
Mediacja jako sposób rozstrzygnięcia sporów w sprawach z zakresu środowiska naturalnego

EKO-MEDIACJA

dr Arkadiusz Radwan*

I. Uwagi wstępne

1. Mediacja w sprawach z zakresu środowiska naturalnego jako alternatywny sposób rozwiązywania konfliktów

Mediacja (koncyliacja) należy tradycyjnie do kategorii alternatywnych sposobów rozstrzygnięcia sporów (*alternative dispute resolution* – ADR). O ile jednak w dziedzinie nauk medycznych leczenie alternatywne lokuje się na obrzeżach medycyny i w dużej części pozostaje domeną znachorów, o tyle w jurysprudencji alternatywne sposoby rozstrzygnięcia sporów zyskują uznanie jako metody pod wielo-

ma względami atrakcyjniejsze od tradycyjnych (tj. postępowania sądowego) i w konsekwencji odgrywają w praktyce obrotu prawnego coraz większą rolę. Kompetencje mediatora to nie tylko określone przygotowanie merytoryczne, ale również określone *soft skills*, z obszaru relacji interpersonalnych, komunikacji społecznej, retoryki i innych.¹ Wszystko to sytuuje omawianą dyscyplinę na pograniczu nauk prawnych oraz innych dyscyplin, zwłaszcza psychologii i socjologii. Oprócz pewnego wspólnego rdzenia, czyli tych elementów, które są wspólne dla mediacji, jako alternatywnego sposobu rozstrzygnięcia sporów, występują liczne elementy specyficzne, charakterystyczne dla dane-

* Autor jest pracownikiem naukowym w Krakowskiej Wyższej Szkole im. A. Frycza Modrzewskiego, w Katedrze Europeistyki Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz Zakładzie Prawa Handlowego Uniwersytetu Rzeszowskiego.

go rodzaju spraw, będących przedmiotem postępowania mediacyjnego. Na tej podstawie można wyróżnić mediację gospodarczą, mediację w sprawach sąsiedzkich (np. immisje), mediację w sprawach z zakresu prawa pracy (zwłaszcza z udziałem organizacji pracowniczych) czy mediację rodzinną (rozwoły, opieka nad wspólnymi dziećmi). Wspólną cechą wymienionych dziedzin mogących być przedmiotem mediacji jest to, że dotyczą one szeroko pojętej problematyki prywatnoprawnej. W ostatnim czasie wzrasta jednak również znaczenie mediacji w dziedzinie prawa publicznego, a więc tej, w której występuje organ wyposażony w kompetencję władczą i którego decyzje – jakkolwiek podlegające sądowej weryfikacji z punktu widzenia ich legalności – są sankcjonowane prawnie i poparte przymusem państwowym, czyli w jakimś sensie narzucone stronom postępowania.

Objęcie mediacją sfery publicznoprawnej wynika ze wzrastającej samoświadomości społeczeństwa i jest przejawem postępującej demokratyzacji życia publicznego. W sferze dogmatycznej oznacza ono wzmocnienie legitymacji do podejmowania określonych decyzji, w sferze praktycznej zwiększa szanse na osiągnięcie trwałego i powszechnie respektowanego rezultatu, w sferze społecznej w końcu przyczynia się do dalszego wzrostu świadomości obywateli, zaangażowania i poczucia współodpowiedzialności.

Dziedziną, w której mediacja nabiera znaczenia i w której jednocześnie zaobserwować można dalszy, rozległy potencjał wzrostu, jest szeroko pojęta problematyka środowiska naturalnego. Specyfika tej problematyki pozwala na wyodrębnienie szczególnego rodzaju mediacji – mediacji związanej ze środowiskiem. W niektórych systemach państw obcych dziedzina ta rozwinęła się jako wyodrębniony dział mediacji (ang. *environmental mediation*, niem. *Umweltmediation*). W

polskiej terminologii brak jest jeszcze utrwalonego określenia hasłowo opisanego omawiany rodzaj mediacji. W związku z tym proponuję przyjęcie w tej mierze terminu eko-mediacja. Termin ten będzie używany w dalszej części niniejszego opracowania.

2. Tło, cel i przebieg analizy

Stały wzrost globalnej populacji oraz nieustanny postęp techniczny prowadzą w nieunikniony sposób do konfliktów, w których problemy środowiska naturalnego odgrywają znaczącą, często nawet decydującą rolę.² Z drugiej strony zaobserwować można wzrastającą świadomość społeczną i wrażliwość na sprawy środowiska naturalnego, co na płaszczyźnie politycznej widoczne jest na przykładzie rozposzcznienia Partii Zielonych, odwołujących się w swoich programach do idei ekologicznych.³ Globalizacja i postęp technologiczny sprawiają, że potencjalne konflikty stają się coraz bardziej złożone i wielopłaszczyznowe. Jednocześnie w konflikty takie uwikłane są coraz liczniejsze i z reguły – przynajmniej wyjściowo – przeciwstawne interesy różnych podmiotów i grup.⁴ Zjawisko to jest wspólne dla wszystkich współczesnych społeczeństw demokratycznych.⁵ Oprócz konfliktów rozgrywających się na szczeblu lokalnym (gmina, powiat), coraz częściej zaobserwować można konflikty ponadregionalne, międzynarodowe, a nawet globalne. Niniejsze opracowanie ma na celu przeprowadzenie ogólnej charakterystyki eko-mediacji oraz przedstawienie głównych etapów procesu mediacyjnego. W toku wywodu najpierw przedstawione zostaną rozmaite obszary, w których rozgrywają się, bądź mogą rozgrywać się konflikty dotyczące problemów ekologii. W dalszej kolejności przeanalizowane zostaną

szczególne cechy eko-mediacji, które odróżniają ją od mediacji w konfliktach o innym podłożu, w tym zwłaszcza pod kątem podmiotów-uczestników eko-mediacji oraz interesów „uwikłanych” w konflikty o wymiarze środowiskowym. Następnie dokonana zostanie konfrontacja mediacji jako alternatywnego sposobu rozstrzygnięcia sporów z tradycyjnymi metodami: postępowaniem sądowym i administracyjnym.

W ostatniej części przedstawione zostaną zasady i etapy postępowania mediacyjnego ze szczególnym uwzględnieniem ugody wieńczącej postępowanie pojednawcze.

II. Obszary zastosowania ekomediacji

1. Teoretyczne pola implementacji

Możliwe konflikty związane z środowiskiem naturalnym mogą dotyczyć bardzo wielu aspektów, co wynika z dużej pojemności terminu „środowisko”. Przykładowo w ustawodawstwie polskim przez środowisko rozumie się ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, zwierzęta i rośliny, krajobraz oraz klimat (definicja legalna zawarta w art. 3 pkt 39 ustawy Prawo ochrony środowiska⁶). Jeszcze szerzej ujęto w polskim ustawodawstwie pojęcie „oddziaływania na środowisko”, co dodatkowo obejmuje oddziaływanie na zdrowie ludzi (art. 3 pkt 12 POŚ). Jak wspomniano powyżej, spory dotyczące różnych aspektów ochrony środowiska naturalnego i ekologii mogą rozgrywać się w rozmaitych kontekstach i mieć różny zasięg (lokalny, regionalny, krajowy, międzynarodowy, globalny). Różny może być też charakter spornych za-

gadnień. Do najważniejszych kategorii należą:

- Budownictwo i planowanie przestrzenne (w tym zwłaszcza ekspansja urbanistyczna)
- Gospodarka wodna (regulacje rzek, budowa kanałów, melioracje, zapory i elektrownie wodne)
- Gospodarka odpadami (wysypiska śmieci, zakłady utylizacji, krematorium)
- Lokalizacja, uruchamianie i zamykanie zakładów przemysłowych, zwłaszcza chemicznych
- Energetyka (elektrownie, linie przesyłowe)
- Przemysł wydobywczy (górnictwo, naftownictwo)
- Energia atomowa
- Prawo sąsiedzkie (immisje, inwestycje)
- Transport (drogi, autostrady, linie kolejowe, lotniska)
- Turystyka i rekreacyjna (baza hotelowa, obiekty sportowe, zwłaszcza wyciągi narciarskie)
- Tworzenie parków narodowych, obszarów chronionych
- Regulacje dotyczące hodowli i uboju zwierząt
- Regulacje z zakresu łowiectwa
- Ustalanie norm prawno-technicznych krajowych i międzynarodowych dotyczących np. emisji dwutlenku węgla (protokół z Kioto), dopuszczalnego zanieczyszczenia wody i powietrza, emisji określonych substancji, zastosowania środków ochrony roślin itp.
- Regulacje prawno-podatkowe (ang. *green tax*, niem. *Umweltsteuer*)
- Inne regulacje prawne (np. obowiązkowe ubezpieczenia od odpowiedzialności za szkody wyrządzone w środowisku naturalnym)
- Inżynieria genetyczna

2. Praktyczne zastosowanie ekomediacji na przykładzie doświadczeń zagranicznych

Liczne przypadki udanego zastosowania eko-mediacji w innych państwach potwierdzają atrakcyjność tej metody. Przykładem może być budowa lotniska wiedeńskiego,⁷ budowa linii szybkiej kolei St. Pölten-Wiedeń, instalacja utylizacji śmieci w Górnej Austrii (*Thermische Abfallverwertung AVE*),⁸ rozbudowa lotniska Frankfurt nad Menem,⁹ instalacja zakładu utylizacji odpadów dla miasta Bremy, lokalizacja hali kongresowej dla miasta Regensburg,¹⁰ budowa autostrady w pobliżu Seattle (*the Interstate 90 Dispute*), budowa ujęcia wody w Fitchburg/Wisconsin (*Fitchburg Water Supply*),¹¹ regulacja doliny rzeki Snoqualmie w pobliżu Seattle.¹²

Nie jest przypadkiem, że wymienione przykłady pochodzą jedynie z trzech państw: Stanów Zjednoczonych, będących kolebką omawianej metody, oraz Niemiec i Austrii. Studia porównawcze wykazują, że w pozostałych państwach Unii Europejskiej ekomediacja jest jeszcze zjawiskiem stosunkowo nieznanym i rzadko praktykowanym.¹³ Podobnie w Szwajcarii, mimo iż w niektórych kantonach utworzono już prawnoustrojowe ramy dla ekomediacji, ten sposób załatwiania sporów związanych ze środowiskiem naturalnym pozostaje ciągle głównie na papierze.¹⁴ Należy jednak zauważyć, iż pojawiają się prywatne inicjatywy zmierzające do zmiany tego stanu rzeczy.¹⁵ W niektórych państwach funkcjonują ponadto pewne porównywalne do mediacji mechanizmy stosowane w rozstrzyganiu sporów z zakresu środowiska naturalnego (zwłaszcza w Wielkiej Brytanii, Holandii, Danii, Norwegii, Szwajcarii, Włoszech).¹⁶

III. Szczególne cechy ekomediacji

Na tle innych rodzajów koncyliacji, mediacja w sprawach dotyczących środowiska naturalnego charakteryzuje się wieloma specyficznymi cechami, innymi niż sam jej przedmiot. Owe specyficzne cechy dają się podzielić na kilka grup: ze względu na kryteria podmiotowe, przedmiotowe, proceduralne i inne.

Cechy związane ze stronami sporu oraz interesami, które muszą być brane pod uwagę w toczącym się postępowaniu:

- Znaczna liczba podmiotów mogących uczestniczyć w postępowaniu
- Wielość interesów stron uwikłanych w spór
- Możliwe uczestnictwo podmiotów korporacyjnych (przedsiębiorstwa, stowarzyszenia)
- Szczególna alokacja interesów (zagrożenie korupcją, pole dla demagogii, zagrożenie niedostatecznego uwzględnienia interesów samej przyrody)
- Faktyczna nierówność sił, zasobów i możliwości uczestników sporu
- Możliwa polaryzacja interesów, znacznie zawężająca możliwość porozumienia

W związku z przedmiotem sporu można wyróżnić następujące specyficzne cechy ekomediacji:

- Występowanie elementów o charakterze ideologicznym
- Kompleksowość i wielopłaszczyznowość spornych zagadnień
- Występowanie złożonych problemów naukowo-technicznych (konieczność korzystania z ekspertyz i symulacji)
- Trudności z oszacowaniem rzeczywistych, zwłaszcza długoterminowych konsekwencji podejmowanych decyzji

Wymienione cechy rzutują też na przebieg postępowania mediacyjnego

oraz na oczekiwania co do kwalifikacji mediatorów. Pozwala to na wyodrębnienie dalszych cech charakterystycznych eko-mediacji:

- Praca w większych, przeważnie heterogenicznych grupach,
- Konieczność posiadania odpowiedniej wiedzy technicznej w dziedzinie, której dotyczy spór

Ponadto istotne jest uwzględnienie tła prawnego, co może wpływać na postawę uczestników sporu. Chodzi tu w szczególności o:

- Perspektywę sądowego/administracyjnoprawnego (władczego) rozstrzygnięcia sporu
- Stosunkowo duży margines niepewności co do wyniku ewentualnego postępowania administracyjnego/sądowego
- Współistnienie stosunków publiczno- i prywatnoprawnych

IV. Podmioty uczestniczące

Jak zaznaczono powyżej, cechą konfliktów związanych ze środowiskiem naturalnym jest wielość podmiotów uczestniczących w sporze. Podmiotami tymi są przeważnie inwestorzy, jednostki i grupy społeczne, organizacje pozarządowe oraz jednostki państwowe lub samorządowe.

1. Inwestorzy prywatni

Należy liczyć się z tym, iż inwestor prywatny, niezależnie od przyjętej formy organizacyjnoprawnej oraz struktury własnościowej, będzie w swojej działalności nakierowany na maksymalizację zysku. Inwestor taki będzie zainteresowany eksploatacją zasobów lub uruchomieniem określonej produkcji po możliwie najniższych kosztach własnych, tj. ewentualnie z przeliczeniem części kosztów na społeczeństwo oraz na środowisko naturalne (zjawisko eksternalizacji). Z drugiej jed-

nak strony we współczesnym życiu gospodarczym niezwykle istotny jest wizerunek przedsiębiorcy, zwłaszcza w oczach przedstawicieli grupy docelowej, tj. określonej warstwy społecznej, często bardzo szerokiej. Przedsiębiorca, zwłaszcza taki o utrwalonej pozycji rynkowej, będzie skłonny uwzględniać długofalowe konsekwencje swoich działań, co nawet w sytuacji posiadania pozycji dominującej w sporze może skutecznie przeciwdziałać wykorzystaniu tejże pozycji do osiągnięcia celów, które mogą zaszkodzić wizerunkowi przedsiębiorstwa.

2. Jednostki i społeczności

Przeważnie po drugiej stronie powstającego lub mogącego powstać sporu występują jednostki i społeczności – mieszkańcy terenów związanych ze sporną inwestycją albo nawet szersze grupy populacji. Cele i pozycje jednostek – mieszkańców okolicznych miejscowości bądź regionu – nie muszą być zbieżne. Podczas gdy część może dostrzegać zagrożenia związane z zanieczyszczeniem środowiska, zmianą krajobrazu bądź nawet perspektywą wywłaszczenia, inna grupa może upatrywać korzyści w możliwości zbycia na atrakcyjnych warunkach nieruchomości pod inwestycje oraz liczyć na pożądane zmiany na rynku pracy, rozwój cywilizacyjny i technologiczny. Oprócz osób, interesy których są w sposób ewidentny związane z postępowaniem, należy wziąć pod uwagę również te osoby, których związek jest niejako pośredni – zarzucenie pomysłu określonej lokalizacji często wiąże się z koniecznością poszukiwania innego miejsca na inwestycje. Dodatkowo należy mieć na uwadze długofalowe skutki podejmowanych decyzji, które będą odczuwalne przez wiele lat lub nawet dziesięcioleci; niektóre zaś będą pociągały za sobą zmiany nieodwracalne. Sprawia to, że podmiotami „zainteresowa-

nymi” (stakeholders), których interesy muszą być brane pod uwagę przy podejmowaniu brzemiennych w skutki decyzji są także przyszłe generacje.

3. Władze publiczne: rządowe i samorządowe

Władze publiczne – w zależności od rodzaju spornej sprawy: lokalne/państwowe, samorządowe/rządowe – mogą być również postrzegane jako podmiot posiadający interes w toczącym się sporze. Sytuacja organów władzy publicznej jest szczególna z kilku powodów. Po pierwsze władze mają za zadanie reprezentowanie interesów społeczeństwa, od którego wywodzą legitymację do sprawowania swojej funkcji. Interesy te, jak wykazano powyżej (zob. punkt IV.2.) – nie muszą jednak bynajmniej być zbieżne. Po drugie władze publiczne dysponują stosunkowo dużymi możliwościami (zaplecze, struktury, środki finansowe) jeżeli chodzi o kompleksową ocenę różnych możliwych rozwiązań, także w perspektywie średnio- i długoterminowej. Z drugiej jednak strony osoby piastujące funkcje publiczne (często politycy) mają tendencję do podejmowania działań nakierowanych na osiągnięcie określonego celu politycznego (raczej perspektywa następných wyborów aniżeli następných generacji). Dodatkowo możliwy jest konflikt pomiędzy władzą lokalną a ponadlokalną (państwową), pomiędzy dwoma lub kilkoma ośrodkami władzy lokalnej (np. dwiema gminami) oraz wewnątrz określonej struktury (np. konflikt pomiędzy ministrem transportu czy ministrem przemysłu a ministrem ochrony środowiska). Jeszcze innym problemem jest problem oportunisty, którego istotnym przejawem jest zjawisko korupcji. Pomimo tych zagrożeń należy stwierdzić, że władze publiczne są w sposób szczególny predysponowane do odgrywania istotnej roli w rozwiązywaniu

konfliktów o podłożu ekologicznym. Władze publiczne występują w takich przypadkach w podwójnym charakterze. Z jednej strony przedstawiciele (samo)rządu mogą być postrzegani jako bezpośredni (polityczna przyszłość, społeczna i historyczna odpowiedzialność, ewentualne osobiste korzyści) i pośredni (reprezentacja społeczeństwa) zainteresowani w sporze (stakeholders). Z drugiej strony (samo)rząd ma stosunkowo duże możliwości tworzenia ram i przygotowywania podłoża do osiągnięcia konsensusu, a w niektórych przypadkach przedstawiciele władzy publicznej mogą nawet występować w charakterze mediatorów, bądź też pełnić funkcje pomocnicze w ramach postępowania mediacyjnego.

Analizując rolę władzy publicznej nie można pominąć faktu, że ostatecznie posiada ona kompetencję do administracyjnego rozstrzygnięcia powstałych sporów oraz wyegzekwowania zapadłych decyzji. Ta okoliczność sprawia, że (samo)rząd ma mocną pozycję negocjacyjną. Stąd też mediacja – jakkolwiek stanowi środek alternatywny w stosunku do postępowania administracyjnego i sądowno-administracyjnego – nie może jednak być rozpatrywana całkowicie w oderwaniu od wymienionych rodzajów rozstrzygnięcia sporów.

4. Podmioty reprezentujące interesy środowiska naturalnego

Dodatkowo w spór mogą zaangażować się różne mniej lub bardziej formalne grupy oraz organizacje pozarządowe, których (statutowym) celem jest ochrona środowiska naturalnego lub jego wybranych elementów albo inne cele związane z określonym światopoglądem. Grupy te reprezentują interesy przyrody, a więc tej „strony” sporu, która nie może sama podjąć żadnych działań mających na celu przedstawienie

swoich racji. Organizacje te występują zatem w charakterze rzecznika (adwokata) pewnych wartości, nie zaś w swoim własnym interesie. Część spośród tych organizacji wykorzystuje niekonwencjonalne środki perswazji, w tym niejednokrotnie rozwiązania quasi-siłowe (blokady, okupacje, pikiety) oraz wykazuje niekiedy ograniczoną skłonność do kompromisu. Wynika to z dużego znaczenia kwestii światopoglądowych i ideologii wyznawanych przez członków takich organizacji. W wielu jednak przypadkach organizacje ekologiczne pozostają efektywnie jedynym obrońcą interesów samego środowiska naturalnego. Nie sposób przecenić monitorującej roli tych organizacji, która przejawia się także i w tym, że doprowadza często do nagłośnienia problemu w mediach,¹⁷ co jeszcze bardziej sprzyja społecznej kontroli konkretnych inwestycji. Organizacje te w ramach swojej statutowej działalności przyczyniają się także do upowszechniania wiedzy na temat środowiska naturalnego, jego znaczenia dla człowieka, podnosząc tym samym wrażliwość i świadomość ekologiczną społeczeństwa. Znaczenie organizacji społecznych zostało docenione również przez polskiego ustawodawcę. Zgodnie z art. 33 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska (POŚ) organizacje ekologiczne, które powołując się na miejsce swego działania, zgłoszą chęć uczestniczenia w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, uczestniczą w nim na prawach strony.¹⁸ Przez organizacje ekologiczne należy rozumieć organizacje społeczne, których statutowym celem jest ochrona środowiska (art. 3 pkt 16 ustawy). Chodzi tu przy tym o organizacje formalnie istniejące, tj. utworzone zgodnie z obowiązującym prawem (np. stowarzyszenia), nie zaś grupy jedynie nieformalne.¹⁹

V. Zalety i mankamenty eko-mediacji na tle postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego

1. Zalety mediacji

Decydując się na mediację w sporach z zakresu środowiska naturalnego, warto dokonać analizy zalet i wad takiego postępowania. W szczególności chodzi tu o zestawienie mediacji z postępowaniem opartym na przymusie państwowym, tj. postępowaniem administracyjnym i sądownoadministracyjnym.

Należy pamiętać, że postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne jest postępowaniem spornym, co negatywnie wpływa na relacje pomiędzy stronami. Zachowanie dobrych relacji jest istotne dla osiągnięcia porozumienia, a następnie dla jego implementacji i trwałego przestrzegania.²⁰ Uniknięcie podejścia konfrontacyjnego pozwala na lepsze uwzględnienie poglądów i zbalansowanie interesów stron, umożliwiając rozwiązanie kompromisowe, optymalne z punktu widzenia korzyści ogólnospołecznych, tj. odpowiadające tzw. *win-win situation*. Dodatkowo sądy mogą nie posiadać merytorycznego przygotowania obejmującego specjalistyczną wiedzę techniczną oraz doświadczenia istotnego dla rozstrzygnięcia sporu. Opinie biegłych nie zawsze będą w stanie zrekomensować ów brak kompetencji. Na tym tle korzystnie przedstawia się fachowa concyliacja przeprowadzona przez specjalistów z dziedziny będącej przedmiotem sporu. Przykładowym polem dla znacznych trudności będzie ustalenie wysokości ewentualnej rekompensaty dla osób, które ucierpiały/ucierpiały na skutek określonych działań. Wynika to stąd, że zaistnienie i rozmiar tych na-

stępstw jest niejednokrotnie trudny do oszacowania w momencie orzekania.²¹ Poza tym trudności niekiedy nastęca ustalenie adekwatnych związków przyczynowych.²² Kolejny problem wiąże się z wysokimi kosztami postępowania sądowego. Dodatkowo postępowanie sądowe jest często bardzo długotrwałe, zwłaszcza w sytuacjach, kiedy zachodzi konieczność uzyskiwania ekspertyz biegłych.²³

2. Mankamenty mediacji

Mediacja ma oczywiście również określone ograniczenia i wady. Częstym problemem jest dysproporcja sił (potencjału i doświadczeń); tak jest w przypadku sporów, w których uczestnikiem jest z jednej strony (międzynarodowa) korporacja, z drugiej zaś niewielka, lokalna społeczność. Wielość uczestników postępowania również może sprawić, że efektywna kontrola nad procesem mediacyjnym będzie znacząco utrudniona. Ten ostatni zarzut dotyczy także postępowania sądowego.²⁴ Podobnie jak postępowanie sądowe, mediacja może również okazać się procesem długotrwałym.²⁵ Jeśli nawet sam proces mediacyjny okaże się w danym przypadku rozciągnięty w czasie, mediacja może ciągle okazać się atrakcyjnym sposobem rozstrzygnięcia sporu również z czasowego punktu widzenia. Chodzi tu mianowicie o pewną prawidłowość, zgodnie z którą decyzje, które zapadły w drodze konsensusu, są zwykle łatwiej i szybciej egzekwowane i skrupulatniej przestrzegane.²⁶ Koszty mediacji również mogą okazać się niebagatelne, jeżeli uwzględnić wynagrodzenie dla mediatora/mediatorów, zorganizowanie postępowania, ewentualne zamówienie ekspertyz itd.²⁷ Przykładowo w Niemczech godzinowa stawka dla profesjonalnego mediatora jest

porównywalna z tą płaconą architektom czy inżynierom.²⁸ W Austrii jako wielkość referencyjną podaje się wynagrodzenie adwokata lub wykwalifikowanego doradcy z firmy konsultingowej.²⁹

W każdym razie mediacja istotnie przyczynia się do lepszej dystrybucji informacji w społeczeństwie. Niekiedy pociąga to za sobą ryzyko ujawnienia pewnych danych, które następnie – w przypadku niepowodzenia mediacji – będą mogły być przez drugą stronę wykorzystane w spornym postępowaniu administracyjnym/sądowoadministracyjnym.³⁰

3. Stosunek mediacji do metody administracyjnoprawnej

Należy ponadto zaznaczyć, że w sprawach publicznoprawnych mediacja przeważnie nie może być rozpatrywana jako *sensu stricto* alternatywa w stosunku do postępowania administracyjnego. Wynika to z okoliczności, że dla podjęcia wielu spośród wymienionych tutaj działań (zwłaszcza inwestycji budowlanych), konieczna jest indywidualna podstawa prawna w postaci aktu administracyjnego. W takim przypadku niezbędne staje się zintegrowanie postępowania mediacyjnego w ramach postępowania administracyjnego. •ródłem inspiracji mogłoby być tutaj postanowienie art. 436 kodeksu postępowania cywilnego, który nakazuje przeprowadzenie postępowania pojednawczego w sprawach rozwodowych.

Konieczne byłoby uregulowanie charakteru prawnego i skutków ugody zawartej w ramach postępowania mediacyjnego. Systemowo właściwym miejscem dla takiej regulacji – ze względu na jej ogólny charakter – wydaje się być kodeks postępowania administracyjnego. Pewne szczególne problemy powinny zostać przejęte do usta-

wy Prawo ochrony środowiska, do działu VI (Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko), względnie do działu V (Udział społeczeństwa w postępowaniu w sprawie ochrony środowiska). Bardzo pomocne w tej mierze mogą okazać się doświadczenia austriackie.³¹

Na gruncie obowiązującego prawa polskiego należy wskazać na wspomniane już postanowienia dotyczące udziału społeczeństwa w postępowaniu w sprawie ochrony środowiska (art. 31-39 POŚ), zwłaszcza w związku z regulacją dotyczącą postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko (art. 40-57 POŚ³²).³³ Regulacje te zostały wprowadzone do polskiego porządku prawnego³⁴ w ramach implementacji Dyrektywy Rady i Parlamentu 2001/42/WE w sprawie oceny oddziaływania na środowisko niektórych planów i programów.³⁵

Wymienionych zagadnień nie można rozpatrywać w oderwaniu od tendencji rozwojowych występujących w prawie europejskim i międzynarodowym. Przede wszystkim należy tutaj wspomnieć o Konwencji z Aarhus z 25 czerwca 1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach z zakresu środowiska naturalnego,³⁶ która weszła w życie 30 października 2001 r.³⁷ Konwencja ta opiera się na trzech filarach:

I. Filar: dostęp społeczeństwa do informacji nt. środowiska (Art. 4-5 konwencji). Chodzi tu o zapewnienie dostępu do informacji o stanie środowiska naturalnego i faktorów wpływających na jego jakość oraz na zdrowie ludzkie, i to w oderwaniu od konieczności udowodnienia indywidualnego interesu w uzyskaniu takich informacji. Informacja powinna zostać udzielona w okre-

ślonym w konwencji terminie (co do zasady 1 miesiąc), odmowa udzielenia informacji jest dopuszczalna tylko w wyjątkowych, określonych w konwencji przypadkach.

II. Filar: Udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji związanych ze środowiskiem (Art. 6-8 konwencji). Konwencja wylicza w załączniku rodzaje działań, które w każdym przypadku wymagają zapewnienia udziału społeczeństwa w procesie decyzyjnym dotyczącym tych działań. Oprócz tego przewidziano obowiązek zapewnienia możliwości udziału społeczeństwa w pozostałych sprawach, dotyczących zamierzeń, które mogą mieć istotny wpływ na środowisko naturalne. Udział społeczeństwa ma być zagwarantowany przez wyczerpujące, terminowe i skuteczne poinformowanie o planowanych działaniach. Wynik udziału społeczeństwa w postępowaniu powinien zostać należyście uwzględniony, zakres uwzględnienia postulatów społecznych powinien zostać upubliczniony.

III. Filar: Ochrona prawna (dostęp do sądów) w sprawach dotyczących środowiska (Art. 9 konwencji). Trzeci filar stanowi logiczne uzupełnienie filarów I i II. W odniesieniu do I filaru chodzi o zapewnienie sądowej kontroli w przypadku odmowy udzielenia informacji albo udzielenia informacji niewystarczających. W odniesieniu do II filaru sądowa kontrola oznacza zapewnienie możliwości podważenia decyzji w przypadku naruszenia norm proceduralnych albo materialnoprawnych. Jako zasadę konwencja przyjmuje, że prawo to przysługuje każdemu, kto wykaże się istnieniem wystarczającego interesu. Przesłanka istnienia owego interesu jest uważana za spełnioną w przypadku wszczęcia postępowania lub przystąpienia doń przez niepaństwową organizację (NGO), której statutowym celem

jest ochrona środowiska naturalnego lub jego elementów. W takim przypadku organizacje te występują w postępowaniu na prawach strony.

W odpowiedzi na uchwalenie Konwencji z Aarhus, której stronami są również państwa członkowskie UE oraz liczne państwa stowarzyszone, na szczelbu europejskim-wspólnotowym doszło do przyjęcia dwóch istotnych dyrektyw:

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/4/WE z 28 Stycznia 2003 o publicznym dostępie do informacji dotyczących środowiska naturalnego³⁸ (zastępująca dyrektywę 90/313/EWG) oraz

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/35/WE z 26 maja 2003 r., przewidująca społeczny udział w przygotowywaniu planów i programów dotyczących środowiska³⁹ (zmieniająca jednocześnie Dyrektywy 85/337/EWG oraz 96/61/WE, zwłaszcza w zakresie dostępu do wymiaru sprawiedliwości oraz informacji społecznej).⁴⁰

VI. Optymalne ramy mediacji i przebieg postępowania pojednawczego

1. Zasady postępowania medacyjnego

Mediacja powinna odbywać się zgodnie z kilkoma podstawowymi zasadami. Do zasad tych należą wytyczne, zgodnie z którymi:⁴¹

- Postępowanie jest prowadzone przez jednego lub więcej mediatorów. Liczba mediatorów zależy od złożoności sprawy i liczby uczestników postępowania. Przyjmuje się, że poczynając od 25 osób (uczestników postępowania) zatrudnienie drugiego mediatora jest celowe, od 30 ko-

nieczne.⁴²

- Mediatorami powinny być osoby z zewnątrz, bezstronne, niezależne, zaakceptowane przez uczestników postępowania i obdarzone przez nich zaufaniem, posiadające pewne wiadomości i doświadczenie w dziedzinie będącej przedmiotem sporu.
- Udział w postępowaniu odbywa się na zasadzie dobrowolności, co oznacza możliwość przystąpienia i wystąpienia z postępowania.
- Każdy z uczestników powinien mieć zapewniony pełny i równy dostęp do wszelkich istotnych informacji dotyczących sprawy.
- Do postępowania powinny zostać zaproszone wszystkie osoby, grupy, organizacje, instytucje i urzędy, które mają związek z postępowaniem, albo których interesu postępowanie dotyczy.
- Należy stworzyć ramy dla rozważenia wszystkich możliwych rozwiązań, nie stwarzając wrażenia, ani nie wychodząc z założenia, że wynik postępowania jest już z góry przesadzony.
- W miarę możliwości należy zapewnić poufność postępowania, jednak nie może to służyć do zatajenia istotnych informacji mających wpływ na decyzje podejmowane w toku postępowania medacyjnego.

2. Etapy postępowania medacyjnego

W ramach eko-mediacji dadzą się wyróżnić trzy zasadnicze etapy:⁴³

1. Etap przygotowawczy:

- Wybór i zaakceptowanie mediatorów
- Wyjaśnienie kwestii organizacyjnych (wynagrodzenie dla media-

- torów, mandat mediatorów, sposób powoływania biegłych)
- Ustalenie kręgu podmiotów potencjalnie zainteresowanych postępowaniem
 - Wstępna analiza konfliktu
 - Ustalenie przebiegu procesu mediacyjnego (czas, miejsce, sekwencja czynności, kwestie poufności, sposób uczestniczenia społeczeństwa)
2. Etap operacyjny – (właściwy):
- Wspólne zdefiniowanie problemów
 - Określenie „uwikłanych” interesów i ich wzajemnych relacji
 - Wspólne poszukiwanie rozwiązań
 - Przeprowadzanie symulacji dotyczących różnych wariantów rozwiązania konfliktu
 - Ewentualne powołanie biegłych
3. Etap decyzyjny i wykonawczy:
- Ustalenie wspólnych stanowisk
 - Sporządzenie porozumienia mediacyjnego (ugody)
 - Ustalenie sposobu i harmonogramu implementacji

Szczególne znaczenie należy przypisać porozumieniu mediacyjnemu (ugodzie). Ugoda ta ma bowiem znaczenie cywilnoprawne; określa ona wzajemne prawa i obowiązki stron. W sytuacjach kiedy spór wiąże się z przeprowadzeniem określonej inwestycji, typowymi postanowieniami takiej ugody będą z jednej strony zobowiązania inwestora do określonych działań, z drugiej zaś zrzeczenie się przez pozostałe strony dochodzenia roszczeń na drodze sądowej.

Zobowiązania inwestora mogą przykładowo obejmować dokonywanie na jego koszt okresowych pomiarów wpływu danej działalności na środowisko, instalację określonych filtrów, izolacji akustycznych itp., ustalenie poli-

tyki informacyjnej, mającej na celu zapewnienie społecznej kontroli nad działalnością inwestora w wymiarze środowiskowym, zobowiązanie inwestora do przeprowadzenia określonych inwestycji w lokalnej infrastrukturze, w tym sponsoring, np. obiektów oświatowo-kulturalnych oraz ewentualne kary umowne na wypadek naruszenia obowiązków wynikających z ugody.

Druga strona zobowiązuje się natomiast do niewystępowania z dalszymi roszczeniami cywilnoprawnymi (negatoryjnymi, odszkodowawczymi), w przypadku przestrzegania ugody oraz do niezgłaszania sprzeciwu w postępowaniu administracyjnym zmierzającym do uzyskania zezwolenia na inwestycje.

Ugoda powinna także przewidywać zobowiązanie do rozstrzygnięcia ewentualnie pojawiających się sporów przede wszystkim na drodze polubownej oraz rozciągać skutki porozumienia mediacyjnego na następców prawnych sygnatariuszy.

VII. Podsumowanie

Powyższa analiza stanowi wprowadzenie w problematykę eko-mediacji. Analiza porównawczadowodzi, iż obecnie nie istnieje jednolity model uczestnictwa społecznego w podejmowaniu decyzji brzemiennych dla środowiska naturalnego, jednakże w ostatnim czasie powstały pewne ramy prawne, które pozwalają mówić o istnieniu pewnego minimalnego standardu. Doświadczenia niektórych krajów (USA, Niemcy, Austria) pokazują jednak, że eko-mediacja może być istotnym i skutecznym środkiem rozwiązywania konfliktów, przy zapewnieniu szerokiego udziału społecznego w procesie decyzyjnym. Na gruncie polskim z pewnością zachodzi konieczność przeprowadzenia dalej idących studiów, zwłaszcza w zakresie zin-

tegowania procesu mediacyjnego w ramach postępowania administracyjnego oraz w odniesieniu do skutków i dopuszczalnego zakresu porozumienia mediacyjnego (ugody). Tu również pomocne mogą okazać się doświadczenia zagraniczne.⁴⁴

Niezależnie od pewnych praktycznych uwarunkowań, eko-mediacja musi być również postrzegana w kontekście „ciężaru gatunkowego” podejmowanych decyzji. Złożoność oraz częstokroć ograniczona przewidywalność długofalowych konsekwencji działań, uzasadnia postawienie pytania o istnienie i zakres politycznej i moralnej legitymacji władzy publicznej do podejmowania takich decyzji.⁴⁵ Włączenie społeczeństwa, zwłaszcza poprzez mediację, prowadzi do umocnienia i odnowienia owej demokratycznej legitymacji.

dr Arkadiusz Radwan

- ¹ Zob. J. Jabłońska-Bonca, Prawnik jako negocjator – z problematyki retoryki interpersonalnej, *Studia Prawnicze* 2001, zeszyt 3-4, s. 135-155.
- ² Zob. G. Fuchs, M. Hehn, *Umweltmediation*, 2. Aufl. 1999, Förderverein Umweltmediation e.V. Bonn, s. 10; P.H. Kahn, *Resolving Enviromental Disputes: Litigation, Mediation, and the Courting of Ethical Community, Environmental Values*, Vol. 3, No 3, Autumn 1994, s. 211.
- ³ Przykładowo w Niemczech Partia Zielonych (obecnie Bündnis 90/Die Grünen), która powstała w marcu 1979 r., jest od dwóch kadencji partią współrządzającą; Łotwa ma od marca 2004 pierwszego w Europie premiera z Partii Zielonych, jest nim stojący na czele rządu mniejszościowego Indulis Emsis.
- ⁴ Zob. G. Fuchs, M. Hehn, *Umweltmediation*, s. 10.
- ⁵ Zob. *Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen e.V.* (Hrsg.), *Umweltmediation in Deutschland. Innovative Formen bei Regelungen von Umweltkonflikten*, Dokumentation: Wissenschaftlich-praxisorientierter Kongreß in Düsseldorf am 22. Juni 1995, Bonn 1995.
- ⁶ Ustawa z 27 kwietnia 2001 (Dz.U. Nr 62, poz. 627), dalej w skrócie POŚ.
- ⁷ Zob. czasopismo FLAB, jesień 2003, periodyk dostępny w Internecie pod adresem: <<http://www.flugemissionen.ch/01flabs-pdf/22003.pdf>>.
- ⁸ Obszerna lista przykładów z Austrii opublikowana w A. Zieher, *Das Handbuch Umweltmediation*, 2001, s. 15; dokument dostępny w Internecie <http://www.oegut.at/publikationen/pdf/handbu_media.pdf>.
- ⁹ Zob. strona internetowa poświęcona tej inicjatywie: <<http://www.mediation-flughafen.de>>.
- ¹⁰ Zob. szczegółowo na ten temat: <http://www.partizipation.at/pdf/mediation_rkk.pdf>.
- ¹¹ Szczegóły oraz dalsze przykłady dostępne na stronie bońskiej organizacji Förderverein Mediation im öffentlichen Bereich e.V., <<http://www.ag-recht.de/umweltmediation/mediation-sverfahren.htm>>.
- ¹² P.H. Kahn, *Resolving...* s. 213-214.
- ¹³ Zob. zestawienie u L. Krämer, *Umweltmediation und Umweltpolitik der Europäischen Union*, referat wygłoszony z okazji konferencji „Umweltmediation in Europa. Neue Wege der Konfliktlösung und Partizipation” Wiedeń, 22-23 listopada 2001; pisemna wersja wystąpienia opublikowana w internecie na stronie: <http://www.partizipation.at/pdf/artikel_kraemer.pdf>.
- ¹⁴ Zob. I. Meier, *Mediation und Schlichtung in der Schweiz*, s. 5, (artykuł dostępny w internecie pod adresem <http://www.ifm-suisse.ch/PDF/mediation_CH.pdf>).
- ¹⁵ Zob. na przykładzie Holandii - Stichting Mediation in Milieu en Ruimtelijke Ordening (Fundacja na rzecz Mediacji i sprawach dotyczących środowiska naturalnego i planowania przestrzennego), szerzej na ten temat zob. A. de Roo, R. Jagtenberg, *Mediation in the Netherlands: Past - Present - Future*, vol 6.4 Electronic Journal Of Comparative Law, (Grudzień 2002), s. 142-143, artykuł dostępny w Internecie: <<http://www.ejcl.org/64/art64-8.html>>.
- ¹⁶ Zob. porównawcze opracowanie A. Gotwald, V. Gotwald, B. Reich, H. Zilleßen, H. Westholm, *Status und Erfahrungen mit Umweltmediation in Europa – Konfliktlösungsverfahren im Umweltbereich*, Wiedeń 2000, zwłaszcza tabelaryczne przedstawienie na s. 87.
- ¹⁷ Zob. przykładowo centrum prasowe Greenpeace: <http://www.greenpeace.org/international_en/press/>.
- ¹⁸ Zgodnie w wyraźną derogacją wyrażoną w art. 33 ust. 1 *in fine* POŚ, nie obowiązuje w tym zakresie art. 31 § 4 kodeksu postępowania administracyjnego, który przewiduje obowiązek powiadomienia organizacji społecznych o toczącym się postępowaniu, jeżeli może ona być zainteresowana udziałem w tym postępowaniu administracyjnym ze względu na swoje cele statutowe i gdy przemawia za tym interes społeczny.
- ¹⁹ Zob. M. Bar [w:] J. Jendroska (red. nauk.) i in., *Ustawa - Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Wrocław 2001, uw. nr 1 do art. 3 pkt. 16.

- ²⁰ H. Zilleßen, *Mediation. Kooperatives Konfliktmanagement in der Umweltpolitik*, Opladen/Wiesbaden 1998, s. 30; H. Zilleßen, *Gutachten zur Errichtung einer Institution für Umweltmediation* [w:] Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen e.V. (Hrsg.), *Errichtung einer Institution für Umweltmediation - Machbarkeitsstudie*, Bonn 1997, s. 25.
- ²¹ P.R. Maida, *Mediating Environmental Disputes: Borrowing Ideas from a Law and Economics Perspective* [w:] W. J. Blackburn, W.M. Bruce, (ed.), *Mediating Environmental Conflicts - Theory and Practice*, Westport, Connecticut-London 1994, s. 41.
- ²² P.H. Kahn, *Resolving...* s. 212.
- ²³ P.H. Kahn, *Resolving...* s. 212.
- ²⁴ P.H. Kahn, *Resolving...* s. 214.
- ²⁵ W kilkunastu przeanalizowanych przez mnie postępowań czas trwania mediacji wahał się od 4 do 39 miesięcy (najczęściej 7-12 miesięcy), zob. < <http://www.ag-recht.de/umweltmediation/mediationsverfahren.htm>>.
- ²⁶ H. Zilleßen, *Mediation...*, s. 28.
- ²⁷ H. Zilleßen, *Mediation...*, s. 27.
- ²⁸ H. Zilleßen, *Mediation...*, s. 28. W liczbach bezwzględnych kwota ta jest szacowana na 500-750 EUR dziennie, dane cytowane za B. Oppermann, K. Langer, *Umweltmediation in Theorie und Anwendung*, wyd. 2, Stuttgart 2003, s. 46 (publikacja dostępna w Internecie pod adresem: <<http://www.laum.uni-hannover.de/ifps/documents/LeitfadenUmweltmediation.pdf>>).
- ²⁹ Zob. informacje opublikowane na stronie internetowej, powstałej z inicjatywy austriackiego Federalnego Ministerstwa Rolnictwa i Leśnictwa, Środowiska i Gospodarki Wodnej (*Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft*) oraz Austriackiego Stowarzyszenia na Rzecz Środowiska i Techniki (*Österreichische Gesellschaft für Umwelt und Technik*): <<http://www.partizipation.at/deutsch/umwelt.html#19>>.
- ³⁰ H. Zilleßen, *Mediation ...*, s. 30.
- ³¹ Zob. F. Kerschner, W. Bergthaler, H. Hittinger, *Umweltmediation im österreichischen Recht: Grundlagen - Potential - Instrumente*, Wiedeń 2003, zwłaszcza s. 51 i nast.; M. Dolp, B. Soder, A. Hütter, *Mediation im österreichischen Umweltschutzrecht - Praktische Überlegungen für Vorhabenswerber, Beteiligte und Behörden aus Anlass des UVP-Gesetzes 2000*, Recht der Umwelt 2001, s. 11 i nast.
- ³² Zgodnie z systematyką ustawową chodzi tu o dwa rodzaje postępowań: postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko skutków realizacji planów i programów (art. 40-45 POŚ) oraz postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć (art. 46-57 POŚ).
- ³³ Przepisy te zastąpiły (inkorporacja z częściową modyfikacją) postanowienia ustawy z dn. 9 listopada 2000 r. o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2000 r., Nr 109, poz. 1157), zob. na ten temat J. Jendroška [w:] J. Jendroška (red. nauk.) i in., *Ustawa - Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Wrocław 2001, uw. przed art. 40.
- ³⁴ Pierwotnie do ustawy z dn. 9 listopada 2000 r. o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (zob. wyżej).
- ³⁵ Dz.Urz.WE. z 2001, Nr 197, poz. 30.
- ³⁶ United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters, tekst konwencji we wszystkich językach urzędowych ONZ oraz w licznych tłumaczeniach na inne języki (niestety brak wersji polskiej), dostępny w Internecie na stronie: < <http://www.unece.org/env/pp/treatytext.htm> >.
- ³⁷ Polska ratyfikowała Konwencję z Aarhus 15 lutego 2002 r.
- ³⁸ Dz.Urz.WE L 41 z 14 lutego 2003, s. 26, (Directive 2003/4/EC of the European Parliament and of the Council of 28 January 2003 on public access to environmental information).
- ³⁹ Dz.Urz.WE L156 z 25 czerwca 2003, s. 17, (Directive 2003/35/EC of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 providing for public participation in respect of the drawing up of certain plans and programmes relating to the environment).
- ⁴⁰ Termin transformacji dla każdej z wymienionych dyrektyw wynosi dwa lata, licząc od daty uchwalenia.
- ⁴¹ Opracowując zasady eko-mediacji uwzględniłem propozycje grupy eksperckiej Expertenkreis „Mediation im öffentlichen Bereich“, Mediation im öffentlichen Bereich: Umwelt - Wirtschaft - Politik - Soziales „Standards für Umweltmediation“, s. 3, (dokument dostępny w Internecie: <<http://www.ag-recht.de/umweltmediation/standards2000.pdf>>).
- ⁴² B. Oppermann, K. Langer, *Umweltmediation In Theorie und Anwendung*, wyd. 2, Stuttgart 2003, s. 46.
- ⁴³ Zob. F. Kerschner, W. Bergthaler, H. Hittinger, *Umweltmediation im österreichischen Recht: Grundlagen - Potential - Instrumente*, Wiedeń 2003, s. 17-18.
- ⁴⁴ Zob. Złazczca F. Kerschner, W. Bergthaler, H. Hittinger, *Umweltmediation im österreichischen Recht: Grundlagen - Potential - Instrumente*, Wiedeń 2003.
- ⁴⁵ M. Troja, *Politische Legitimität und Mediation* [w:] H. Zilleßen, *Mediation...* s. 77 i nast.