	Data	Numer	Autor
	18/10/ 2016	17/2016	Anna Wąsowska
<h2>Włoskie laboratorium mediacji</h2>			

Synteza:

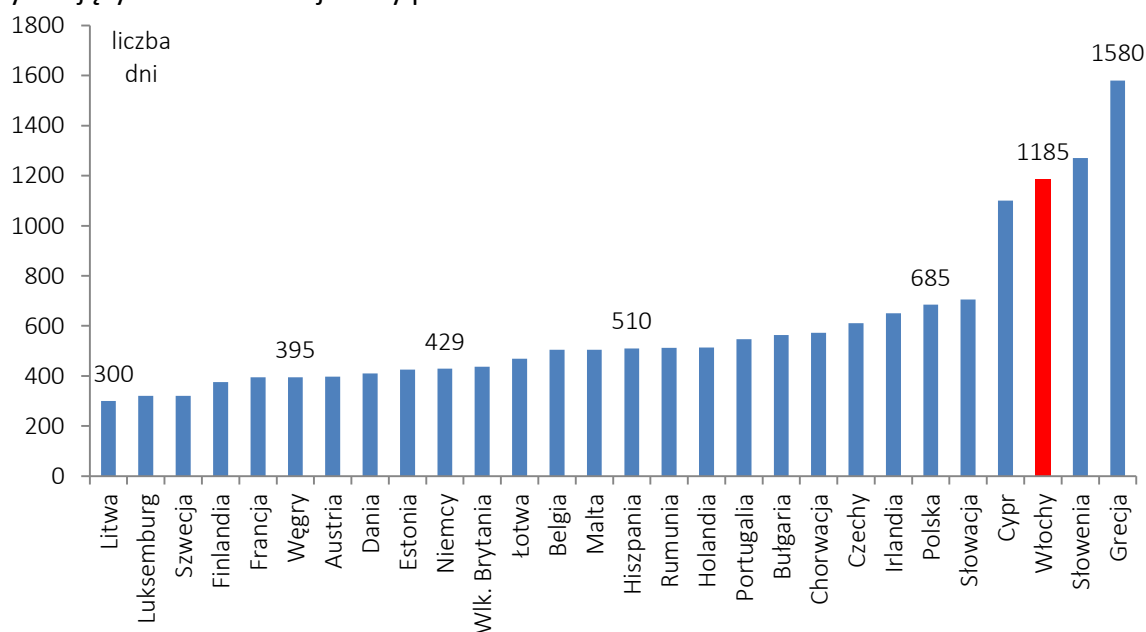
1. Włosi od lat borykają się z problemem przewlekłości postępowania sądowego. Jego przeciętna długość jest obecnie dwukrotnie większa niż średnia w Unii Europejskiej. Notoryczne opóźnienia w wymiarze sprawiedliwości kosztują włoski naród rocznie ok. 1% PKB.
2. Niewydolność włoskiego systemu prawnego nie jest oderwana od innych aspektów funkcjonowania gospodarki i wpływa m.in. na:
 - spadek bezpośrednich inwestycji zagranicznych;
 - niski rozwój rynku kredytowego i wzrost kosztów kredytów, co skutkuje ograniczeniem wzrostu gospodarczego;
 - wielkość firm - długi czas dochodzenia roszczeń i niesprawne sądownictwo pracy nie zachęcają do inwestycji i zwiększania zatrudnienia;
 - kształt rynku pracy, który jest determinowany sprawnością danego okręgu sądowego;
 - liczbę upadłości – długość procedur wpływa na utratę płynności finansowej;
 - przedsiębiorczość i innowacje.
3. Źródła włoskiego problemu upatruje się przede wszystkim w:
 - niepoprawnym funkcjonowaniu procedur naprawczych - reforma wymiaru sprawiedliwości rozpoczęła się od umożliwienia dochodzenia odszkodowań za przewlekłość postępowań sądowych i spowodowała masowe pozwy i dalszą dysfunkcję systemu;
 - nieefektywności sądów, których liczba jest drugą z największych w Europie (złe zarządzanie napływem spraw oraz opóźnienie we wprowadzeniu platformy elektronicznej w sądach);
 - stanie skomplikowania włoskiego ustawodawstwa i jego zmienności;
 - liczbie prawników, która jest dwukrotnie większa niż przeciętna w Europie, jej silnej pozycji we włoskim parlamencie i monopolu prawników we wszystkich formach alternatywnych metod rozwiązywania sporów (ADR).
4. Włoski ustawodawca różnymi sposobami i z różnym skutkiem usiłuje od lat uzdrowić sytuację w wymiarze sprawiedliwości, m.in. eksperymentując z ADR. Jednak całkowicie dobrowolna mediacja nie dała zadowalających wyników. W 2014 r.

prowadzono program zakładający obowiązkowe pierwsze spotkanie mediacyjne w niektórych typach spraw. Rozwiązanie to wskazywane jest przez Parlament Europejski za wzór dla innych krajów doświadczających nieefektywności mediacji dobrowolnej i ciągle zmagających się z problemem przewlekłości postępowań sądowych.

5. Wnioski z lekcji włoskiego ADR:

- sama mediacja nie naprawi wymiaru sprawiedliwości. Potrzeba kompleksowych zmian systemu i naprawienia przyczyn problemów, a nie jedynie niwelowania ich skutków. Mediacja najlepiej działa w zdrowym systemie prawa;
- we Włoszech całkowicie dobrowolna mediacja nie dała zadowalających wyników – ważną rolę powinny odgrywać obowiązkowe pierwsze spotkanie mediacyjne w niektórych typach spraw;
- warto rozważyć pilotażowy kilkuletni program obejmujący pewne kategorie spraw, które stanowią realne obciążenie sądów, a bez szkody dla społeczeństwa i wymiaru sprawiedliwości mogłyby być przekazane do mediacji;
- ważny jest sposób, w jaki wprowadza się mediację do systemu prawa i jakie daje się jej w nim miejsce. Nie można doprowadzić do skonfliktowania ze środowiskiem prawników, a jednocześnie należy nie dopuścić do zmonopolizowania mediacji przez tę grupę zawodową.

Włosi od lat borykają się z problemem przewlekłości postępowania sądowego. Jego przeciętna długość jest obecnie dwukrotnie większa niż średnia w Unii Europejskiej. Ta niedogodność jest kompensowana stosunkowo niskim kosztem obsługi prawnej, wynikającym m.in. z dużej liczby prawników.



Wykres 1. Liczba dni potrzebnych do wyegzekwowania kontraktu (w tym czas procesu sądowego), źródło: World Bank (2015)

Raport Rady Europy dotyczący skuteczności i jakości europejskich systemów prawa *CEPEJ 2014*¹ zauważa ten **problem strukturalny we Włoszech**. I podnosi, że reforma wymiaru sprawiedliwości rozpoczynająca się od umożliwienia dochodzenia odszkodowań za przewlekłość postępowań sądowych spowodowała masowe pozwy i dalszą dysfunkcję systemu². Duży napływ spraw o odszkodowania za przewlekłość postępowania spowodował jeszcze większe obciążenie sądów, co z kolei przyczyniło się do dalszych opóźnień i pociągnęło kolejne skargi za opieszałość w wypłacie odszkodowań. Wspomniany Raport podaje, że 85% spraw zawisłych w sądach wynikało właśnie z niepoprawnego funkcjonowania procedur naprawczych³. To uzasadnia dlaczego Włosi najczęściej w Europie skarżą się na naruszenie prawa do racjonalnego czasu rozpoznania sprawy (art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka)⁴. Notoryczne opóźnienia w wymiarze sprawiedliwości kosztują włoski naród rocznie ok. 1% PKB⁵.

Niewydolność systemu prawnego nie jest oderwana od innych aspektów funkcjonowania państwa i gospodarki. Według *International Monetary Fund* ma bezpośredni wpływ m.in. na⁶:

- spadek bezpośrednich inwestycji zagranicznych;
- niski rozwój rynku kredytowego i wzrost kosztów kredytów, co skutkuje ograniczeniem wzrostu gospodarczego;
- wielkość firm - długi czas dochodzenia roszczeń i niesprawne sądownictwo pracy nie zachęcają do inwestycji i zwiększania zatrudnienia;
- kształt rynku pracy, który jest determinowany sprawnością danego okręgu sądowego;
- liczbę upadłości – długość procedur wpływa na utratę płynności finansowej;
- przedsiębiorczość i innowacje.

Włoski ustawodawca różnymi sposobami i z różnym skutkiem usiłuje od lat uzdrowić sytuację w wymiarze sprawiedliwości. I tak m.in., wprowadzono pilotażowy projekt naprawczy „**Program Sztrasburski dla sądu w Turynie**”, który w ciągu 5 lat zredukował obciążenie tamtejszego sądu o 27%. Program zakładał m.in.:

- stałe monitorowanie i kategoryzowanie spraw ze względu na długość trwania i rodzaj;
- ujednoczenie praktyki sądu poprzez: zaktywizowanie stron w postępowaniu; restrykcyjne zasady odraczania rozpraw; promowanie mediacji; efektywne zasady w kwestii dowodów i świadków; zapewnienie sprawności działania ekspertów; ściśle uzasadnienia do wyroków.

¹ *European Commission for the Efficiency of Justice:*

http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport_2014_en.pdf

² *The Pinto Law (Law No. 89/2001). International Monetary Fund' Working Paper: "Judicial System Reform in Italy—A Key to Growth", 2014, p.10.*

³ *CEPEJ Report, p.188.*

⁴ jw.

⁵ *Di Giuseppe De Palo: "Mandatory mediation is back in Italy with new parliamentary rules":*

<http://www.mondoadr.it/cms/articoli/mandatory-mediation-italy-parliamentary-rules.html>

⁶ *International Monetary Fund' Working Paper: "Judicial System Reform in Italy—A Key to Growth", 2014.*

Poza pilotażowymi programami o lokalnym zasięgu wprowadzono także szereg reform⁷ na skalę ogólnokrajową, dotyczących m.in.:

- opłat sądowych - znacznie je podwyższono, gdyż były wielokrotnie niższe niż w innych krajach UE, co powodowało duży napływ spraw, a w żaden sposób nie rekompensowało wysokiego obciążenia skarbu państwa,
- postępowania apelacyjnego i kasacyjnego⁸ – wprowadzono restrykcje w postępowaniu odwoławczym i kasacji, do których wcześniej dostęp był praktycznie nieograniczony. Napływ spraw w sądach I i II instancji był zbliżony. Stan ten mógł wynikać z dużej liczby (dwukrotnie większej niż np. we Francji) zmian wyroków sądów niższej instancji przez sądy apelacyjne, co z kolei wskazywało na niski poziom sądownictwa w I instancji i zachęcało do apelacji. Usunięto także możliwość bezpośredniego odwołania po I instancji do sądu kasacyjnego,
- ujednolicenia stawek prawników procesowych (w 2012 r.),
- usprawnienia administracji w sądach m.in. poprzez zatrudnienia pracowników wspomagających sędziów⁹,
- elektroniczną platformę dla sądów (2014 r.)¹⁰.

Przed wszystkim jednak Włosi, zachęteni efektywnością mediacji (tabela nr 1), **eksperymentowali z alternatywnymi metodami rozwiązywania sporów** (ang. *Alternative Dispute Resolution „ADR”*).

Tabela nr 1 - Efektywność mediacji w porównaniu z postępowaniem sądowym i arbitrażem w Unii Europejskiej – porównanie dla spraw o wartości przedmiotu sporu 200 000 euro (2010 r.)¹¹.

Wartość przedmiotu sporu	Postępowanie sądowe			Mediacja		
	Czas (dni)	Koszt w EUR	Koszt jako % wartości przedmiotu sporu	Czas (dni)	Koszt w EUR	Koszt jako % wartości przedmiotu sporu
€ 200 000						
Włochy	2205	19 527	9,8	47	17 000	8,5
Polska	540	47 000	23,5	42	10 000	5,0
Średnia w UE	697	25 337	13,0	87	9 488	4,7

Tabela nr 2 – etapy wprowadzania mediacji we Włoszech.

⁷ International Monetary Fund' Working Paper: "Judicial System Reform in Italy—A Key to Growth", 2014, p. 6-7

⁸ Obciążenie sądu kasacyjnego poza jego łatwo dostępnością wynikało z konieczności orzekania w konfliktach norm prawnych spowodowanych częstymi zmianami prawa.

⁹ "Decreto del Fare" (Law 98/2013, August 2013)

¹⁰ Ustawa z 30.06.2014 r. nr 90/2014 „Processo civile telematico”.

¹¹ The Cost of Non ADR – Surveying and Showing the Actual Costs of Intra-Community Commercial Litigation (2010), http://www.adrcenter.com/jamsinternational/civiljustice/Survey_Data_Report.pdf.

Lata	Pozycja mediacji w systemie prawa	Dodatkowe informacje
do 2004 r.	nieobowiązkowa mediacja	niski poziom stosowania mediacji
2005-2010	nieobowiązkowa mediacja z zachętami i standardami jakości	niski poziom stosowania mediacji
03.2011-10.2012	całkowicie obowiązkowa mediacja ¹²	<ul style="list-style-type: none"> • obowiązkowa mediacja w niektórych typach spraw cywilnych i gospodarczych: bankowych, ubezpieczeniowych, wynikających z praktyk medycznych, itp.; • wprowadzona rozporządzeniem rządowym, a nie ustawą, co wywołało sprzeciw części środowiska prawniczego, a w rezultacie doprowadziło do uznania niekonstytucyjności tego rozwiązania (10.2012 r.); • sama kwestia obligatoryjności mediacji nie była przedmiotem rozstrzygnięcia włoskiego Trybunału Konstytucyjnego w 2012 r., a jedynie okoliczność jej wprowadzenia aktem niższej rangi, niż ustawa¹³.
2013 r.	nieobowiązkowa mediacja	<ul style="list-style-type: none"> • zawieszono wszelkie obligatoryjne mediacje; • odnotowano masowe zaprzestanie mediacji dobrowolnych.
08.2014-08.2017	pilotażowy program częściowo obowiązkowej mediacji	<ul style="list-style-type: none"> • obowiązkowe (pod rygorem sankcji) i nieodpłatne dla stron pierwsze spotkanie mediacyjne w niektórych sprawach cywilnych i gospodarczych, tj.: bankowe, ubezpieczeniowe, o podział majątku, spadki, sprawy rodzinne, mieszkaniowe, wynikające z najmu, medyczne, itp.; • spory wynikające z wypadku drogowego są wyłączone z obowiązkowej mediacji i podlegają tzw. asystowanym negocjacom; • jeśli strony zakończą spór przy pomocy mediacji, mają z tego tytułu korzyści fiskalne; • za opłatą nominalną strony mogą wycofać się na wstępnym etapie z mediacji, jeśli uznają ugodę za niepożądaną, • strony mogą się wycofać z mediacji także, jeśli uznają, że mediator nie spełnia swej roli, jednak wtedy mediator ma prawo zaproponować rozwiązanie sporu i jeśli zostanie ono odrzucone i sprawa trafi do sądu, a następnie sąd uzna je za właściwe, wówczas nawet strona, która wygra sprawę, a odrzuciła rozwiązanie

¹² Legislative Decree 4 March 2010 No. 28

¹³ Di Giuseppe De Palo: "Italians Do It Longer, Too: A Machiavellian Saga in ADR, or Just Lawyers Without a Plan?":

<http://www.mondoadr.it/cms/articoli/italians-longer-machiavellian-saga-adr-lawyers-plan.html>

		<p>mediatora jest zobowiązana ponieść wszystkie koszty mediacji i postępowania oraz tzw. opłatę wyrównawczą (wł. <i>contributo unificato</i>);</p> <ul style="list-style-type: none"> • udział prawników w mediacji jest obowiązkowy; • prawnicy z mocy prawa są mediatorami; • prawnicy muszą na piśmie poinformować klientów o możliwości rozwiązania sporu przy użyciu mediacji, o korzyściach (oszczędnościach) wynikających z zastosowania mediacji oraz o okolicznościach, w których mediacja jest obowiązkowym etapem; • mediacja jest poufna; nie można powoływać się w sądzie na ustalenia z mediacji; mediator nie może być świadkiem w sprawie; • ośrodki mediacyjne są publiczne i prywatne i muszą być zarejestrowane w Ministerstwie Sprawiedliwości; Narodowe Zrzeszenie Prawników może ustanawiać ośrodki mediacyjne w każdym sądzie, a inne organizacje (np. izby handlowe) tylko w zakresie swoich kompetencji; • osoby, którym przysługuje zwolnienie z kosztów sądowych są zwolnione z kosztów mediacji; • strony wybierają ośrodek mediacyjny działający w mieście, w którym jeśli dojdzie do procesu działa sąd właściwy do rozpoznawania sprawy, a ten ośrodek wyznacza im mediatora; • ugoda mediacyjna zawarta przez strony, podpisana przez reprezentujących je prawników oraz zaakceptowana przez właściwy sąd jest tytułem wykonawczym.
--	--	---

Tabela nr 3 – pokazuje ilość spraw w sądach, liczbę mediacji sądowych, przeciętny czas egzekwowania umowy i pozycję w tym zakresie w rankingu „Doing Business” dla Włoch¹⁴.

lata	2013	2014	2015	2016
Pozycja mediacji	nieobowiązkowa mediacja	obowiązkowe spotkanie mediacyjne		
Lokata w rankingu DB pod względem efektywności egzekwowania kontraktu	160/185	103/189	124/189	111/189
Średnia długość egzekwowania	1210	1185	1185	1120 ¹⁵

¹⁴ Dane ze strony World Bank Group:

<http://www.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business>

¹⁵ Przeciętna długość postępowania sądowego w krajach OECD (*high income*) to 538 dni.

kontraktu (w dniach)				
Liczba spraw cywilnych w sądach (mln)¹⁶	2,813	2,671	2,300	
Liczba mediacji sądowych¹⁷	41 604	179 587 (+332%)	200 000 (+11%)	

Polska natomiast pod względem efektywności egzekwowania kontraktu zajmowała w Rankingu *Doing Business* w tym samym czasie pozycję między 52-56, zaś średnia długość egzekwowania kontraktu wynosiła 685 dni.

Poddając analizie włoski sposób na reformę sądów, warto zastanowić się nad przyczyną powstania samego problemu. **Znaczące jest bowiem dlaczego spadkobierca takiej spuścizny jak rzymska szkoła prawa doprowadził do zapaści wymiar sprawiedliwości.**

Przyczyn z pewnością jest wiele. Kwestią pierwszorzędą jest nieefektywność sądów, których *nota bene* liczba jest drugą z największych w Europie (niemal dwukrotnie większa niż we Francji czy Niemczech¹⁸). Raport *Doing Business 2016* ocenił jakość procesu sądowego we Włoszech na 13 punktów z 18 możliwych¹⁹, z czego jedynie w zakresie ADR Włosi otrzymali maksymalną lokatę. Raport wskazuje ponadto, że na przestrzeni ostatnich 5 lat największe postępy uczyniły kraje, które wprowadziły osobne sądy gospodarcze, **zarządzanie napływem spraw oraz platformę elektroniczną w sądach**. Dziedziny te pokrywają się zakresem, w którym włoskie prawo zostało najniżej ocenione i powinny wytyczać kierunek dalszych reform.

Nie bez znaczenia jest też stan **skomplikowania włoskiego ustawodawstwa i jego zmienność**. Same tylko przepisy regulujące ADR są zawarte w kilku aktach normatywnych różnych rzędów (ustawy i rozporządzenia). Powoduje to zawiłości i utrudnienia w dochodzeniu roszczeń np. dodatkowe opóźnienia, gdy sprawa zostanie niewłaściwie zakwalifikowana. Stanowi to także pole do nadużyć.

Pojawiają się też głosy, które upatrują źródła przeciążenia włoskiego wymiaru sprawiedliwości w **liczbie prawników w tym kraju**. Jest ona bowiem dwukrotnie większa niż przeciętna w Europie i kilkukrotnie większa niż np. we Francji czy w Niemczech²⁰. Zrozumiałe jest, że tak liczna grupa społeczna **szuka uzasadnienia dla swoich usług, a znajomość prawa, procedur oraz liczna reprezentacja w Parlamencie stanowią na jej korzyść**. Także międzynarodowi obserwatorzy²¹ zwracają uwagę, że dla umocnienia pozycji mediacji we Włoszech wskazana byłaby **rezygnacja z obowiązku uczestniczenia w niej prawników**. Jest to typowo włoskie rozwiązanie, niewystępujące nigdzie indziej. To także powoduje, że we Włoszech **mediacja jest prawie dwukrotnie droższa niż średnio w pozostałych krajach Unii**

¹⁶ Dane ADR Center "The Italian Mediation Model" z konferencji zorganizowanej przez Centrum Mediacji LEWIATAN i Fundację FORUM OBYWATELSKIEGO ROZWOJU w Warszawie dn. 28.10.2015 r. „Mediacja jako nowa kategoria w działalności prawniczej”

¹⁷ jw.

¹⁸ Włochy – 1231, Francja – 778, Niemcy - 765, *European Commission for the Efficiency of Justice*: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport_2014_en.pdf

¹⁹ http://www.doingbusiness.org/reports/global-reports/~/_media/giawb/doing%20business/documents/profiles/country/ITA.pdf

²⁰ Ok. 380 prawników na 100 000 mieszkańców (CEPEJ, 2014):

http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport_2014_en.pdf

²¹ *International Monetary Fund*

Europejskiej²². Ponadto, instytucja mediacji w tamtejszym środowisku prawniczym uważana jest za zagrożenie dla dochodów prawników procesowych. Stąd ich starania najpierw o zmonopolizowanie rynku mediacyjnego, przez zreferowanie obowiązkowego udziału prawników w mediacji, a następnie wprowadzenie tzw. „asystowanych negocjacji”, czyli krypto rozwiązania, które faktycznie jeszcze bardziej obciąża sądy (o czym niżej). Sprawa jest istotna dla włoskiego środowiska prawniczego, gdyż dochody z mediacji stanowią ok. jednej trzeciej wszystkich dochodów izb prawniczych. Przedstawia się nawet „machiawiellistyczną wizję” o celowym działaniu prawników, których **nadrepzentacja w społeczeństwie nie daje wystarczającego źródła utrzymania dla całego środowiska i którzy dążą do obalenia całego systemu ADR**²³ i zablokowania wymiaru sprawiedliwości. Co miałyby w efekcie doprowadzić do interwencji państwa i pozyskania wsparcia finansowego, które utrzymałoby wszystkich prawników²⁴.

Stanu włoskiego wymiaru sprawiedliwości najlepiej dowodzi fakt, iż specjaliści od rozwiązywania sporów są przy tym sami mocno skonfliktowani. A ich spór dotyczący regulacji ADR już zawisł przed sądem. Jedna strona broni mediacji i są to mediatorzy zrzeszeni w lokalnych izbach prawniczych, którzy działają na zasadach neutralności. Natomiast ich przeciwnicy to radcy-mediatorzy zrzeszeni w Narodowym Stowarzyszeniu Prawników. Ta druga grupa doprowadziła do uchwalenia ustawy²⁵, która *de facto* uniemożliwia działalność mediacyjną pierwszej grupy i praktycznie zrównuje mediację z tzw. „asystowanymi negocjacjami”, czyli negocjacjami z udziałem prawników. Ta instytucja jest korzystniejsza dla prawników procesowych, którzy kuszą klientów szybkością postępowania. W przypadku bowiem zawarcia przez strony porozumienia i podpisania go przez asystujących prawników, staje się ono tytułem wykonawczym bez konieczności aprobaty sądu. Takie rozwiązanie można stosować do wszystkich spraw cywilnych, a jest warunkiem koniecznym poprzedzającym postępowanie w sprawach innych niż te, których dotyczy obowiązkowe spotkanie mediacyjne (np. w sprawach wypadków drogowych). Jednakże, jak się dotychczas okazuje, jest to po prostu nieefektywne. Od początku działania tej instytucji znacząco wzrosło obciążenie sądów sprawami wynikającymi z nieudanych „asystowanych negocjacji”²⁶. Budzi ono ponadto wiele zastrzeżeń. **Niepokojący jest tu fakt monopolu prawników we wszystkich formach ADR (mediacji i tzw. „asystowanych negocjacji”)**. Podnoszony jest także zarzut niekonstytucyjności tej ustawy. Instytucja ta weszła do systemu prawa jako silnie lobbowana przez prawników, którzy mają dużą reprezentację we włoskim Parlamencie i próbują jeszcze dodatkowo wzmacniać swoją pozycję m.in. kosztem mediacji. Pojawiła się nawet nieudana próba ustanowienia „asystowanych negocjacji” alternatywą wobec mediacji, czyli alternatywą dla alternatywy wobec sądu²⁷. Proceder ten nazywany jest we włoskiej prasie „sterylizacją mediacji”²⁸.

Jakie zatem można wyciągnąć wnioski z włoskiej lekcji ADR, w której to same organizacje mediacyjne są skonfliktowane bratobójczą walką i szukają rozwiązania własnego sporu w sądzie?

²² Patrz Tabela nr 1.

²³ Ang. *Alternative Dispute Resilution* – Alternatywne Metody Rozwiązywania Sporów (tj. pozasądowe).

²⁴ Di Giuseppe De Palo: *“Italians Do It Longer: A Machiavellian Saga in ADR, or Just Lawyers Without a Plan?”*, jw.

²⁵ Nr 139/2014

²⁶ *International Monetary Fund Report No 14/284, Italy selected issue, 08.2014:*

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr14284.pdf>

²⁷ *Legislatura 17^a - 2^a Commissione permanente - Resoconto sommario nr 148 z 01.10.2014*

<http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=17&id=803975>

²⁸ Di Giuseppe De Palo: *Il Sole 24 Ore, September 16, 2014, p. 39*

Abstrahując od skomplikowania całego włoskiego systemu ADR, aktualnie obowiązujące rozwiązanie w kwestii samej mediacji – czyli obowiązkowe pierwsze spotkanie mediacyjne w niektórych typach spraw - wydaje się być dotychczas najlepszym kompromisem. Spełnia bowiem swoje zadanie, czyli odciąża sądy. Co ważne, spotyka się też z przychylnością większości prawników. Komentatorzy przewidują jeszcze większą jego skuteczność niż poprzedniego reżimu całkowicie obowiązkowej mediacji. Dotychczasowe statystyki wykazują, że **50% spraw, które po pierwszym obowiązkowym spotkaniu mediacyjnym były rozpoznawane w mediacji, kończyło się ugodą**. Waga tego doskonałego wyniku jest tak istotna, gdyż mediacje te są inicjowane przymusowo, więc strony wcześniej nie zakładały możliwości porozumienia. **Zatem, gdyby nie pierwsze obowiązkowe spotkanie mediacyjne, tych porozumień by nie było**. Szacunki Parlamentu Europejskiego wśród 28 krajów Unii wskazują, że aby wyrównać straty procesowe spowodowane przedłużeniem postępowania w związku z podjęciem nieudanej próby mediacji, potrzebna jest jej 25% skuteczność w pozostałych sprawach. Stąd też włoskie rozwiązanie wskazywane jest za wzór dla innych krajów doświadczających nieefektywności mediacji dobrowolnej i ciągle zmagających się z problemem przewlekłości postępowań sądowych²⁹.

Ponadto we Włoszech całkowicie dobrowolna mediacja nie dała zadowalających wyników. Podobnie w Polsce, gdzie dotychczasowa popularność mediacji jest znikoma i oscyluje w granicach błędu statystycznego (poniżej 1% w sprawach gospodarczych)³⁰. Nasze społeczeństwo z różnych przyczyn³¹ masowo wybiera dążenie do wyroku sądu i nie decyduje się na szukanie rozwiązania dostosowanego do własnych potrzeb przy użyciu mediacji.

Dlatego też dalej borykamy się z objawami nieefektywności systemu prawa:

- długim terminem rozpoznawania spraw przez sądy (w Polsce średnio 540 dni³² plus 145 dni - przeciętny czas wykonania wyroku sądowego³³),
- wzrostem kosztów przewlekającego się postępowania³⁴,
- wzrostem kosztów odszkodowań wypłacanych za przewlekłość postępowania³⁵,
- spadkiem zaufania zagranicznych inwestorów do możliwości polskiego wymiaru sprawiedliwości, a co za tym idzie lokowaniem inwestycji w ościennych jurysdykcjach, i w konsekwencji mniejszymi możliwościami rozwoju gospodarczego³⁶,
- spadkiem zaufania społeczeństwa do wymiaru sprawiedliwości i dalszą deprecjacją zaufania społecznego³⁷.

²⁹ *International Monetary Fund Report No 14/284, Italy selected issue, 08.2014*

³⁰ Anna Wąsowska Analiza FOR nr 5/2015: „Mediacja szansą na usprawnienie wymiaru sprawiedliwości”, str. 8, jw.

³¹ jw. str. 5 i nast.

³² *The Cost of Non ADR – Surveying and Showing the Actual Costs of Intra-Community Commercial Litigation* (2010), http://www.adrcenter.com/jamsinternational/civiljustice/Survey_Data_Report.pdf.

³³ Raport Doing Business 2015, www.doingbusiness.org/reports

³⁴ Anna Wąsowska Analiza FOR nr 5/2015: „Mediacja szansą na usprawnienie wymiaru sprawiedliwości”, str. 8:

<http://www.for.org.pl/pl/a/3503,Analiza-52014>

³⁵ j.w.

³⁶ Raport FOR „Następne 25 lat. Jakie reformy musimy przeprowadzić by dogonić zachód”, str. 109, 121 i 128.

³⁷ Anna Wąsowska Analiza FOR nr 14/2015: „Mediacja z korzyścią dla przedsiębiorców, prawników i społeczeństwa obywatelskiego.”:

<http://www.for.org.pl/pl/a/3657,Analiza-142015-Mediacja-z-korzyscia-dla-przedsiębiorcow-prawnikow-i-społeczeństwa-obywatelskiego>

Co istotne, nie podważa się przy tym korzyści płynących z mediacji:

- jest 13 razy szybsza i pięciokrotnie tańsza od postępowania sądowego (a 8 razy szybsza i pięciokrotnie tańsza od postępowania arbitrażowego)³⁸,
- daje wpływ na rozstrzygnięcie sporu, co nie sposób osiągnąć decydując się na drogę sądową czy arbitraż,
- umożliwia dalsze zachowanie relacji, jest to wartość dodana, praktycznie nie do osiągnięcia w procesie czy arbitrażu.

Jak pokazuje włoski przykład, nie bez znaczenia jest także sposób, w jaki wprowadza się mediację do systemu prawa i jakie daje się jej w nim miejsce. **Ważne jest, aby nie doprowadzić do skonfliktowania ze środowiskiem prawników, których spory były dotychczas wyłączną domeną**, a z drugiej strony, aby nie dopuścić do zmonopolizowania mediacji przez tę grupę zawodową, gdyż jak pokazują włoskie doświadczenia i co potwierdzają niezależni eksperci³⁹, jest to rozwiązanie niepożądane. Środowisko prawnicze, w odróżnieniu od dopiero powstającego grona mediatorów, jest dobrze zorganizowane i skonsolidowane chęcią ochrony swoich interesów. Natomiast mediacja jako instytucja korzystna najbardziej dla odbiorców – bo oszczędzają czas i pieniądze oraz dla Państwa – bo zmniejsza obciążenie sądów, skraca czas postępowania, a tym samym zmniejsza liczbę skarg na przewlekłość postępowania oraz odszkodowań z tego tytułu, nie ma silnego i zorganizowanego środowiska, które wspomogłoby ją na początkowym etapie. Dlatego tak ważne jest stworzenie dogodnych warunków dla rozwoju środowiska profesjonalnych mediatorów (prawników i osób, które prawnikami nie są), których usługi będą stanowiły narzędzie wspomagające pracę prawników procesowych i sądów. Nieocenione będzie tu wsparcie i wytyczanie zasad współpracy ze strony środowiska sędziowskiego.

Ważnym wnioskiem z lekcji włoskiego ADR jest też fakt, że sama mediacja nie naprawi wymiaru sprawiedliwości. Bez kompleksowych zmian systemu i naprawienia przyczyn problemów, a nie jedynie niwelowania ich skutków, nie jest możliwe sprawne działanie sądownictwa. Jak wykazują eksperci⁴⁰ mediacja najlepiej działa w zdrowym systemie prawa. Ostatnie zmiany legislacyjne⁴¹ wskazują, że polski ustawodawca z jednej strony dostrzega potencjał mediacji w usprawnianiu wymiaru sprawiedliwości, a z drugiej strony widzi także niską efektywność dotychczasowego rozwiązania w formie klasycznej mediacji. Rozszerzono dlatego obowiązek informacyjny sądu i pośrednio prawników. Wprowadzona została specjalizacja mediatorów i przyznano im uprawnienia do wysunięcia własnej propozycji rozwiązania sporu (w pewnych sytuacjach). Przy czym ciężar większości tych zmian został nałożony przede wszystkim na sądy. Nie poszła za tym jednak żadna forma rekompensaty za zaangażowanie sędziów. Widocznie przyjęto, że wystarczającą rekompensatą będzie zmniejszenie liczby spraw w sądach. Zaniechano także wprowadzenia znaczących zachęt o charakterze ekonomicznym dla stron. Natomiast kampania informacyjna była praktycznie niezauważalna, a jest to kwestia kluczowa dla rozpowszechnienia stosowania mediacji. Dotychczasowe zmiany prawdopodobnie spowodują nieznaczne zwiększenie liczby mediacji.

³⁸iw., str. 2 i 3.

³⁹ International Monetary Fund Report No 14/284, Italy selected issue, 08.2014

⁴⁰ International Monetary Fund Report No 14/284, Italy selected issue, 08.2014: p. 11, iw.

⁴¹ Tj. ustawa z dnia 10 września 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wspieraniem polubownych metod rozwiązywania sporów (Dz.U. 2015 poz. 1595) oraz ustawa o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym z dnia 05.08.2015 r. (Dz. U. 2015 poz. 1348).



Jednak nie są one na tyle istotne, aby wzrost liczby mediacji skutecznie odciążył sądy. Zatem aby nie skazywać mediacji na odgrywanie jedynie peryferyjnej roli w wymiarze sprawiedliwości i efektywnie wykorzystać jej potencjał, warto dostrzec to, co we Włoszech zadziałało i rozważyć na przykład pilotażowy kilkuletni program obejmujący pewne kategorie spraw, które stanowią realne obciążenie sądów, a bez szkody dla społeczeństwa i wymiaru sprawiedliwości mogłyby być przekazane do mediacji.

Forum Obywatelskiego Rozwoju

FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązującego i planowanego prawa w kierunku wolnościowym.

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa.

Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w Internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

Wspieraj nas!

Pomóż nam chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym.

Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wytężonego i skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, poprzyj nasze działania swoim darem pieniężnym. Twój dar umożliwia nam działalność oraz potwierdza słuszność i skuteczność naszego wysiłku. Każda darowizna jest dla nas ważna. Potrzebujemy zwłaszcza regularnego wsparcia. Zachęcamy do dokonywania nawet niewielkich, lecz regularnych wpłat.

Już dziś pomóż nam chronić wolność - obdarz nas swoim wsparciem i zaufaniem.

Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629

KONTAKT DO AUTORA



Anna Wąsowska
Prawnik, Mediator
e-mail: biuro@mediator-warszawa.com.pl

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR
ul. Ignacego Krasickiego 9A · 02-628 Warszawa · tel. +48 22 628 85 11, +48 726 621 240
e-mail: info@for.org.pl · www.for.org.pl

[f/FundacjaFOR](https://www.facebook.com/FundacjaFOR) · [t/FundacjaFOR](https://twitter.com/FundacjaFOR)