

Prof. dr hab. Tadeusz Kocowski
Instytut Nauk Administracyjnych
Zakład Prawa Publicznego Gospodarczego
Uniwersytet Wrocławski

Wrocław, 26 października 2022 r.

Recenzja rozprawy doktorskiej Pani Magdaleny Trzaskowskiej-Styś
Uwarunkowania ugody zawieranej przez jednostki sektora finansów publicznych.
Przygotowanej pod kierownictwem naukowym prof. dr hab. Hanny Gronkiewicz-Waltz
Wydział Prawa i Administracji,
Uniwersytet Warszawski
Warszawa 2022 r.

Podstawa prawna:

- ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule naukowym w zakresie sztuki (tj. Dz. U. z 2017 r. poz. 1789 ze zm.), w związku z art. 179 ust. 1 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. poz. 1669 ze zm.),
- uchwała Rady Naukowej Dyscypliny Nauki Prawne Uniwersytetu Warszawskiego z dnia 13 czerwca 2022 r.

W wykonaniu uchwały Rady Naukowej Dyscypliny Nauki Prawne Uniwersytetu Warszawskiego z dnia 13 czerwca 2022 r. dotyczącej powołania mnie, jako recenzenta w przewodzie doktorskim mgr Magdaleny Trzaskowskiej-Styś, mam przyjemność przedłożyć recenzję rozprawy doktorskiej mgr Magdaleny Trzaskowskiej-Styś przygotowanej pod kierownictwem naukowym prof. dr hab. Hanny Gronkiewicz-Waltz.

1. Tytuł rozprawy, wybór tematu i zakres rozprawy

Wybrany przez doktorantkę tytuł rozprawy Uwarunkowania ugody zawieranej przez jednostki sektora finansów publicznych, został niewątpliwie sformułowany w sposób poprawny, a jego ujęcie w rozprawie należy w pełni uznać za właściwe. Wskazać należy, iż współcześnie, w coraz większym zakresie obserwujemy angażowanie jednostek, klasycznie zaliczanych do podmiotów administracji publicznej, realizujących zadania publiczne, a działających w tej sferze na podstawie przepisów prawa administracyjnego w formach przewidzianych temu prawu. Realizują one bowiem często także zadania, których wykonanie wymaga zastosowania form, o których trudno powiedzieć, iż są to formy typowe dla prawa administracyjnego. Idzie tu o sfery działania państwa w obszarze kwalifikowanym jako dominium, czyli tej sferze, w której nie korzysta ono z przywilejów władczych i mają w stosunku do jego działań zastosowanie te same przepisy, które znajdują zastosowanie co do działań podejmowanych przez podmioty prawa prywatnego.

Z takimi sytuacjami mamy do czynienia coraz częściej. Pomijając konieczność realizacji części zadań własnych, które wymagają zastosowania innych, niż władcze formy działania.

Jednostki te coraz częściej angażowane są bowiem w proces realizacji zamówień publicznych, zlecenia koncesji na roboty budowlane i usługi, czy wreszcie realizacji partnerstwa publiczno-prywatnego, które to kwalifikowane są bardziej do sfery prawa prywatnego niż publicznego. Co prawda znajdujemy i zdania przeciwnie, ale trend kwalifikujący te regulacje do prawa prywatnego wydaje się powszechny. Stosowanie umów jako prawnych form działania administracji znajduje także swe zastosowanie w sferze gospodarowania nieruchomościami i innymi, w których administracja publiczna zobowiązana jest do różnorodnego gospodarowania majątkiem publicznym. Stąd coraz więcej uwagi poświęca się współcześnie szerokiej problematyce określonej mianem „cywilizacji administracji publicznej”¹, wskazując równocześnie na postępujący proces, zachodzący nie tylko w prawodawstwie polskim, lecz także i na świecie, odstępowania od sztywnego podziału na prawo prywatne i publiczne.

Obowiązującym trendem w ustawodawstwie jest także przechodzenie od metod typowych dla prawa publicznego, zarezerwowanych dotychczas dla administracji publicznej, do regulacji właściwych dla prawa cywilnego. Jednym z elementów tej transformacji jest coraz szersze wykorzystywanie polubownych metod rozstrzygania sporów² w sektorze publicznym.

Jak zauważa doktorantka, coraz więcej podmiotów z udziałem Skarbu Państwa, szczególnie spółek prawa handlowego, powoływanych do wypełniania misji publicznej, ma funkcjonować na warunkach komercyjnych. Wyraźnie wskazuje więc na konieczność procesu „urynkawiania” działalności jednostek publicznych, przez co należy rozumieć wprowadzanie do sektora publicznego instytucji typowych dla podmiotów prywatnych (s. 6). Pamiętajmy wszakże, iż gospodarowanie mieniem publicznym przez jednostki w których gestii znajduje się to mienie, podlega bardzo rygorystycznym procedurom prawnym, mającym na celu ochronę tego mienia.

Przedmiotem swej pracy Doktorantka czyni analizę dotyczącą możliwości zastosowania ugody, jednej z instytucji związanych z cywilnoprawnym trybem rozstrzygania sporów, w sytuacji gdy jedną ze stron tego sporu jest jednostka zaliczana do jednostek sektora finansów publicznych, a więc poddana rygoryzmowi wynikającym z przepisów ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (której przepisy związane z tą sytuacją uległy zmianie poprzez dodanie nowych przepisów w postaci art. 54 a).

Doktorantka wskazuje, że zasadniczym celem pracy jest znalezienie odpowiedzi na pytanie, czy zastosowanie ugody – jako instytucji prawa cywilnego będącej sposobem polubownego rozstrzygnięcia sporów – jest uzasadnione w przypadku jednostek sektora finansów publicznych. Celem jest również wykazanie złożoności i szerokiego kontekstu możliwości wykorzystywania przez podmioty publiczne figur prawa cywilnego, jak również wpływu czynników psychologicznych oraz społecznych na zastosowanie przedmiotowych rozwiązań prawnych w praktyce (s. 13).

Stąd też prowadzona analiza dotyczy specyfiki funkcjonowania podmiotów publicznych, które wszakże nie gospodarują prywatnym majątkiem, lecz mieniem publicznym, nie działają one w celu osiągnięcia zysku, lecz realizują przede wszystkim zadania publiczne, i czy w takiej sytuacji uzasadnione jest wprowadzanie do ich działań oraz w jakim zakresie, mechanizmów prawa cywilnego.

Wypada zgodzić się z Doktorantką, iż taka zawartość merytoryczna pracy uzasadnia to by stanowiła ona wkład w dyskusję na temat ram akceptowalności procesu „urynkawiania” jednostek sektora finansów publicznych (JSFP), przez co rozumie wprowadzanie do sektora publicznego instytucji typowych dla podmiotów prywatnych, działających na wolnym rynku i korzystających ze swobód w wynikających z korzystania z nie mającej zastosowania do działań jednostek administracji publicznej, zasady wolności działalności gospodarczej.

¹ Zobacz zbiór *Cywilizacji administracji publicznej*, Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UWR dr hab. Jana Jeżewskiego, red. Jerzy Korczak Wrocław 2018.

² Zobacz przepisy 96a do 96n Kodeksu postępowania administracyjnego

Przeprowadzone badania i przedstawione ich wyniki, w przedmiotowej rozprawie, stanowią podstawę sformułowania przez Autorkę uwag dotyczących racjonalności stosowania instytucji ugody, zwłaszcza w perspektywie wprowadzenia przepisów art. 54 ustawy o finansach publicznych, a tym samym jej wpływu na poprawę rentowności i efektywności funkcjonowania administracji publicznej. Dodatkowo w wyniku przeprowadzonych badań, zgłoszone zostały również uwagi o charakterze ogólnym oraz uwagi *de lege ferenda*, które można rozważyć w dalszym rozwoju i udoskonaleniu regulacji ugody stosowanej przez jednostki sektora finansów publicznych.

Przedstawione badania są, niewątpliwie związane i wynikają z tytułu rozprawy i w sposób właściwy dotyczą podstawowych zagadnień służących właściwemu przeprowadzeniu analizy tematu badawczego .

2. Cel i zakres badań, metody badawcze

Wskazać należy, iż przywołany powyżej cel badawczy, który został przez Doktorantkę wskazany we wstępie do dysertacji wpisuje się w nurt dyskusji związany z potrzebą wyodrębnienia obecnie prawa publicznego i prawa prywatnego. Wiele ostatnio wchodzących w życie ustaw zawiera bowiem w swej treści regulacje, składające się z przepisów należących do prawa publicznego jak i prawa prywatnego, co niewątpliwie utrudnia jednoznaczną kwalifikację takiego aktu normatywnego pod względem przynależności go do prawa publicznego czy prywatnego. Zaprezentowany cel pracy został ujęty poprawnie, a przeprowadzone badania właściwe służą osiągnięciu założonego celu oraz sformułowaniu ciekawych, będących wynikiem indywidualnych przemyśleń Autorki, interesujących wniosków końcowych.

Za osiągnięte należy uznać również zawarte w treści rozprawy odpowiedzi na wyszczególnione pytania pomocnicze, które przez Autorkę uznane zostały za powiązane z podstawowym problemem badawczym (s. 9). Pierwsze z wyartykułowanych pytań dotyczy problemu przyczyn niezawierania ugód przez JSFP przed 2017 r., tj. przed nowelizacją ustawy o finansach publicznych³ oraz ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁴, na które stara się odpowiedzieć głównie w początkowej części pracy, zwracającej uwagę na niechętnie, społeczne podejście do procedur mediacji i zawierania ugód w naszym kraju.

To nieprzechylne społeczne nastawienie do działań mających na celu wzajemne ustępstwa w zakresie istniejącego pomiędzy podmiotami stosunku prawnego i brak wyraźnego upoważnienia jednostek sektora finansów publicznych do zawierania ugód, był przyczyną tego, że jednostki te w praktyce swej działalność przewidywały w zasadzie wyłącznie sądową drogę dochodzenia roszczeń, odnosząc do siebie choćby przepis art. 7 Konstytucji RP (Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa). Stąd też nowelizacja ustawy o finansach publicznych i w związku z tym postawione pytanie drugie odnoszące się do tego czy art. 54a u.f.p. reguluje w sposób prawidłowy kwestię zawierania ugód przez JSFP?

Następne związane z analizowaną tematyką pytanie dotyczy kwestii tego, jakie aspekty pozaprawne determinują wybór polubownych metod rozstrzygania sporów, któremu to zagadnieniu poświęcony jest rozdział I dysertacji, gdzie znajdujemy stwierdzenie, że to problem braku wzajemnego zaufania jest jedną z najważniejszych przeszkód w rozwoju mediacji w Polsce (s.33). I ostatnie ważne dla warstwy prawnej rozważań pytanie to bardzo trudna kwestia granic pomiędzy prawem prywatnym a publicznym, przewijające się w istocie przez całą pracę choć bez wyraźnego i jednoznacznego określenia tej granicy, choćby na potrzeby niniejszej pracy.

³ Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2021 r. poz. 305 ze zm.

⁴ Ustawa z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Dz.U. z 2021 r. poz. 289.

Praca, od strony podmiotowej koncentruje się na działaniach jednostek sektora finansów publicznych. Trudności z jednoznacznym określeniem tych jednostek związane są z brakiem legalnej definicji finansów publicznych. W języku prawniczym definiuje się więc je, jako zbiorowość jednostek prowadzących niekomercyjne operacje finansowe, w celu realizacji zadań publicznych. (s. 146). Autorka wskazuje na przyjęte w piśmiennictwie wyróżnienie tych jednostek związane z ich statusem ustrojowym związanym z przynależnością do systemu organów państwowych lub samorządowych albo jednostek im podporządkowanych oraz przyjętej formy prawnej wskazującej na to, że jest ona państwową lub samorządową osobą prawną, nie zaś osobą fizyczną; (s.148), choć nie wspomniano tu o jednostkach organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej.

Przedmiotowo zainteresowanie pracy stanowi oczywiście ugoda, w pierwszym rzędzie zaś możliwość jej zawarcia, przez wskazane powyżej jednostki, a w istocie rzeczy idzie o wskazanie przyczyn powodujących niezbyt wielkie zainteresowanie ich zawieraniem w praktyce działalności tych jednostek. Ich zawieranie powinno, zdaniem Autorki przynosić tym jednostkom wymierne korzyści ekonomiczne i usprawniłoby proces odzyskiwania przez nie należności. Możliwości ich odzyskiwania miałyby więc miejsce także poza tradycyjnym trybem sądowym, a sprzyjać temu procesowi powinna dokonana w 2017 roku nowelizacja ustawy o finansach publicznych, jednoznacznie przewidująca możliwości zawierania ugód przez JSFP.

Niewątpliwie osiągnięciu założonego w rozprawie celu służyły prawidłowo przejęte i zastosowane w pracy przez Autorkę metody badawcze. Do podstawowych metod badawczych przyjętych w rozprawie zaliczono metodę analityczną, w ramach której dokonuje przeglądu przepisów prawa powszechnie obowiązującego, metodę celowościową obejmującą analizę zagadnień nie tylko publicznoprawnych, lecz także prywatnoprawnych, w tym stosunków cywilnoprawnych w świetle intencji i założeń ustawodawcy oraz przyjętego systemu prawnego, a także historyczną, mającą podkreślić rosnącą doniosłość praktyczną oraz wagę omawianej problematyki, pozwalającą ukazać przeszkody w prawidłowym wykorzystaniu instytucji ugody przed 2017 r. Zastosowano metodę empiryczną, która umożliwiła interpretację przepisów przez pryzmat ich praktycznego wymiaru, doświadczeń i aktualnych standardów rynkowych.

Ze względu na interdyscyplinarny charakter niniejszej pracy, który obok prawa sięga istotnie do zagadnień będących obszarem zainteresowania nauk społecznych oraz psychologii, niezależnie od metodologii dogmatyczno-prawnej, niezbędne także okazało się przyjęcie również metodologii pozwalającej na psychologiczną oraz społeczną analizę badanego tematu.

3. Konstrukcja rozprawy

Biorąc pod uwagę wskazane powyższej uwagi wypada stwierdzić, iż przyjęta konstrukcja rozprawy jest w pełni właściwa i trudno zgłaszać w stosunku do niej większe zastrzeżenia. Ciekawym i korzystnym rozwiązaniem było podzielenie pracy na trzy części. W części pierwszej („Metody i praktyka alternatywnego rozstrzygania sporów”) opisano rozwój instytucji regulujących polubowne rozstrzyganie sporów, przy czym w warstwie prawnej, rozważania zasadniczo odnoszą się do stanu prawnego przed wprowadzeniem art. 54a u.f.p. Na tę część składają się dwa rozdziały.

Rozdział pierwszy pracy („Rozwój instytucji prawnych regulujących polubowne rozstrzyganie sporów”) opisuje alternatywne metody rozwiązywania sporów oraz krótką charakterystykę tych procesów. Wskazuje na korzyści płynące z pozasądowych sposobów dochodzenia do kompromisów. Analizuje, dlaczego tak popularne na zachodzie oraz w systemach *common law* metody rozwiązywania sporów, jak chociażby mediacje, nie są spopularyzowane w Polsce, a wręcz, zdaniem Autorki, traktuje się je jako nieprzydatne czy wręcz nieskuteczne w tym procesie. W ramach rozdziału drugiego („Mediacja. Koncyliacja. Ugoda”) dokonano

analizy regulacji instytucji mediacji, koncyliacji oraz ugody w polskim prawie. Są to bowiem najważniejsze instytucje wykorzystywane w ramach alternatywnych metod rozwiązywania sporów, które powinny znaleźć zastosowanie, w procedurze rozstrzygania sporów, w których uczestniczą JSFP. Określono przesłanki podmiotowe i przedmiotowe ich zastosowania, wskazano na ich uwarunkowania oraz cechy charakterystyczne. Zestawiono również instytucje mediacji i ugody występujących w prawie cywilnym oraz administracyjnym, podkreślając ich podobieństwa oraz różnice. Dokonano analizy z punktu widzenia prawo materialnego oraz procesowe, co dało asumpt do stwierdzenia, że ugoda sądowa wykazuje istotne różnice, głównie w zakresie wywieranych skutków, w porównaniu do tej zawieranej poza procesem. Rozdział trzeci („Geneza i praktyka ugody zawieranej przed nowelizacją prawa finansów publicznych”) przedstawia okoliczności zawierania ugody przez JSFP przed wprowadzeniem art. 54a u.f.p. Charakterystyki tego zjawiska dokonano na gruncie przepisów prawa publicznego, ale odnosząc się w dużej mierze także do aspektów pozaprawnych, wskazując na stopniową zmianę postawy Polaków do alternatywnych metod rozstrzygania sporów. Wskazano także na powody i motywy wprowadzenia zmian przez ustawę nowelizacyjną. Odniesiono się także do praktyki, wskazując na przeszkody, także prawne, nie pozwalające JSFP na szerokie korzystanie z możliwości zawierania ugód w okresie przed nowelizacją ustawy.

Druga część pracy („Pojęcie i przesłanki ugody w prawie polskim”) poświęcona została ugodzie zawieranej przez JSFP w okresie po dokonanej nowelizacji ustawy, czyli po 2017 r. Otwiera ją rozdział czwarty („Pojęcie i procedowanie ugody na podstawie art. 54a u.f.p.”) poświęcony problematyce zakresu podmiotowego oraz przedmiotowego zawieranej ugody. Wszak jedną z jej stron musi być zawsze JSFP, natomiast drugą może być podmiot zarówno prywatny, jak i publiczny. Zdaniem recenzującego, ta część pracy mogłaby zawierać nieco szerszą analizę tych jednostek. Wskazano oczywiście zawartą w ustawie listę podmiotów tworzących sektor finansów publicznych, ale zdaniem recenzującego, zbyt lakonicznie odniesiono się do analizy jednostek, posiadających status jednostek samorządowych (komunalnych) w szczególności tych nie posiadających osobowości prawnej. Dalsze rozważania w zasadniczym stopniu odnoszą się więc do jednostek państwowych posiadających status jednostek sektora finansów publicznych. Podzielić należy tu uwagę Autorki, iż gdy idzie o spór panujący w doktrynie w zakresie rozstrzygnięcia, czy art. 54a u.f.p. odnosi się wyłącznie do sytuacji, gdy JSFP jest wierzycielem, czy także gdy pozostaje dłużnikiem – to należy opowiedzieć się za tym drugim rozwiązaniem.

Istotną rolę odgrywa rozdział piąty („Przesłanki i forma zawarcia ugody”), którego celem jest nakreślenie przesłanek ustawowych zawarcia ugody. Wskazane i zanalizowane zostały kryteria określone w treści art. 54a u.f.p., warunkujące uzasadnienie decyzji JSFP o zawarciu ugody. Przeprowadzono proces dekodowania definicji legalnej ugody przyjętej w art. 54a u.f.p. Wskazane zostały przesłanki jej zawarcia nie znajdujące aprobaty Autorki przy równoczesnym wskazaniu rozwiązań, które jej zdaniem byłyby właściwsze i bardziej trafne. Porównanie zasad odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przed i po wprowadzeniu nowelizacji ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, to treść rozdziału szóstego („Różnice w odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przed i po wprowadzeniu zmian”). Przytoczono w nim także stanowisko praktyków, którzy, powołując się na osobiste doświadczenia oraz obserwacje, dokonali krytyki omawianych przepisów.

Część trzecia („Współwystępowanie norm w zakresie zawierania ugód”) wskazuje na kolizje przepisów, które mogą wystąpić w związku ze stosowaniem art. 54a u.f.p. w odniesieniu do pozostałych norm prawa publicznego, takich jak dotyczących: dostępu do informacji publicznej, zamówień publicznych, czy regulujących problematykę pomocy państwa, które omówione zostały w końcowych rozdziałach, ósmym i dziewiątym. Poprzedzone one zostają rozdziałem siódmym („Jawność postępowania mediacyjnego oraz ugody zawieranej przez

jednostki sektora finansów publicznych”) stanowiący próbę umiejscowienia procedury procesu mediacji oraz dokumentu ugody, które z natury rzeczy powinny pozostawać poufne, w warunkach jawności życia publicznego.

Kończącą część dysertacji stanowi podsumowanie, w którym Autorka skondensowała swe ustalenia i wnioski dokonane w poszczególnych częściach pracy. Zgodzić się należy z tym, że inkorporacja do porządku prawnego art. 54a u.f.p. oraz związanych z nią zmian ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie były teoretycznie konieczne, do tego by JSFP mogły zawierać ugody (czyniono to przed rokiem 2017). W praktyce JSFP sporadycznie jedynie korzystały z tej możliwości głównie z obawy przed odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zintegrowana zmiana przepisów sankcyjnych zawartych w ustawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych była potrzebna i w pełni słuszna, co nie oznacza że kierownicy jednostek mogą nie obawiać się sankcji za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a to automatycznie ogranicza ich decyzyjność w zakresie wyboru niekiedy najkorzystniejszej metody rozstrzygnięcia sporu, czyli wyboru środków polubownych, takich jak mediacje czy koncyliacje.

Wyniki przedstawiane przez Autorkę potwierdzają prawidłowość sformułowania celu badawczego, ukazują wiele interesujących problemów dotyczących stosowania nie władczych form działania przez jednostki administracji publicznej oraz problemy związane z ich stosowaniem. Praca zawiera analizę wielu wątków i warstw znajdujących się poza sferą regulacji prawnych, co łącznie pozwala na rozwiązanie problemów naukowych. W wielu przypadkach wspierano się przykładami zaczerpniętymi z praktyki. Zgodzić się też należy z konstatacją, że negatywny wynik przewidzianej w przepisie art.54 analizy stanowi przeszkodę dla zawarcia ugody, a sprawa powinna być skierowana na drogę postępowania sądowego. Stąd też nie ulega wątpliwości, iż kreowany w ust. 2 tego artykułu obowiązek sporządzania pisemnej opinii prezentującej argumenty za podjęciem określonej decyzji, stanowi jeden z instrumentów wymuszających po stronie JSFP zachowanie gwarantujące transparentne i racjonalne gospodarowanie mieniem publicznym. Nie do końca przekonujące są, zdaniem recenzenta, uchwycone granice między prawem prywatnym a prawem publicznym (s. 363), choć pełna zgoda co do tego, że zawieranie ugody ma miejsce na granicy pomiędzy tymi prawami.

Dokonana wielopłaszczyznowa analiza pozwoliła na sformułowanie, także ciekawych postulatów *de lege ferenda* dotyczących kwestii terminologicznych zawartych w regulacji procedury zawierania ugody przez JSFP, oraz dotyczących postrzegania prawidłowości zawierania ugód przez pracowników aparatu kontroli.

4. Ocena merytoryczna i warsztat naukowy

1) Oryginalność rozwiązania problemu naukowego

Przedstawiona praca stanowi niewątpliwie ciekawe wielowarstwowe opracowanie sprowadzające się generalnie do zagadnienia korzystania przez podmioty publiczne z nie władczych form działania. Jest to problem występujący współcześnie dość szeroko i rodzący wiele wątpliwości. Idzie bowiem o tzw. samodzielność decyzyjną tych jednostek, przy zawieraniu czynności cywilnoprawnych. Dotyczy to także wspomnianej w pracy problematyki zamówień publicznych, koncesji na roboty budowlane i usługi, czy partnerstwa publiczno-prywatnego.

Autorka podjęła się potężnego zadania. Gdyż mało że oceniała działania dokonujące się na granicy prawa publicznego i prawa prywatnego, co już stanowi poważna trudność, to objęła analizą specyficzną grupę jednostek określanych mianem jednostek sektora finansów publicznych. Dodatkowo prowadzone rozważania, wykraczały znacznie poza, zasadniczą problematykę prawną, poszerzone bowiem zostały o alternatywne możliwości rozwiązywania tych problemów, co uczyniła bardzo ciekawie i udatnie. Zmusiło to Autorkę do szerokiego i

powiedzmy to umiejętnego, korzystania zarówno z rozległego prawodawstwa i orzecznictwa, oraz bardzo bogatej literatury przedmiotu wykraczającej poza klasyczną w tej materii literaturę prawniczą. To wszystko służyło wszakże szerokiej analizie pojęć i instytucji, które związane były z interesująco i prawidłowo sformułowanym tematem badawczym. Temat ten jest bardzo istotny, gdyż zastosowanie nie władczych form działania w pracach jednostek państwowych i samorządowych przy gospodarowaniu majątkiem publicznym znajduje coraz szersze zastosowanie i rodzi, jak słusznie wskazano coraz więcej problemów.

Stwierdzić należy, że prowadzone badania dotyczą ważnego zagadnienia prawnego, którym to badaniom Autorka nadała właściwy poziom badań naukowych. Postawiony problem badawczy został właściwie ujęty przez Autorkę, a udzielone i właściwie uzasadnione odpowiedzi wskazują na osiągnięcie celu przyjętego w dysertacji. Temat badawczy w recenzowanej dysertacji należy uznać za oryginalny problem naukowy, który został przedstawiony w sposób właściwy dla badań naukowych.

2) Wykazanie się ogólną wiedzę teoretyczną w danej dyscyplinie naukowej oraz samodzielnością prowadzenia pracy naukowej

W toku prowadzonych badań naukowych Autorka wykazała się ogólną wiedzą teoretyczną z zakresu prawa. Szczególnie poszerzoną wiedzą teoretyczną wykazała się Autorka w zakresie prowadzonych badań naukowych ze wykazaniem na: prawo konstytucyjne, prawo europejskie, prawo cywilne materialne i procesowe, prawo administracyjne materialne i procesowe, publiczne prawo gospodarcze, prawo finansowe, prawo samorządu terytorialnego, prawo zamówień publicznych oraz zagadnień pomocy państwa, a także zagadnień związanych z prowadzeniem koncyliacji i mediacji. Istotną rolę w dysertacji odgrywa odwołanie się do praktyki i analiza przypadków dotyczących omawianej tematyki.

Prowadzone badania i ich prezentacja w recenzowanej dysertacji wskazują na umiejętność właściwego korzystania z dorobku doktryny wskazanych powyżej gałęzi i dziedzin prawa. Na szczególną uwagę zasługują rozważania Autorki dotyczące zagadnień procedury cywilnej związane z zawieraniem umów, a także szczegółowa egzegeza przepisu art. 54 ustawy o finansach publicznych i przepisów o dyscyplinie finansów publicznych.

Zaletą recenzowanej rozprawy jest przedstawienie swoich badań przez Autorkę z odwołaniem się do ogólnej wiedzy teoretycznej, którą to wiedzę potrafi w sposób samodzielny zastosować w prowadzonych badaniach. Nie ulega wątpliwości, iż praca jest samodzielnym dziełem naukowym Autorki, o czym świadczy jej kompozycja, dobór poszczególnych zagadnień składających się na dysertację, prowadzona analiza oraz formułowane wnioski *de lege ferenda*.

5. Uwagi o charakterze szczegółowym

Praca stanowi obszerne (liczy sobie bowiem 420 stron, a wraz z załącznikami ponad 530 stron maszynopisu), może nawet zbyt, dzieło analizujące bardzo aktualny i interesujący, zilustrowany wieloma przykładami problem, posługiwania się ugodą przez jednostki sektora finansów publicznych. Stanowi ona poważne dzieło mogące przysłużyć się propagowaniu wiedzy związanej z posługiwaniem się przez administrację cywilnoprawnymi formami działania, z koncentracją na warunkach jakie muszą być spełnione, aby jednostka sektora finansów publicznych mogła zawrzeć ugodę, co w konsekwencji poprawi racjonalność jej działania. Stąd też w pełni należy podzielić pozytywną ocenę Autorki dotyczącą zmian dokonanych w ustawach dotyczących finansów publicznych.

Recenzent wskazał już powyżej, że jego zdaniem zbyt niejednoznacznie i wyraziście uchwycona została w pracy, zapowiadania wielokrotnie granica pomiędzy prawem

publicznym a prywatnym , oraz zbyt słabo zaakcentowano sytuację komunalnych jednostek sektora finansów publicznych nie posiadających osobowości prawnej.

Podkreślić należy, iż nie zgłaszam uwag do przyjętej konstrukcji rozprawy oraz przyjętych w niej metod badawczych. Strona formalno-warsztatowa pracy nie budzi zastrzeżeń. W pracy wykorzystano poprawnie materiał normatywny, liczną literaturę przedmiotu oraz orzecznictwo odnoszące się do analizowanego tematu badawczego. Dodatkowo, z niewątpliwą korzyścią dla pracy, korzystano z przykładów praktycznych i opinii osób praktycznie powiązanych z zawieraniem ugód.

Rozważania prowadzone są w sposób poprawny językowo i logiczny, konsekwentnie służą przedstawieniu wskazanego problemu badawczego oraz osiągnięciu założonego celu dysertacji. Rozprawa stanowi poprawne i zwarte opracowanie tematu. Jej konstrukcja w sposób poprawny odpowiada jej tematowi i zakresowi prowadzonych rozważań.

6. Konkluzja

Autorka prowadząc badania naukowe i dokonując ich prezentacji w recenzowanej dysertacji wykazała się ogólną wiedzą teoretyczną w dyscyplinie naukowej prawo. Treść rozprawy, poczynając od wskazania tematu badawczego, celu i zakresu badań, określenia tezy badawczej, określenia pobocznych pytań badawczych oraz prowadzona analiza podstawowych problemów prawnych związanych z tematem rozprawy, a na wnioskach kończąc, wskazuje na samodzielne przemyślenia Autorki, oraz umiejętności samodzielnego prowadzenia badań naukowych. Koncepcja rozprawy jest jasna, przemyślana, pozbawiona zbędnych rozważań „ubocznych” i stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego. Recenzowana rozprawa, w mojej ocenie, spełnia wymogi stawiane rozprawom doktorskim, które zostały określone w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 roku o stopniach i tytule naukowym i tytule w zakresie sztuki. Rozprawa może stanowić podstawę dopuszczenia Pani mgr Magdaleny Trzaskowskiej-Styś, do dalszych etapów przewodu doktorskiego.

