

Sprawiedliwość naprawcza w obszarze prawa administracyjnego

Abstrakt

Sprawiedliwość naprawcza w obszarze prawa administracyjnego polega na stosowaniu tzw. alternatywnych metod rozwiązywania sporów, takich jak m.in. mediacje, negocjacje, arbitraż lub koncyliacje. Przepisy procedury administracyjnej oraz postępowania przed sądami administracyjnymi przewidują względnie odformalizowany sposób rozstrzygnięcia konfliktów wynikłych w związku ze stosowaniem norm prawa administracyjnego lub uwidaczniających się w sferze aktywności społecznej regulowanej przepisami prawa administracyjnego, co pozwala na efektywne społecznie poszukiwanie legalnych rozwiązań sytuacji konfliktowych. Sprawiedliwość naprawcza jako instytucja znajdująca zastosowanie w prawie administracyjnym pozwala na efektywne stosowanie prawa w wymiarze indywidualnym i sprzyja zrównoważonemu rozwojowi społecznemu.

Słowa kluczowe

administracja publiczna, sprawiedliwość naprawcza, mediacje, stosowanie prawa administracyjnego.

1. Filozofia stosowania prawa

Sprawiedliwość naprawcza jako filozofia stosowania prawa dotyczy swoistego układu społecznego. Podmiotami tego układu w pierwszym rzędzie są strony konfliktu, którego źródłem jest delikt lub nierównorzędność powodująca uszczerbek w sferze praw określonego podmiotu. Ponadto w konflikt ten zaangażowane jest państwo, które w tej sytuacji podejmuje działania przewidziane prawem. Organy państwa w tym konflikcie pełnią co do zasady funkcję „trzeciej strony” obowiązanej do podjęcia działania, ale też same mogą być stroną konfliktu i w takim przypadku państwo będzie występowało w tym konflikcie w podwójnej roli – arbitra i strony. Obowiązki organów państwa wobec określonych konfliktów regulowane są prawem materialnym i procesowym. Zarówno treść przepisów, jak i praktyka jego interpretacji i stosowania ma związek ze swoistą filozofią stosowania prawa, jaka jest dominująca w danym czasie i w danym miejscu. W wielkim uproszczeniu można powiedzieć, że rola państwa¹ sprowadza się bądź do stosowania mechanizmów retrybucyjnych, bądź do wykonywania obowiązków

¹ Retribucyjizm to ulubiona „obietnica” populistów, ugrupowań politycznych dążących do władzy m.in. poprzez obietnice składane wyborcom o wydźwięku: „zaprowadzimy ład i porządek, zrobimy to dla was”. To także pragmatyczne narzędzie państw autorytarnych, także neopolicyjnych. Jan Jeżewski przeanalizował mechanizmy politycznego uautorytarniania państwa w opracowaniu pt. *Demokratyczne państwo partii jako przedmiot badań nauki administracji*, [w:] J. Korczak (red.), *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra. hab. Adama Błasia*, Wrocław 2016, s. 163-170. Retribucyjizm wyklucza wspólnotę, wyklucza też państwo, w którym do głosu dochodzi sprawiedliwość społeczna.

inżyniera społecznego dążącego do naprawy stosunków społecznych, co ziszcza się w idei tzw. sprawiedliwości naprawczej.

Sprawiedliwość naprawcza w nauce opisywana jest przede wszystkim z perspektywy prawa karnego w kontekście społecznego wymiaru stosowania środków karnych oraz roli procesowych sprawcy deliktu i jego ofiary, która ma pozycję pokrzywdzonego. Nie ma jednak przeszkód, by ideę tę stosować w innych gałęziach prawa, w tym w prawie administracyjnym, zarówno materialnym, jak i przede wszystkim procesowym. Filozofia sprawiedliwości naprawczej powinna znaleźć zastosowanie wszędzie tam, gdzie państwo ma obowiązek władczej reakcji na określone konflikty społeczne. Reakcja nie musi być zemstą. Państwo, a ściślej jego organy, powinny włożyć trud w naprawę relacji między jednostkami funkcjonującymi w społeczeństwie oraz w budowę pozytywnych relacji między jednostką a państwem. Jim Consedine ujmuje to w ten sposób: potrzebna jest nam filozofia, która karanie zastępuje pojednaniem, zemstę na sprawcach – pomocą dla ofiar, alienację i nieczułość – wspólnotą i zjednoczeniem, negatywizm i destrukcję – naprawą, przebaczeniem i łaską. Taka jest filozoficzna baza sprawiedliwości naprawczej².

Do instytucji sprawiedliwości naprawczej można zaliczyć wszelkie formy niekonfrontacyjnych sposobów rozstrzygania sporów, które równocześnie są niearbitralne lub wprawdzie zakładają dokonanie arbitralnego rozstrzygnięcia, niemniej ich arbitralność wynika z dobrowolnej obopólnej zgody stron na poddanie sprawy odpowiedniemu trybowi rozstrzygania. Do takich metod zalicza się wszelkie sposoby mieszczące się w obrębie tzw. metod ADR, czyli alternatywach do postępowania sądowego metod rozwiązywania sporów (*Alternative Dispute Resolutions*). Chodzi więc przede wszystkim o mediacje, koncyliacje, med-arb, arbitraż czy konferencje sprawiedliwości naprawczej. Ich ideą jest włączenie w proces decyzyjny „osób dramatu”, czyli pokrzywdzonego lub osoby niezadowolonej z rozstrzygnięcia, sprawcy lub organu, który wydał wadliwy akt i ewentualnie innych³ osób, które w istotny sposób będą dotknięte zapadłymi w takich procedurach postanowieniami. Organy państwa odgrywają w tych procedurach rolę inicjującą, gdy z własnej inicjatywy decydują o skierowaniu danej sprawy do takiego trybu. Gdy wynik takich procedur ma doprowadzić do określonych skutków prawnych w sprawach zawisłych przed organami władz publicznych, organy te odgrywają rolę podmiotu kontrolującego i akceptującego wynik zastosowania którejs z takich metod rozwiązywania konfliktów, także wtedy, gdy spór rozwiązano niekonfrontacyjnie z inicjatywy stron. Uгода lub inny rodzaj formalizacji uzgodnień zawartych przez strony ma z reguły decydujące znaczenie dla treści, a czasem i rodzaju czynności, którą podejmie w danej sprawie organ władzy publicznej.

Generalnie w literaturze przedstawiany jest pogląd, że idea sprawiedliwości naprawczej sprzyja bezkolizyjnemu funkcjonowaniu społecznemu ludzi i jest czynnikiem

² J. Consedine, *Sprawiedliwość naprawcza. Przywrócenie ładu społecznego*, Warszawa 2004, s. 12.

³ Jak pisze K.A. Politowicz: „każda decyzja władcza organu, poza bezpośrednim zakresem rozstrzygnięcia, posiada najczęściej także sferę «rażenia» pośredniego. Osoby zainteresowane powinny wobec tego posiadać rzeczywisty wpływ na sposób zaspokojenia lub ochrony także tych dalszych swoich roszczeń oraz zyskać w tym zakresie wsparcie stosownych organów, bez konieczności wszczynania odrębnego procesu”. K.A. Politowicz, *Mediacje w postępowaniu karnym wykonawczym*, [w:] M. Tabernacka, R. Raszewska-Skałecka (red.), *Mediacje w społeczeństwie otwartym*, Wrocław 2012, s. 105.

pozytywnym dla społeczeństwa pojmowanego jako system. Taka jest np. konkluzja opinii wyrażonej przez Monikę Płatek, która pisze, że negocjacje, mediacje i konferencje sprawiedliwości naprawczej pozwalają na dostrzeżenie i uwzględnienie potrzeb także pokrzywdzonego i wzięcie pod uwagę interesów społeczności lokalnej. Zdaniem autorki instytucje te pozwalają na niekonwencjonalne rozwiązywanie sporów w sposób uwolniony od arbitraryzmu sali sądowej i rozwiązań narzuconych przez skoncentrowanego na sprawcy sędziego⁴. Autorka syntetyzuje poglądy A. Murzynowskiego, dochodząc do konkluzji, że konferencje sprawiedliwości naprawczej wychodzą z filozofii, która zakłada, że naruszenie prawa wpływa nie tylko na sprawcę i ofiarę, ale zaburza również porządek, ład, poczucie bezpieczeństwa, wzajemnego zaufania i życzliwości w społeczeństwie lokalnym. Sprawiedliwość naprawcza, jak pisał J. Consedine, wychodzi od myśli, że to, co robimy – niezależnie od tego czy jest złe, czy dobre – ma wpływ na innych⁵. Spostrzeżenie to jest o tyle istotne, że do naruszeń prawa dochodzi także ze strony organów administracji publicznej, co może mieć postać zarówno wadliwie wydanych aktów administracyjnych, jak też bezprawia legislacyjnego, a wreszcie podejmowania działań faktycznych, które naruszały będą prawa obywateli. Ponadto w sprawach rozpatrywanych przed organami administracji publicznej, gdzie zachodzi kolizja interesów podmiotów uczestniczących w tym postępowaniu, władcze rozstrzygnięcie podjęte przez organ może być czynnikiem generującym konflikt uwidaczniający się w społecznej sferze faktycznej i prawnej funkcjonowania jednostek uczestniczących w postępowaniu. Formalnie stronami takiego konfliktu będą: organ i strona niezadowolona z rozstrzygnięcia, faktycznie sytuacja konfliktowa będzie dotyczyła relacji stron, które w trwały sposób znajdą się w opozycji, przy czym jedna z nich będzie uważała, że organ jest wrogim tej stronie sojusznikiem jej adwersarza, którego wspiera przy użyciu możliwości, jakie daje przymus państwowy. Człowiekowi znajdującemu się w takiej sytuacji działanie organu wydaje się bezprawne i nielogiczne, wszak organ występuje przeciwko jego racji. Podmiot tak myślący będzie poszukiwał dowodów na pozamerytoryczne motywy działania organu i nie robi tu wielkiej różnicy, czy będą to zarzuty o przyjmowanie nieuprawnionych korzyści, dyskryminującą stronniczość, czy o głupotę osoby sprawującej funkcję. Zaufanie do władzy publicznej zostanie naruszone. Taka sytuacja oczywiście jest bardzo niekorzystna z punktu widzenia ładu i racji społecznych, ma więc negatywne konsekwencje dla stanu faktycznej wzajemnej lojalności państwa i obywateli. Dlatego też od kilku dekad w kręgu zachodniej cywilizacji prawnej, ale także w cywilizacjach Oceanii czy na Dalekim Wschodzie, gdzie ma to nawet dłuższe tradycje⁶, można zaobserwować tendencje do takiego konstruowania prawnych regulacji proceduralnych, by umożliwić

⁴ M. Płatek, *Karnoprawne aspekty mowy nienawiści a mediacja. O możliwości spotkania przeciwników*, [w:] M. Tabernacka (red.), *Antropologia mediacji*, Wrocław 2015, s. 122.

⁵ *Ibidem*, s. 124 i cytowany tam: A. Murzynowski, *Instytucja mediacji jako czynnik humanizacji w stosowaniu prawa karnego w Polsce*, [w:] M. Płatek, M. Fajst, *W kręgu kryminologii romantycznej*, Warszawa 2004, s. 203-216 oraz powołane tam poglądy J. Consedine'a, *op. cit.*, s. 206.

⁶ Na przykład instytucja med-arbu w Chinach, por. J. Koterska, *Geografia Med-Arbu, czyli jak alternatywne metody rozwiązywania sporów łączą ludzi w Państwie Środka*, [w:] M. Tabernacka (red.), *Mediacje ponad podziałami*, Wrocław 2013, s. 117-127.

konsensualne rozwiązywanie sporów zawisłych przed organami państwa. Sprawiedliwość naprawcza w pewnych cywilizacjach jest endemicznie pierwotna, co ukazuje Jim Consedine, analizując fiasko systemu retrybutywnego uwidaczniające się w negatywnych skutkach społecznych, jakie w nim mają działania organów państwa. Jak autor pisze, Maorysi mają zakorzenione tradycje sprawiedliwości naprawczej, nadal praktykowane w wielu obszarach, gdzie naprawa i przywrócenie pierwotnego stanu dla ofiar i sprawców, dla wahanau i iwi – stanowi cel nadrzędny⁷. Sprawiedliwość naprawcza stała się faktem także w Polsce. Jak pisze A. Politowicz, zwrot taki jest znakiem czasów, pozwalającym na konkluzję, że oto po dekadach radykalnej dominacji państwa nad jednostką, obywatelem, Polska dołączyła do krajów realizujących partnerskie relacje publiczno-prywatne oparte na zasadzie pomocniczości⁸. Cywilizacyjnym krokiem naprzód jest więc formalne wprowadzenie do procedury administracyjnej mediacji i obecny nacisk, jaki k.p.a. kładzie na stosowanie instytucji ugody i prowadzenie szeroko pojmowanych działań koncyliacyjnych w postępowaniu administracyjnym. Można więc powiedzieć o cywilizowaniu prawa administracyjnego w dwóch ujęciach – wprowadzaniu do niego instrumentów konsensualnych, będących podstawą konstruowania działań władczych administracji oraz o cywilizacyjnej przemianie prawa administracyjnego i administracji w kierunku swoistej ich humanizacji.

Administracja to struktura biurokratyczna działająca na podstawie i w granicach prawa. Podstawy jej działania muszą być więc ujęte w ramy prawne. Wprowadzenie do działań bliskich mediacji lub koncyliacji w postępowaniach toczących się przed organami administracji dochodziło zawsze⁹, niemniej brak wyraźnej podstawy prawnej był poważną przeszkodą uniemożliwiającą szeroki udział form konsensualnych załatwiania spraw w postępowaniu administracyjnym.

Nowelizacja z czerwca 2017 roku wprowadziła do polskiej procedury administracyjnej mediacje, które mogą toczyć się przed organami pierwszej i drugiej instancji. Przede wszystkim jednak konsekwencją nowego brzemienia art. 13 § 1 k.p.a.¹⁰ jest spoczywający na organie prawny obowiązek polubownego rozstrzygnięcia kwestii spornych oraz takiegoż ustalania praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania w sprawach, których charakter na to pozwala. Realizacja tego obowiązku w szczególności może nastąpić przez zastosowanie w danym przypadku mediacji lub podejmowanie działań skłaniających strony mające sporne interesy do zawarcia ugody. Jak stanowi § 2 artykułu 13 k.p.a. organy administracji publicznej mogą podejmować wszystkie uzasadnione na danym etapie postępowania czynności umożliwiające przeprowadzenie mediacji lub zawarcie ugody. W ustawie przewidziano wprost obowiązek udzielania wyjaśnień o możliwościach i korzyściach polubownego załatwienia sprawy, ale analiza przepisów zawartych w art. 13 wskazuje na ciążący na organie obowiązek aktywnego dążenia do polubownego załatwienia sprawy. Procedura stosowania mediacji została uregulowana w rozdziale 5a k.p.a.

⁷ J. Consedine, *op. cit.*, s. 12.

⁸ K.A. Politowicz, *op. cit.*, s. 104.

⁹ Por. Z. Kmiecik, *Mediacja i koncyliacja w prawie administracyjnym*, Kraków 2004, s. 58.

¹⁰ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r., poz. 1257).

zawierającym przepisy art. 96a do 96n. Do mediacji podejmowanych na podstawie tych regulacji dodatkowo stosuje się odpowiednio przepisy art. 117-121 k.p.a., dotyczące ugody administracyjnej. Ponadto w polskim porządku prawnym funkcjonują na podstawie art. 115–118 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹¹ mediacje przed sądem administracyjnym. Warto wspomnieć, że instytucja mediacji przed sądem administracyjnym, w ramach której, poza oczywistym wyeliminowaniem rozstrzygnięć administracji naruszających prawo, może dojść do powtórnego badania racji merytorycznych leżących u podstaw danego rozstrzygnięcia. Daje to zarówno stronie, jak i organowi możliwość ponownego rozpatrzenia wszelkich racji i przesłanek leżących u podstaw wydanego przez organ rozstrzygnięcia, przy czym nie chodzi o ustalenie obiektywnej racji, ale o znalezienie nowego rozwiązania sytuacji prawnej i faktycznej, które będzie satysfakcjonowało obie strony. Instytucja mediacji przed sądem administracyjnym pozwala skorygować lub wyeliminować z obrotu orzeczenia organów administracji, które na przykład, spełniając wymóg zgodności z prawem, zawierają rozstrzygnięcia godzące w interes publiczny albo słuszny interes strony – co może mieć ogromne znaczenie, zwłaszcza gdy przedmiotem mediacji są orzeczenia o charakterze dyskrecyjnym¹².

Mediacje toczące się przed sądem administracyjnym i mediacje stron z organami administracji na etapie II instancji są realizacją zaleceń Rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 5 września 2001 r., nr R (2001)9 o alternatywnych środkach rozstrzygania sporów sądowych pomiędzy władzami administracyjnymi a osobami prywatnymi. Przepisy rekomendacji zalecają wprowadzenie alternatywnych metod rozwiązywania sporów między adresatami rozstrzygnięć organów administracji publicznej a tymi organami jako remedium na przewlekłość postępowania sądowego spowodowaną dużym napływem spraw. Jak zauważają Patrycja Sołtysiak i Ewa Wójcicka, komentując przepisy rekomendacji, aby uniknąć naruszenia prawa skarżących do rozpoznania ich spraw w odpowiednim terminie, o którym to stanowi art. 6 ust. 1 europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, zaproponowano wprowadzenie alternatywnych trybów rozstrzygania sporów administracyjnych – prostych i elastycznych procedur, szybkich, tanich, bardziej dyskretnych, w których polubowne działanie specjalistów respektuje słuszność, a nie tylko legalność *sensu stricto*. Podkreślono przy tym, iż alternatywne metody rozstrzygania sporów nie zwalniają administracji od jej obowiązków ani też nie wyłączają kontroli sądów administracyjnych¹³.

Zastosowanie mediacji w postępowaniu administracyjnym ma też szerszy wymiar, co zauważa A. Szpor, pisząc, że ta i inne alternatywne metody rozwiązywania konfliktów wydają się dziś zasługiwać na zainteresowanie, troskę i wsparcie jako element

¹¹ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r., poz. 1369 z późn. zm.) – dalej p.p.s.a.

¹² M. Tabernacka, *Negocjacje i mediacje w sferze publicznej*, Warszawa 2009, s. 75.

¹³ P. Sołtysiak, E. Wójcicka, *Mediacja w postępowaniu przed wojewódzkim sądem administracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji AJD W Częstochowie. Gubernaculum et Administratio” 2012, nr 2(6), s. 30.

infrastruktury dobrego państwa: państwa sprawnego, a jednocześnie empatycznego i troszczącego się o pokój w stosunkach społecznych¹⁴.

2. Subiektywny wymiar sprawiedliwości i jej obiektywne skutki

Istotą sprawiedliwości naprawczej jest zadośćuczynienie sprawiedliwości rozumianej subiektywnie, ale wyznaczonej przez normy społeczne funkcjonujące w danej społeczności. Takie zadośćuczynienie powinno być perspektywiczne społecznie – czyli nie może być destrukcyjne ani dla osób jej doświadczających, ani prowadzić do destrukcji więzi społecznych w szerszym wspólnotowym wymiarze. Można więc mówić o sprawiedliwości naprawczej jako o kategorii odpowiadającej standardom sprawiedliwości społecznej. Sprawiedliwość społeczną J. Consedine utożsamia właśnie ze sprawiedliwością naprawczą, negocjowaną w odróżnieniu od sprawiedliwości państwowej – narzuconej odgórnie, karzącej i hierarchicznej¹⁵.

Osiągnięcie stanu tak rozumianej sprawiedliwości społecznej wymaga pewnego procesu, negocjacji, w których uda się ustalić odpowiednie w danych warunkach prawnych rozstrzygnięcie akceptowane przez uczestników tego procesu. Zastosowanie takiej procedury prowadzi do efektywnego społecznie stanu. Przepisy powinny uwzględniać ową „negocjowalność” sprawiedliwości, gdyż, jak pisał Z. Ziemiński, określenie formuł sprawiedliwości materialnej w układaniu stosunków międzyludzkich w toku stanowienia prawa nie miałyby istotnej doniosłości społecznej, gdyby stosunki te rozpatrywać z pominięciem formuł proceduralnych dochodzenia do sprawiedliwości¹⁶. Mediacje są narzędziem prawnym umożliwiającym osiągnięcie postulowanych tutaj skutków, niezależnie od tego, w jakim obszarze prawa zostaną zastosowane. Przepis art. 96k k.p.a. stanowi, że mediator prowadzi mediację, dążąc do polubownego rozwiązania sporu. Ustawodawca zawarł w tej regulacji obowiązek wspierania przez mediatora uczestników mediacji w formułowaniu przez nich propozycji ugodowych. To, co jest istotne w tym przepisie, to uwolnienie interakcji stron dochodzących do sprawiedliwego rozstrzygnięcia z okowów przesadnej formalizacji. Mediator w czasie, którym dysponuje, może tak kształtować interakcję stron, aby były one w stanie wypracować sprawiedliwe w ich odczuciu porozumienie.

Sprawiedliwość naprawcza jest nierozzerwalnie związana z odpowiedzialnością, o czym pisze m.in. M. Płatek inspirowana poglądami A. Murzynowskiego, wskazując na to, że: sprawiedliwość naprawcza jest filozofią jednoczącą dojście do porozumienia na drodze wzięcia odpowiedzialności za wyrządzoną szkodę, wyjaśnienie stanowisk, ustalenie kroków działania, przeproszenia, ale i ustalenia formy i wysokości sankcji¹⁷.

¹⁴ A. Szpor, *Perspektywy mediatora w przestrzeni administracji publicznej*, [w:] L. Mazowiecka (red.), *Unijne standardy programów sprawiedliwości naprawczej*, Warszawa 2015, s. 183.

¹⁵ J. Consedine, *op. cit.*, s. 13.

¹⁶ Z. Ziemiński, *Sprawiedliwość społeczna jako pojęcie prawne*, Warszawa 1996, s. 38

¹⁷ M. Płatek, *op. cit.*, s. 125 i cytowany tam: A. Murzynowski, *op. cit.*

W retributywnych modelach prawnych odpłata za delikt następuje w imieniu państwa i często na rzecz państwa, co widoczne jest oczywiście także w sferze odpowiedzialności, zwłaszcza finansowej, regulowanej przepisami prawa administracyjnego. Kary pieniężne są abstrakcyjne, choć dotkliwe. Ich wychowawcze działanie jest wątpliwe. Stanowią one oczywiście dolegliwość, ale nie są w stanie niczego naprawić w relacjach między jednostką a państwem bądź jednostką a społeczeństwem, a często pozostawiają poczucie rozgoryczenia i chęć odwetu. Są więc destrukcyjne dla więzi łączącej jednostki z państwem i wspólnotą. Wprowadzenie w ich miejsce instrumentów sprawiedliwości naprawczej, gdzie sprawca deliktu miałby możliwość wyjaśnić okoliczności jego popełnienia i odpowiednio do nich podjąć działania naprawcze, polegające na wyrównaniu uszczerbku lub podjęciu innych działań rekompensujących, kształtuje nowy rodzaj tej więzi. W sprawiedliwości naprawczej do głosu dochodzi kategoria użyteczności od czasów starożytnych będąca zmienną braną pod uwagę przy rozważaniach nad sprawiedliwością. Lech Ostasz zadaje pytanie: „Po co komu sprawiedliwość niepożyteczna?”. W analizie problemów poruszanych już w starożytności m.in. przez Sokratesa i Epikura autor dochodzi do wniosku, że sprawiedliwość jako użyteczność dotyczy danej jednostki czy danej grupy społecznej w danych okolicznościach¹⁸. W analizach związków prawa z użytecznością J.S. Mill zwracał uwagę na powinnościowe aspekty prawa pozytywnego w odniesieniu do ogólnie akceptowanych w danym społeczeństwie norm i ogólnego przekonania o tym, co to prawo powinno wyrażać¹⁹. Takie pojmowanie sprawiedliwości otwiera więc otwarte pole do negocjacji warunków i formy zadośćuczynienia i zrozumienia istoty deliktu, a także szans poprawnego działania jednostki w przyszłości.

Dokonanie zadośćuczynienia – naprawa jest formalnym wyrazem odpowiedzialności, będącej składnikiem instytucji sprawiedliwości naprawczej. W odniesieniu do postępowania administracyjnego można mówić o prawnym wymiarze naprawy dokonywanej także przez państwo. Jak stanowi art. 96n k.p.a., jeżeli w wyniku mediacji zostaną dokonane ustalenia dotyczące załatwienia sprawy w granicach obowiązującego prawa, organ załatwia tę sprawę zgodnie z owymi ustaleniami. W sytuacji sporów, które zawisły przed sądem administracyjnym po przeprowadzeniu mediacji zakończonej osiągnięciem porozumienia, jak stanowi art. 117 § 1 p.p.s.a., na podstawie ustaleń dokonanych w postępowaniu mediacyjnym organ uchyla lub zmienia zaskarżony akt albo wykonuje lub podejmuje inną czynność stosownie do okoliczności sprawy w zakresie swojej właściwości i kompetencji. Naprawa dotyczy więc stosunków prawnych, ale nie można nie doceniać społecznych skutków zastosowania tej procedury. Jednostka pozostaje w poczuciu, że organ ją „usłyszał” i wziął pod uwagę jej racje. W mediacjach ma realne szanse współuczestniczenia w proceduralnym dochodzeniu do sprawiedliwości, ale może też ewentualnie skorygować swoją wizję tego, co sprawiedliwe w danym przypadku. Mediacja to procedura naprawcza także dlatego, że w sytuacji, gdy strony – z reguły osoba poszkodowana i sprawca szkody – widzą konieczność zadośćuczynienia, ale

¹⁸ L. Ostasz, *Czym jest sprawiedliwość? Punkty widzenia, interpretacje, kryteria, definicja*, Olsztyn 2015, s. 20.

¹⁹ J.S. Mill, *O związku sprawiedliwości z użytecznością*, [w:] *idem, Utylitaryzm. O wolności*, Warszawa 2012, s. 56-87.

albo ze względów natury psychologicznej, albo prawnej nie są w stanie samodzielnie uzgodnić zakresu i formy zadośćuczynienia, służy często instytucjonalizacji i formalizacji społecznego aktu skruchy²⁰. A jeżeli ów akt skruchy pochodzi od organu państwa, jest to wyraz zasady lojalności tegoż państwa wobec obywateli.

Mediacje pozwalają więc na holistyczną naprawę relacji między jednostkami społecznymi, co jest o tyle istotne, że konflikt nigdy nie jest sprawą jednowątkową. Ma wiele wątków i nawet jeżeli tkwiła kiedyś u jego źródeł określona przyczyna, to już dawno sprawy skomplikowały się na tyle, że potrzeba do jego rozwikłania kompleksowych działań, co jest możliwe w mediacjach ujmowanych jako element sprawiedliwości naprawczej. Jak np. zauważa K.A. Politowicz, mediowanie zapewnia powrót do genezy sporu i oczyszczenia sytuacji, wyciszenia animozji, wzbudzenia empatii i przebaczenia. Tymczasem orzeczenie, czy decyzja organu władczego jedynie rozstrzyga spór na płaszczyźnie prawnej i tylko w takim zakresie, w jakim dane fakty i okoliczności są prawnie relewantne. Oznacza to m.in., że w danym postępowaniu (danym jego typie bądź przed danym organem) może być prawnie dopuszczalne rozstrzygnięcie tylko części spornych zagadnień, podczas gdy pozostałe należałoby – co do zasady – poddać odrębnym procedurom. Jak zauważa autor, proces sądowy staje się coraz bardziej oderwanym od rzeczywistości, samonapędzającym się zjawiskiem – w miejsce jednego zamkniętego postępowania strony, dążąc do powetowania swych obiektywnych czy subiektywnie postrzeganych strat, inicjują kilka następnych. Mediacja ma pozwolić na odwrócenie biegu tego domina²¹.

Zdaniem Moniki Płatek dbałość o interesy pokrzywdzonego i społeczności będąca cechą sprawiedliwości naprawczej sprawia, że wynagrodzenie szkody idzie tu w parze z wrażliwością na poziom wzajemnego zaufania i społecznej solidarności²². To z kolei przyczynia się do budowania lub odbudowywania wspólnoty niezbędnej ludziom do życia.

3. Wspólnota

Idealna administracja w idealnym państwie nastawiona jest na podtrzymywanie wspólnoty. Społeczne więzi nawiązują się spontanicznie, administracja tam, gdzie to jest potrzebne, powinna te więzi podtrzymywać i chronić, a prawo administracyjne powinno stwarzać warunki do ich rozkwitu i w nie powinno być dla nich destrukcyjne.

Zdaniem Andrzeja Murzynowskiego sprawiedliwość naprawcza oferuje proces, w którym poza wypracowaniem rozwiązania osoby będące uczestnikami owego procesu mają szansę doświadczyć wzajemnych powiązań i więzi²³. To właśnie owe jednostkowe więzi budują społeczeństwo, co Piotr Sztompka określa w ten sposób: by móc mówić o społeczeństwie pomiędzy poszczególnymi jednostkami, występować muszą jakies powiązania, zależności, relacje łączące pojedynczych ludzi w pewną całość²⁴. Konflikt

²⁰ M. Tabernacka, *Negocjacje i mediacje...*, s. 31

²¹ K.A. Politowicz, *op. cit.*, s. 106 i 107.

²² M. Płatek, *op. cit.*, s. 124.

²³ A. Murzynowski, *op. cit.*, s. 203-216.

²⁴ P. Sztompka, *Socjologia*, Kraków 2002, s. 30.

atomizuje ludzi na pragnące zemsty jednostki i grupy wspierające strony sporu, wyklucza więc wspólnotę. Dlatego warto czerpać z cywilizacyjnych doświadczeń, które legły u podstaw nowoczesnej „odmiany” sprawiedliwości naprawczej. Jim Consedine, analizując mechanizmy sprawiedliwości naprawczej w społecznościach Tonga i Samoa pisze, że dobro społeczności i przywrócenie w niej spokoju i harmonii są wartościami najwyższymi, które ma na celu proces wymiaru sprawiedliwości²⁵. Maorysi mają zakorzenione tradycje sprawiedliwości naprawczej, nadal praktykowane w wielu obszarach, gdzie naprawa i przywrócenie pierwotnego stanu dla wszystkich dotkniętych przestępstwem – dla ofiar i sprawców, dla wahanau i iwi – stanowi cel nadrzędny²⁶. Te mechanizmy powinny znaleźć zastosowanie pod każdą szerokością i długością geograficzną, gdyż, jak zauważa A. Murzynowski, wygaszanie konfliktów w społeczeństwie jest rzeczą ważną i bardzo potrzebną. Jeżeli konflikty takie trwają i narastają w skali mikro i w skali makro, to społeczeństwo staje się mało spójne, skłócone i niesolidarne²⁷. Negocjacje, mediacje i konferencje sprawiedliwości naprawczej nie zawsze prowadzą do porozumienia, ale poprzez element wzajemnego poszanowania pozwalają na współistnienie²⁸.

Poczucie wspólnoty jest faktem o obiektywnych skutkach, ale subiektywnych korzeniach, nie da go się narzucić systemem norm prawnych, gdyż zawsze doprowadzi to do ujawnienia się mechanizmów deprywacyjnych na skutek braku poczucia sprawiedliwości, które będą odczuwały podporządkowywane takim normom jednostki. Instytucje sprawiedliwości naprawczej przewidują dobrowolność uczestniczenia w procedurach mediacyjnych, arbitrażowych i podobnych, nawet jeżeli próba podjęcia takich działań jest obowiązkiem prawnym. Ustawodawca przewidział w k.p.a. dobrowolność uczestnictwa w mediacji, co reguluje art. 96a § 2 k.p.a. Strony albo strony i organ, który będzie jedną ze stron mediacji, muszą wyrazić na nią zgodę. Zgodę na uczestniczenie w mediacjach można traktować jako pierwszy krok do utrwalenia standardu współuczestniczenia jednostki w wykonywaniu prawa, co ma oddziaływanie wychowawcze zarówno dla strony, jak i dla osoby piastującej urząd. Oba te podmioty, dzięki praktyce koncyliacyjnego sposobu dochodzenia do rozstrzygnięcia, mają szansę przejść ze standardu antagonistycznego w skutkach układu nadrzędności i podporządkowania do standardu współtworzenia dobra wspólnego.

Obywatele danej społeczności, czy też szerzej społeczeństwa, występując w postępowaniu mediacyjnym we własnym imieniu bądź w imieniu swojej grupy społecznej, pośrednio wpływają na obowiązujący w danym państwie ład społeczny²⁹. Dotyczy to nie tylko państwa, ale także mniejszych wspólnot ludzkich, np. lokalnych, których istnienie, jak warto przypomnieć, determinują czynniki obiektywne (takie jak wspólne

²⁵ J. Consedine, *op. cit.*, s. 11.

²⁶ *Ibidem*, s. 12.

²⁷ A. Murzynowski, *op. cit.*, s. 206.

²⁸ M. Płatek, *op. cit.*, s. 125.

²⁹ M. Tabernacka, *Bezpośredni udział obywatela w kształtowaniu rozstrzygnięć władz publicznych w postępowaniu mediacyjnym w sferze administracji publicznej jako element funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] J. Blicharz, J. Boć (red.), *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, Wrocław 2009, s. 628.

zamieszkiwanie określonego terytorium i warunkowane tym określone interesy życiowe). Należy koniecznie wypracować mechanizmy komunikacji i partycypacji pozwalające na negocjowanie możliwych do zastosowania w określonej społeczności rozwiązań, które oczywiście będą równocześnie dopuszczalne prawnie³⁰.

Sprawiedliwość naprawcza w obszarze działania administracji publicznej wyrasta z idei wspólnotowości i skutkuje przewróceniem ładu społecznego naruszonego konfliktami wynikłymi w związku z podejmowaniem działań przez organy administracji w indywidualnych sprawach. Pozwala na włączenie adresatów rozstrzygnięć organów administracji w system decydowania o stosowaniu prawa. Swoista rozproszona negocjowalność zachodząca w indywidualnych przypadkach pozwala na korekty tendencji – zarówno na poziomie stanowienia, jak i stosowania norm prawa administracyjnego, które z punktu widzenia dobra wspólnego byłyby niepożądane. W związku z powyższym standard partycypacji społecznej zachodzącej w ramach instytucji sprawiedliwości naprawczej w stosowaniu prawa administracyjnego tworzy dogodne warunki do zrównoważonego rozwoju społecznego.

Restorative justice in the area of administrative law

Abstract

Restorative justice in administrative law involves applying the so-called the so-called alternative methods of dispute resolution (Alternative Dispute Resolution), among others: mediation, negotiation, arbitration or conciliation. The rules of administrative procedure and of litigation in administrative courts provide for relatively deformed means of resolving disputes that arise in relation to the application of administrative norms or in the sphere of public activity regulated by these norms. This, in turn, allows to search for socially effective and legal means of resolving conflicts. Restorative justice as an institution applied in administrative proceedings opens the door for effective application of the law in the individual dimension and supports sustainable social development.

Key words

public administration, restorative justice, mediations, application of administrative law.

Dr hab. Magdalena Tabernacka – adiunkt ze stopniem dr. hab. w Zakładzie Nauki Administracji Instytutu Nauk Administracyjnych na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

Literatura

Consedine J., *Sprawiedliwość naprawcza. Przywrócenie ładu społecznego*, Warszawa 2004

Jeżewski J., *Demokratyczne państwo partii jako przedmiot badań nauki administracji*, [w:] J. Korczak (red.), *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra. hab. Adama Błasia*, Wrocław 2016

³⁰ M. Tabernacka, *Uwarunkowania prowadzenia mediacji z udziałem organów jednostek samorządu terytorialnego* [w:] J. Czapska i M. Szelań-Dylewski (red.), *Mediacja w prawie*, Kraków 2014, s. 244.

- Kmieciak Z., *Mediacja i koncyliacja w prawie administracyjnym*, Kraków 2004
- Kosterska J., *Geografia Med-Arbu, czyli jak alternatywne metody rozwiązywania sporów łączą ludzi w Państwie Środka*, [w:] M. Tabernacka (red.), *Mediacje ponad podziałami*, Wrocław 2013
- Mill J.S., *O związku sprawiedliwości z użytecznością*, [w:] J.S. Mill, *Utylitaryzm. O wolności*, Warszawa 2012
- Murzynowski A., *Instytucja mediacji jako czynnik humanizacji w stosowaniu prawa karnego w Polsce*, [w:] M. Płatek, M. Fajst (red.), *W kręgu kryminologii romantycznej*, Warszawa 2004
- Ostasz L., *Czym jest sprawiedliwość? Punkty widzenia, interpretacje, kryteria, definicja*, Olsztyn 2015
- Płatek M., *Karnoprawne aspekty mowy nienawiści a mediacja. O możliwości spotkania przeciwników*, [w:] M. Tabernacka (red.), *Antropologia mediacji*, Wrocław 2015
- Politowicz K.A., *Mediacje w postępowaniu karnym wykonawczym*, [w:] M. Tabernacka, R. Raszewska-Skałeczka, *Mediacje w społeczeństwie otwartym*, Wrocław 2012
- Sołtysiak P., Wójcicka E., *Mediacja w postępowaniu przed wojewódzkim sądem administracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji AJD W Częstochowie. Gubernaculum et Administratio” 2012, nr 2(6)
- Szpor A., *Perspektywy mediatora w przestrzeni administracji publicznej*, [w:] L. Mazowiecka (red.), *Unijne standardy programów sprawiedliwości naprawczej*, Warszawa 2015
- Sztompka P., *Socjologia*, Kraków 2002
- Tabernacka M., *Bezpośredni udział obywatela w kształtowaniu rozstrzygnięć władz publicznych w postępowaniu mediacyjnym w sferze administracji publicznej jako element funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] J. Blicharz, J. Boć (red.), *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, Wrocław 2009
- Tabernacka M., *Negocjacje i mediacje w sferze publicznej*, Warszawa 2009
- Tabernacka M., *Uwarunkowania prowadzenia mediacji z udziałem organów jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] J. Czapska, M. Szelań-Dylewski (red.), *Mediacja w prawie*, Kraków 2014
- Ziębiński Z., *Sprawiedliwość społeczna jako pojęcie prawne*, Warszawa 1996

