



**Instytut Legislacji i Prac Parlamentarnych
Naczelnej Rady Adwokackiej**

ul. Świętojerska 16, 00-202 Warszawa
tel. 22 505 25 02, fax 22 505 08
e-mail: nra@nra.pl www.nra.pl

Warszawa, dnia 10 lutego 2025 r.

NRA.018-CM.4.2025

Opinia Centrum Mediacji przy Naczelnej Radzie Adwokackiej i

Centrum Mediacji przy Izbie Adwokackiej we Wrocławiu

**do projektu oceny funkcjonowania ustawy z dnia 10 września 2015 r. o zmianie niektórych
ustaw w związku ze wspieraniem polubownych metod rozwiązywania sporów (Dz. U. z 2015 r.
poz. 1595).**

I. Przedmiot opinii

Przedmiotem niniejszej opinii jest projekt oceny funkcjonowania ustawy z dnia 10 września 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wspieraniem polubownych metod rozwiązywania sporów (Dz. U. z 2015 r. poz. 1595, dalej: „uADR”), w związku upływem 10 lat od jej wejścia w życie. Przygotowanie oceny funkcjonowania przepisów uADR wynika z Oceny Skutków Regulacji (OSR), jaką przyjęła Rada Ministrów w 2015 roku¹. Przedstawiony do zaopiniowania projekt funkcjonowania w/w uADR (dalej: „Projekt”) został przygotowany na podstawie odpowiedzi ankietowych udzielonych przez sądy oraz ośrodki mediacyjne, a także informacji Ministerstwa Sprawiedliwości oraz danych ogólnodostępnych.

Celem Projektu jest podsumowanie wprowadzonych uADR zmian w polskim prawie w zakresie wykorzystania alternatywnych do sądowych metod rozwiązywania sporów, w

¹ Na podstawie § 152 ust. 1 pkt 2 Regulaminu pracy Rady Ministrów, członek Rady Ministrów właściwy w sprawach regulowanych danym aktem normatywnym przygotowuje ocenę jego funkcjonowania, zwaną dalej „OSR *ex-post*” jeżeli m.in. wynika to z OSR projektu aktu normatywnego przyjętego przez Radę Ministrów (tzw. „OSR *ex-ante*”) - Uchwała Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. 2013, poz. 979).

szczegółności mediacji. Wprowadzone ułatwienia miały na celu zwiększenie liczby postępowań mediacyjnych oraz obniżenie kosztów sporów, które obciążały zarówno obywateli, jak i państwo. Jak wskazywali projektodawcy proponowanych wówczas rozwiązań prawnych w OSR *ex-ante*: „Szersze wykorzystanie mediacji umożliwi stronom sporu zakończenie konfliktu w tańszy, szybszy i mniej sformalizowany sposób niż na drodze sądowej”. Pożądanym efektem nowej regulacji miał być wzrost liczby postępowań mediacyjnych podejmowanych ze skierowania sądu lub na skutek umowy stron. Jednocześnie podkreślano, że zamierzeniem uADR miało być podniesienie stopnia świadomości stron sporu co do możliwości porozumienia się w drodze ugody jeszcze przed wytoczeniem powództwa oraz we wstępnej fazie postępowania sądowego.

W Projekcie przedstawiono ogólne założenia uADR w odniesieniu do mediacji oraz arbitrażu, wskazano podmioty na które w/w ustawa oddziałuje, a następnie omówiono zakładane cele oraz stopień ich realizacji. Wnioski zostały ujęte w sposób ogólny, na podstawie danych statystycznych, w dalszej natomiast części Projektu, odniesiono się do poszczególnych rozwiązań prawnych wprowadzonych w/w uADR.

II. Uwagi ogólne

Zgodzić się należy z przedstawionymi danymi statystycznymi wskazującymi na wciąż niski odsetek spraw kierowanych do mediacji, jak i spraw zakończonych ugodą zatwierdzoną przez sąd. Wypada jednocześnie zauważyć, że obraz przedstawiający dane statystyczne na temat liczby przeprowadzonych mediacji jest wyraźnie zniekształcony z uwagi na mediacje prowadzone przez Sąd Polubowny przy KNF. Podobnie - co nie zostało ujęte w Projekcie – statystyki zawyżają mediacje prowadzone przez Sąd Polubowny przy Prokuraturii Generalnej RP. Oznacza to, że wprowadzone ustawą z 2015 roku zmiany, nie przyniosły zamierzonego efektu.

Konieczne byłoby wzmożenie działań informacyjnych, edukacyjnych oraz zmian legislacyjnych, które pozwoliłyby na efektywne wykorzystanie mediacji. W ramach zorganizowanego we wrześniu 2024 roku przez Kierownictwo Ministerstwa Sprawiedliwości spotkania z przedstawicielami środowiska mediacyjnego - *Otwarty dialog na rzecz mediacji*, zgłaszane były liczne postulaty. W ocenie opiniujących, należałoby rozważyć powrót do koncepcji mediacji obligatoryjnych w niektórych typach spraw (np. rodzinnych). Alternatywnym

rozwiązaniem jest wprowadzenie przynajmniej obligatoryjnych spotkań informacyjnych i w tym zakresie wzmocnienie współpracy sądów z mediatorami.

III. Uwagi szczegółowe

1. W **punkcie 1 Projektu** znalazło się podsumowanie dot. praktyki stosowania przepisu **art. 187 § 1 pkt k.p.c.**² w zakresie informowania sądu w pozwie czy strony podjęły **próbę mediacji** lub innego pozasądowego sposobu rozwiązania sporu, a w przypadku, gdy takich prób nie podjęto, wyjaśnienie przyczyn ich niepodjęcia. Niezależnie od pozytywnej oceny wprowadzenia samego przepisu, podkreślenia wymaga, że praktyka jego stosowania była zróżnicowana zarówno przez sądy, jak i strony inicjujące postępowanie sądowe w wyniku złożonego pozwu. W przeważającej większości spraw to sądy nie egzekwowały od powodów (stron) informacji czy takie próby faktycznie miały miejsce, przyjmując za dostatecznie wyjaśnienie jednozdaniowe stwierdzenie, że złożona została reklamacja, ostateczne wezwanie do zapłaty czy podjęto bezskuteczne rozmowy. W ocenie opiniujących przepis ten stał się martwą literą prawa.
2. W **punkcie 2 Projektu** mowa jest o praktyce stosowania **art. 183[8] § 4 k.p.c.**, w świetle którego przewodniczący może wezwać strony do udziału w **spotkaniu informacyjnym** dotyczącym polubownych metod rozwiązywania sporów, w szczególności mediacji. Diagnoza sytuacji zawarta w Projekcie jest zbyt optymistyczna. Brak wyraźnej współpracy między sądami a mediatorami, a przede wszystkim brak praktyki stosowania przez sądy **art. 183[8] § 6 k.p.c.**, w którym mowa o możliwości **obciążenia przez sąd strony kosztami nakazanego stawiennictwa** poniesionymi przez stronę przeciwną, jeżeli strona bez uzasadnienia nie stawia się na spotkanie informacyjne lub posiedzenie niejawne (**punkt 14 Projektu**) – powoduje, że przepis ten jest iluzoryczny. W Projekcie słusznie dostrzeżono, że udział mediatorów w spotkaniach informacyjnych miał charakter społeczny i prowadzony był *pro bono*, a w braku kooperacji ze strony sądów (wynikającej z podważania przez sądy sensu mediacji lub niewiary w jej efektywność), mediatorzy stracili entuzjazm. Zasugerowane rozwiązanie co do wynagrodzenia za prowadzenie takich spotkań albo zmiany legislacyjnej, polegającej na obligatoryjnym kierowaniu stron do mediacji, które przynajmniej znajdowałoby się w

² Ustawa z dnia 17 listopada 1964 roku – Kodeks postępowania cywilnego (tj. Dz. U. z 2024 r., poz. 1568), zwana dalej: „k.p.c.”

pouczeniu wysyłanym do stron, byłoby słusznym. Argument, że możliwość „karania burzy motywację stron” i jest sprzeczne z zasadą dobrowolności, jest błędny. Skoro strony są już „w procesie”, winny stosować się do przepisów postępowania. Jednocześnie należy odróżnić spotkanie informacyjne od spotkania mediacyjnego, co niekiedy nie jest dostatecznie rozumiane. Dodatkowo należy podkreślić, że w OSR *ex-post* w ogóle pominięto potencjalnie silniejsze oddziaływanie, jakie może dać posiedzenie niejawne prowadzone przez sędziego na podstawie art. 183[8] § 5 k.p.c., niż posiedzenie informacyjne z § 4 tego artykułu, zwłaszcza w tych sądach, gdzie na pierwszą rozprawę czeka się kilka miesięcy. Praktyka stosowania tego przepisu przez sądy jest niewielka, niestety nie zostało to ujęte w żadnych statystykach w Projekcie.

3. Zgodzić się należy z oceną funkcjonowania art. 183[8] § 1 k.p.c. zawartą w **puncie 3 Projektu**, a dotyczącą możliwości skierowania stron do mediacji. Podobnie z diagnozą w zakresie stosowania art. 183[9] § 1 k.p.c., zawartą w **puncie 4 Projektu**, co do wyznaczenia przez sąd mediatora, w sytuacji, gdy strony nie dokonały wyboru, kierując się dyrektywą, że **wyznacza mediatora** mającego odpowiednią wiedzę i umiejętności w zakresie prowadzenia mediacji w sprawach danego rodzaju, biorąc pod uwagę w pierwszej kolejności stałych mediatorów. Słusznie zauważono mankamenty wynikające z praktyki stosowania tego przepisu, jeśli chodzi o dokonywanie wyboru przez sędziów mediatorów według własnych preferencji (ograniczając się często do kilku „sprawdzonych osób”), pozostawiając poza systemem pozostałych. Dobrym rozwiązaniem byłoby utworzenie specjalizacji mediatorów, a także wskazywanie według kolejności alfabetycznej z listy mediatorów stałych.
4. W **puncie 5 Projektu** dotyczącym praktyki stosowania art. 183[9] § 2 k.p.c., co do prawa mediatora do **zapoznania się z aktami** sprawy, chyba że strona w terminie tygodnia od dnia ogłoszenia lub doręczenia postanowienia kierującego strony do mediacji nie wyrazi zgody na zapoznanie się mediatora z aktami - z przedstawionymi uwagami należy się zgodzić. Jeśli chodzi o postulat zrezygnowania z możliwości wniesienia przez stronę sprzeciwu, co wymagałoby zmian legislacyjnych, jest on uzasadniony i słuszny. Czas wyznaczony przez sąd na mediację, przy możliwości wniesienia sprzeciwu w terminie 7 dni od dnia odebrania pisma kierującego strony do mediacji, jednocześnie przy 14 dniowym terminie na uznanie fikcji doręczenia, powoduje, że mediator nie wiedząc o wniesionym sprzeciwie mógł już faktycznie podjąć czynności. Rozwiązaniem – postulowanym w ramach *Otwartego dialogu na rzecz*

mediacji przez Centrum Mediacji przy Izbie Adwokackiej we Wrocławiu – byłoby udzielenie mediatorowi dostępu do sprawy na Portalu Informacyjnym Sądów. Mediator mógłby śledzić na bieżąco, czy nie wpłynęło pismo istotne z punktu widzenia prowadzenia mediacji np. odmawiające dostępu mediatorowi do akt sprawy (zgodnie z art. 183[9] § 2 k.p.c.).

5. Opiniujący nie wnoszą uwag do **punktów 6, 8, 9 oraz 10 Projektu**. Ocena praktyki stosowania **art. 183[3a] k.p.c.** (w zakresie prowadzenia mediacji przez mediatora z wykorzystaniem **różnych metod** zmierzających do polubownego rozwiązania sporu, w tym poprzez wspieranie stron w formułowaniu przez nie propozycji ugodowych lub na zgodny wniosek stron wskazanie sposobów rozwiązania sporu, które nie są dla stron wiążące); **art. 5 ust. 1 pkt 11 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych**³ (w zakresie uznania za wydatki **kosztów mediacji** prowadzonej na skutek skierowania przez sąd); **art. 79 w/w ustawy o kosztach** (w zakresie **zwrotu z urzędu opłat** w całości albo w części w przypadku zawarcia ugody) oraz **art. 10 k.p.c.** (zakresie **powinności sądu dążenia w każdym** stanie postępowania do jego ugodowego załatwienia, w szczególności przez nakłanianie stron do mediacji). Zawarta w tych punktach diagnoza oraz wskazane postulaty wydają się słuszne.
6. Podobnie zgodzić się należy ze stwierdzeniem zawartym w **punkcie 11 Projektu** odnośnie do **art. 210 § 2[2] k.p.c.**, a dotyczącym obowiązku **pouczenia przez sąd stron** o możliwości ugodowego załatwienia sporu, w szczególności w drodze mediacji - że obecne unormowania nie są wystarczające. Wymagana byłaby zmiana regulacji nakładających na sądy obowiązek informowania o możliwości ugodowego załatwienia sporu w drodze mediacji w przepisach dot. funkcjonowania sądów (Regulaminie). Wyrażne określenie, że pouczenie powinno odbywać się na pierwszym posiedzeniu, a przede wszystkim w ramach pisemnych pouczeń, pozwoliłoby uniknąć rozbieżności interpretacyjnych.
7. Za słuszne uznać należy wątpliwości zawarte w **punkcie 12 Projektu**, a dotyczącym **art. 183[8] § 4 zd. 2 k.p.c.**, w którym mowa o możliwości prowadzenia **spotkania informacyjnego przez sędziego**, referendarza sądowego, urzędnika sądowego lub asystenta sędziego. O ile w przypadku stałych mediatorów konieczność spełnienia ustawowych wymogów przez osoby ubiegające się wpis na listę mediatorów prowadzoną przez prezesa sądu okręgowego pozwala na zweryfikowanie posiadanych kwalifikacji na podstawie przedłożonych certyfikatów,

³ Ustawa z dnia 28 lipca 2005 roku o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (tj. Dz. U. z 2024 r., poz. 959)

zaświadczeń dyplomów czy oświadczeń, o tyle w przypadku pozostałych osób wymienionych w § 4 zd. 2, takiej możliwości przepisy nie przewidywały. Natomiast brak fachowego przygotowania m.in. urzędników sądowych, brak pogłębionej wiedzy na temat mediacji, znajomości technik aktywnego słuchania oraz przeciążenie nadmiarem obowiązków zawodowych, w praktyce nie pozwoliłoby na efektywne prowadzenie takich spotkań. Niezależnie od kwestii braku odpowiednich warunków lokalowych w większości sądów do powadzenia spotkań informacyjnych, za słuszne uznać należy uwagi odnoszące się do małego zainteresowania takimi spotkaniami przez strony, a dodatkowo coraz mniejszym entuzjazmem samych mediatorów – o czym była mowa wcześniej w pkt 2 niniejszej Opinii.

8. Opiniujący zgadzają się z oceną praktyki stosowania art. 183[9] § 3 k.p.c., w zakresie niezwłocznego przekazywania przez przewodniczącego mediatorowi **danych kontaktowych** stron oraz ich pełnomocników, w szczególności numerów telefonów i adresów poczty elektronicznej, o ile je posiadają, zawartą w **punkcie 13 Projektu**. Wydaje się, że usprawnienie komunikacji pomiędzy sądem a mediatorem poprzez dopuszczenie jako standardu korespondencji mail'owej, skorzystania z gotowych formularzy, znacznie przyspieszyłoby postępowanie. Praktyka niestety znacząco odbiega od takiego standardu.
9. Opiniujący nie wnoszą uwag i przyznają trafność dokonanej w OSR *ex-post* oceny wprowadzonych w uADR rozwiązań co do **czasu trwania mediacji**, który w świetle art. 183[10] k.p.c. wynosi do trzech miesięcy, z możliwością jego przedłużenia – o czym mowa w **punkcie 17 Projektu**. Podobnie nie wnoszą uwag co do **punktu 16 Projektu**, który zawiera ocenę funkcjonowania art. 183[3] § 2 k.p.c. odnoszącego się do obowiązku mediatora niezwłocznego ujawnienia stronom okoliczności, które mogłyby wzbudzić wątpliwości co do jego bezstronności. Podstawą budowania bezpieczeństwa w mediacji jest zaufanie oraz przestrzeganie zasad neutralności i bezstronności przez mediatora. Gwarancja proceduralna wynikająca z tego przepisu ma istotne znaczenie dla podnoszenia standardu prowadzenia mediacji.
10. Problematyczny w praktyce stosowania jest przepis art. 394 § 1 pkt 9 k.p.c. w dawnym brzmieniu, odnoszący się do **wynagrodzenia mediatora**. Na marginesie uwag zawartych w **punkcie 7 Projektu**, należy zauważyć, że pkt 9 z art. 394 § 1 k.p.c. (na które powołują się Autorzy Projektu) został uchylony, a regulacja dotycząca zażalenia przeniesiona została do art. 394[1a] k.p.c. Niezależnie od podniesionych uwag w OSR *ex-post*, z którymi w ocenie

opiniujących należy się zgodzić, podkreślenia wymaga, że w Projekcie pominięto zasadniczą kwestię dotyczącą konieczności zwiększenia wysokości wynagrodzenia dla mediatorów poprzez zmianę rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości⁴. Obecne stawki nie były waloryzowane ani zmieniane od 2016 roku w sprawach cywilnych (a po 20 latach zmieniono w 2023 roku w sprawach karnych). Konieczność urealnienia opłaty za przeprowadzenie mediacji (np. w trudnych i wymagających czasowego zaangażowania sprawach rozwodowych, gdzie w.p.s. nie można ustalić, maksymalna stawka wynosi 450 zł + VAT) była w środowisku mediacyjnym podnoszona wielokrotnie. Również podczas i w ramach spotkania w Ministerstwie Sprawiedliwości z przedstawicielami środowiska mediacyjnego - *Otwarty dialog na rzecz mediacji*, zgłaszane były liczne postulaty, w tym przez Centrum Mediacji przy Izbie Adwokackiej we Wrocławiu oraz Centrum Mediacji przy Naczelnej Radzie Adwokackiej. Konieczne jest również dostrzeżenie problemu systemowego polegającego na sprzeczności, niekompatybilności pomiędzy §1 a §4 art. 98 [1] k.p.c. odnośnie do wynagrodzenia mediatora w przypadku mediacji ze skierowania sądu. Art. 98[1] § 1 dotyczy bowiem tylko tego w jakiej części koszty mediacji stają się kosztami procesu, natomiast §4 wprowadza cenę sztywną na „usługę mediacyjną” ze skierowania sądu. W zakresie wynagrodzenia mediatora – mimo zmian wprowadzonych nowelizacjami do Kodeksu postępowania cywilnego – uADR nie spełniła pokładanych w niej oczekiwań.

11. Wreszcie w **punkcie 18 Projektu** dokonana została praktyka stosowania **art. 183[13] § 1 k.p.c.** w zakresie obowiązku składania przez mediatora **protokołu z mediacji** prowadzonej na podstawie umowy o mediację do sądu, który byłby właściwy do rozpatrzenia sprawy wg właściwości ogólnej lub wyłącznej, jeżeli strona, po zawarciu ugody wystąpi do sądu z wnioskiem o jej zatwierdzenie. Z zawartymi uwagami w ocenie opiniujących należy się zgodzić. Konieczne wydaje się doprecyzowanie przepisu w drodze zmian legislacyjnych. Jego obecne brzmienie powoduje różne sposoby interpretacji zarówno przez strony, mediatorów, jak i sądy. Skutkiem czego wytworzyła się różna praktyka jego stosowania. Dodatkowym czynnikiem wywołującym wątpliwości jest możliwość stron niewystępowania do sądu z wnioskiem o zatwierdzenie ugody zawartej przed mediatorem, z uwagi na traktowanie jej jako *gentleman's agreement*. W takiej sytuacji brak terminu na wniesienie protokołu powoduje,

⁴ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie wysokości wynagrodzenia i podlegających zwrotowi wydatków mediatora w postępowaniu cywilnym z dnia 20 czerwca 2016 r. (Dz. U. z 2016, poz. 921)

że jego sporządzenie nie jest w ogóle konieczne, chyba że w umowie o mediację wyraźnie wskazano, że po jej zakończeniu protokół zostanie sporządzony dla stron. Sytuacja się komplikuje, gdy jedna ze stron zmieni decyzję i nie informując drugiej strony, a nawet mediatora (!) złoży wniosek do sądu o jej zatwierdzenie. W Projekcie pominięto dodatkowo inną okoliczność, która wynika ze stosowania tego przepisu w praktyce. Zobowiązanie mediatora do złożenia tylko protokołu z mediacji, bez konieczności dołączenia choćby uwierzytelnionej kserokopii zawartej ugody powoduje, że nie zawsze ugoda podpisana przez strony w obecności mediatora jest zbieżna z ugodą przedstawioną następnie do zatwierdzenia przez sąd. Natomiast konsekwencje niezatwierdzenia ugody przez sąd, z uwagi na zaistnienie przesłanek określonych w art. 183[14] § 3 k.p.c., dotkną również mediatora.

IV. Wnioski

W świetle powyższego należy stwierdzić, że opiniowany Projekt w większości dokonuje słusznej diagnozy w zakresie oceny funkcjonowania ustawy z dnia 10 września 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wspieraniem polubownych metod rozwiązywania sporów. Mając na względzie niewielki odzew na ankiety skierowane do interesariuszy, w tym przede wszystkim ze strony ośrodków mediacyjnych, zebrane dane statystyczne potwierdzają, że zakładany wskaźnik wzrostu liczby spraw kierowanych do mediacji i kończących się zawarciem ugody – jest niski i niezadawalający.

W ocenie opiniujących, należałoby rozważyć powrót do koncepcji mediacji obligatoryjnych w niektórych typach spraw (np. rodzinnych). Alternatywnym rozwiązaniem jest wprowadzenie przynajmniej obligatoryjnych spotkań informacyjnych, a w tym zakresie egzekwowanie przez sąd nieuzasadnionego niestawiennictwa przez stronę, w postaci obciążenia jej kosztami nakazanego stawiennictwa poniesionymi przez stronę przeciwną, na podstawie art. 183[8] § 6 k.p.c.

Konieczne jest wdrożenie mechanizmów zmierzających do faktycznego realizowania przepisów dotyczących prób polubownego rozwiązania sporu przez strony przed wniesieniem pozwu do sądu (art. 187 § 1 pkt 3 k.p.c.). Powodem niskiej efektywności mediacji jest m.in. nieegzekwowanie przez sądy informacji czy takie próby zostały podjęte, a w przypadku ich niepodjęcia żądania wyjaśnienia przyczyny takiego stanu rzeczy.

Niestety istotnym pominięciem w Projekcie jest brak odniesienia do praktyki stosowania art. 103 § 2 i § 3 pkt 2 k.p.c. w związku z art. 183[8] § 1 k.p.c., który w istocie okazał się martwą literą prawa. Brak egzekwowania przez sądy oczywiście nieuzasadnionej odmowy poddania się mediacji czy niestawienia się bez usprawiedliwienia na posiedzenie mediacyjne, pomimo wcześniejszego wyrażenia zgody na mediację – powoduje, że strony nie czują się w żaden sposób zobowiązane do respektowania obowiązków wynikających z bycia „w procesie”. Przy czym należy to rozumieć nie tylko jako uczestniczenie w mediacji, ale uczestniczenie w mediacji jako części postępowania sądowego.

Ponadto kluczowe jest wzmocnienie komunikacji pomiędzy sądami i mediatorami. Konieczna jest większa aktywność środowiska sędziowskiego i otwartość na współpracę z mediatorami oraz wzajemne zaufanie. Przede wszystkim zaś uzmysłowienie, że pomagając stronom w rozwiązaniu sytuacji konfliktowej „gramy do jednej bramki”.

Autor opinii:

adw. dr hab. Monika Haczkowska - Prezes Centrum Mediacji przy Izbie Adwokackiej we Wrocławiu, członek Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych przy Naczelnej Radzie Adwokackiej

Dyrektor

Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych
przy Naczelnej Radzie Adwokackiej

adw. Dorota Kulińska

Dyrektor
Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych
przy Naczelnej Radzie Adwokackiej

adw. Dorota Kulińska

