wojskowych M. Kotera (AON, Warszawa 2003) pod tytułem *Negocjacyjne i mediacyjne przygotowanie uczestników misji pokojowych Organizacji Narodów Zjednoczonych*. Publikacje poruszające problematykę mediacji w administracji odnotowane są w dalszej części artykułu.

¹⁸ Por. A. Heywood, *Politologia*, Warszawa 2006, s. 4; *idem*, *Teoria polityki. Wprowadzenie*, Warszawa 2009, s. 60; K. Cebul, R. Zenderowski, *Wstęp do nauki o polityce, państwie i prawie*, Warszawa 2006, s. 13; B. Szmulik, M. Żmigrodzki, *Konflikt polityczny*, [w:] *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, red. *idem*, Lublin 2007, s. 399–408, 423 nn.; Z. Blok, *Koncepcje strukturyzacji pola polityki*, [w:] *Demokratyczna Polska w globalizującym się świecie*, red. K.A. Wojtaszczyk, A. Mirska, Warszawa 2009, s. 240.

¹⁹ H.C. Kelman, R.J. Fisher, *op. cit.*, s. 303.

²⁰ Por. B. Krauz-Mozer, *Politologia z punktu widzenia metodologii sensu largo*, [w:] A. Antoszewski, A. Dumała, B. Krauz-Mozer, K. Radzik, *op. cit.*, s. 24 nn; *idem*, *Metodologia politologii w perspektywie pluralistycznej*, [w:] K.A. Wojtaszczyk, A. Mirska (red.), *op. cit.*, s. 149–163; G. Ulicka, *Politologia a interdyscyplinarność badań w naukach społecznych*, [w:] K.A. Wojtaszczyk, A. Mirska, *op. cit.*, s. 196–198.

²¹ Por. K. Szczerski, *Porządki biurokratyczne*, Kraków 2004; M. Stępień, *Responsywna administracja publiczna*, Toruń 2008, s. 56–89, 151–218.

²² Por. *Wybrane instytucje demokracji partycypacyjnej w polskim systemie politycznym*, red. J. Sroka, Warszawa 2008; *idem*, *Deliberacja i rządzenie wielopasmowe. Teoria i praktyka*, Wrocław 2009, s. 9–42.

²³ Najważniejsze publikacje prof. Z. Kmiecika, poruszające między innymi tematykę ADR w administracji, to: Z. Kmiecik, *Idea sprawiedliwości proceduralnej w prawie administracyjnym (Założenia teoretyczne i doświadczenia praktyki)*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 10, s. 55–63; *idem*, *Postępowanie administracyjne w świetle standardów europejskich*, Warszawa 1997; *idem*, *Rozstrzyganie konfliktów w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 12, s. 34–45; *idem*, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000; *idem*, *Ochrona sądowa a alternatywne środki rozstrzygania sporów między administracją a jednostką*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 3, s. 31–36; *idem*, *Mediacja i koncyliacja...; Postępowanie administracyjne w Europie*, red. *idem*, Kraków 2005; *Polskie sądownictwo administracyjne*, red. *idem*, Warszawa 2006; *idem*, *Mediacja w polskim...; idem*, *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2010.

²⁴ H. Groszyk, A. Korybski, *op. cit.*, s. 65–72, 104–106.

²⁵ Por. Z. Kmiecik, *Mediacja i koncyliacja...*, s. 13–26, 168–183; *idem*, *Mediacja w polskim...*, s. 46 nn.; M. Tabernacka, *Negocjacje i mediacje w sferze publicznej*, Warszawa 2009, s. 40–66, 147–160.

²⁶ Por. A. Krajewska, *Spory konsumenckie i ich rozwiązywanie*, Warszawa 2009, s. 85–91, 104–117, 162–193, 235–263.

²⁷ A. Benedikt, *Negocjacje i mediacje w administracji*, Wrocław 2006.

²⁸ Autor podjął już takie rozważania np.: J. Żołądź, *Polskie perspektywy mediacji w sprawach administracyjnych*, [w:] *Mediacja w teorii i praktyce*, red. A. Gretkowski, D. Karbarz, Stalowa Wola 2009, s. 221–240; *idem*, *Pokojowe zarządzanie konfliktami jako nowe wyzwanie dla grup dyspozycyjnych*, [w:] *Grupy dyspozycyjne w obliczu wielkiej zmiany. Kulturowe i społeczne aspekty funkcjonowania w świetle procesów integracyjnych*, red. J. Maciejewski, M. Bodziany, K. Dojwa, Wrocław 2010, s. 271–280.

²⁹ Przekład tekstu dyrektywy na język polski cyt. za: M. Bobrowicz, *Mediacja. Jestem za*, Warszawa 2008, s. 174–186.

³⁰ R (81) 7 z dnia 14 maja 1981 roku o środkach ułatwiających dostęp do wymiaru sprawiedliwości, w której nakłania się państwa członkowskie do uruchamiania środków zachęcających strony znajdujące się w konflikcie do korzystania z mediacji i koncyliacji; R (86) 12 z dnia 16 września 1986 roku o środkach zapobiegających nadmiernemu obciążeniu sądów i ograniczających to obciążenie, w której zaleca się stosowanie — tam gdzie jest to możliwe — przyjaznych środków rozwiązywania sporów zarówno w przypadku wyboru drogi pozasądowej, jak i w związku z postępowaniem sądowym (bezpośrednio przed lub w trakcie postępowania).

³¹ Thumaczenie tekstu rekomendacji na język polski zob. H. Machińska, *op. cit.*, s. 109–113.

³² Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. 2002 nr 153 poz. 1270 z późn. zm.

³³ Do działań władczych tak zwanego imperium należą takie, które organ administracji na mocy przepisów prawa podejmuje w celu sformułowania nakazu lub zakazu konkretnego sposobu zachowania się strony, jak to ma miejsce najczęściej z aktem administracyjnym (na przykład działania policyjno-administracyjne: reglamentacyjne, prewencyjne i represyjne, decyzje podatkowe, koncesje). Wpływ stron na działania władcze jest niewielki lub żaden. Działania niewładcze, tak zwane akty gestii, to takie, które organ podejmuje na podstawie prawa cywilnego, jak przy umowie cywilnoprawnej, bądź też na podstawie prawa administracyjnego, przy niemalże całkowicie lub w pełni całkowicie równorzędnej pozycji stron stosunku administracyjno-prawnego, jak w wypadku umów administracyjnych i porozumień administracyjnych zawieranych między podmiotami administracji publicznej. Władcze działania administracji publicznej określa się również jako jednostronne, czyli takie, o których treści decyduje wyłącznie organ administracyjny, w przeciwieństwie do działań niewładczych, zwanych dwustronnymi, gdyż zarówno organy administracyjne, jak i strony mają na treść takich działań jednakowy lub względnie jednakowy wpływ. Por. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2008, s. 30–31, 331–349.

³⁴ *Ibidem*, s. 282–283.

³⁵ Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 października 2000 roku w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy — Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. 2000 nr 98 poz. 1071.

³⁶ Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 lipca 2005 roku w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy — Prawo łowieckie, Dz.U. 2005 nr 127 poz. 1066.

³⁷ Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 roku o Inspekcji Handlowej, Dz.U. 2001 nr 4 poz. 25.

³⁸ Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 listopada 2005 roku w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy — Prawo geodezyjne i kartograficzne, Dz.U. 2005 nr 240 poz. 2027.

³⁹ Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 listopada 2004 roku w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. 2004 nr 261 poz. 2603.

⁴⁰ Wyjątek stanowi postępowanie o rozgraniczenie nieruchomości, w którym w razie niemożności rozwiązania sporu, po mediatorze-geodecie sprawa trafia do arbitra — wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, chociaż należy zaznaczyć, że geodeta działa, także w roli mediatora, z upoważnienia organu wykonawczego gminy i reprezentuje go wobec stron. W dwóch różnych stadiach postępowania występują więc wprawdzie dwie różne osoby, lecz jest to cały czas ten sam organ administracji publicznej.

⁴¹ Na przykład Zbigniew Kmiecik uważa, iż taka konstrukcja przepisów o mediacji nie sprzeciwia się jej istocie, argumentując, że role mediatora i arbitra, odgrywane przez ten sam podmiot, cechują się prawną autonomią (dychotomią układu funkcji). Zob. Z. Kmiecik, *Mediacja i koncyliacja...*, s. 57 nn.

Mediation in public administration as a subject of political science research

Summary

Mediation and other similar forms originating from the catalogue of alternative methods of resolution of conflicts are easily applicable to the resolution of all kinds of disputes and conflicts, as well as some of those that arise in the sphere of activity of public administration. In legal acts that are part of the Polish administrative law system, there exist forms close in their nature to mediation. Public administration bodies can in fact play the role of a mediator while taking action that leads to conciliation between the parties of the dispute. There are no formal obstacles for public administration to take non-executive forms of action and to bilaterally initiate the implementation of unformalised alternative methods of resolution of disputes, including mediation. Of course, some administrative disputes, with regard to their character, are not subject to being resolved by means of ADR. The problems connected with mediation in administration that are discussed in the present paper seem to constitute an interesting interdisciplinary subject of investigation within political sciences. It appears reasonable to assume that a start of such an investigation by Polish political scientists would enrich the catalogue of research topics with interesting and attractive range of problems, and at the same time world-wide trends in political sciences would be followed. Moreover, Polish political science would enter the sphere of the humanities, whose representatives have already taken up advanced research locally in Poland. One can also expect practical benefits of such scientific analyses in the form of modernization projects aimed at Polish political system, taking into consideration its specific nature and tradition.