

Mediacja w administracji publicznej – wybrane problemy

Streszczenie: Mediacja stanowi przykład jednej z alternatywnych form rozstrzygania sporów. Znajduje ona zastosowanie niemal we wszystkich gałęziach prawa, w tym również na gruncie spraw rozstrzyganych w drodze postępowania sądowo-administracyjnego. Jej rozwój, mimo że instytucja ta ma stosunkowo niedługą historię na gruncie krajowego ustawodawstwa, wpisuje się w europejską tendencję nadawania od dłuższego czasu normatywnych ram instytucji mediacji. Jednocześnie z uwagi na fakt, że domeną administracji publicznej jest stosowanie przez jej właściwe organy przymusu państwowego, tym niemniej złożoność aktualnie istniejących relacji społecznych oraz wyraźna potrzeba ochrony praw jednostki wpływają w sposób ograniczający na oddziaływanie na spory przez administrację tylko za pomocą przymusu. Tym samym okoliczność ta uzasadnia niekiedy potrzebę administracji podejmowania zabiegów mediacyjnych ad hoc, których źródłem umocowania do działania są ogólne normy wyznaczające zadania organów administracji publicznej.

Słowa kluczowe: mediacja, administracja publiczna, konflikt, mediator

Rozwój różnych obszarów życia publicznego, w tym zwłaszcza sfery społeczno-kulturowej doprowadziły do wyraźnego wyodrębnienia się innych niż sądowe, mechanizmów rozwiązywania sporów. Spory bowiem występują niemal od zawsze w każdej zorganizowanej zbiorowości, przy czym stanowią one szczególnie przypadek konfliktu będącego zjawiskiem o stosunkowo szerokiej treści, znajdującej odniesienie do pewnego typu relacji społecznych. Konflikt oznacza więc, jak wskazuje A. Korybski, taki „układ skierowanych przeciw sobie zachowań dwóch podmiotów społecznych (jednostek, grup

bądź ich organizacji), z których każdy dąży do realizacji własnych celów (interesów) i napotyka przeciwdziałanie pozostałych uczestników konfliktu” (Korybski 1993; 20). W przypadku zatem powstania pomiędzy stronami konfliktu, istotne znaczenie w pierwszej kolejności ma właściwa komunikacja oraz dialog prowadzony pomiędzy jednostkami, bowiem umożliwiając one stosunkowo szybkie zażegnanie powstałych nieporozumień.

Jeśli chodzi o przyczyny konfliktów to mogą one mieć różne podłoża, jednakże ograniczając się do obszaru administracji publicznej najczęściej będą one wyrazem niedoskonałości prawa materialnego utrudniającego realizację podstawowych wartości proceduralnych. Jednocześnie procedury prawne także nie są pozbawione wad, a zwłaszcza nadmiernego sformalizowania, tak na etapie postępowania administracyjnego, jak też sądowno-administracyjnego, bowiem niektóre z obowiązujących rozwiązań cechują się brakiem elastyczności oraz możliwości dostosowania konkretnego postępowania do potrzeb jego uczestników. Przykładem takim są choćby szczegółowo unormowane środki kwestionowania rozstrzygnięć organów administracyjnych oraz sądów, co sprawia, że załatwienie sprawy w urzędzie staje się w odczuciu zwykłego obywatela swoistą konfrontacją z administracją (Federczyk 2013; 15).

Z drugiej strony istnieje także pewien problem związany z ograniczaniem konfliktu tylko do przedmiotu sprawy, co sprawia, że podmiot, którego sprawa dotyczy pozostaje niejako na uboczu, zaś komunikacja interpersonalna zostaje odsunięta na dalszy plan, bowiem priorytetem staje się wówczas pozorna skuteczność, jaką mają gwarantować normy proceduralne wiążące wszystkie strony postępowania (Federczyk 2013; 16).

Chociaż rozstrzyganie konfliktów stanowi domenę wymiaru sprawiedliwości sprawowanego przez sądy, to mimo wszystko klasyczny proces sądowy staje się coraz mniej adekwatny do rozwiązywania pewnych typów sporów. Jednocześnie więc wyraźne uznanie w tym obszarze zyskuje idea konsensualnego trybu rozwiązywania sporów znajdującą swój wyraz w istniejących w polskim systemie prawnym charakterystycznych alternatywnych formach rozwiązywania sporów, których klasycznym przykładem jest obok popularnego arbitrażu także instytucja mediacji. Wydaje się, że może ona być z powodzeniem wykorzystywana właśnie w kontekście opisanych powyżej problemów. Warto też dostrzec, że alternatywne formy rozwiązywania sporów, a przede wszystkim mediacja nie stanowią wytworu współczesnej myśli prawniczej, bowiem znane już były w czasach antycznych (Morek 2006; 31; Pazdan 2004; 9). Na uwagę więc zasługuje choćby dominujący pogląd harmonii w myśli teoretycznej oraz socjalnym porządku w Indiach, a głównie w krajach Dalekiego Wschodu, który od najdawniejszych czasów musiał

sprzeciwiać się tendencji sądowego rozstrzygania sporu. Na tej podstawie zarówno w Japonii, jak i w Chinach odwoływano się do instytucji mediacji lub koncyliacji, które miały stanowić swego rodzaju „panaceum” na niedoskonałości orzekania przez sędziego państwowego (Gmurzyńska 2004; 50).

Niemniej jednak współcześnie istotą wykorzystania alternatywnych form rozwiązywania sporów jest nie tyle ich tworzenie, bowiem już istnieją, ale proces ich odpowiedniej instytucjonalizacji, jak również właściwego ujęcia w ramy organizacyjne bądź rozwoju (Morawski 1993; 21). W związku z tym dopiero z końcem lat 70. i 80. XX wieku, na terenie Stanów Zjednoczonych nastąpił właściwy rozwój alternatywnych metod rozwiązywania sporów, które zaczęto określać jako ADR (*Alternative Dispute Resolution*) (Pieckowski 2006; 11). Skrót ten funkcjonuje powszechnie w większości państw, choć istnieją też wyjątkowo używane jego odpowiedniki np. MARC (*Modes Alternatifs Resolutions des Differens*), czy RAD (*Reglament Relatifs des Differends*) (Wach 2005; 116).

Warto wskazać, że na współczesny rozwój ADR znaczący wpływ miało kilka przyczyn. Po pierwsze była to krytyczna ocena tradycyjnych metod rozstrzygania sporów przez sądy państwowe, czego przejawem był ogromny wzrost liczby spraw sądowych, kosztów procesu oraz znaczące wydłużenie czasu oczekiwania na wydanie orzeczenia. Inna z przyczyn to swego rodzaju wiara, że ADR spełni oczekiwania społeczne w zakresie zwiększenia dostępności jednostki do szeroko pojętego wymiaru sprawiedliwości, bowiem takie rozwiązanie miało na celu wzmocnienie tradycyjnego sądownictwa poprzez wprowadzenie do systemu nowego mechanizmu – dialogu umożliwiającego rozwiązywanie sporów w trybie ugodowym, dzięki pomocy oraz przy udziale podmiotu neutralnego (Pieckowski 2006; 11-12).

Wprowadzenie zatem alternatywnych form rozwiązywania sporów miało głównie na celu zachęcenie stron, aby w niektórych sprawach odeszły one od powszechnie przyjętego modelu stosowania procedur sądowych postrzeganych jako jedyny sposób rozstrzygnięcia sporu, podejmując zaś próbę poddania się innym technikom zorientowanym na rozwiązanie problemu. ADR miały również stanowić mechanizm będący uzupełnieniem dla szybko rozwijających się nowoczesnych technologii, a niedostosowanym do nich systemem prawnym. Jednocześnie stanowiły też część szerszego ruchu, który pojawił się we wskazanym okresie na terenie USA, a dotyczył pokojowego rozwiązywania sporów (*peaceful conflict resolution*) przy drobnych sporach (Morek 2006; 6).

Pośród innych przyczyn mających wpływ na rozwój ADR wskazywane są również m.in.: wzrost świadomości jednostek w zakresie indywidualnych praw człowieka i godności ludzkiej, chęć uczestniczenia

w demokratycznych przemianach na wszystkich poziomach życia politycznego i społecznego, wiara w prawo jednostki do aktywnego uczestnictwa oraz kontroli procedur, w których zapadają decyzje dotyczące bezpośrednio jej spraw (Gmurzyńska 2007; 6; Mól 2001; 30).

Alternatywne formy rozstrzygania sporów zostały rozpowszechnione głównie w USA, z czasem także w innych państwach systemu *common law* ze względu na swoistą tradycję angloamerykańską, która nie pozwala sędziemu na prowadzenie co do zasady postępowania zmierzającego do zachęcenia stron do ich ugodowego zakończenia. Jednocześnie najbardziej powszechną formą pozasądowego rozwiązywania sporów stała się mediacja (Mól 2001; 31).

W następstwie opisanych wydarzeń, w latach 90. XX wieku, fala ożywionego zainteresowania mediacji zaczęła docierać także do innych państw starego kontynentu, w tym również do Polski. Współcześnie mediacja znajduje zastosowanie niemal we wszystkich gałęziach prawa krajowego tj. na gruncie prawa procesowego karnego i cywilnego, prawa pracy, jak też w sprawach rozstrzyganych przez sądy administracyjne (zob. m.in. art. 23a ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz.U. z 1997 r. Nr 89, poz. 555, ze zm.; art. 3a ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich, Dz.U. z 2014 r. poz. 382; art. 183¹-183¹⁵ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. z 2014 r. poz. 101; art. 10 i n. – *Mediacja i arbitraż* – ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych, Dz.U. z 1991 r. Nr 55, poz. 236, ze zm., jak też art. 115-118 – *Postępowanie mediacyjne i uproszczone* – ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2012 r. poz. 270, ze zm.; dalej: upsa).

Uprzedzając wątek dotyczący zastosowania mediacji w administracji publicznej należałoby w pierwszej kolejności określić znaczenie mediacji. W *Wielkiej Encyklopedii Prawa* termin mediacja oznacza pośrednictwo, jak też procedurę pośredniczenia w sporze, mającą na celu doprowadzenie skonfliktowanych stron do porozumienia (Smoktunowicz 2000; 440). Na gruncie *Kodeksu Etyki Mediatora* mediację zdefiniowano jako dobrowolne i poufne porozumiewanie się stron, które znajdują się w konflikcie, w obecności bezstronnej oraz neutralnej osoby trzeciej – mediatora (Kodeks Etyki Mediatora 2003; 5). Natomiast w słowniku pojęć – *Black's Law Dictionary* – mediację określono jako metodę (sposób) rozwiązywania sporu o charakterze niewiążącym, z udziałem neutralnej osoby trzeciej, która ma za zadanie pomóc stronom zaangażowanym w spór osiągnąć wspólnie akceptowalne rozwiązanie (Black's Law Dictionary 1999; 996).

Podobnie w piśmiennictwie naukowym z zakresu omawianej problematyki również można odnaleźć wiele definicji mediacji, jednakże większość z nich jej istotę sprowadza do pośredniczenia (udziału) osoby trzeciej w rozwiązywaniu sporu, przy czym ewentualne zawarcie ugody w tym obszarze ma pochodzić bezpośrednio od zainteresowanych, a nie być wynikiem propozycji mediatora. Jednocześnie ta właśnie właściwość mediacji odróżnia ją od innych alternatywnych form rozstrzygania sporów np.: koncyliacji, czy arbitrażu (Wach 2005; 223-224).

Zważywszy na powyższe można stwierdzić, że na skutek zastosowania mediacji istnieje możliwość rozwiązania sporu, jednakże istotną rolę będzie pełniła w tym obszarze osoba mediatora. Mediator bowiem, dzięki swoim właściwościom oraz umiejętnościom będzie w stanie stworzyć odpowiednią atmosferę oraz warunki umożliwiające nawiązanie przez strony dialogu.

Wyrażam tym samym pogląd, że dotarcie do istoty konfliktu, dzięki prawidłowo poprowadzonemu postępowaniu mediacyjnemu przesądzi o tym, że strony będą mogły poczynić wobec siebie pewne ustępstwa, które w konsekwencji rozwiążą spór. Mediator nie będzie zatem rozstrzygał sporu za strony, ponieważ takie rozwiązanie jest charakterystyczne dla trybu adiudykacyjnego, natomiast celem mediacji, a przy tym pożądanym działaniem mediatora powinno być przede wszystkim ukazanie oponentom źródła ich konfliktu. Zrozumienie bowiem tego aspektu daje stronom szansę wypracowania wspólnego stanowiska w formie satysfakcjonującej ich ugody. Jednoczenie takie rozwiązanie stwarza grunt do złagodzenia powstałego sporu, czy też jego skutecznego zażegnania.

W dalszej kolejności warto wskazać, czym jest administracja publiczna. Otóż z etymologicznego punktu widzenia administracja oznacza służenie. Jest to więc szczególnie charakterystyczne dla czynności podporządkowanym rozkazom, bowiem *ministrare* oznacza: kierować, wykonywać, zaś przedrostek *ad* podkreśla i wzmacnia w wyrazie *administrare* moment celowości działania (Iserzon 1968; 19; Ura 2012; 78). Jednak współcześnie termin ten ma charakter niejednorodny, a nawet nieokreślony (Żukowski 2010; 11), przy czym używany jest w wielu znaczeniach, jako pewnego rodzaju działanie lub wyodrębniona organizacja o cechach szczególnych. Chociaż panuje pogląd, że administracji nie można zdefiniować, tylko ją opisać, to na gruncie teorii prawa administracyjnego podejmowane są próby bliższego określenia tego pojęcia (Stahl 2013; 17; Zimmermann 2012; 28).

Jednakże i w tym obszarze pojawiają się trudności wynikające głównie z rozległości zadań, jakie sama administracja ma do realizacji, bowiem

jej obszar znaczeniowy jest obszerny, toteż nie sposób budować zamkniętej definicji administracji, bowiem „nie można zdefiniować czegoś, co obejmuje swym zakresem różne jakościowo zjawiska, rodząc konieczność ograniczenia pola, które chcemy definiować” (Niewiadomski 2010; 5).

Z tych względów ograniczenie zakresu badawczego administracji następuje przy jednym z charakterystycznych podziałów na administrację prywatną oraz administrację publiczną, przy czym ta ostatnia – jak wskazuje J. Zimmermann: „jest sprawowana przez państwo (lub przez wyodrębnione podmioty działające z upoważnienia państwa) i realizuje dobro wspólne, czyli interes publiczny po to, aby przynieść jakąś korzyść ogółowi (wspólnocie, państwu) albo też dba o interes indywidualny reprezentując interesy całego społeczeństwa lub wspólnoty, lub ze względu na wyznawane powszechnie wartości” (Zimmermann 2012; 26).

Z uwagi na fakt, że na gruncie doktryny występuje rozumienie administracji w trzech zasadniczych znaczeniach można ją zdefiniować w ujęciu podmiotowym, przedmiotowym bądź podmiotowo-przedmiotowym.

W ramach ujęcia podmiotowego administracja publiczna rozumiana jest jako „system podmiotów, utworzonych przez ustawę i wyposażonych przez nią w kompetencje do prowadzenia organizatorskiej i kierowniczej działalności na podstawie ustaw w kierunku wewnętrznym i zewnętrznym, w stosunku do podporządkowanych podmiotów gospodarki państwowej oraz w stosunku do społeczeństwa, przy czym zarówno przebieg, jak i skutki tej ostatniej działalności przypisywane są zawsze państwu” (Dawidowicz 1987; 34).

W aspekcie przedmiotowym administracja publiczna oznacza zakres działalności władzy wykonawczej obejmujący sprawy administracyjne różnego rodzaju, zatem będzie to działalność państwa mająca za przedmiot sprawy administracyjne określone w kontekście zadań oraz kompetencji władzy wykonawczej (Leoński 2004; 21).

W ramach zaś ujęcia podmiotowo-przedmiotowego administrację publiczną określa się różnorodnie, może więc to być zespół działań, czynności oraz przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych odbywających się na podstawie ustaw, w formach określonych prawem (Izdebski i Kulesza 2004; 98), pewnego rodzaju system zorganizowany w celu systematycznej oraz skierowanej ku przyszłości realizacji dobra wspólnego, jako misji publicznej, w którego skład wchodzi ludzie (Cieślak 2002; 27-28), czy też przyjęte przez państwo oraz realizowane przez jego zawisłe organy (także organy samorządu terytorialnego) zaspokajanie zbiorowych oraz indywidualnych potrzeb obywateli wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach (Boć 2007; 15).

Uwzględniając powyższe należy podnieść, że istnieją wyraźne trudności we wskazaniu definicji administracji publicznej, która miałaby wyczerpujący charakter, tym bardziej, że współcześnie ulega ona modyfikacjom pod wpływem otoczenia, przyjmując nowy zakres zadań, form oraz organizacji. Tym samym istnieje „przewartościowanie tego co podstawowe dla istoty administracji publicznej od tego co uzupełniające choć także ważne” (Niewiadomski 2010; 16).

Poza tym administracja publiczna nie oznacza już tylko pełnienia służby wobec społeczeństwa przez świadczenie usług publicznych, ponieważ termin ten opisuje także relacje zachodzące pomiędzy administracją publiczną a systemem politycznym oraz prawem powszechnie obowiązującym (Izdebski 2007; 57 i n.). Dostrzegalny jest także pogląd, że odpowiednim określeniem administracji publicznej w odniesieniu jej do gospodarki rynkowej i społeczeństwa obywatelskiego jest pojęcie zarządzania publicznego, czy też *public governance* (Supernat 2009; 139 i n.).

Jeśli chodzi o mediację w administracji, to zastosowanie tej instytucji znajduje swój wyraz na gruncie ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Wprowadzenie takiego rozwiązania poprzedziły akty prawne i zalecenia powstałe na poziomie Wspólnoty Europejskiej i Rady Europy, a także analogiczne rozwiązania, które zostały zastosowane w innych państwach europejskich, przy czym szczególne znaczenie dla mediacji stosowanej na gruncie postępowania sądowoadministracyjnego miała rekomendacja komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 5 września 2001 r. Nr R(2001)9 o alternatywnych środkach rozstrzygania sporów sądowych między władzami administracyjnymi a stronami prywatnymi (Rec. (2001)9 z dnia 5 września 2001 r.) (Jagielska i in. 2011; 465-466).

W świetle obowiązujących rozwiązań w tym obszarze ustawodawca przewidział możliwość przeprowadzenia postępowania mediacyjnego, które jest inicjowane, co do zasady, wnioskiem skarżącego lub organu, złożonym przed wyznaczeniem rozprawy, jednakże może być ono prowadzone pomimo braku takiego wniosku. Celem zaś postępowania mediacyjnego jest podjęcie próby w zakresie wyjaśnienia oraz rozważenia okoliczności faktycznych i prawnych sprawy, jak również przyjęcia przez strony ustaleń co do sposobu jej załatwienia w granicach obowiązującego prawa (zob. art. 115 § 1-2 upsa).

Należy podkreślić, że postępowanie mediacyjne prowadzi sędzia lub referendarz sądowy wyznaczony przez przewodniczącego wydziału, przy czym posiedzenie w tym zakresie odbywa się z udziałem stron, z którego przebiegu spisywany jest protokół. Zamieszcza się w nim stanowiska stron, w szczególności zaś dokonane przez nich ustalenia co do sposobu załatwienia

sprawy. Ostatecznie protokół podpisuje osoba prowadząca postępowanie mediacyjne oraz strony (zob. art. 116 § 1-3 oraz 117 § 1-2 upsa).

Natomiast na gruncie procedury administracyjnej ustawodawca nie przewidział instytucji mediacji, jako alternatywnej metody rozwiązywania sporu, bowiem organom administracji publicznej przysługują kompetencje przede wszystkim do stosowania przymusu państwowego. Natomiast przez przymus państwowy, jak pisze J. Jendrośka, należy rozumieć „albo uprawnienie administracji państwowej do realizowania swoich zarządzeń własnymi środkami, a więc bez udziału organów z innego układu niż administracyjny albo też całokształt przepisów prawnych regulujących działalność organów w państwie (w tym oczywiście organów samorządu terytorialnego) w tym zakresie” (Jendrośka 2001; 133).

Jakkolwiek jeśli chodzi o przymus administracyjny to nie zawsze istnieje konieczność sięgania po tego rodzaju rozwiązania, tym bardziej, że przy współcześnie złożonych stosunkach społecznych, niejednokrotnie istnieje potrzeba skorzystania ze sposobów działania niezwiązanych z zastosowaniem przymusu. Złożoność bowiem aktualnie istniejących relacji społecznych oraz wyraźna potrzeba ochrony praw jednostki stanowią czynniki wpływające w sposób ograniczający na oddziaływanie na spory przez administrację publiczną tylko za pomocą przymusu. Tym bardziej, że coraz częściej w przypadku powstających konfliktów w sferze administracji publicznej wykorzystywane są działania o charakterze mediacyjnym. Na gruncie literatury wskazuje się bowiem, że wypełnianie funkcji publicznych narzuca niekiedy konieczność podejmowania przez administrację i jej przedstawicieli *ad hoc* zabiegów mediacyjnych, których tryb nie został prawnie określony. Jednakże źródłem ich umocowania do działania są ogólne normy wyznaczające zadania organów administracji publicznej (Kmieciak 2004; 61).

Przykładowo w tym miejscu można wskazać na rozwiązania zawarte w ustawie z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie (Dz.U. z 2013 r. poz. 1226, ze zm.; dalej: upł), gdzie wskazano, że w przypadku, gdy pomiędzy właścicielem lub posiadaczem gruntu a dzierżawcą lub zarządcą obwodu łowieckiego powstał spór o wysokość wynagrodzenia za szkody wyrządzone: w uprawach i płodach rolnych przez dziki, łosie, jelenie, daniela i sarny oraz przy wykonywaniu polowania strony mogą zwrócić się do właściwego ze względu na miejsce powstałej szkody organu gminy w celu mediacji dla polubownego rozstrzygnięcia sporu (zob. art. 46 ust. 1 i art. 47 ust. 2 upł).

Przy czym, jak wskazuje Z. Kmieciak, formą polubownego rozstrzygnięcia sporu w takim przypadku będzie ugoda w rozumieniu prawa cywilnego, co oznacza że korzystanie z niej wymaga zachowania odpowiedniej elastyczności oraz swobody działania, zaś wtłoczenie mediacji w obszar

procedury administracyjnej, która jest stworzonej z myślą o podejmowaniu władczych i jednostronnych rozstrzygnięć (decyzji administracyjnych) podważałoby jej sens i wartość instrumentalną (Kmieciak 2004; 56).

Natomiast w przypadku postępowania administracyjnego charakterystycznym etapem postępowania, w ramach którego istnieje możliwość zastosowania metod charakterystycznych dla instytucji mediacji jest rozprawa administracyjna. Zgodnie bowiem z treścią art. 89 § 1-2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2013 r. poz. 267, ze zm.; dalej: Kpa) organ administracji publicznej przeprowadza w każdym przypadku rozprawę w toku postępowania, z urzędu bądź na wniosek strony, jeżeli zapewni to przyspieszenie lub uproszczenie postępowania lub gdy wymaga tego przepis prawa. Poza tym organ powinien przeprowadzić rozprawę, wówczas gdy zachodzi potrzeba uzgodnienia interesów stron oraz gdy jest to potrzebne dla wyjaśnienia sprawy przy udziale świadków lub biegłych albo w drodze oględzin.

Zważywszy zatem na istotę mediacji (dochodzenie do porozumienia w wyniku odpowiedniej komunikacji) warto podkreślić, że postępowanie wyjaśniające, choć w praktyce stosowane jest stosunkowo nieczęsto, wydaje się stanowić odpowiedni etap, aby organ oraz strona mogły podjąć dialog na temat rozpatrywanej sprawy. Udział zatem wszystkich osób zainteresowanych wynikiem postępowania, daje możliwość pełnego przedstawiania swojego stanowiska oraz argumentów na jego poparcie. Prawidłowe zaś przeprowadzenie postępowania dowodowego stanowi nie tylko przesłankę prawidłowości rozstrzygnięcia, ale też możliwość przedstawienia oczekiwań strony i stanowiska organu (Federczyk 2013; 256 i n.).

Poza tym, wydaje się również, iż w przypadku aktywności administracji publicznej przejawiającej się w realizacji zadań jej poszczególnych organów posługiwanie się formami charakterystycznymi dla trybu medacyjnego można odnosić do niektórych niewładczych prawnych form działania. Jak wskazuje się bowiem w literaturze, administracja publiczna może realizować przypisane sobie funkcje oraz osiągać zamierzone cele na skutek stosowania prawnych środków działania, których wybór uzależniony jest zarówno od założeń realizowanej aktualnie polityki administracyjnej, rodzajów zadań do wykonania, jak też w szczególności granic obowiązującego prawa (Stefaniuk 2009; 352).

Mimo że prawodawca nie wprowadził legalnej definicji prawnych form działania administracji, co uzasadnia dokonywanie ich interpretacji na gruncie doktryny, wydaje się, że zaprezentowana niegdyś przez J. Starościaika ich definicja nie straciła wiele na znaczeniu. Zdaniem tego autora,

prawne formy działania oznaczają „prawnie określony typ konkretnej czynności organu administracyjnego. Niezależnie w jakim zakresie działania administracji czynności te występują i niezależnie od tego, czy i jak są one powiązane z innymi czynnościami” (Starościak 1978; 40). Są one ściśle powiązane z pojęciem metod działania, które można określić jako styl rozwiązywania spraw określonego typu. Będą one dotyczyły różnych odmian polityki prowadzonych przez administrację wyznaczaną nie tylko przez przepisy prawa, ale też praktykę administracyjną, zatem mogą być one różnie klasyfikowane, tj.: metoda prewencji administracyjnej, przekonywania i przymusu, reglamentacji, czy organizatorska. Zarówno wielość metod, jak też różnorodność kryteriów klasyfikacyjnych skłania do ich elastycznego stosowania w praktyce (Starościak 1978; 40-41; Zimmermann 2012; 282-283).

J. Starościak dokonał więc podziału prawnych form działania na: stanowienie aktów normatywnych, wydawanie aktów administracyjnych, zawieranie porozumień administracyjnych, zawieranie umów, prowadzenie działalności społeczno-organizatorskiej, wykonywanie czynności materialno-technicznych (Starościak 1971; 232).

Biorąc powyższe pod uwagę należy dostrzec, że współcześni administratywiści tworząc typologie prawnych form działania administracji wykorzystują wypracowany sprzed lat dorobek, a jednocześnie stosują rozwiązania odpowiadające rzeczywistym potrzebom społecznym, jak też istniejącym możliwościom w sferze administracyjnej. Mimo że aktualnie działalność państwa w dużym stopniu narzuca obywatelom w sposób jednostronny rozwiązania danej sytuacji, czego przejawem od wielu dziesięcioleci są władcze prawne formy działania administracji w postaci aktów administracyjnych czy normatywnych, to mimo wszystko rzeczywistość pokazuje, że pozycja ta ulega zmianie.

Niemożliwa bowiem niegdyś negocjacja władzy z obywatelem w jakiegokolwiek dziedzinie lub zawieranie z nim umowy współcześnie okazuje się jedną z ważnych form realizacji celów administracji publicznej (Pierzchała 2008; 225-226). Aktualnie rola administracji publicznej poprzez zachodzące zmiany ma z jednej strony ograniczać samowolę realizowanego przez siebie władztwa, z drugiej zaś strony m.in.: koordynować, zabezpieczać i chronić społeczeństwo oraz uzyskiwać cele społecznie użyteczne (Pierzchała 2008; 226; Wiktorowska 2007; 359).

Zważywszy na powyższe należy wskazać, że w przypadku niewładczej formy działania – działalności społeczno-organizatorskiej, która nie ma charakteru jednostronnego, zakres jej zastosowania nie został nigdzie określony w sposób wyczerpujący. Działania te mogą polegać np. na aktywizowaniu środowisk społecznych do współdziałania przy promowaniu

dobrego wizerunku administracji publicznej. Wskazując na konkretne przykłady wpisujące się w obszar aktywności administracji publicznej działalność społeczno-organizatorska będzie polegała na: organizowaniu kampanii na rzecz podnoszenia świadomości społeczeństwa z różnych zakresów życia publicznego np. z obszaru ochrony zdrowia, ekologii i ochrony środowiska, tworzenia możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniach dotyczących przedsięwzięć mających znacząco (negatywnie) oddziaływać na środowisko, pozwoleń zintegrowanych, czy projektów planów ochrony i gospodarki (np. gospodarki odpadami), które określane są dokumentami ocen oddziaływania przedsięwzięć na środowisko, urządzanie prelekcji, w ramach których istnieje możliwość wypowiedzenia się społeczeństwa, co do danego problemu, itp. (Jurgilewicz i Jurgilewicz 2014; 118-119).

Natomiast stosowanie metody mediacyjnej wydaje się mieć charakter pojęcia zbiorczego, które obejmuje także możliwość zastosowania innych środków rozwiązywania sporów, jak też daje ona możliwość powodzenia w przypadku trudnych sytuacji oraz stanowi pożądane uzupełnienie w katalogu metod działania administracji.

Wydaje się również za uzasadnione podjęcie dyskursu dotyczącego określenia obszarów problemowych wpisujących się w gałąź prawa administracyjnego, które można byłoby rozstrzygać wykorzystując metodę mediacyjną w postępowaniu administracyjnym, jako przykład nowego zjawiska w administracji publicznej.

Literatura

- Black's Law Dictionary* (1999) Seventh Edition, B.A. Garner Editor in Chief, St. Paul, Minneapolis.
- Boć J. (2007) Pojęcie administracji W: *Prawo administracyjne*, J. Boć, red. Wydawnictwo Kolonia Limited, Wrocław
- Cieślak Z. (2002) Istota administracji publicznej W: Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, LexisNexis, Warszawa
- Dawidowicz W. (1987), *Prawo administracyjne*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa
- Federczyk W. (2013) *Mediacja w postępowaniu administracyjnym i sądownictwie administracyjnym*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa
- Gmurzyńska E. (2004) Mediacje – czy nowa metoda rozstrzygania sporów w systemie sądów powszechnych? Uwagi krytyczne na temat mediacji w systemie amerykańskim, *Przegląd Prawniczy Uniwersytetu Warszawskiego* 2004 nr 2, 50-75

- Gmurzyńska E. (2007) *Mediacja w sprawach cywilnych w amerykańskim systemie prawnym – zastosowanie w Europie i Polsce*, C.H. Beck, Warszawa
- Iserzon E. (1968) *Prawo administracyjne: podstawowe instytucje*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa
- Izdebski H. (2007), *Fundamenty współczesnych państw*, LexisNexis, Warszawa
- Izdebski H., Kulesza M. (2004) *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Wydawnictwo Liber, Warszawa
- Jagielska M., Jagielski J., Cherka M. (2011) W: R. Hauser, M. Wierzbowski, red., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa.
- Jendrońska J. (2001) *Polskie postępowanie administracyjne*, Wydawnictwo Kolonia Limited, Wrocław
- Jurgilewicz M., Jurgilewicz O. (2014) *Administracyjnoprawne zagadnienia ochrony powietrza*, Wydawnictwo WSIZiA, Warszawa
- Kmieciak Z. (2004) *Mediacja i concyliacja w prawie administracyjnym*, Zakamycze, Kraków.
- Kodeks Etyki Mediatora* (2003) Polskie Centrum Mediacji, Warszawa
- Korybski A. (1993) *Alternatywne rozwiązywanie sporów w USA. Studium teoretycznoprawne*, Wydawnictwo UMCS, Lublin
- Leoński Z. (2004) *Zarys prawa administracyjnego*, LexisNexis, Warszawa
- Morawski L. (1993) Proces sądowy a instytucje alternatywne (na przykładzie sporów cywilnych), *Państwo i Prawo*, 1, 12-24
- Morek R. (2006) *Mediacja i arbitraż. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa
- Mól A. (2001) Pojęcie i znaczenie alternatywnych metod rozstrzygania sporów (ADR), *Przegląd Prawa Handlowego*, 12, 29-37
- Niewiadomski Z. (2010) Pojęcie administracji publicznej. W: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, red., *Instytucje prawa administracyjnego. System Prawa Administracyjnego*, t. 1, C.H. Beck, Warszawa
- Pazdan M. (2004) O mediacji i projekcie jej unormowania w Polsce, *Rejent* 2004 nr 2, 9-22
- Pieckowski S. (2006) *Mediacja w sprawach cywilnych*, Wydawnictwo Difin, Warszawa
- Pierchala E. (2008) Czynniki kształtujące rozwój form prawnych działań administracji. W: L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczyca, red., *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa
- Smoktunowicz E., red. (2000) *Wielka Encyklopedia Prawa*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Białystok-Warszawa
- Stahl M. (2013) Pojęcie administracji, jej cechy i funkcje. W: Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, red., *Prawo administracyjne: pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa

- Starościak J. (1971) *Prawo administracyjne*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa
- Starościak J. (1978) Prawne formy i metody działania administracji publicznej. W: T. Rabska, J. Lętowski, red., *System prawa administracyjnego*, t. 3, Zakład Narodowy Imienia Ossolińskich Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk
- Stefaniuk M. (2009) *Działanie administracji publicznej w ujęciu nauk administracyjnych*, Wydawnictwo UMCS, Lublin
- Supernat J. (2009) Administracja publiczna, governance i nowe publiczne zarządzanie. W: J. Blicharz, J. Boć, red., *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, Wydawnictwo Kolonia Limited, Wrocław
- Ura E. (2012) *Prawo administracyjne*, LexisNexis, Warszawa
- Wach A. (2005) *Alternatywne formy rozwiązywania sporów sportowych*, Wydawnictwo Liber, Warszawa
- Wiktorowska A. (2007) Kierunki zmian w teorii prawnych form działania administracji. W: J. Zimmermann, red., *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego, Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24-27 września 2006 r.*, Zakamycze, Warszawa
- Zimmermann J. (2012), *Prawo administracyjne*, Zakamycze, Kraków
- Żukowski M. (2010) *Wybrane zagadnienia nauki administracji*, Wydawnictwo Towarzystwo Naukowe Powszechne, Warszawa

Abstract: Mediation is an example of one of the alternative forms of dispute resolution. It finds application in almost all areas of law, including on the basis of cases dealt with by way of administrative litigation. Its development, despite the fact that this institution is relatively new entity on the basis of national legislation in line with the European trend for a long time broadcasting normative framework for the institution of mediation. At the same time due to the fact that the public domain is the use by the competent authorities of state coercion, however the complexity of the currently existing social relationships and a strong need to protect the rights of individuals in a way that minimizes impact to the impact on the administration disputes only through coercion. Thus, this situation warrants administration sometimes need to take ad hoc mediation efforts, the source of which authorization to act are general standards governing the responsibilities of public administration

