

Mediacje administracyjne

-zidentyfikowane ograniczenia w jej stosowaniu i sposoby ich usunięcia

CEL WPROWADZENIA INSTYTUCJI MEDIACJI W KODEKSIE POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO (Kpa)

Mediacja administracyjna była objęta pakietem „100 zmian dla firm - Pakiet ułatwień dla przedsiębiorców” zawierający m.in. ustawę z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw.

Mediacja administracyjna miała realizować istotnie społecznie cele z korzyścią dla przedsiębiorców i obywateli.

Po czterech latach od wprowadzenia w życie instytucji mediacji w 2021r. badania działania tej instytucji przeprowadziło Ministerstwo Rozwoju i Technologii w 2021r., które doprowadziły do wniosku, że przepisy dotyczące mediacji zawarte w Kpa okazały się niemalże martwe w praktyce ich stosowania.

Od 2022r. Ministerstwo Sprawiedliwości i Ministerstwo Rozwoju i Technologii rozpoczęło działania w celu zmiany przepisów Kpa dotyczących mediacji administracyjnej.

Obecnie na stronie Sejmu znajduje się projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ulepszenia środowiska prawnego i instytucjonalnego dla przedsiębiorców, który wpłynął do sejmu poprzedniej kadencji, któremu nadano dalszy bieg i nie odnosi się do niego zasada dyskontynuacji. Projekt ten przewiduje zmiany w Kpa w zakresie mediacji administracyjnej.

UZASADNIENIE ZMIAN W KPA W ZAKRESIE MEDIACJI Z 2017r.

1. Zanim przedstawione zostaną propozycje zmian ważne są motywy działania projektodawcy zawarte w uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ulepszenia środowiska prawnego i instytucjonalnego dla przedsiębiorców, a dotyczące wprowadzenia do porządku prawnego mediacji w 2017r.

2. W uzasadnieniu projektu m.in. napisano, że w 2017 r. do Kpa wprowadzono szerokie możliwości prowadzenia mediacji administracyjnych, w których organ administracji publicznej działa w granicach uznania administracyjnego lub gdy strony mają sporne interesy.

Mediacja ma przyczynić się do budowania zaufania obywateli do organów administracji publicznej oraz profesjonalizacji załatwiania spraw. Miała ona stanowić ponadto wyraz nowoczesnych form współdziałania obywateli i aparatu administracyjnego.

Celem mediacji było upowszechnienie partnerskiego podejścia administracji do obywateli i współpracy między organami, czy usprawnienie i przyspieszenie procedur.

PRZYCZYNY, UZASADNIENIE I PROPOZYCJE ZMIAN W PROJEKCIE USTAWY W ZAKRESIE MEDIACJI ADMINISTRACYJNEJ

1. Należy zakładać, że przyczyną projektowanych zmian były wnioski płynące z badań z 2021r.
2. Mając na względzie te przyczyny uzasadnienie projektu zmian w zakresie mediacji administracyjnej było następujące:

„Z przeprowadzonej oceny skutków regulacji nowelizacji z 2017r. wynika, że mediacja, mimo jej zalet, nie stała się powszechnym narzędziem w sprawach administracyjnych. Organy często pomijają istotę mediacji w sprawach administracyjnych, tj. wyjaśnienie stanu faktycznego i prawnego przy wykorzystaniu środków zapewniających bezpośrednią i szybką komunikację ze stronami postępowania, a nade wszystko załatwienie sprawy w sposób zmniejszający ryzyko odwołania i dalszego angażowania administracji publicznej lub sądów w rozpoznanie sprawy. Strony mają niewielką wiedzę o możliwości korzystania z mediacji w ramach postępowania administracyjnego oraz o zaletach tego instrumentu.”.

2. Proponowane zmiany art. 96b Kpa:

a) w § 1 dodaje się zdanie drugie w brzmieniu:

„Zawiadomienie o możliwości przeprowadzenia mediacji może być dokonywane więcej niż raz oraz na każdym etapie postępowania.”,

b) § 4 otrzymuje brzmienie:

„§ 4. Organ administracji publicznej nie dokonuje zawiadomienia, o którym mowa w § 1, jeżeli z okoliczności faktycznych i prawnych wynika, że sprawa powinna być załatwiona niezwłocznie, lub jeżeli przeprowadzenie mediacji zmierzałoby jedynie do przedłużenia postępowania.”.

3. W uzasadnieniu projektu napisano również, że z treści uzupełnienie w art. 96b Kpa w pouczeniu o mediacji należy także poinformować o zaletach mediacji, pomimo, że treść propozycji tego nie zawiera.

4. W treści uzasadnienia projektu ww. zmiany wskazano m.in., że zmiana taka ma na celu zwiększenie świadomości prawnej wśród obywateli o mediacji w postępowaniu administracyjnym. W ocenie projektodawcy uzupełnienie na celu zwiększenie świadomości prawnej wśród obywateli o mediacji w postępowaniu administracyjnym oraz, że proponowana zmiana nie wpływa na dobrowolność udziału strony postępowania administracyjnego w mediacji.

4. W dostępnych wcześniejszych projektach zmian w przepisach w zakresie mediacji administracyjnej zaproponowano dodanie do art. 96b § 1a Kpa w brzmieniu: „Organ administracji publicznej z urzędu zawiadamia strony oraz organ, o którym mowa w art. 106 § 1, w przypadku gdy ten organ nie zajął stanowiska, o możliwości przeprowadzenia mediacji:

1. w sprawie w której charakter na to pozwala oraz w której:
 - 1) w postępowaniu bierze udział więcej niż jedna strona,
 - 2) organ administracji publicznej ma zamiar wydać decyzję na niekorzyść strony,
2. W sprawie o:
 1. odroczenie terminu wykonania administracyjnej kary pieniężnej lub rozłożenie jej na raty,
 2. odroczenie terminu wykonania zaległej administracyjnej kary pieniężnej lub rozłożenie jej na raty,
 3. umorzenie administracyjnej kary pieniężnej w całości lub w części,
 4. umorzenie odsetek za zwłokę w całości lub w części;
3. w sprawie, której charakter na to pozwala, w postępowaniu odwoławczym”.

OCENA ZAPROPONIWANYCH ZMIAN I DALSZE PRACE NAD ZMIANAMI

1. Zmiany w dobrym kierunku, ale w kontekście oceny skutków regulacji z 2017r. Mogą być ocen niewystarczające w celu „przywrócenia do życia” mediacji administracyjnej i korzystania z niej.
2. Zmiany mogą być ocenione, że mogą nie być wystarczające i należałoby rozważyć pójście o zdecydowany krok dalej, wykorzystując doświadczenia z mediacji w sprawach cywilnych.
3. Współpraca z Ministerstwem Rozwoju i Technologii w zakresie skutecznych zmian w mediacji administracyjnej, szczególne podziękowania dla **Pana Krzysztofa Partyka Radcy Ministra Rozwoju i Technologii** za wolę wysłuchania środowisk skupionych wokół samorządu i mediatorów, i współpracy w tym zakresie w celu osiągnięcia kompromisu.

PRZYCZYNY OGRANICZENIA STOSOWANIA INSTYTUCJI MEDIACJI ADMINISTRACYJNEJ - w kontekście wyboru właściwego zakresu zmian w mediacji administracyjnej

1. Instytucja mediacji nie cieszy się ona należytych zainteresowaniem, co może wynikać z następujących przyczyn:

- 1) brak dostatecznej wiedzy na temat mediacji i wynikających z tego wątpliwości dotyczących tego postępowania, co wynika z uzasadnienia projektu zmian ww. ustawy;
- 2) brak nastawienia stron konfliktów do polubownego rozwiązywania sporów lub konfliktów (problem nastawienia i mentalności);
- 3) organy administracji publicznej nie są skłonne aby ponosić dodatkowy koszt związany z wynagrodzeniem mediatora, a w tym ryzyko obarczenia tym kosztem, gdy strony nie zawrą ugody i nie postanowią co do partycypacji w powstałym koszcie (art. 96l § 2 Kpa);

4) zbyt małą liczbę profesjonalnych, należycie przygotowanych merytorycznie i uformowanych etycznie mediatorów

art. 96k Kpa - *„Mediator prowadzi mediację, dążąc do polubownego rozwiązania sporu, w tym przez wspieranie uczestników mediacji w formułowaniu przez nich propozycji ugodowych.”*,

art. 183a Kpc - *„Mediator prowadzi mediację, wykorzystując różne metody zmierzające do polubownego rozwiązania sporu, w tym poprzez wspieranie stron w formułowaniu przez nie propozycji ugodowych, lub na zgodny wniosek stron może wskazać sposoby rozwiązania sporu, które nie są dla stron wiążące.”*.

2. Wątpliwości stron (wynikających najczęściej z braku odpowiedniej wiedzy) mogą dotyczyć:

1) wątpliwości dotyczące postępowania mediacyjnego:

- w trakcie postępowania mediacyjnego ich prawa nie będą należycie chronione,
- obawiają się, iż nie będą miały dostatecznego wpływu na przebieg i rezultat mediacji,
- obawiają się braku odpowiedniego poziomu korzystności mediacji,
- podczas mediacji niemożliwe jest skorzystanie z konsultacji prawnych i wiedzy specjalistycznej czy reprezentowania przez pełnomocnika,
- postępowanie mediacyjne spowoduje znaczne wydłużenie załatwienia sprawy,
- kosztów mediacji, którymi mogą zostać zaskoczone na koniec postępowania.
- boją się przystąpienia do mediacji i niepowodzenia w postaci niekorzystne załatwienia sprawy;

2) wątpliwości dotyczące osoby mediatora:

- obawiają się braku bezstronności neutralności mediatora,
- obawiają się braku odpowiednich kompetencji mediatora,
- obawiając się, że informacje z postępowania mediacyjnego zostaną ujawnione przez mediatora osobom postronnym;

3) wątpliwości dotyczące samej strony (osobiste) lub strony przeciwnej:

- obawiają się wejścia na drogę mediacji, uważając, że nie poradzą sobie w postępowaniu mediacyjnym,
- obawiają się, iż przeciwnik - druga strona (zwłaszcza jeśli postępowanie mediacyjne nie doprowadzi do zgodnych ustaleń) - będzie powoływał się na informacje objęte obowiązkiem zachowania poufności,
- obawiają się działania przez drugą stronę z naruszeniem dobrych obyczajów (w złej wierze),
- w trakcie postępowania mediacyjnego ich prawa, a zwłaszcza równość stron nie będą należycie chronione.

DALSZE LOSY MEDIACJI ADMINISTRACYJNEJ

Istnieje obawa co do dalszych losów instytucji mediacji administracyjnej, gdyż skutecznie mogą konkurować z nią - w kontekście oczekiwania społecznego w zakresie szybkiego załatwienia sprawy w drodze decyzji administracyjnej - alternatywne do mediacji narzędzie procesowe Kpa -
-rozprawa administracyjna:

Art. 89 Kpa:

„§ 1. Organ administracji publicznej przeprowadzi, z urzędu lub na wniosek strony, w toku postępowania rozprawę, w każdym przypadku gdy zapewni to przyspieszenie lub uproszczenie postępowania lub gdy wymaga tego przepis prawa.

§ 2. Organ powinien przeprowadzić rozprawę, gdy zachodzi potrzeba uzgodnienia interesów stron oraz gdy jest to potrzebne dla wyjaśnienia sprawy przy udziale świadków lub biegłych albo w drodze oględzin.”.

-ugoda

Art. 114 Kpa:

„W sprawie, w której toczy się postępowanie administracyjne, strony mogą zawrzeć ugodę, jeżeli charakter sprawy na to pozwala i nie sprzeciwiają się temu przepisy szczególne.”.

-

-obowiązek wskazania niespełnionych przesłanek wydania decyzji zgodnej z żądaniem strony

Art. 79a Kpa:

„§ 1. W postępowaniu wszczętym na żądanie strony, informując o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, organ administracji publicznej jest obowiązany do wskazania przesłanek zależnych od strony, które nie zostały na dzień wystania informacji spełnione lub wykazane, co może skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem strony. Przepisy art. 10 § 2 i 3 stosuje się.

§ 2. W terminie wyznaczonym na wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, strona może przedłożyć dodatkowe dowody celem wykazania spełnienia przesłanek, o których mowa w § 1.”.

DZIAŁANIA WSPIERAJĄCE MEDIACJE - obecny stan prawny

1. Są to wszystkie możliwe działania przeciwdziałające wcześniej wymienionym wątpliwościom, od dyżuru mediacyjnego, przez prezentowanie w jednostkach przygotowanych materiałów informacyjnych dotyczących mediacji jako nowoczesnej formy współdziałania obywateli i aparatu administracyjnego, która zmierza do zwiększenia wykorzystania mediacji jako nowoczesnego sposobu rozwiązywania sporów, przesłanek i warunków ich prowadzenia, aż do zapewnienia możliwości rozmowy z urzędnikiem dotyczącym tych elementów.

2. Szkolenia co najmniej urzędników i mediatorów zakresie prowadzenia mediacji administracyjnej, w które będą prowadziły do profesjonalizacji i szybkości załatwiania spraw.

3. Organizowanie przez organy administracji publicznej konferencji, szkoleń tematycznych dla ośrodków mediacyjnych, umożliwiających specjalizację mediatorów.

4. Inicjatywy legislacyjne uwzględniające postulaty praktyków, mediatorów i doktryny oraz rzeczowa ocena i komentowanie tych inicjatyw, pod kątem, czy proponowane zmiany podążają we właściwym kierunku.

5. Stworzenie łatwo dostępnej listy ośrodków mediacyjnych i mediatorów którzy posiadaliby kwalifikacje do prowadzenia mediacji w określonych sprawach, zainteresowanych prowadzeniem mediacji administracyjnej dostępnej w urzędach i informowanie o takiej liście.

6. Wprowadzanie procedur wewnętrznych, w których urzędnicy przy załatwieniu sprawy będą mieli obowiązek brać pod uwagę możliwość prowadzenia w sprawie mediacji administracyjnej oraz formularzy dokumentów - zawiadomień i postanowień.

Dziękuję za uwagę
Artur Granecki radca prawny, mediator