

BARTŁOMIEJ CHLUDZIŃSKI^a, BARTOSZ PILITOWSKI^b

**PRZYCZYNY SPADKU LICZBY SPRAW
KIEROWANYCH DO MEDIACJI
W POSTĘPOWANIU SĄDOWOADMINISTRACYJNYM
W OPINII SĘDZIÓW I REFERENDARZY SĄDOWYCH¹**

**REASONS FOR THE DECREASE
IN THE NUMBER OF CASES REFERRED TO MEDIATION
IN ADMINISTRATIVE COURT PROCEEDINGS
IN THE OPINION OF JUDGES AND COURT REFERENDARIES**

The article deals with the institution of mediation in court and administrative proceedings, regulated by the provisions of the Law on Proceedings before Administrative Courts (LPA) of 30 August 2002. According to the assumptions, mediation was supposed to streamline the proceedings by facilitating the resolution of disputed issues emerging in a case subject to control by an administrative court. However, mediation has not found wider application. The article aims to establish the reasons for the limited scale of the use of this institution, including the decrease in the number of mediations conducted before voivodeship administrative courts. The research covers the years 2004–2017, that is, the period when mediation was conducted by judges or court referendaries. The source material for the considerations presented in the article are new data from interviews with judges and court referendaries. The article presents the opinions of these people on the reasons for the consistent decrease in the number of cases referred to mediation. The authors also rely on statistical data from the Supreme Administrative Court. The analysis is conducted from a sociological and legal perspective. The research presented in the article shows that the reasons for the decrease in the number of cases referred to mediation in the years 2004–2017 can be explained on the basis of the theory of social role and the theory of rational choice. The conducted research complements the current state of knowledge on mediation in the LPA and allows us to identify further directions for the development of this procedural institution.

Keywords: mediation; administrative court proceedings; reasons for the decrease in the number of mediations

^a Nicolaus Copernicus University in Toruń, Poland /
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Polska
bartekch@umk.pl, <https://orcid.org/0000-0001-9483-7976>

^b Court Watch Foundation, Toruń, Poland / Fundacja Court Watch, Toruń, Polska
bpilitowski@gmail.pl, <https://orcid.org/0000-0003-2351-8841>

¹ Opracowanie jest efektem grantu badawczego przyznanego przez Dziekana Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika (nr grantu P-370) pt. „Mediacja sądowoadministracyjna. Przyczyny spadku liczby spraw kierowanych do mediacji w postępowaniu sądowoadministracyjnym”.

Przedmiotem rozważań w artykule jest instytucja mediacji w postępowaniu sądowoadministracyjnym, regulowana przepisami ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (p.p.s.a.). Zgodnie z założeniami mediacja miała usprawnić postępowanie, ułatwiając rozwiązywanie kwestii spornych ujawniających się w sprawie będącej przedmiotem kontroli sądu administracyjnego. Mediacja nie znalazła jednak szerszego zastosowania. Celem artykułu jest próba ustalenia przyczyn ograniczonej skali korzystania z tej instytucji, w tym spadku liczby mediacji prowadzonych przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi. Badania obejmują lata 2004–2017, a więc okres, w którym mediację prowadzili sędziowie lub referendarze sądowi. Materiałem źródłowym dla rozważań przedstawionych w artykule są nowe dane pochodzące z wywiadów z sędziami i referendarzami sądowymi. W artykule zaprezentowano ich opinie na temat przyczyn konsekwentnego spadku liczby spraw kierowanych do mediacji. Autorzy opierają się również na danych statystycznych Naczelnego Sądu Administracyjnego. Analiza prowadzona jest z perspektywy socjologiczno-prawnej. Z zaprezentowanych w artykule badań wynika, że przyczyny spadku liczby spraw kierowanych do mediacji w latach 2004–2017 mogą być wyjaśnione na gruncie teorii roli społecznej oraz teorii racjonalnego wyboru. Przeprowadzone badania uzupełniają aktualny stan wiedzy na temat mediacji w p.p.s.a. oraz pozwalają wyznaczać dalsze kierunki rozwoju tej instytucji procesowej.

Słowa kluczowe: mediacja; procedura sądowoadministracyjna; przyczyny spadku liczby mediacji

I. UWAGI WSTĘPNE

Zgodnie z założeniami przyjmowanymi w trakcie reformy procedury sądowoadministracyjnej postępowanie mediacyjne prowadzone przed sądem administracyjnym miało stwarzać możliwość „dodatkowego rozważania okoliczności sprawy wiążących się z zarzutami skargi, tak aby organ mógł skorygować własne uchybienia, uwzględnić zarzuty w oparciu o poczynione ustalenia i poprzez uchylenie lub zmianę zaskarżonego aktu orzec w sprawie na nowo”². Mediacja w postępowaniu sądowoadministracyjnym miała leżeć „zarówno w interesie skarżącego jak i organu, ponieważ w sposób niewątpliwy przyspieszy załatwienie sprawy, zaś ingerencja sądu administracyjnego [...] stanie się bezprzedmiotowa”³. Zakładano zatem, że mediacja pozytywnie wpłynie na sprawność działania sądów administracyjnych, w szczególności zaś będzie receptą na przewlekłość postępowania.

Poza względami praktycznymi wprowadzenie mediacji do krajowej procedury sądowoadministracyjnej było wyrazem realizacji dyrektyw Komitetu Ministrów Rady Europy, a w szczególności Zalecenia KM RE z 5 września 2001 r. nr (2001) 9 o alternatywach dla sądowego rozstrzygania sporów między władzami administracyjnymi a podmiotami prywatnymi (on Alternatives to Litigation Between Administrative Authorities and Private Parties). Biorąc pod uwagę istotę i cele wzmiankowanej rekomendacji, można przyjąć, że uchwalenie przepisów o mediacji na gruncie p.p.s.a. było elementem wdrażania w polskim systemie prawnym koncepcji alternatywnego rozwiązywania

² Uzasadnienie przedstawionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Druk sejmowy nr 19(2001): 74.

³ Druk sejmowy nr 19(2001): 74.

sporów (ADR), która – w pewnym uproszczeniu – zakłada stworzenie opcji alternatywnej dla rozstrzygnięcia sprawy przez sąd państwowy w trybie ad-judykacyjnym⁴.

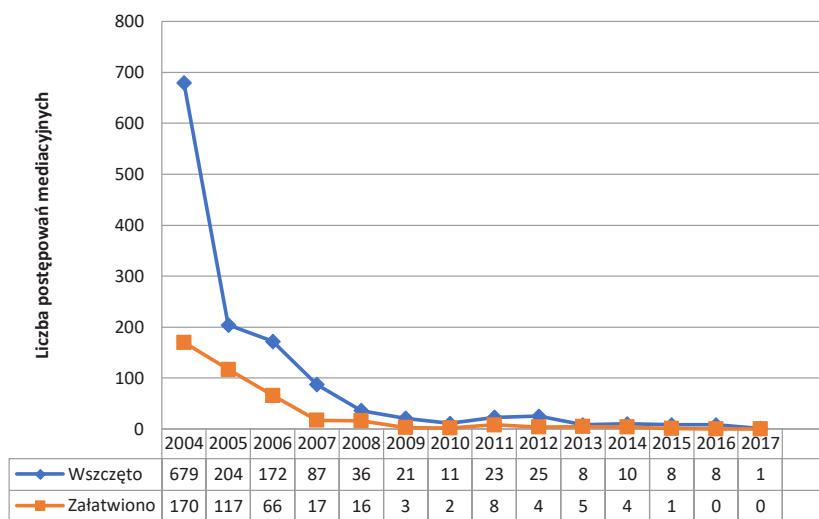
Należy odnotować, że obecność mediacji w postępowaniu sądowoadministracyjnym od początku wywoływała dyskusje w nauce prawa. Obok stanowisk aprobujących taki kierunek zmian regulacji prawnej istnieją stanowcze poglądy wskazujące, że wprowadzanie do prawa administracyjnego metod rozwiązywania sporów takich, jak np. postępowanie mediacyjne w p.p.s.a. jest bezprzedmiotowe i pozostaje w sprzeczności z istotą sądownictwa administracyjnego⁵.

Niezależenie od wspomnianych wątpliwości mediacja znajduje zastosowanie w praktyce⁶. Ogółem w latach 2004–2021 postępowanie mediacyjne zostało wszczęte w 1513 sprawach, a 534 z nich zostały załatwione w tym trybie⁷.

Obserwujemy jednak utrzymującą się tendencję spadkową w zakresie wykorzystywania mediacji w toku postępowania sądowoadministracyjnego. Szczegółowe dane na temat liczby spraw wszczętych i załatwionych w postępowaniu mediacyjnym przedstawia poniższy wykres.

Wykres

Liczba spraw wszczętych oraz załatwionych w postępowaniu mediacyjnym w latach 2004–2017



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdania NSA za rok 2017.

⁴ Szerzej na ten temat zob. np. Chłudziński (2018): 83–100.

⁵ Zob. np. Hauser (2002): 35; (2003): 24–26; Woś (2003): 27–30; (2017): 327–328; Zimmermann (2002): 24.

⁶ Zob. np. Federczyk (2008): 28; Chłudziński, Szadkowska (2022): 5–18.

⁷ Na podstawie informacji o działalności sądów administracyjnych publikowanych w latach 2004–2021, dostępnych na: <https://www.nsa.gov.pl/sprawozdania-roczne.php>.

Zestawienie obejmuje lata 2004–2017, jest to bowiem okres, dla którego adekwatne pozostają badania stanowiące podstawę rozważań przedstawionych w tym artykule. Do roku 2017 spadała liczba spraw kierowanych do mediacji, mimo że sposób unormowania tej instytucji w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁸ nie ulegał zmianie. Oznacza to, że w tamtym okresie należało wziąć pod uwagę inne (tj. pozaprawne) przyczyny braku zainteresowania tą instytucją procesową. Ustaleniu tych przyczyn poświęcona jest dalsza część niniejszego opracowania.

Mediacja w sprawach sądowoadministracyjnych jest przedmiotem badań prawnych i socjologicznych⁹. Obecny etap badań wyznacza nowelizacja postępowania sądowoadministracyjnego z 2017 r., która swym zakresem objęła również przepisy o mediacji¹⁰. Z perspektywy prowadzonych rozważań szczególnie ważna okazuje się zmiana art. 116 § 1 p.p.s.a., który stanowił wcześniej, że postępowanie mediacyjne prowadzi sędzia lub referendarz sądowy wyznaczony przez przewodniczącego wydziału¹¹. Od 2017 r. przepis ten stanowi, że postępowanie mediacyjne prowadzi mediator wybrany przez strony.

II. TŁO TEORETYCZNE I HIPOTEZY BADAWCZE

Podjmując próbę ustalenia przyczyn słabnącego zainteresowania mediacją sądowoadministracyjną, za szczególnie interesującą można uznać perspektywę osób, które do 2017 r. prowadziły mediację tego rodzaju w sądach administracyjnych, a więc sędziów i referendarzy sądowych. Należy przy tym podkreślić, że na podstawie takich ustaleń uzyskujemy odpowiedź na pytanie, co w opinii respondentów stanowi przyczynę spadku zainteresowania, a nie pełny, rzeczywisty i zobiektywizowany ich obraz.

Za materiał źródłowy dla rozważań posłużyły nowe dane empiryczne: wywiady strukturyzowane z pracownikami wojewódzkich sądów administracyjnych, jak również dane zastane, czyli dane statystyczne Naczelnego Sądu Administracyjnego. Wywiady zostały przeprowadzone z sędziami i referendarzami sądowymi pracującymi w 12 wojewódzkich sądach administracyjnych (wybranymi z ogółu 16 sądów). W każdym z sądów przeprowadzono od jednego do czterech wywiadów, trwających od 20 do 40 minut. Łącznie wykorzystano 26 wywiadów.

Na podstawie uzyskanych wyników wskazano przyczyny stałego spadku liczby spraw kierowanych do mediacji w postępowaniu sądowoadministracyjnym w opinii sędziów i referendarzy sądowych biorących udział w wywiadach. Poszukując narzędzi analizy opinii zaprezentowanych przez osoby uczestni-

⁸ T.jedn. Dz. U. 2022, poz. 259 (dalej jako: p.p.s.a).

⁹ Zob. np. Kmiecik (2004); Federczyk (2013); Araszkievicz et al. (2017); Plucińska-Nowak (2021).

¹⁰ Zob. np. Kalisz (2018); Bródka (2020); Dauter-Kozłowska (2020); Krawczyk (2020).

¹¹ Z tego względu w świetle poprzednio obowiązującego stanu prawnego mediację sądowoadministracyjną nazywano niekiedy quasi-mediacją – zob. Kalisz (2007): 157.

czące w wywiadach, odniesiono je do dwóch teorii socjologicznych, tj. teorii roli społecznej oraz teorii racjonalnego wyboru.

Pierwsza z nich – teoria roli społecznej – mieści się w nurcie socjologicznego interakcjonizmu i została rozwinięta przez przedstawicieli tzw. szkoły chicagowskiej – grupy socjologów związanych na początku XX w. z Uniwersytetem w Chicago¹². Znanym reprezentantem tej szkoły był Robert Ezra Park. Park zauważył, że „koncepty, które ludzie tworzą na swój temat, wydają się zależeć od zawodów, a ogólnie rzecz biorąc, od ról, jakie usiłują oni odgrywać w społecznościach i grupach społecznych, w których żyją, jak też i od uznania statusu, jaki społeczeństwo przyznaje im w związku z tymi rolami. To właśnie status, tj. uznanie ze strony społeczności, nadaje jednostce charakter osoby, osoba bowiem jest jednostką posiadającą status, niekoniecznie prawny, lecz społeczny”¹³. Oznacza to, że „każdy zawsze i wszędzie, mniej lub bardziej świadomie odgrywa rolę”¹⁴ oraz że zawód jest rodzajem roli społecznej, a na tym tle należy podkreślić, że przedmiotem analizy są role wykonywane w miejscu pracy. Kluczowe dla przywoływanej teorii jest wskazanie związku statusu jednostki z rolą społeczną, jaką ta jednostka w danym momencie odgrywa. To kontekst społeczny – w tym odgrywane role – determinują, jakim statusem, uprawnieniami i prestiżem może cieszyć się jednostka w danej sytuacji.

Z kolei teoria racjonalnego wyboru jest perspektywą teoretyczną obecną w różnym stopniu w rozmaitych naukach społecznych (przede wszystkim w ekonomii). Aby wyjaśnić fakty społeczne, zakłada ona, że aktorzy życia społecznego starają się w sposób celowy maksymalizować swoje korzyści i minimalizować swoje koszty¹⁵. Teorię racjonalnego wyboru do analizy zachowania sędziów z powodzeniem stosował na przykład sędzia Richard Posner¹⁶.

III. OPINIE RESPONDENTÓW

1. Cel wprowadzenia mediacji do postępowania sądowoadministracyjnego

Najczęściej wymienianą przez respondentów motywacją wprowadzenia przepisów o mediacji do postępowania sądowoadministracyjnego jest zwiększenie efektywności działania sądów administracyjnych, traktowane jako możliwość ukończenia większej liczby postępowań w tym samym czasie i przy tych samych zasobach. Respondenci wskazywali, że w zamyśle ustawodawcy celem było „przyspieszenie załatwiania spraw” lub „zmniejszenie liczby spraw trafiających na rozprawę”.

¹² Turner (2002): 170.

¹³ Park (1926): 135.

¹⁴ Park (1926): 135.

¹⁵ Chmielewski (2011): 268–282.

¹⁶ Zob. np. Epstein, Landes, Posner (2013).

Uzasadnieniem faktycznym było oczywiście przyspieszenie postępowania sądowo-administracyjnego [...]. To był właśnie główny postulat. (B.1)

Przede wszystkim przyspieszenie i uproszczenie postępowania oraz dojście do konsensusu w kwestiach, które były poza kompetencją sądu. (B.5)

Ja myślę, że ta koncepcja wzięła się z chęci przyśpieszenia postępowania przed sądem administracyjnym. Bo do niedawna jeszcze czas oczekiwania na rozstrzygnięcie sporu to był czas kilku miesięcy, o ile nie ponad roku. (G.1)

Drugą najczęściej wskazywaną w odpowiedziach respondentów przyczyną wprowadzenia mediacji do postępowania sądowoadministracyjnego było stworzenie możliwości wykorzystania metod polubownego rozwiązywania sporów na wzór rozwiązań obowiązujących w postępowaniu cywilnym.

Jest pewna moda na rozwiązania mediacyjne. Mamy postępowanie cywilne, gdzie ta mediacja jest popularna [...], a nasza procedura wzorowała się w dużej mierze na k.p.c., czasami robiąc to w sposób, powiedziałbym, bezrefleksyjny. No, ale to już jest inny temat. (G.3)

Ustawodawcą mogła też kierować taka ogólna tendencja i nacisk, który w ostatnich latach jest położony na polubowne rozpatrywanie sporów. (R.3)

Źródła tego „nacisku” można odnaleźć w wypowiedziach innych respondentów, którzy często wskazywali, że wprowadzenie mediacji jest realizacją rekomendacji Rady Europy.

No zdaje się, że tutaj z jednej strony to było to zalecenie Rady Europy. Twórcy tej koncepcji wychodzili ze słusznego założenia, że tego rodzaju rozwiązanie mogłoby przyczynić się do szybszego załatwiania spraw. To założenie było niewątpliwie słuszne. (Gd.1)

Taką ogólną przesłanką były prawdopodobnie wymogi prawa europejskiego, by sprawa została rozpoznana w sposób quasi-sądowy, na etapie ugodowym, pomiędzy organem a skarżącym. (Bd.1)

Respondenci wskazywali również na inną przesłankę celowościową, tj. budowanie zaufania do organów państwa:

Ewentualnie funkcja społeczna [...] podczas mediacji strony mogą wyjaśnić sobie wiele rzeczy, a oczywiście nie ma takiej możliwości na rozprawie. Jeśli strona miała jakieś wątpliwości, to druga miała możliwość wytłumaczyć przesłanki swojego działania. (L.2)

Podobno ludzie postrzegają tak lepiej po tej mediacji sądownictwo, wymiar sprawiedliwości [śmiech]. (W.3)

Sama idea mediacji jest, według mnie, dobrym pomysłem, może wpływać na lepsze relacje między stroną skarżącą a organem, a w Polsce jednak to zaufanie ludzi do organów nie jest zbyt wysokie. [...] mediacja wymaga jednak minimum zaufania stron wobec siebie. Kiedy tego zaufania brakuje, to o czym tu mediować? (Ł.2)

Mediacja jawi się także respondentom jako nowoczesna forma rozstrzygnięcia sporów:

Sądzę, że w zamysśle autorów projektu ustawy miało to uwspółcześić procedurę sądowoadministracyjną [...]. (GW.2)

Najpierw to była nowość i myśleliśmy, że tak będziemy szybko załatwiać sprawy. To była główna motywacja. (L.2.)

2. Przyczyny spadku liczby postępowań mediacyjnych

Respondenci są zgodni, że mediacja jest instytucją, która jest „martwa” albo która „nie przyjęła się”, „nie sprawdza się” w warunkach postępowania sądowoadministracyjnego. Jako przyczynę niskiej liczby mediacji respondenci wymieniają najczęściej skrócenie czasu rozstrzygania skargi w tradycyjnym trybie, co eliminuje jeden z głównych powodów atrakcyjności omawianego rozwiązania:

W przypadku reformy zakładano, że wojewódzkie sądy administracyjne będą równie zapracowane jak NSA. Jak czas pokazał, tak się nie stało, wojewódzkie sądy administracyjne na bieżąco [...] rozpoznają te sprawy. Jest to kwestia dwóch, trzech miesięcy od momentu wpływu sprawy. (B.4)

Przeprowadzenie zwykłego postępowania sądowego jest de facto dzisiaj szybszym sposobem na załatwienie sprawy niż podejmowanie ryzyka przeprowadzenia mediacji, która może skończyć się fiaskiem, a potem i tak czeka nas przecież jeszcze dalsze postępowanie. (W.3.)

W tej chwili [...] czas oczekiwania na rozstrzygnięcie jest na tyle niedługi, że z tego, co widzę w aktach, raczej nie akcentuje się tej potrzeby inicjowania tych postępowań mediacyjnych [...]. Efektywność sądów jest dodatkowym elementem, który – być może – nie zachęca do tego, by korzystać z tej formy mediacyjnej. (Gd.1)

Wskazuje się przy tym, że w niektórych wojewódzkich sądach administracyjnych uzasadnieniem braku mediacji może być liczba rozpoznawanych spraw.

Dochodzi dzisiaj do takich stanów, że są problemy ze znalezieniem sprawy na rozprawę, bo tak się też zdarzało, i to siłą rzeczy rozprawa wypiera posiedzenie mediacyjne. (L.3)

Wpływ spraw po prostu zmaleł, czas oczekiwania na rozprawę jest coraz krótszy i obecnie mediacja nie prowadziłaby do przyspieszenia postępowania, a wręcz przeciwnie. (B.5)

Innym powodem jest – zdaniem respondentów – to, że:

No na pewno mediacja nie do każdej sprawy się nadaje. (R.3)

Jeżeli mamy postępowanie, którego celem jest dokonanie kontroli, rozstrzygnięcia pod względem zgodności z prawem, to przecież nie można prowadzić negocjacji, czy to jest zgodne z prawem, czy nie jest. (L.2)

Trudno zresztą w sprawach administracyjnych znaleźć jakieś pole do kompromisu. Jak przepis tak stanowi, to nie ma z czym dyskutować. (O.2)

Niektórzy zauważają, że w ich sądzie ta instytucja nigdy nie była popularna, więc trudno w ich przypadku mówić o spadku liczby mediacji, albo odpowiadając na pytanie: „Czy mediacja mogła być efektywnym narzędziem?”, stwierdzali:

Nie, od samego początku były wątpliwości, czy to w ogóle ma sens. (G.1)

Pojawiła się także odpowiedź, w której za przyczynę spadku mediacji uznaje się wprost nieskuteczność samej procedury:

Ja jestem przekonany, że gdyby to pasmo sukcesów mediacji się udawało i byłoby kontynuowane, to mediacja by się rozwinęła. (G.3)

Myślę, że główną przyczyną spadku popularności mediacji jest jednak praktyka jej stosowania. Po prostu rozczarowaliśmy się i szkoda. (L.2.)

Dla części respondentów mediacja uregulowana jest zbyt lakonicznie, pozostawiając zbyt wiele „domysłów”:

Te przepisy są zbyt skąpe. Właściwie, jak przygotowywałem swoje mediacje, to musiałem się nagłówkować, naczytać różnych komentarzy, zobaczyć, jakie mam instrumentarium prawne, bo przepisy, regulacja jest dość wąska (G.3).

Wątpliwości zgłaszane przez respondentów dotyczyły głównie dwóch problemów: zasad obowiązujących w trakcie posiedzenia mediacyjnego (np. czy pełnomocnicy mają mieć na sobie togi) oraz tego, kiedy sprawę można „zakreślić” – uznać za zakończoną. Respondenci mieli wątpliwości, czy mediacja zakończona ugodą wystarczy do umorzenia postępowania, skoro jest ryzyko, że organ nie podporządkuje się ustaleniom.

Z wywiadów wynika również, że w różnych sądach panują różne zwyczaje w zakresie możliwości prowadzenia postępowania w normalnym trybie przez sędziego, który w tej sprawie wcześniej próbował doprowadzić do ugody na drodze mediacji. Na przykład respondent stwierdza, że:

Jest to nierozstrzygnięte, jeśli chodzi o przepisy, i nie widzę żadnych podstaw do wyłączenia się. (O.2)

Inny respondent, sędzia, widzi jednak ograniczenia w mediowaniu przez sędziego właśnie z tego powodu, że doprowadzając w trakcie mediacji do ugody, mógłby stracić w oczach stron walor bezstronności. Stwierdza, że ewentualne sugestie dla organu w zakresie popełnionych błędów, formułowane w celu zawarcia ugody, są dopuszczalne wyłącznie w przypadku referendarza, który pełni funkcję mediatora:

To może robić jedynie referendarz. Jeśliby sąd wprowadzał mediacje i tego typu sugestie formułował, to później straciłby swoją bezstronność. (G.3)

3. Pole do zastosowanie mediacji

Respondenci nie są jednomyślni, jaki zakres spraw mógłby być częściej rozstrzygany w toku mediacji. Poza sporadycznymi odpowiedziami wymiającymi i skrajnymi – „wszystkie” albo „żadne” – respondenci, wskazując konkretne typy spraw, wymieniali najczęściej skargi na beczynność orga-

nu lub takie sprawy, w których organ przy podejmowaniu decyzji korzysta z uznania:

Mediacje w sprawie bezczynności były dużo łatwiejsze. Organ zobowiązuje się wydać akt w takim a takim terminie wskazanym w protokole mediacji, to strona może wycofać skargę na bezczynność. (Bd.1)

Zatem można mediować tylko te spory, w których istnieje uznanie administracyjne, luz decyzyjny, i jeśli strony wyrażają na to wolę. (R.3.)

Warto przy tym odnotować, że te odpowiedzi miały charakter rozłączny („albo-albo”) oraz różna była argumentacja za danym typem spraw. W pierwszym przypadku respondenci kierowali się tym, że mediacja daje możliwość wyjaśnienia na przykład przyczyny bezczynności organu oraz – jak wyraził się jeden z respondentów – zarysowania wspólnie mapy drogowej dalszych działań. W drugim przypadku argumentem była możliwość negocjacji (np. przy wycenieniu korzyści na potrzeby obliczenia podatku dochodowego).

Jeśli chodzi o sprawy, w których mediacja nie może mieć zastosowania, respondenci zgodnie wskazywali te z nich, które są uregulowane precyzyjnie. Należy jednak pamiętać o pozornej zgodności wynikającej z tych deklaracji. Dla każdego z respondentów zbiór desygnatów „spraw niepozostawiających wątpliwości” jest zapewne odmienny. Różni respondenci wymieniali sprawy podatkowe zarówno jako przykład spraw nadających się do mediacji, jak i jako przykład spraw, w których o mediacji nie może być mowy.

A w takich sprawach podatkowych [...], gdzie ten organ ma tu popuścić? W sporze między organem podatkowym a podatnikiem nie ma miejsca na kompromis albo przynajmniej jest go niewiele. (Gd.1)

Ja prowadziłam mediację tylko w sprawach podatkowych. (B.2)

IV. ANALIZA DANYCH W ŚWIETLE WYBRANYCH TEORII SPOŁECZNYCH

1. Teoria ról społecznych

W świetle teorii ról społecznych można rozpatrywać sędziego, referendarza oraz mediatora jako osobne role społeczne.

Proszę też zwrócić uwagę, że mediację prowadzi sędzia, nie występuje tu zawodowy mediator, osoba z zewnątrz, tylko [...] mediację prowadzi albo referendarz, albo sędzia. Czyli [...] osoby, które pełnią funkcje orzecznicze, i to jest ten element niespotykany, a nawet niezwykły. (O.3.)

Gdy związane z odgrywaniem danych ról społecznych normy i przywileje są spójne lub rozłączne (nie aplikuje się ich w tym samym otoczeniu społecznym), to występowanie w nich naprzemiennie nie nastrocza problemu. Kiedy jednak normy te są ze sobą sprzeczne i sytuacja wymusza występowanie

w nich w tym samym otoczeniu społecznym jednocześnie, pojawia się zjawisko określone mianem konfliktu ról społecznych¹⁷. Ponieważ nie jest możliwe jednoczesne odgrywanie różnych ról, osoba znajdująca się w sytuacji konfliktu ról musi zdecydować, która z nich jest ważniejsza.

Sędziowie mogą więc mniej lub bardziej świadomie preferować rozstrzygnięcie spraw na rozprawie z uwagi na to, że pełniąc funkcję mediatora, wchodzą w rolę o niższym statusie niż ten, do którego są przyzwyczajeni jako zawodowi sędziowie¹⁸. Choć w społecznej hierarchii prestiżu zawodów pozycja sędziego się stopniowo obniża, to w samym sądzie prestiż z nią związany jest bez wątpienia największy¹⁹. Ponadto świadomość, że w roli mediatora może równie dobrze wystąpić referendarz, czyni ją mniej atrakcyjną dla zawodowych sędziów. Fakt ich przywiązania do swojej tradycyjnej roli na sali rozpraw wyrażają wypowiedzi sugerujące, że strony nie powinny zapominać, z kim „w rzeczywistości mają do czynienia”.

Takie sformalizowane podejście do mediacji wskazuje na przywiązanie sędziów i referendarzy do tradycyjnego sposobu przygotowywania się do posiedzeń. Również z wywiadów wynika, że sędziowie i referendarze, przyzwyczajeni do samodzielnego rozstrzygnięcia sporu, zakładają, że do poprowadzenia mediacji w danej sprawie muszą się przygotować, np. zapoznając się ze zgromadzonymi aktami.

Z perspektywy sądu to do posiedzenia mediacyjnego trzeba się przygotować tak samo jak do rozprawy. Trzeba przedstawić stan sprawy, stanowiska stron, więc te nakłady sił i środków są tożsame, natomiast, no, historia pokazuje, że efekty są takie, jakie są, to znaczy nie dochodzi do przyjęcia ustaleń, a sprawa jest kierowana na rozprawę. Co de facto powoduje, no, konieczność ponownego jej roztrząsania. (Gd.1)

Jeden z referendarzy potwierdza to mimowolnie, chwając swój udział w prowadzeniu mediacji jako dobre przygotowanie do pełnienia funkcji sędziego:

Dało mi bardzo dużo doświadczenie w pracy właśnie na sali, że zasadniczo to nie różni się od rozprawy. (W.3)

Wysiłek potrzebny do przygotowania się do mediacji postrzega on nawet jako większy niż w przypadku rozstrzygnięcia skargi na rozprawie:

Przygotowując się do mediacji, [to] dla mnie to jest trudniejsze, ja tego nie podkreślam i sędziom też tego nie mówię, ale uważam, że mam trudniejszą rolę nawet niż sędzia, bo muszę wyprzedzać strony, przygotowując jakby rozstrzygnięcie – jaka powinna być prawidłowa decyzja przygotowana w tej sprawie. (W.3)

Założenie, że prowadzenie mediacji nie różni się od rozstrzygnięcia sprawy, jest błędne w świetle roli, jaką należy przypisać mediatorowi; bezstronnego

¹⁷ Gullahorn, Gullahorn (1963): 38; Biddle (1979): 160.

¹⁸ Biddle (1979): 105.

¹⁹ Omyła-Rudzka (2019); Cybulska (2013); Feliksiak (2009).

obserwatora, animatora dialogu. Niewykluczone, że na przykład w przypadku stron dysponujących profesjonalną pomocą prawną, czyli pomiędzy którymi występują warunki do zaistnienia intersubiektywnej komunikacji, mediator nie musiałby w zasadzie znać sprawy, aby wykonać swoje zadania, tj. asystować stronom w osiągnięciu konsensusu i spisać protokół. W takim przypadku posiedzenie mediacyjne mogłoby być wyznaczane w zasadzie niezwłocznie po wpłynięciu skargi zawierającej wniosek o przeprowadzenie mediacji. W konsekwencji sprawa doczekałaby się prawdopodobnie szybszego zakończenia.

Umieszczenie mediacji bezpośrednio w sądzie również wpływa na jej przebieg. Odnosząc się do kwestii różnic pomiędzy mediacją a rozprawą, respondent stwierdził, że:

Wydaje mi się, że była niewielka różnica z racji tego, że u nas postępowania mediacyjne odbywają się na sali rozpraw, co, moim zdaniem, nie powinno mieć miejsca. To powoduje, że często strony zwracają się do mediatora, np. „proszę wysokiego sądu”. (G.2)

Jednak respondenci – osoby występujące w roli mediatorów – często nie obrażają siebie, że mogłoby być inaczej. Na pytanie: „Czy sąd administracyjny to właściwe miejsce do przeprowadzania sesji mediacyjnych?”, respondent odparł:

Oczywiście! No bo kto inny miałby to przeprowadzać? [...] To właśnie sąd nadaje rangę temu postępowaniu. [...] Sędziowie mają te atrybuty osobowościowe, które predestynują ich do takiej roli właśnie, bo przecież to jest chyba optymalne forum załatwiania spraw – sala sądowa pod kierunkiem sędziego czy sądu. (GW.2)

Podejście polegające na przygotowywaniu się do mediacji jak do normalnych rozpraw nie jest jednak charakterystyczne dla wszystkich respondentów. Oto przykład wypowiedzi świadczącej o tym, że posiedzenia mediacyjne mogłyby być wyznaczane znacznie szybciej niż zwykle rozprawy:

W odróżnieniu od wyznaczenia normalnej rozprawy po prostu w sprawie, mediacja może być z tygodnia na tydzień praktycznie wyznaczona. Nie widzę żadnych przeszkód, żeby w drodze telefonicznej czy faksem, czy elektronicznie zawiadomić strony. Trzeba im dać jakiś tydzień na to, aby się przygotowały do posiedzenia mediacyjnego, to jest zawsze na pewno szybciej. (O.2)

Zdaniem tego samego respondenta termin wyznaczania posiedzeń mediacyjnych jest niepotrzebnie wydłużany przez to, że strony są obowiązane do wniesienia opłaty. Oznacza to zwykle:

miesiąc bez żadnych czynności. No bo i tak zarządzenie trzeba wykonać. Siedem dni ma strona na uiszczenie opłaty, a niech odbierze to w czternastym dniu w obrębie awizowanym. Bo zanim to wróci, zanim ona prześle, księgowość przekaże dowód uiszczenia opłaty wydziałowi, zanim wydział to odnotuje, zanim przedstawi akta przewodniczącemu wydziału. To jest miesiąc bez niczego. Sprawa nie jest rozpoznawana, sprawa nie jest kierowana na rozprawę. Sprawa sobie leży, bo czeka na opłatę. (O.2)

Zjawiskiem konfliktu roli można także wyjaśnić trudność, z jaką stronom przychodzi udział w mediacji. Atrybuty przypisane społecznej roli strony w postępowaniu sądowym, takie jak np. bronienie swojego stanowiska, są bardzo

silnie utrwalone w naszej kulturze. Respondenci sami obserwują, że trudno stronom przyjąć nowe role społeczne charakterystyczne dla ugodowego trybu rozstrzygnięcia sporu:

W organach administracji, jak powiedziałam, tam często jest taki konflikt między obywatelem a urzędnikiem. Tak to nazwijmy, że raczej nie widzę dobrego klimatu dla mediacji, która przynosiłaby jakieś rezultaty. (Ł.3)

Wejściu w nową rolę społeczną nie sprzyja otoczenie, które jest najczęściej tożsame z tym, jakie strony mogą spotkać na zwykłej rozprawie: budynek sądu, sala rozpraw ze wszystkimi jej elementami stymulującymi konfrontację zamiast dialogu czy też sędzia lub referendarz w roli mediatora siedzący na podwyższeniu.

Strony mogą nie wiedzieć, jak zachować się w takiej sytuacji, co potwierdzają obserwacje respondentów:

Widziałem i czułem, że [zachowanie stron] jest nacechowane jakimś respektem i szacunkiem, takim jak ludzie czują wobec sądu. Dało się wyczuć jakiś taki dystans i treść. Rzeczywiście strony czuły jakiś taki dyskomfort psychiczny, nie czuły się tak pewnie. (R.3)

Strony są bardzo zdezorientowane, bardzo często nie wiedzą, co to jest ta mediacja. Dlatego bardzo dużo czasu poświęcam najpierw wyjaśnieniu wszystkiego, żeby one się czuły swobodnie i rozumiały, o co chodzi w tej mediacji. Podkreślam bardzo często, że jestem referendarzem i żeby się do mnie tak zwracały, a nie żeby mówiły do mnie wysoki sędzie, bo tak też się zdarza. (O.1)

Uczestnikom z pewnością łatwiej byłoby odnaleźć się w innej roli, gdyby posiedzenia odbywały się w pomieszczeniach do tego przystosowanych, wyposażonych w jeden stół, najlepiej okrągły, który ułatwiałby stronom rozmowę. Niektórzy respondenci sygnalizowali, że w ich sądach znajdowały się takie sale, ale zawsze mówili o tym w czasie przeszłym. Sale te, z uwagi na brak mediacji, zagospodarowywano do innych celów.

Respondenci obserwują podobne trudności w odnalezieniu się w nowej roli u pełnomocników – szczególnie etatowych radców prawnych w instytucjach publicznych. Tak komentuje to jeden z sędziów:

Radca urzędu [...] ma duże problemy z wyjaśnieniem urzędnikom, po co mielibyśmy iść na jakieś posiedzenie mediacyjne. Jak tutaj wydaliśmy jedynie słuszną decyzję i trzeba jej bronić, więc co tam ten sąd kombinuje? (O.2)

Bariery po stronie urzędu, które wymieniają respondenci, można także wytłumaczyć tym, że urzędnicy są przyzwyczajeni do wydawania decyzji, a nie negocjowania ich treści z obywatelami. Nie potrafią wyjść z tej roli nawet w trakcie postępowania mediacyjnego – niweczając tym samym jego sens. Jeden z respondentów podsumował to następująco:

Wiadomo, że można poinformować organ wprost, że popełnił błąd [...]. Pozwoliłem sobie kiedyś na mediacji przeprowadzić taki eksperyment na żywym organizmie, bodajże trzykrotnie, tak właśnie zrobiłem. Efekt tego dokładnie był żaden, bo organ trzymał się swojego stanowiska, sztywno, „organ wie swoje”. (L.1)

Należy zauważyć, że część respondentów potwierdza, iż postępowanie mediacyjne ma większe szanse powodzenia, gdy uczestniczą w nim organy samorządowe. W tym przypadku podkreśla się ich większą samodzielność w zakresie podejmowanych decyzji i brak nadzoru charakterystycznego dla relacji pomiędzy organami administracji rządowej:

Z perspektywy przeprowadzonych mediacji stwierdziłem, że bardziej skłonne do mediacji są organy samorządowe niż inspektoraty nadzoru budowlanego, organy podatkowe, skarbowe czy celne. Mówiąc wprost, chodzi o to, z jakim organem rozmawialiśmy. Jeżeli był to organ samorządowy, jeżeli był to burmistrz, prezydent, SKO, wójt nawet, to nie było problemu. Skłonność organów administracji do mediowania wzrasta wraz z ich samodzielnością w stosowaniu prawa. (L.1)

2. Teoria racjonalnego wyboru

W świetle teorii racjonalnego wyboru aktorzy społeczni optymalizują swoje działania tak, aby osiągać założone cele jak najmniejszym kosztem. Na tej podstawie możemy postawić kilka tez wyjaśniających spadek liczby mediacji w postępowaniu sądowoadministracyjnym.

Pierwsza z nich wskazuje, że mediacja jest formą rozwiązania sporu, która wiąże się z większym „kosztem psychicznym” dla stron niż uczestnictwo w sprawie rozstrzyganej przez sąd z uwagi na konieczność przyjęcia przez nie postawy aktywnej. W sytuacji gdy uczestnicy nie otrzymują w zamian żadnej korzyści (np. szybszego rozstrzygnięcia skargi czy niższych kosztów), będą wybierali mniej wymagającą od nich tradycyjną formę postępowania sądowego. Tak opisuje to jeden z respondentów:

Organy nie chcą angażować się w element czasochłonny mediacji i brać odpowiedzialność na siebie za rozwiązania konkretnej kwestii prawnej czy stanu faktycznego. (B.3)

Podobnie sędziowie nie są w żaden sposób zmotywowani, aby kierować sprawy do mediacji. Wręcz przeciwnie, według jednego z respondentów mediacja jest dla nich dużo bardziej pracochłonna:

Nawet jeśli sędzia widzi przesłanki mediacyjne i jest szansa na pozytywne zakończenie mediacji, to w momencie, gdy sędzia ma do wyboru element rozstrzygnięcia sprawy nieraz na jednym posiedzeniu i wydania wyroku w sprawie, to czy będzie wychodził z taką inicjatywą, żeby aż tak wnikliwie wchodzić w element mediacji przy tak niepewnym rozwiązaniu? Proszę pamiętać, że w bardzo wielu sytuacjach było tak, że sprawa powraca do rozstrzygnięcia, bo nie doszło do pozytywnych ustaleń w trakcie mediacji. (B.3)

Sposobem na zwiększenie liczby mediacji byłoby jej uatrakcyjnienie, np. dzięki zniesieniu opłaty. Zgadzają się z takim wnioskiem sami respondenci:

Poza tym przyspieszenie załatwienia sprawy przez mediację mogłoby mieć miejsce wtedy, gdyby na przykład zmieniono przepisy dotyczące kosztów postępowania. Gdyby do art. 239 p.p.s.a. wprowadzić zapis, że nie ma obowiązku uiszczenia kosztów sądowych, [...] to myślę, że natychmiast pojawiłyby się w dużej liczbie takie wnioski. (O.2)

Druga teza zakłada, że główną motywacją do korzystania z mediacji w początkowym okresie po jej wprowadzeniu była możliwość szybszego załatwienia sprawy. W tym kontekście spadek liczby mediacji można wytłumaczyć skracaniem się czasu potrzebnego do tego, aby skarga trafiła na rozprawę w normalnym trybie.

W pierwszym okresie funkcjonowania naszego sądu rzeczywiście było tych spraw sporo, no i dlatego niektóre z tych mediacji były potrzebne i rzeczywiście skracaly czas oczekiwania na rozpoznanie sprawy. (L.2)

Mediacja może, według respondentów, nawet wydłużyć czas oczekiwania na rozstrzygnięcie sporu:

Gdy skierujemy sprawę do mediacji, wiadomo, że jest jeszcze jakiś okres oczekiwania, a później gdy mediacja nie dojdzie do skutku, to [...] jeszcze trzeba oczekiwać na rozprawę i ten czas rozstrzygnięcia może się wydłużyć. (L.2)

Jeżeli sędzia ma prowadzić sprawę w trybie mediacji, to jest rzeczą oczywistą, że taka sprawa nie odbywa się i nie jest załatwiana na jednym posiedzeniu mediacyjnym, bo takich spotkań należy wyznaczyć co najmniej kilka, [...] pięć, sześć, tak bywało. I to jest oczywiście czas, który sędzia musi w tym momencie zużytkować na prowadzenie mediacji. (B.4)

Strony mogą więc nawet obawiać się kierowania spraw do mediacji z uwagi na to, że takie „wydłużanie sprawy” w sposób negatywny nastawi do nich sąd. Potwierdzają to mimowolnie respondenci:

Jeżeli ktoś się decyduje na przeprowadzenie postępowania mediacyjnego, to tu jest już niejako narażony na to, że może to [...] być postrzegany negatywnie, ponieważ może wydłużyć proces sądowy. (O.1)

Sędziowie nie byli zainteresowani tym, żeby przekazywać sprawy do mediacji. Jest obawa o to, że będą zwalniać, że tak powiem [śmiejch]. Sędziowie się zaczęli bać takich spraw. Ponieważ jest tak dużo sędziów, sprawy są załatwiane szybko – mediacja przedłuża jakby postępowanie, bo ona może się nie skończyć jakimś rozstrzygnięciem, więc o cały prawie miesiąc sprawa dłużej w sądzie jest. (W.3)

Do czynników, które w świetle teorii racjonalnego wyboru mogły mieć wpływ na spadek liczby mediacji, należy również niewystarczające uregulowanie niektórych kwestii proceduralnych związanych z prowadzeniem mediacji oraz związane z tym ryzyko i, w konsekwencji, koszt psychiczny wywołany niepewnością. Jeden z respondentów skarżył się na przykład, że z powodu możliwości zaskarżenia decyzji, którą organ wydaje w następstwie zawartej mediacji, nie ma pewności, kiedy sąd powinien uznać sprawę za załatwioną:

Kwestia, która jest interpretowana w różny sposób, ponieważ na podstawie ustaleń dokonanych w postępowaniu mediacyjnym organ podejmuje rozstrzygnięcie. To rozstrzygnięcie również podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego. (W.1)

Prozaiczną przyczyną spadku liczby mediacji mogły być również złe doświadczenia pracowników sądów w zakresie skuteczności czy też zasadności

kierowania spraw do mediacji. Początkowa duża liczba mediacji może być częściowo tłumaczona chęcią „przetestowania” nowej możliwości, jaką dała reforma przepisów z 2004 r. Tam, gdzie próba nie przebiegła w oczach przewodniczącego wydziału pomyślnie, zaniechano kierowania spraw z urzędu i nie zachęcano stron do wnioskowania o taki tryb. Oto przykład takiego ciągu wydarzeń:

Przewodnicząca wydziału po rozmowie z nami dopatrywała się możliwości wprowadzenia mediacji i że byłyby one na tym gruncie jak najbardziej efektywne. Niemniej jednak doświadczenie tych kilku przeprowadzonych mediacji sprawiło, że odstąpiliśmy po prostu od wszczynania tych postępowań z urzędu. (G.2)

V. UWAGI KOŃCOWE

Należy zauważyć, że pomimo nowelizacji przepisów o mediacji w p.p.s.a. w 2017 r. dane statystyczne obrazujące liczbę spraw kierowanych do postępowania mediacyjnego nie uległy zmianie. W 2022 r. do wojewódzkich sądów administracyjnych wpłynęło 12 wniosków o przeprowadzenie mediacji, a postępowanie mediacyjne wszczęto w jednej sprawie, którą załatwiono w tym trybie. Dlatego w sprawozdaniu za rok 2022 stwierdza się, że:

pomimo nowelizacji postępowania mediacyjnego, podobnie jak w minionych latach, instytucja ta nie znalazła szerszego zastosowania w sądownictwie administracyjnym. Przyczynę tego stanu można uzasadnić sprawnością rozpoznawania spraw w trybie zwykłym. Wynosząc obecnie 6–12 miesięcy okres rozpoznania większości spraw sprawia, że prowadzenie ewentualnego postępowania mediacyjnego nie przyczyniłoby się do przyspieszenia postępowania – co w założeniu stanowi jedną z kluczowych zalet mediacji²⁰.

Odnosząc ujęcia statystyczne do przeprowadzonych badań, należy stwierdzić, że płynące z nich wnioski (w części dotyczącej teorii ról społecznych) potwierdzają zasadność zmian polegających na powierzeniu postępowania mediacyjnego osobom trzecim – mediatorom. Zmiana na tym polu, choć trafna, jak dotąd nie zahamowała utrzymującej się od kilkunastu lat tendencji do unikania kierowania spraw do mediacji w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Można zatem ostrożnie przyjąć, że prowadzenie postępowań mediacyjnych przez sędziów lub referendarzy sądowych nie było zasadniczym mankamentem mediacji sądowoadministracyjnej.

Trzeba przy tym zauważyć, że „przyjęcie nowej roli społecznej” było i, co ważne, nadal pozostaje wyzwaniem również dla stron postępowania. W tym zakresie nie proponuje się żadnych zmian, nawet na poziomie przyjętej nomenklatury, podmioty mediacji sądowoadministracyjnej pozostają stronami: skarżącym i organem. Wydaje się, że na wzór mediacji w sprawach admi-

²⁰ Łącznie w latach 2018–2022 skierowano do mediacji 19 spraw z czego, załatwiono 6; Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2022 roku, Warszawa 2023: 15.

nistracyjnych terminy te można by zastąpić bardziej egalitarnym zwrotem „uczestnicy mediacji”²¹.

Odnosząc się natomiast do wniosków płynących z rozważań na gruncie teorii racjonalnego wyboru, w pierwszej kolejności należy odnotować, że to, co powszechnie wskazuje się jako jedną z podstawowych zalet metod ADR, czyli partycypowanie w procesie podejmowania decyzji – w przypadku mediacji sądowoadministracyjnej może stanowić przeszkodę dla jej szerszego zastosowania. Innymi słowy, tzw. koszt psychiczny wynikający z samodzielnego angażowania się w spór okazuje się zbyt wysoki w stosunku do niepewnego efektu mediacji. W związku z tym można postawić tezę, że w warunkach krajowych strony wolą przekazać swoją sprawę sądowi w celu jej autorytatywnego rozstrzygnięcia. Jeśli dodamy do tego zastrzeżenia sformułowane w stosunku do mediacji przez sędziów polegających na adjudykacyjnym trybie rozstrzygania spraw, to w istocie można przyjąć, że wybór postępowania mediacyjnego nie jawi się jako racjonalny.

Jeżeli tak jest, to być może zracjonalizowanie wyboru mediacji jako trybu załatwienia sprawy może okazać się skuteczną receptą na odwrócenie utrzymującej się tendencji systematycznego spadku liczby spraw kierowanych i załatwianych w postępowaniu mediacyjnym. Warto zauważyć, że motywacje związane z wyborem mediacji oparte są na subiektywnych osądach respondentów, które determinuje stan ich wiedzy na temat tej metody rozwiązywania sporów. Dlatego z uwagi na ujawniony w badaniach problem z poprawnym zrozumieniem mediacji i jej zasad warto byłoby rozważyć intensyfikację działań informacyjnych i edukacyjnych, dzięki którym potencjalni uczestnicy postępowania zdobędą wiedzę o rolach, które przyjdzie im w jego trakcie odgrywać.

Jednocześnie wydaje się, że przepisy o mediacji w postępowaniu sądowoadministracyjnym nie wykluczają możliwości prowadzenia mediacji o charakterze ewaluatywnym czy, ujmując rzecz inaczej, merytorycznym, tj. realizowania przez mediatora takiej strategii mediacyjnej, która zakłada dokonywanie przez niego oceny ustaleń podejmowanych przez uczestników mediacji, a nawet składanie własnych propozycji załatwienia sprawy. Postulując, aby mediację w postępowaniu sądowoadministracyjnym prowadziły osoby łączące kompetencje mediacyjne z wiedzą z zakresu prawa administracyjnego, można zakładać, że wskutek realizacji tego postulatu i doboru odpowiedniej strategii mediacyjnej liczba spraw kierowanych do mediacji w postępowaniu sądowoadministracyjnym uległaby zwiększeniu.

Bibliografia

- Araszkiewicz, M., Czapska, J., Pękala, M., Pleszka, K. (2017). *Mediacja. Teoria, normy, praktyka*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Biddle, B.J. (1979). *Role Theory: Expectations, Identities, and Behaviors*. New York: Academic Press.

²¹ Zob. art. 96a § 4 k.p.a.

- Bródka, A. (2020). Mediacja w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. *ADR. Arbitraż i Mediacja* 1(49): 55–67.
- Chłudziński, B. (2018). O potrzebie alternatyw dla sądowego rozstrzygnięcia sporów pomiędzy władzami administracyjnymi a podmiotami prywatnymi w świetle Zalecenia Komitetu Rady Ministrów R (2001)9. *Studia Prawa Publicznego* 4(24): 83–100. <https://doi.org/10.14746/spp.2018.4.24.5>
- Chłudziński, B., Szadkowska, A. (2022). Postępowanie mediacyjne w praktyce sądów administracyjnych. *ADR. Arbitraż i Mediacja* 2(58): 5–18.
- Chmielewski, P. (2011). *Homo agens. Instytucjonalizm w naukach społecznych*. Warszawa: Pol-text.
- Cybulska, A. (2013). *Prestiż zawodów. Komunikat z badań*. Warszawa: CBOS.
- Dauter-Kozłowska, A. (2020). Stosowanie mediacji w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym. *Przegląd Prawa Publicznego* 1: 71–88.
- Epstein, L., Landes, W.M., Posner, R.A. (2013). *The Behavior of Federal Judges: A Theoretical and Empirical Study of Rational Choice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Federczyk, W. (2008). Praktyka stosowania mediacji przed sądami administracyjnymi. *ADR. Arbitraż i Mediacja* 4(4): 17–29.
- Federczyk, W. (2013). *Mediacja w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Feliksiak, M. (2009). *Prestiż zawodów. Komunikat z badań*. Warszawa: CBOS.
- Gullahorn, J.T., Gullahorn, J.E. (1963). Role conflict and its resolution. *The Sociological Quarterly* 1(4): 32–48. <https://doi.org/10.1111/j.1540-4560.1963.tb00447.x>
- Hauser, R. (2002). U progu reformy sądownictwa administracyjnego. *Państwo i Prawo* 57(11): 28–43.
- Hauser, R. (2003). Sporów o dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne ciąg dalszy. *Państwo i Prawo* 58(11): 22–29.
- Kalisz, A. (2007). Quasi-mediacyjność postępowania mediacyjnego przed sądami administracyjnymi. W: J. Olszewski (red.), *Arbitraż i mediacja. Praktyczne aspekty stosowania przepisów* (s. 157–162). Rzeszów: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa. Oddział w Rzeszowie.
- Kalisz, A. (2018). Mediacja administracyjna i sądownoadministracyjna. *Państwo i Prawo* 73(3): 19–39.
- Kmieciak, Z. (2004). *Mediacja i concyliacja w prawie administracyjnym*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Krawczyk, A. (2020). Model postępowania mediacyjnego w niemieckim postępowaniu sądownoadministracyjnym. *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 1(88): 201–212.
- Omyła-Rudzka, M. (2019). Które zawody poważamy? Komunikat z badań. Warszawa: CBOS.
- Park, R.E. (1926). Behind our masks. *Survey Graphic* 56: 135–139.
- Plucińska-Nowak, M. (2021). Status i oblicza mediacji w społeczeństwie polskim. Poznań: Wydawnictwo Nauk Społecznych i Humanistycznych UAM.
- Turner, J.H. (2002). *Face to Face: Toward a Sociological Theory of Interpersonal Behavior*. Redwood City: Stanford University Press. <https://doi.org/10.1515/9780804780377>
- Woś, T. (2003). Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne a konstytucyjne prawo do rozpatrzenia sprawy „bez nieuzasadnionej zwłoki”. *Państwo i Prawo* 58(8): 18–35.
- Woś, T. (2017). *Postępowanie sądownoadministracyjne*. Warszawa: Wolters Kluwer.

