Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 27/11/2026 15:57:09

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

Bartosz Liżewski
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
ORCiD: 0000-0002-5642-8570
bartosz.lizewski@poczta.umcs.lublin.pl

Michał Liżewski
Okręgowa Rada Adwokacka w Warszawie
ORCiD: 0000-0001-9174-888X
lizewski.michal@gmail.com

Partnerstwo publiczno-prywatne a instytucja mediacji

STRESZCZENIE

Celem artykułu jest przedstawienie związków uregulowanej na gruncie prawa polskiego instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego z instytucją mediacji. Aby tego dokonać, należy w pierwszej kolejności przedstawić w sposób precyzyjny zarówno prawny, jak i pozaprawny charakter partnerstwa publiczno-prywatnego. Instytucja ta znajduje zastosowanie z reguły w określonym układzie społecznego zapotrzebowania na określone urządzenia infrastruktury lub usługi. Dialog prowadzony w tym zakresie na szczeblu społeczności lokalnej, w relacjach tej społeczności z władzami lokalnymi, a także w ramach formalnych procedur między władzami a podmiotem lub podmiotami prywatnymi, które wykazują zainteresowanie kooperacją w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, może prowadzić do uruchomienia postępowań mediacyjnych lub quasi-mediacyjnych.

Słowa kluczowe: partnerstwo publiczno-prywatne; mediacja; podmiot publiczny; partner prywatny; konsultacje społeczne; negocjacje; zamówienie publiczne

WPROWADZENIE

Współczesne instytucje prawa i powiązane z nimi formy decydowania prawnego coraz częściej odrywają się od utartych i ugruntowanych schematów klasycznych procesów decyzyjnych[1]. Ścisła do niedawna granica między procesami tworzenia i stosowania prawa dzisiaj nie jest już tak wyraźna. Coraz trudniej, niekiedy w sposób stanowczy, stwierdzić, czy określony stosunek prawny zachodzi w sferze publiczno- czy prywatnoprawnej. Nastał czas form hybrydowych realizowanych przez podmioty społeczne. Powstanie tych form można uznać za konsekwencję dostosowywania się tych podmiotów do zmieniającego się otoczenia społecznego ponowoczesnego świata. W pełni należy zgodzić się ze współczesnym kwalifikowaniem zachowania podmiotów społecznych jako mających miejsce „w warunkach wielokierunkowości, wielopoziomowości oraz diachroniczności działań, uniemożliwiających ich empiryczne ujęcie jako systemu działań, ujednoliconego aksjologicznie i organizacyjnie w skali całej organizacji władzy publicznej”[2]. Wydaje się, że instytucja partnerstwa publiczno-prywatnego doskonale wpisuje się w tę diagnozę.

[1] Szerzej na ten temat zob. H. Duszka-Jakimko, *Alternatywne rozwiązywanie sporów. Pomiędzy instrumentalnym a komunikacyjnym paradygmatem prawa*, Opole 2016; *Mediacja. Teoria, normy, praktyka*, red. K. Płeszka, J. Czapska, M. Araszkiewicz, M. Pękala, Warszawa 2017.
[2] A. Korybski, L. Leszczyński, *Stanowienie i stosowanie prawa. Elementy teorii*, Warszawa 2015, s. 64.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 27/11/2026 15:57:09

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

Cele niniejszego opracowania są zasadniczo dwa. Pierwszym jest analiza prawnego charakteru hybrydowej instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego. Teoretycznie można ją zaliczyć do prawa publicznego, ale zasadniczo opiera się na kooperacji z prowadzącymi działalność gospodarczą podmiotami prywatnymi. W ukształtowanym stosunku prawnym partnerstwa nie ma formalnej równości stron, ale mimo tego, że funkcję nadrzędną pełni organ publiczny, na pewno nie jest to stosunek nadrzędności kompetencyjnej. Drugim celem jest ustalenie, czy i ewentualnie w jakim zakresie instytucja mediacji może być powiązana z instytucją partnerstwa oraz ewentualnie czy w partnerstwie publiczno-prywatnym możemy stwierdzić prawne cechy charakterystyczne dla procesów mediowania.

Już na wstępnym etapie rozważań zasadna wydaje się uwaga, że podjęcie decyzji o zapotrzebowaniu na określoną inwestycję z reguły jest następstwem określonego problemu społecznego. Przykładowo społeczność lokalna może domagać się od miejskich władz samorządowych wybudowania kompleksu obiektów sportowych. Organy administracji mają obowiązek zaspakajać potrzeby mieszkańców, co często wobec braku środków finansowych jest niezwykle trudne. Sytuację sporu mogą potęgować intensywne naciski społeczne. W takim układzie sytuacyjnym mogą być przeprowadzone stosowne konsultacje społeczne. Niewykluczone, że będą one przeprowadzane z udziałem podmiotów, które będą pełniły funkcję mediatorów w konflikcie między społecznością lokalną a władzami samorządowymi. Jest to jeden z możliwych scenariuszy i jednocześnie determinant podjęcia decyzji o uruchomieniu prawnej formuły partnerstwa publiczno-prywatnego. Oznacza to, że sama instytucja mediacji może niekiedy leżeć u podstaw i poprzedzać podjęcie decyzji o skorzystaniu z instytucji partnerstwa.

MEDIACJA W SEKTORZE PUBLICZNYM

Mediacja staje się coraz powszechniej stosowanym sposobem rozwiązywania sporów. Jej istota sprowadza się do wyspecjalizowanej i niewładczej ingerencji osoby trzeciej, która – wyposażona w przymiot bezstronności i neutralności wobec stron konfliktu – ma za zadanie doprowadzić do zawarcia między nimi porozumienia i odbudować pozytywne relacje[3]. Rosnąca popularność postępowania mediacyjnego zauważalna jest zwłaszcza w przypadku sporów powstałych pomiędzy osobami fizycznymi lub przedsiębiorcami, tj. pomiędzy podmiotami należącymi do tzw. sektora prywatnego. Wynika to z faktu, iż w przeciwieństwie do sformalizowanego i kosztownego procesu sądowego mediacja jest postępowaniem szybszym, bardziej elastycznym i tańszym. W postępowaniu mediacyjnym strony mają bowiem decydujący wpływ na osobę mediatora, miejsce, czas i formę całego postępowania, a także nie ponoszą wysokich kosztów sądowych. Koncyliacyjny sposób rozwiązywania sporów umożliwia również utrzymanie partnerskich stosunków pomiędzy kontrahentami, co z kolei sprzyja dalszej relacji biznesowej lub kontraktowej.

Pomimo licznych zalet postępowania mediacyjnego, rzadko znajduje ono zastosowanie w sporach, których stroną są podmioty z tzw. sektora publicznego. Wynika to w dużej mierze z obaw tych podmiotów o potencjalne naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Przyczyną takiego stanu rzeczy są przepisy prawa, które zwłaszcza do czasu nowelizacji

[3] A. Kalisz, A. Zienkiewicz, *Mediacja sądowa i pozasądowa. Zarys wykładu*, Warszawa 2009, s. 43–44.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 27/11/2026 15:57:09
Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

w 2017 r. ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[4] oraz ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych[5] w bardzo istotny sposób ograniczały możliwość ugodowego rozstrzygania sporów, których stroną były podmioty sektora finansów publicznych.

Przykładowo zamawiający (np. jednostka samorządu terytorialnego), któremu przysługuje roszczenie o kary umowne w stosunku do wykonawcy zamówienia publicznego, podejmujący próbę ugodowego załatwienia sporu poprzez nienaliczenie kary umownej, narażony jest na zarzut naruszenia dyscypliny finansów publicznych w związku z niedochodzeniem należności jednostki sektora finansów publicznych[6].

Nie oznacza to *a priori*, że podmiot sektora publicznego w żadnym wypadku nie może polubownie odstąpić od wymierzenia kary lub dochodzenia innej wierzytelności. Wskazując jednak na orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej z dnia 28 czerwca 2007 r.[7], stanowiące, iż „rezygnacja z wierzytelności przez jednostkę sektora finansów publicznych nie może być zupełnie dowolna. Jednostki te powinny kierować się w swojej działalności finansowej zasadami celowości, oszczędności i działania dla dobra finansów publicznych", kryteria uznania takiego działania za zgodne z prawem są na tyle nie ostre i niedookreślone, że osoby ponoszące odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych niechętnie sięgają w tym zakresie po ugodowe formy rozstrzygania sporów.

W rezultacie podmioty publiczne najczęściej decydują się na długotrwały i kosztowny proces sądowy, mimo że potencjalne uzyskanie niekorzystnego wyroku sądu i poniesienie kosztów postępowania częstokroć może spowodować większą stratę finansową i czasową niż w przypadku przeprowadzenia postępowania mediacyjnego i zawarcia ugody.

Zmiana tego stanu rzeczy nie była więc możliwa bez nowelizacji przepisów. W rezultacie weszła w życie ustawa z dnia 1 czerwca 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności[8], która dokonała następujących modyfikacji u.f.p. oraz u.o.n.d.f.p. W ustawie o finansach publicznych dodano art. 54a, zgodnie z którym:

> […] jednostka sektora finansów publicznych może zawrzeć ugodę w sprawie spornej należności cywilnoprawnej w przypadku dokonania oceny, że skutki ugody są dla tej jednostki lub odpowiednio Skarbu Państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego korzystniejsze niż prawdopodobny wynik postępowania sądowego lub arbitrażowego. Ocena skutków ugody nastąpi, w formie pisemnej, przy uwzględnieniu okoliczności sprawy, w szczególności zasadności spornych żądań, możliwości ich zaspokojenia i przewidywanego czasu trwania oraz kosztów postępowania sądowego albo arbitrażowego.

Z kolei w ustawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych dodano do art. 5 – ust. 4, do art. 11 – ust. 2 oraz zmieniono treść art. 15. W rezultacie tych zmian nie stanowi naruszenia dyscypliny finansów publicznych:

- wykonanie ugody w sprawie spornej należności cywilnoprawnej zawartej zgodnie z przepisami prawa,

[4] Dz.U. 2017, poz. 2077 z późn. zm., dalej jako: u.f.p.
[5] Dz.U. 2017, poz. 1311, dalej jako: u.o.n.d.f.p.
[6] Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 2 u.o.n.d.f.p. naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niepobranie lub niedochodzenie należności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych albo pobranie lub dochodzenie tej należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia.
[7] DF/GKO-4900-26/30/07/18.
[8] Dz.U. 2017, poz. 933.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 27/11/2026 15:57:09
Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

- dokonanie wydatku ze środków publicznych na podstawie ugody w sprawie spornej należności cywilno-prawnej zawartej zgodnie z przepisami prawa,
- zaciągnięcie lub zmiana zobowiązania na podstawie ugody w sprawie spornej należności cywilno-prawnej zawartej zgodnie z przepisami prawa.

Jak wynika z powyższych uregulowań, wprowadzone zmiany w szerszym niż dotychczas stopniu dopuszczają możliwość polubownego rozstrzygania sporów prowadzonych z udziałem Skarbu Państwa lub jednostek sektora finansów publicznych, bez narażenia się na zarzut naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Należy oczekiwać zatem, że zmiany te spowodują systematyczny wzrost postepowań mediacyjnych w sporach z udziałem podmiotów z szeroko rozumianego sektora publicznego. Oczekiwanie jest tym większe z uwagi na fakt, iż podmioty sektora publicznego (głównie jednostki samorządu terytorialnego) coraz częściej sięgają po alternatywną formę realizacji zadań publicznych, jaką jest partnerstwo publiczno-prywatne (ppp), gdzie mediacja może znaleźć zastosowanie w szerszym wymiarze niż w ramach realizowanych tradycyjnych zamówień publicznych. O rosnącym zapotrzebowaniu na realizację zadań publicznych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego świadczy m.in. fakt, iż zgodnie z przyjętą przez Radę Ministrów w dniu 26 lipca 2017 r. „Polityką Rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego" do końca 2020 r. w sektorze publicznym zawartych zostanie co najmniej 100 nowych umów o ppp, a wartość inwestycji realizowanych w tej formule wyniesie co najmniej 5% całości nakładów inwestycyjnych w sektorze publicznym[9].

Mediacja, choć zasadniczo ograniczona jest do mechanizmów rozstrzygania sporów, może także w różnych formach pokrewnych zostać wykorzystana do wspierania projektów ppp, począwszy od momentu powstania koncepcji i wdrożenia projektu, aż do zakończenia całego zobowiązania kontraktowego. Wskazanie form wykorzystania mediacji w projektach ppp wymaga jednak uprzedniego zdefiniowania i scharakteryzowania określonej na gruncie prawa polskiego instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego oraz procedur związanych z wdrażaniem przedsięwzięć w tej formie organizacyjnej.

ISTOTA PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNEGO

Partnerstwo publiczno-prywatne to rodzaj długoterminowego zamówienia publicznego polegającego na wspólnej realizacji przez podmiot publiczny i partnera prywatnego określonego przedsięwzięcia związanego z wykonywaniem zadań o charakterze komunalnym na podstawie umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym[10]. Aktem, który w polskim porządku prawnym określa ramy partnerstwa publiczno-prywatnego, jest ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym[11]. Ustawa ta nie zawiera jednak legalnej definicji instytucji ppp. Definicja partnerstwa publiczno-prywatnego wprowadzona została natomiast do prawa wspólnotowego rozporządzeniem ogólnym w sprawie polityki spójności UE na lata

[9] Załącznik do uchwały nr 116/2017 Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2017 r. pn. „Polityka Rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego" (RM-111-83-17).
[10] *Partnerstwo publiczno-prywatne. 100 pytań, wyjaśnień, interpretacji*, red. R. Cieślak, Warszawa 2014, s. 15.
[11] T.j. Dz.U. 2015, poz. 696 z późn. zm., dalej jako: ustawa o ppp.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 27/11/2026 15:57:09

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

2014–2020[12], które w art. 2 (24) stanowi, iż partnerstwo publiczno-prywatne to „formy współpracy między organami władzy publicznej a sektorem prywatnym, których celem jest wzrost efektywności realizacji inwestycji infrastrukturalnych lub innego rodzaju operacji dotyczących usług publicznych przez dzielenie ryzyka, korzystanie ze specjalistycznej wiedzy sektora prywatnego lub uzyskiwanie dodatkowych źródeł kapitału". Powyższa definicja legalna partnerstwa publiczno-prywatnego została wprowadzona z uwagi na konieczność szerszego stosowania w sektorze publicznym instrumentu ppp do absorbcji funduszy UE w perspektywie finansowej UE 2014–2020 poprzez realizację tzw. projektów hybrydowych[13]. Komisja Europejska wskazała przy tym, iż obecność sektora prywatnego w procesie realizacji usług publicznych może sprzyjać efektywności rynkowej całego przedsięwzięcia z uwagi na fakt, iż partnerstwo publiczno-prywatne może być nawiązywane nie tylko w ramach projektu unijnego, ale może również dotyczyć dalszego zarządzania powstałą infrastrukturą[14]. Polski ustawodawca w art. 2 pkt 4 ustawy o ppp określił z kolei przedmiot partnerstwa publiczno-prywatnego jako wspólną realizację przedsięwzięcia, opartą na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym[15]. Pomimo faktu, że stroną umowy o ppp jest jednostka sektora finansów publicznych lub podmiot prawa publicznego bądź ich związki, umowa o ppp klasyfikowana jest jako umowa cywilnoprawna. W ramach umowy o ppp partner prywatny zobowiązuje się do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem oraz poniesienia w całości albo w części wydatków na jego realizację lub poniesienia ich przez osobę trzecią, a podmiot publiczny zobowiązuje się do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, w szczególności poprzez wniesienie wkładu własnego[16]. Pomimo cywilnoprawnego charakteru umów o ppp swoboda kształtowania postanowień kontraktowych doznaje w tym przypadku pewnych ograniczeń. Wynikają one przede wszystkim z reżimu dwóch ustaw: ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych[17] oraz ustawy z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi[18], stosowanych w Polsce odpowiednio do projektów ppp w zakresie wyboru partnera prywatnego oraz kwestii zawieranej z nim umowy (art. 4 ustawy o ppp).

W świetle powyższych regulacji określone zamówienie będzie posiadało cechy partnerstwa publiczno-prywatnego w rozumieniu ustawy o ppp, jeżeli:

1) przedmiotem zamówienia będzie realizacja przedsięwzięcia w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy o ppp,

[12] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.Urz. UE L 347/320).

[13] M. Liżewski, R. Cieślak, *Projekty hybrydowe w ramach PPP*, „Czysta Energia" 2016, nr 1, s. 22.

[14] *Ibidem*.

[15] Pod pojęciem „przedsięwzięcie", zgodnie z art. 2 pkt 4 ustawy o ppp, rozumie się: a) budowę lub remont obiektu budowlanego, b) świadczenie usług, c) wykonanie dzieła, w szczególności wyposażenie składnika majątkowego w urządzenia podwyższające jego wartość lub użyteczność, lub d) inne świadczenie – połączone z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym, który jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia publiczno-prywatnego lub jest z nim związany.

[16] Zob. art. 7 ust. 1 ustawy o ppp.

[17] Dz.U. 2017, poz. 1579 z późn. zm., dalej jako: ustawa p.z.p.

[18] Dz.U. 2016, poz. 1920, dalej jako: ustawa o umowie koncesji.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 27/11/2026 15:57:09
Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

2) stronami umowy o ppp będą podmiot publiczny i partner prywatny w rozumieniu odpowiednio art. 2 pkt 1 i art. 2 pkt 2 ustawy o ppp,
3) współpraca stron oparta zostanie na odpłatnej umowie i będzie się opierać na odpowiednim podziale zadań i ryzyk,
4) współdziałanie podmiotu publicznego polegać będzie na wniesieniu wkładu własnego, np. w formie nieruchomości, na której będzie realizowana inwestycja, lub dopłat do świadczonych przez partnera usług,
5) elementem przedsięwzięcia będzie utrzymanie i/lub zarządzanie co najmniej jednym składnikiem majątkowym wykorzystywanym w realizacji przedsięwzięcia bądź też z przedsięwzięciem związanym,
6) partner prywatny poniesie choćby część wydatków na realizację przedsięwzięcia[19].

Powyższe cechy wskazują, iż mamy do czynienia z zamówieniem, którego specyfika odróżnia się od „tradycyjnych" zamówień publicznych realizowanych na podstawie ustawy p.z.p., wpływając na cały proces wdrożenia i realizacji przedsięwzięcia.

Cechą odróżniającą ppp od klasycznych zamówień publicznych jest przede wszystkim fakt, iż partner prywatny jest odpowiedzialny nie tylko za wytworzenie określonego składnika majątkowego, ale i za jego utrzymanie i/lub zarządzanie[20]. Co istotne, również partner prefinansuje znaczną część nakładów koniecznych do realizacji przedsięwzięcia. Oznacza to, że wynagrodzenie strony prywatnej pobierane jest nie jednorazowo po wykonaniu zadania inwestycyjnego, lecz jest uiszczane w transzach przez okres obowiązywania umowy o ppp i jego ostateczna wysokość zależy od zapewnienia odpowiedniego „standardu dostępności" wytworzonego składnika majątkowego lub od tego, czy użytkownicy realnie korzystają z usług świadczonych w ramach umowy o ppp, ponosząc opłaty bezpośrednio na rzecz przedsiębiorcy pełniącego rolę partnera prywatnego/koncesjonariusza. Ten specyficzny sposób uzyskiwania wynagrodzenia warunkuje dłuższy czas obowiązywania umów o ppp, niż ma to miejsce w klasycznych zamówieniach. Niejednokrotnie umowy o ppp zawierane są na okres kilku lub kilkunastu lat, co jest warunkiem zwrotu poniesionych nakładów i uzyskania przez stronę prywatną zakładanego zysku[21]. Tym samym partner prywatny, w związku z koniecznością zapewnienia określonego standardu świadczenia usług w ramach umowy o ppp, w wieloletnim horyzoncie czasowym stale uczestniczy w realizacji zadania publicznego w zakresie powierzonych mu zadań i ryzyk.

Podsumowując powyższe, należy stwierdzić, że od tradycyjnych zamówień publicznych, realizowanych na gruncie ustawy p.z.p., partnerstwo publiczno-prywatne odróżniać się będzie dużo większym zaangażowaniem partnera prywatnego w procesie świadczenia usług publicznych, obejmującym sfinansowanie przedsięwzięcia, aktywność na etapie zarówno projektowania i wykonywania infrastruktury publicznej, jak i na etapie utrzymania tej infrastruktury oraz zarządzania procesem świadczenia usług publicznych (kompleksowe działanie partnera prywatnego), uzależnieniem wynagrodzenia partnera prywatnego od faktycznej dostęp-

[19] *Partnerstwo publiczno-prywatne…*, s. 19.
[20] *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz*, red. M. Bejm, Warszawa 2014, art. 7 (Legalis 2018 [dostęp: 27.02.2018]).
[21] *Partnerstwo publiczno-prywatne…*, s. 29.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 27/11/2026 15:57:09
Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

ności lub rzeczywistego wykorzystania przedmiotu partnerstwa oraz wskaźnikiem zwiększonej korzyści dla interesu publicznego względem modelu tradycyjnego (*value for money*)[22].

ZASTOSOWANIE MEDIACJI W PROCESIE PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNEGO

Powyższe cechy partnerstwa publiczno-prywatnego powodują, że w całym procesie wdrożenia projektu, począwszy od zdefiniowania potrzeby społecznej, przez analizę wykonalności projektu w modelu ppp, przeprowadzenie badań rynkowych i procedury wyboru partnera prywatnego, aż po realizację przedsięwzięcia zarówno na etapie inwestycyjnym, jak i operacyjnym, możliwe jest zdefiniowanie dodatkowych sposobów wykorzystania mediacji w zakresie wspierania projektów ppp oraz wskazanie różnic pomiędzy instytucją mediacji a wykorzystywanymi w procesie ppp negocjacyjnymi formami komunikacji stron. W związku z powyższym na poszczególnych etapach wdrożenia projektu ppp możliwe jest zidentyfikowanie opisanych poniżej obszarów, gdzie instytucja mediacji (lub jej odmiany) może znaleźć zastosowanie.

1. Zdiagnozowanie potrzeby społecznej – mediacja społeczna

Podjęcie decyzji o realizacji określonej inwestycji komunalnej powinno być podyktowane uprzednim zdiagnozowaniem niezaspokojonej potrzeby społecznej na danym obszarze terytorialnym. W tym celu istotne jest komunikowanie się organów władzy z członkami społeczeństwa, którzy będą także ostatecznymi użytkownikami wytworzonej infrastruktury, a następnie uzyskanie akceptacji dla określonego przez władzę publiczną sposobu jej zaspokojenia (np. poprzez realizację danej inwestycji w modelu ppp lub jej realizacji na danym obszarze).

Pomimo tego, że władze publiczne wykonują swoje zadania, korzystając z władztwa (sfera *imperium*), czyli kompetencji do przymuszenia podlegających władzy podmiotom do określonych działań, częstą praktyką w ramach przygotowania do wdrożenia przedsięwzięcia partnerstwa publiczno-prywatnego jest przeprowadzenie badania opinii społecznej w celu wyboru optymalnego wariantu realizacyjnego projektu. Wynika to z faktu, iż realizacja przedsięwzięcia partnerskiego – zwłaszcza o charakterze koncesyjnym, tj. gdy partner prywatny/koncesjonariusz będzie pobierał wynagrodzenie bezpośrednio od użytkowników infrastruktury – wymaga uzyskania społecznej akceptacji, gdyż w wyniku wdrożenia projektu ppp na rynku lokalnym pojawi się nowy podmiot, który w imieniu władzy publicznej będzie świadczył określoną usługę komunalną, często nawet przez kilkanaście lat.

Niejednokrotnie uzyskanie akceptacji społecznej może wymagać przeprowadzenia mediacji. W szczególności w przypadku, gdy określona koncepcja realizacji przedsięwzięcia zaproponowana przez władzę publiczną spotka się oporem społecznym (np. w związku z planowaną lokalizacją oczyszczalni ścieków[23] w pobliżu zabudowań mieszkalnych lub pojawie-

[22] *Ibidem*.
[23] Taka sytuacja wystąpiła w Lubartowie w związku z planowaną budową Zakładu Zagospodarowania Odpadów – projektu współfinansowanego przez Szwajcarię w ramach szwajcarskiego programu współpracy z nowymi krajami członkami Unii Europejskiej. Inwestycja miała być realizowana na terenie przeznaczonym pod inwestycje gospodarcze, ale graniczącym z ulicami tworzącymi dzielnicę mieszkaniową miasta. Spór ukształtował się na

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 27/11/2026 15:57:09
Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

niem się na rynku konkurencji dla lokalnych przedsiębiorców w postaci partnera prywatnego). W takiej sytuacji organy władzy poprzez swoich umocowanych przedstawicieli powinni podjąć mediację ze społeczeństwem, której rezultatem będą wzajemne ustępstwa i wypracowanie kompromisowego rozwiązania[24]. Do tego procesu mogą zostać zaangażowani bezstronni i zaakceptowani przez strony sporu mediatorzy, których udział będzie szczególnie wskazany w przypadku wielu grup interesariuszy. Przeprowadzoną w ten sposób mediację można określić jako tzw. mediację społeczną z uwagi na fakt, iż dotyczy ona sporów, w których uczestniczy wiele podmiotów, oraz obszarów związanych z funkcjonowaniem lokalnej społeczności. Stronami takiego konfliktu mogą być bowiem zarówno mieszkańcy, jak i lokalni przedsiębiorcy bądź organizacje społeczne.

W przypadku projektów ppp rezultatem mediacji społecznej może być zarówno podjęcie przez władzę publiczną decyzji o realizacji zadania publicznego w tej formule (np. w przypadku wystąpienia oporu społecznego związanego z brakiem wiedzy na temat tej instytucji i błędnym utożsamianiem jej z prywatyzacją zadań publicznych), jak i podjęcie decyzji co do zakresu planowanej inwestycji (np. poprzez włączenie do projektu modernizacji dróg dodatkowych odcinków, wcześniej nieuwzględnionych w zakresie inwestycyjnym).

Potrzeba ugodowego rozstrzygnięcia sporu może wystąpić także w toku postępowania administracyjnego, np. w związku z koniecznością wydania określonej decyzji administracyjnej umożliwiającej rozpoczęcie realizacji inwestycji lub świadczenie usługi komunalnej (np. pozwolenia na budowę). Może bowiem dojść do sporu pomiędzy stronami postępowania a organem administracji publicznej, przed którym sprawa się toczy. W takim przypadku mediacja również może znaleźć zastosowanie. Instytucja mediacji została wprowadzona do postępowania administracyjnego w Rozdziale 5A k.p.a. w dniu 1 czerwca 2017 r. w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw[25]. Nie stanowi ona jednak całkowicie nowej instytucji. Mediacja funkcjonowała dotychczas bowiem w postępowaniu sądowo-administracyjnym, którego przedmiotem jest rozstrzygnięcie sporu o zgodność z prawem zaskarżonego aktu, bezczynności lub przewlekłości postępowania[26].

Instytucja mediacji w postępowaniu administracyjnym jest wzorowana na regulacji przyjętej w Dziale II k.p.c. – *Postępowanie przed sądami pierwszej instancji*, Rozdziale 1 *Mediacja i postępowanie pojednawcze*, Oddział 1 *Mediacja* (art. 183^1–183^{15}). Od instytucji

tle sprzecznych interesów różnych grup społecznych w poczuciu zmarginalizowania w zakresie realnego wpływu na decyzję odnośnie do kształtowania przestrzeni i warunków życia w mieście. Ówczesne władze samorządowe zostały postawione w sytuacji konieczności jego rozstrzygnięcia nie tylko w interesie poszczególnych stron, ale też całej społeczności lokalnej, tak aby wszyscy uczestnicy konfliktu mogli w jakimś stopniu zyskać. W opisywanym przypadku Burmistrz miasta Lubartowa podjął decyzję o przeprowadzeniu procesu ankietyzacji mieszkańców miasta w celu uwzględnienia zdania opinii publicznej. W tym celu powołał zespół ekspertów do przeprowadzenia tego procesu. Z przeprowadzonego procesu została sporządzona ekspertyza. Zob. B. Liżewski, M. Łacek, S. Pilipiec, *Mieszkańcy Lubartowa wobec budowy i lokalizacji Zakładu Zagospodarowania Odpadów (ZZO). Ekspertyza z procesu ankietyzacji w dniach 1–15 października 2011*.

[24] Szerzej na ten temat zob. *Forms and Determinants of Development of Civil Dialogue*, ed. M.W. Staśkiewicz, Lublin 2015, s. 207.

[25] Dz.U. 2017, poz. 935.

[26] P. Gołaszewski, *Nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego oraz Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z 7.4.2017 r. (cz. I)*, „Monitor Prawniczy" 2017, nr 15, s. 788.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 27/11/2026 15:57:09
Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

uregulowanej na gruncie k.p.c. odróżnia ją fakt, iż jest możliwa do zastosowania wyłącznie po wszczęciu postępowania sądowego w sprawie[27].

Jak wynika z treści art. 96a § 3 k.p.a., celem mediacji jest wyjaśnienie i rozważenie okoliczności faktycznych i prawnych oraz dokonanie ustaleń dotyczących jej załatwienia w granicach obowiązującego prawa, w tym przez wydanie decyzji lub zawarcie ugody. Oznacza to, że jeżeli w wyniku mediacji zostaną dokonane ustalenia dotyczące załatwienia w granicach obowiązującego prawa, organ administracji publicznej załatwia sprawę zgodnie z tymi ustaleniami zawartymi w protokole z przebiegu mediacji. Granice związania wyznacza zgodność dokonanych ustaleń dotyczących załatwienia sprawy z obowiązującym prawem[28]. Dzięki mediacji organ może wyjaśnić stronom stan sprawy, ustalić fakty, zebrać dowody, co może przyczynić się do tego, że strony zaakceptują treść wydanej następnie decyzji i nie zaskarżą jej, dzięki czemu sprawa szybciej zostanie ostatecznie zakończona.

Mediacja w postępowaniu administracyjnym w przypadku projektów partnerstwa publiczno-prywatnego może mieć szczególną wartość, ponieważ wstrzymanie z przyczyn formalno-administracyjnych kilkumiesięcznej procedury wyboru partnera prywatnego (procesu dialogu konkurencyjnego) lub opóźnienie momentu rozpoczęcia realizacji inwestycji może mieć dla strony publicznej negatywne skutki finansowe i społeczne (np. opóźnienie w rozpoczęciu realizacji długo wyczekiwanej przez społeczeństwo inwestycji). Jak wynika z powyższego, już na etapie przygotowawczym przedsięwzięcia w formule partnerstwa publiczno-prywatnego mogą znaleźć zastosowanie różne rodzaje mediacji, w zależności od momentu wystąpienia, przedmiotu i podstawy prawnej sporu.

2. Konsultacje rynkowe

Po zdefiniowaniu potrzeby społecznej i sposobu jej zaspokojenia (tj. określeniu koncepcji danego przedsięwzięcia) kolejnym etapem wdrożenia projektu partnerstwa publiczno-prywatnego jest, co do zasady, przeprowadzenie analiz przedrealizacyjnych oraz konsultacji rynkowych (badań rynkowych). Analizy przeprowadzane są na podstawie określonych przez podmiot publiczny założeń realizacji projektu w formule ppp i dotyczą prawnych, ekonomiczno-finansowych oraz technicznych aspektów planowanego do realizacji zadania publicznego. Mimo że w polskim porządku prawnym obowiązek przeprowadzenia analiz przedrealizacyjnych dotyczy wyłącznie projektów hybrydowych, czyli łączących dofinansowanie UE z formułą partnerstwa publiczno-prywatnego[29], podmioty publiczne planujące realizację określonego zadania publicznego w formule ppp, także bez udziału w strukturze projektu dofinansowania UE, decydują się na przeprowadzenie tego typu analiz w celu wykazania, że model ppp jest korzystniejszą formą realizacji inwestycji niż model tradycyjnych zamówień publicznych.

Przedstawione w analizie przedrealizacyjnej założenia najkorzystniejszego modelu realizacji projektu w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego podlegają weryfikacji przez podmioty prywatne działające w branży związanej z przedmiotem planowanej inwestycji,

[27] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017 (Legalis 2018 [dostęp:10.02.2018]).
[28] *Ibidem*.
[29] Wytyczne Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 17 lutego 2017 r. w zakresie zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym projektów generujących dochód i projektów hybrydowych na lata 2014–2020 (MR/H 2014-2020/7(2)/02/2017).

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 27/11/2026 15:57:09
Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

a także instytucje finansowe (np. banki), które mogą być dostawcami kapitału potrzebnego do realizacji inwestycji, w ramach tzw. badań lub testów rynkowych.

Celem tego etapu jest przede wszystkim weryfikacja przyjętej przez podmiot publiczny w analizie koncepcji realizacji projektu i ewentualne dokonanie zmian niektórych założeń tak, aby dany projekt ppp był możliwy do realizacji i by był atrakcyjny dla drugiej strony kontraktu, tj. partnera prywatnego. Testy rynkowe są procesem o niskim stopniu sformalizowania, a zatem mogą być prowadzone zarówno w formie korespondencyjnej, jak i w formie bezpośrednich spotkań z przedstawicielami sektora prywatnego i finansowego. Tym niemniej podmiot publiczny inicjujący dany projekt każdorazowo powinien zapewnić transparentność procesu przeprowadzania testów[30]. W przypadku przeprowadzenia testów rynkowych w formie bezpośrednich spotkań, może zostać przewidziany udział niezależnego arbitra, który w sposób obiektywny będzie w stanie ocenić prezentowane stanowiska każdej ze stron – publicznej i prywatnej. Udział w spotkaniach takiej osoby może ułatwić stronie publicznej opracowanie ostatecznej koncepcji realizacji projektu w modelu ppp, co niejednokrotnie może sprawiać trudność w przypadku odmiennych stanowisk prezentowanych przez podmioty prywatne w tej samej kwestii (np. co do modelu wynagrodzenia). Z uwagi jednak na nieformalny charakter badania rynku oraz fakt, iż w jego wyniku nie dochodzi do wypracowania wspólnego stanowiska stron, a jedynie proces ten daje możliwość zapoznania się ze stanowiskiem partnerów prywatnych, postępowania tego nie należy utożsamiać wprost z mediacją. Trudno bowiem uznać, że założeniem konsultacji rynkowych – jak sama nazwa wskazuje – jest rozstrzygnięcie określonego sporu. Oczywiście nie należy wykluczyć, że rozbieżność stanowisk zaprezentowanych w trakcie testowania rynku może na dalszym etapie wdrożenia lub realizacji projektu ppp doprowadzić do powstania sporu pomiędzy stroną publiczną a stroną prywatną, niemniej rzetelne przeprowadzenie konsultacji rynkowych i uwzględnienie uzasadnionych uwag sektora prywatnego i finansowego co do zasady minimalizuje ryzyko wystąpienia sporu oraz zwiększa szanse na skuteczne wdrożenie i realizację projektu ppp.

3. Negocjacyjny charakter procedury wyboru partnera prywatnego

Kolejnym, a zarazem najdłuższym i najtrudniejszym, etapem wdrożenia projektu ppp jest przeprowadzenie procedury wyboru partnera prywatnego. Podstawę wyboru odpowiedniej podstawy prawnej wyłonienia partnera prywatnego określa art. 4 ustawy o ppp, który determinuje właściwy tryb selekcyjny konstrukcją mechanizmu wynagradzania partnera prywatnego[31]. Jeżeli założenia projektu wskazują, iż wyboru partnera prywatnego należy dokonać w oparciu o przepisy p.z.p., mając na uwadze dotychczasową praktykę wdrażania w Pol-

[30] *Ibidem*.
[31] Art. 4 ustawy o ppp stanowi: 1. Jeżeli wynagrodzenie partnera prywatnego zostało określone w sposób, o którym mowa w art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz.U. poz. 1920), do wyboru partnera prywatnego i umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym stosuje się przepisy tej ustawy, w zakresie nieuregulowanym w niniejszej ustawie. 2. W przypadkach innych niż określone w ust. 1, do wyboru partnera prywatnego i umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym stosuje się przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1579), w zakresie nieregulowanym w niniejszej ustawie.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 27/11/2026 15:57:09
Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

sce przedsięwzięć ppp, optymalnym trybem przeprowadzenia procedury wyboru partnera prywatnego w projekcie będzie dialog konkurencyjny[32].

Z kolei w przypadku dokonania wyboru partnera prywatnego/koncesjonariusza na podstawie ustawy o umowie koncesji podmiot publiczny może względnie dowolnie w dokumentacji postępowania określić tryb wyboru inwestora do realizacji projektu[33]. Najczęściej jednak obligatoryjnym elementem tej procedury są negocjacje z wykonawcami dopuszczonymi do udziału w postępowaniu o zawarcie umowy ppp/koncesji.

Powyższe wskazuje, iż w odróżnieniu od tradycyjnych zamówień publicznych, gdzie co do zasady element negocjacji/dialogu z wykonawcą nie występuje (np. przetarg nieograniczony lub przetarg ograniczony), w przypadku wdrażania przedsięwzięć ppp negocjacje są nieodzownym elementem procedury przetargowej. Wynika to z faktu, że bez wcześniejszych negocjacji z potencjalnymi partnerami prywatnymi określenie szczegółowych warunków prawnych, finansowych, organizacyjnych i technicznych wieloletniego przedsięwzięcia realizowanego w formule ppp byłoby znacznie utrudnione, a najczęściej wręcz niemożliwe. Dopiero bowiem w trakcie dialogu mogą zostać ustalone szczegółowe parametry projektu, jego cechy jakościowe, opis funkcjonalny i zasady pozyskania środków na jego realizację. Ponadto jedną z podstawowych zalet ppp jest możliwość skorzystania z *know-how* i doświadczenia inwestorów prywatnych. Jednak aby móc z takiej wiedzy skorzystać, na etapie toczącej się procedury musi być przewidziana możliwość konsultowania poszczególnych rozwiązań z przedstawicielami sektora prywatnego. W praktyce zarówno podmioty publiczne, jak i inwestorzy prywatni w trakcie negocjacji korzystają ze wsparcia doradców (np. technicznych, finansowych, prawnych). Chociaż negocjacje mają na celu rozwiązanie kwestii spornych związanych z warunkami realizacji przedsięwzięcia ppp, nie sposób uznać, iż doradcy pełnią rolę mediatorów w tym procesie, z uwagi na fakt, iż reprezentują oni jedną z negocjujących stron.

Sam proces negocjacji/dialogu, choć nie posiada wszystkich cech mediacji w rozumieniu przepisów k.p.c. lub k.p.a., zawiera elementy charakterystyczne dla tej instytucji. W szczególności należy wskazać na fakt, iż dialog konkurencyjny – zgodnie z art. 60d ust. 7 ustawy p.z.p. – ma charakter poufny, co oznacza, że żadna ze stron nie może bez zgody drugiej strony ujawnić informacji technicznych i handlowych związanych z dialogiem. Podobnie jest w przypadku negocjacji prowadzonych w oparciu o ustawę o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi, gdzie zamawiający może nakładać na wykonawców wymogi mające na celu ochronę poufnego charakteru informacji, które udostępnia w toku postępowania o zawarcie umowy koncesji.

Wskazać można również na dobrowolność udziału w dialogu. Wykonawca, poprzez wniosek o dopuszczenie do udziału w postępowaniu/o zawarcie umowy ppp lub koncesji,

[32] W dniu 25 maja 2006 r. w ustawie p.z.p. wprowadzono Oddział 3a Rozdziału 3, regulujący procedurę dialogu konkurencyjnego. W uzasadnieniu projektu zmian ustawy wskazano: „W projekcie wprowadza się nowy tryb udzielania zamówień – dialog konkurencyjny. Ma on umożliwić udzielanie złożonych i skomplikowanych zamówień, w szczególności związanych z projektami infrastrukturalnymi, technologiami teleinformatycznymi lub projektami obejmującymi złożone procesy finansowania. […] Skorzystanie z tego trybu będzie możliwe w przypadku zamówień o szczególnie złożonym charakterze, np. projektach związanych z partnerstwem publiczno-prywatnym […]".

[33] Art. 28 ustawy o umowie koncesji: „Zamawiający organizuje postępowanie o zawarcie umowy koncesji w sposób odpowiadający jego potrzebom".

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 27/11/2026 15:57:09
Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

musi wyrazić chęć wzięcia udziału w dialogu lub negocjacjach. Brak takiego wniosku uniemożliwi wykonawcy udział w prowadzonym postępowaniu. Oczywiście samo złożenie wniosku, o którym mowa powyżej, nie gwarantuje wykonawcy udziału w dialogu lub negocjacjach, gdyż dodatkowo wykonawca musi spełnić szereg warunków określonych przez zamawiającego w dokumentacji przetargowej. Niemniej to w pierwszej kolejności od wykonawcy zależy, czy wziąć udział w danym postępowaniu czy też nie. Ponadto, mimo że zarówno przepisy ustawy p.z.p., jak i ustawy o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi nie przewidują formalnej możliwości rezygnacji z udziału przez wykonawcę w dialogu lub negocjacjach, wykonawca nie ma obowiązku uczestnictwa we wszystkich turach dialogu/negocjacji, co nie pozbawia go możliwości złożenia oferty w postępowaniu.

W przypadku impasu w negocjacjach prowadzonych wyłącznie z jednym wykonawcą można wskazać również na teoretyczną możliwość zaangażowania niezależnego od stron mediatora w celu rozstrzygnięcia spornych kwestii i umożliwienia kontynuowania negocjacji. W takiej sytuacji rozwiązanie takie może być uzasadnione, gdyż w przypadku braku dojścia do porozumienia w newralgicznych dla projektu kwestiach, całe postępowanie po kilku miesiącach negocjacji może zostać unieważnione z uwagi na brak oferty w postępowaniu.

Z kolei, gdy w dialogu bierze udział kilku wykonawców, możliwość ta wydaje się być ograniczona z uwagi na konieczność zapewnienia przez podmiot publiczny zachowania uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców[34]. Podjęcie mediacji wyłącznie z jednym podmiotem mogłoby zostać uznane za naruszenie takiej zasady w stosunku do pozostałych wykonawców biorących udział w dialogu.

Cechą odróżniającą dialog od mediacji jest fakt, iż jego rezultatem nie musi być osiągnięcie porozumienia pomiędzy uczestniczącymi w nim podmiotami. Zgodnie z art. 60e ust. 1 ustawy p.z.p. „Zamawiający prowadzi dialog do momentu, gdy jest w stanie określić, w wyniku porównania rozwiązań proponowanych przez wykonawców, jeżeli jest to konieczne, rozwiązanie lub rozwiązania najbardziej spełniające jego potrzeby". Oznacza to, iż dialog służy *de facto* zamawiającemu, który jest nabywcą określonej usługi od partnera prywatnego, oraz określeniu optymalnych warunków realizacji zamówienia z punktu widzenia jego potrzeb i interesu publicznego. W praktyce wypracowane w wyniku dialogu warunki stanowią pewien kompromis pomiędzy oczekiwaniami strony publicznej a oczekiwaniami wykonawców, czego przejawem jest złożenie ofert w postępowaniu, a następnie zaakceptowanie przez stronę publiczną oferty najkorzystniejszej. Można zatem stwierdzić, iż dialog bądź negocjacje służą do poczynienia pewnych ustępstw zarówno przez stronę publiczną, jak i prywatną w stosunku do pierwotnych założeń, a więc mają częściowo również charakter mediacyjny.

4. Mediacja na etapie realizacji

Z chwilą zawarcia przed podmiot publiczny i partnera prywatnego umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym rozpoczyna się realizacja projektu ppp. Specyfika tego typu przedsięwzięć, wynikająca z obowiązku zarządzania i/lub utrzymania wytworzonego składnika majątkowego przez partnera prywatnego (np. wieloletnie utrzymanie dróg na terenie gminy), powoduje, że kontrakty ppp zawierane są najczęściej na okres od kilku do kilkunastu lat.

[34] Art. 7 ustawy p.z.p.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 27/11/2026 15:57:09

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

W związku z powyższym szczególnie ważne dla obu stron umowy o ppp jest zachowanie dobrych relacji kontraktowych w całym okresie jej obowiązywania. Dlatego, w przypadku zaistnienia sporów w związku z realizacją tego typu przedsięwzięć, instytucja mediacji może znaleźć powszechne zastosowanie. Wynika to z faktu, iż w przypadku wieloletnich kontraktów ppp brak szybkiego rozstrzygnięcia sporu może powodować wstrzymanie lub zaprzestanie świadczenia przez partnera prywatnego ważnej dla społeczeństwa usługi, co z kolei spowoduje wzrost niezadowolenia społecznego i w rezultacie istotne pogorszenie relacji stron w kolejnych latach realizacji przedsięwzięcia.

W projektach partnerstwa publiczno-prywatnego mogą być wykorzystane największe zalety mediacji, która koncentruje się na zaspokojeniu interesów każdej ze stron oraz pozwala wypracować relatywnie szybkie i kompromisowe rozwiązanie. Ponadto w procesie mediacji strony świadomie wypracowują formę ugody, co wpływa pozytywnie na rozstrzyganie sytuacji problemowych w przyszłości.

PODSUMOWANIE

Pobieżna analiza problematyki partnerstwa publiczno-prywatnego nie skłania do formułowania twierdzeń na temat związków tej instytucji z procesem mediacji. Jednakże dokładna i wnikliwa analiza pozwala na stwierdzenie istnienia takich związków. Wszystko jest uzależnione od tego, czy przy eksplorowaniu tego zagadnienia przyjmiemy opcje wąskiego czy też szerokiego rozumienia partnerstwa publiczno-prywatnego. W ujęciu wąskim ppp będziemy sprowadzać do umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, której przedmiotem jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym. W istocie ujęcie wąskie sprowadza ppp do analizy i wykonania postanowień umowy o partnerstwie, a więc ogranicza to zagadnienie do fazy realizacji inwestycji zgodnie z postanowieniami zawartej pomiędzy podmiotami umowy. Przyjęcie takiego wąskiego spektrum nie pozwala jednak w pełni na zrozumienie istoty instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego. Do tego jest niezbędne przyjęcie szerokiego rozumienia. Obejmuje ono niezwykle ważny etap poprzedzający zawarcie umowy o ppp. W jego ramach materializują się problemy samego zapotrzebowania społecznego na realizację jakiegoś przedsięwzięcia w sferze infrastruktury, opracowanie koncepcji jego realizacji wraz z ewentualnym przeprowadzeniem koniecznych testów rynkowych. To właśnie na tym etapie podejmowane są niejako strategiczne decyzje, od których zależy kształt późniejszej umowy o ppp. Dlatego zrozumienie specyfiki i istoty instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego wymaga analizy w szerszym znaczeniu.

W ramach takiej perspektywy badawczej możemy wskazać na potencjalne związki partnerstwa publiczno-prywatnego z instytucją mediacji. Mogą one mieć miejsce na etapie: konsultacji społecznych; kształtowania koncepcji realizacji przedsięwzięcia; testów rynkowych; na etapie decyzji administracyjnej, od której uzależnione jest rozpoczęcie inwestycji; wyboru partnera prywatnego; realizacji. Konieczne jest przy tym poczynienie dwóch uwag. Po pierwsze, instytucji ppp towarzyszą procesy, które przybierają określone postaci mediacji. Czasami może być realizowana prawna forma mediacji (np. mediacja w trybie k.p.a.), ale częściej nie muszą to być postępowania mediacyjne *sensu stricto*. Mają one charakter bardziej nieformalny i wprowadzają jednocześnie elementy negocjacyjne. Po drugie, poszczególne

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 27/11/2026 15:57:09

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

formuły mediacyjne mają charakter potencjalny, tzn. w określonym układzie sytuacyjnym mogą wystąpić, ale nie muszą. W rezultacie należy stwierdzić, iż wdrożenie skutecznego i efektywnego partnerstwa publiczno-prywatnego może wymagać zastosowania kilku procesów mediacyjnych, zarówno tych uregulowanych przepisami prawa, jak i tych w rozumieniu szerokim.

BIBLIOGRAFIA

Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017 (Legalis 2018 [dostęp:10.02.2018]).

Duszka-Jakimko H., *Alternatywne rozwiązywanie sporów. Pomiędzy instrumentalnym a komunikacyjnym paradygmatem prawa*, Opole 2016.

Forms and Determinants of Development of Civil Dialogue, ed. M.W. Staśkiewicz, Lublin 2015.

Gołaszewski P., *Nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego oraz Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z 7.4.2017 r. (cz. I)*, „Monitor Prawniczy" 2017, nr 15.

Kalisz A., Zienkiewicz A., *Mediacja sądowa i pozasądowa. Zarys wykładu*, Warszawa 2009.

Korybski A., Leszczyński L., *Stanowienie i stosowanie prawa. Elementy teorii*, Warszawa 2015.

Liżewski M., Cieślak R., *Projekty hybrydowe w ramach PPP*, „Czysta Energia" 2016, nr 1.

Liżewski B., Łacek M., Pilipiec S., *Mieszkańcy Lubartowa wobec budowy i lokalizacji Zakładu Zagospodarowania Odpadów (ZZO). Ekspertyza z procesu ankietyzacji w dniach 1–15 października 2011*.

Mediacja. Teoria, normy, praktyka, red. K. Płeszka, J. Czapska, M. Araszkiewicz, M. Pękala, Warszawa 2017.

Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej z dnia 28 czerwca 2007 r. (DF/GKO-4900-26/30/07/18).

Partnerstwo publiczno-prywatne. 100 pytań, wyjaśnień, interpretacji, red. R. Cieślak, Warszawa 2014.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.Urz. UE L 347/320).

Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz, red. M. Bejm, Warszawa 2014 (Legalis 2018 [dostęp: 27.02.2018]).

Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. 2017, poz. 1579 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. 2017, poz. 1311).

Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (t.j. Dz.U. 2015, poz. 696 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2017, poz. 2077 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz.U. 2016, poz. 1920).

Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2017, poz. 935).

Ustawa z dnia 1 czerwca 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności (Dz.U. 2017, poz. 933).

Wytyczne Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 17 lutego 2017 r. w zakresie zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym projektów generujących dochód i projektów hybrydowych na lata 2014–2020 (MR/H 2014-2020/7(2)/02/2017).

Załącznik do uchwały nr 116/2017 Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2017 r. pn. „Polityka Rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego" (RM-111-83-17).