

Szczecin, dnia 10 października 2022 r.

**Prof. dr hab. Zbigniew Ofiarski**

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytetu Szczecińskiego

### **Recenzja**

**rozprawy doktorskiej mgr Magdaleny Trzaskowskiej-Słyś**

**pt. *Uwarunkowania ugody zawieranej przez jednostki sektora finansów publicznych (ss. 379 + wykazy materiałów źródłowych)***

#### **I. Podstawa prawna sporządzenia recenzji**

Recenzję sporządzono w związku z uchwałą nr 220 Rady Naukowej Dyscypliny Nauki Prawne Uniwersytetu Warszawskiego z dnia 13 czerwca 2022 r. Przedmiotem recenzji jest ocena rozprawy doktorskiej pt. *Uwarunkowania ugody zawieranej przez jednostki sektora finansów publicznych*, przygotowanej przez mgr Magdaleny Trzaskowską-Słyś pod kierunkiem prof. dr hab. Hanny Gronkiewicz-Waltz. Recenzję przygotowano z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 13 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. z 2017 r. poz. 1789 z późn. zm.) w związku z art. 179 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2018 r. poz. 1669 z późn. zm.).

#### **II. Sposób określenia obszaru badań oraz sformułowania tytułu dysertacji**

Identyfikacja problemu badawczego i delimitacja granic prowadzenia badań to najważniejsze działania wstępne determinujące finalny rezultat w postaci rozprawy spełniającej ustawowe kryteria wyznaczające właściwy poziom kompetencji naukowych. Zadanie to Doktorantka zrealizowała w sposób zasługujący na bardzo wysoką ocenę. Należy nadmienić, że prawna problematyka ugody zawieranej przez jednostki sektora finansów publicznych dotychczas nie została ujęta w monografii naukowej. Stosunkowo często przedstawiana jest natomiast w artykułach naukowych i studiach zamieszczanych w pracach zbiorowych w kontekście badań dotyczących dopuszczalności stosowania mediacji (koncyliacji) z udziałem podmiotów zaliczanych do sektora publicznego, w tym sektora

finansów publicznych. Oprócz publikacji przywołanych w recenzowanej rozprawie można wskazać także na opracowanie T. Dąbrowskiego i A. Specht-Schampera, pt. *Mediacja/Koncyliacja*, „Zamówienia Publiczne. Doradca” 2019, nr 8.

Autorka recenzowanej dysertacji przyjęła szeroką perspektywę prowadzenia badań. Wybrała jedną, lecz bardzo istotną i wewnętrznie złożoną instytucję prawną „ugody”, ale zdeterminowaną regulacjami prawnymi dotyczącymi działalności jednostek organizacyjnych tworzących sektor finansów publicznych. Istotnym założeniem koncepcji przyjętej przez Doktorantkę jest kompleksowa i wieloaspektowa analiza oraz ocena regulacji prawnych dotyczących prawnej instytucji ugody stosowanej w sektorze finansów publicznych, ale z niezbędnymi odniesieniami do innych metod polubownego rozstrzygania sporów (mediacji, koncyliacji). Oceniono również możliwości stosowania ugody przez jednostki sektora finansów publicznych w okresie poprzedzającym nowelizację ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych dokonaną z dniem 1 czerwca 2017 r. Przed tą zmianą ustawy o finansach publicznych, polegającą na dodaniu art. 54a, nie było wyraźnej podstawy prawnej do zawierania ugód dotyczących spornych należności cywilnoprawnych przysługujących jednostkom sektora finansów publicznych. Nie obowiązywał również przepis jednoznacznie zabraniający zawierania ugód przez takie jednostki. Obawy kierowników tych jednostek przed odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych sprawiały, że przed nowelizacją ustawy o finansach publicznych w zasadzie nie korzystano z możliwości zawierania ugód. Przyjęcie takiej koncepcji przez Doktorantkę umożliwia prowadzenie pogłębionych i wielowątkowych badań. Dotychczas w piśmiennictwie problem ten nie był ujmowany w sposób tak wnikliwy i systematyczny oraz uporządkowany.

Wyznaczenie takich granic obszaru badań nad problematyką ugody stosowanej w sektorze finansów publicznych jest w pełni uzasadnione, ponieważ ugoda – będąca instytucją prawa cywilnego – może być legalnie od kilku lat stosowana w działalności jednostek sektora finansów publicznych. Przyjęta koncepcja badań wymagała od Autorki połączenia kwestii regulowanych przepisami prawa unijnego, prawa finansów publicznych, ogólnego prawa podatkowego, prawa gospodarczego publicznego, prawa cywilnego oraz prawa handlowego. Wymagało to odpowiedniego doboru i zachowania właściwej równowagi w prezentowaniu zagadnień unormowanych przepisami prawa prywatnego i prawa publicznego. Zadanie to Doktorantka zrealizowała w sposób właściwy. W świetle powyższych uwag pozytywnie oceniam sposób wyznaczenia granic problematyki prawnej poddanej badaniom, jak i zredagowania tytułu dysertacji. Dokonane w tym obszarze ustalenia Doktorantki pozostają w spójnych relacjach. Właściwa delimitacja obszaru badawczego umożliwia przeprowadzenie

szczegółowych i pogłębionych rozważań oraz sformułowanie ocen dotyczących istoty i warunków, a więc także możliwości stosowania ugody przez jednostki sektora finansów publicznych.

Wybrany i rozwiązany przez Doktorantkę problem badawczy jest oryginalny i w pełni aktualny z uwagi na prowadzenie przez jednostki sektora finansów publicznych działalności w różnych obszarach, w tym również poprzez nawiązywanie relacji prawnych z podmiotami spoza sektora publicznego. Poddana badaniom problematyka prawna dotycząca ugody jest również doniosła i wymagająca zastosowaniu metod naukowych. Ponadto jest to zagadnienie wewnętrznie złożone, ponieważ zostało unormowane zarówno w przepisach prawa prywatnego, jak i w przepisach prawa publicznego.

### **III. Cele rozprawy, tezy oraz zastosowane metody badawcze**

We wprowadzeniu (s. 7–20) przejrzysto sformułowano zasadniczy cel dysertacji, którym jest ustalenie, „czy zastosowanie ugody – jako instytucji prawa cywilnego będącej sposobem polubownego rozstrzygnięcia sporów – jest uzasadnione w przypadku jednostek sektora finansów publicznych”? Został on doprecyzowany poprzez przyjęcie czterech pomocniczych pytań badawczych o:

- przyczyny niezawierania ugód przez jednostki sektora finansów publicznych przed 2017 r.,
- prawidłowość regulacji zamieszczonej w art. 54a ustawy o finansach publicznych,
- pozaprawne aspekty determinujące wybór polubownych metod rozstrzygnięcia sporów,
- granicę między prawem prywatnym i publicznym.

Doktorantka zadeklarowała (s. 13) weryfikację założeń badawczych w odniesieniu do: poziomu akceptacji (adaptacji) instytucji prawa cywilnego do sektora publicznego, ewentualnych korzyści będących efektem takich rozwiązań oraz barier uniemożliwiających pełniejszą realizację założeń przyjętych w art. 54a ustawy o finansach publicznych. Ponadto w rozprawie zbadano aspekty pozaprawne, które mogą mieć wpływ na poziom realizacji założeń ustawodawcy. Przyjęcie takich założeń koncepcyjnych potwierdza wieloaspektowy charakter zadania, które zrealizowała Doktorantka. Jednocześnie pozytywnie wpływa na dyscyplinę prowadzenia badań i zabezpiecza Autorkę przed wkraczaniem w obszary, które nie są bezpośrednio związane z tytułowym zagadnieniem rozprawy doktorskiej.

Sformułowane przez Doktorantkę cele, założenia i pytania badawcze tworzą spójną i oryginalną koncepcję dysertacji umożliwiającą prowadzenie badań nad problematyką o doniosłym znaczeniu prawnym, jak również gospodarczym i społecznym. Dokonano przemyślanego doboru problemów badawczych, które pozostają w relacjach gwarantujących prowadzenie w wytyczonym obszarze badawczym wielowątkowych i złożonych analiz dotyczących polskiego i unijnego materiału normatywnego oraz dorobku doktryny prawa i judykatury. W prowadzonych badaniach Autorka zachowała właściwe proporcje między zagadnieniami o charakterze teoretycznym i praktycznym, a także podjęła udane próby formułowania ocen o charakterze uniwersalnym oraz szczegółowym.

Zastosowano także właściwe metody badawcze, adekwatne w kontekście przyjętych założeń i koncepcji delimitacji obszaru badań. W najszerszym zakresie zastosowano metodę analityczną niezbędną do przeprowadzenia oceny obowiązującego ustawodawstwa normującego zawieranie ugody, a także metodę prawno-porównawczą do przedstawienia krajowego sposobu uregulowania tej instytucji prawnej w prawie finansów publicznych, prawie cywilnym i prawie administracyjnym. Zastosowano również metodę komparatystyczną w celu konfrontacji polskich i francuskich regulacji prawnych dotyczących ugody, a także metodę historycznoprawną w związku z badaniem warunków umożliwiających stosowanie ugody przed i po nowelizacji ustawy o finansach publicznych. Metoda empiryczna posłużyła do zaprezentowania efektów bezpośrednich kontaktów z wybranymi przedstawicielami adresatów norm zawartych w art. 54a ustawy o finansach publicznych (tzn. radców Prokuratury Generalnej RP, przedstawicieli Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, pełnomocników innych jednostek sektora finansów publicznych oraz pracowników organów kontrolnych). Obok dominującej w rozprawie problematyki prawnej pojawiają się wybrane zagadnienia z obszaru innych nauk społecznych przedstawiające psychologiczną i społeczną analizę tytułowego problemu. Zamiarem Autorki była ocena efektywności badanych regulacji poprzez odniesienie ich do aspektów natury ludzkiej, uwarunkowań społecznych, a nawet kwestii określonych przyzwyczajęń i stereotypów. W ten sposób Doktorantka uzyskała argumenty uzasadniające zaobserwowany „stan niechęci” w sektorze finansów publicznych do zawierania ugód (s. 15).

Wprowadzenie, jako wyodrębniona część rozprawy doktorskiej, zawiera wszystkie niezbędne elementy treści dotyczące przyjętych autorskich założeń koncepcyjnych, zastosowanych metod badawczych oraz wykorzystanych źródeł. Wskazano również graniczną konkretną datę obowiązującego stanu prawnego uwzględnionego w prowadzonych badaniach, tzn. dzień 1 lipca 2022 r.

#### **IV. Struktura i szczegółowa ocena rozprawy doktorskiej**

Struktura rozprawy została podporządkowana wynikającemu z jej tytułu zakresowi przedmiotowemu oraz przyjętej przez Autorkę koncepcji badawczej. Rozprawa składa się z wprowadzenia, dziewięciu rozdziałów, podsumowania (pełni funkcję zakończenia), a także z załączników, w których zamieszczono wykazy: wykorzystanych aktów prawnych (unijnych i krajowych), literatury przedmiotu, orzeczeń sądowych (TSUE, TK, SN, SA, NSA, WSA) orzeczeń GKO. Zamieszczono także stenogramy rozmów przeprowadzonych z przedstawicielami podmiotów, które mogą zawierać ugody w związku z regulacjami zawartymi w art. 54a ustawy o finansach publicznych. W strukturze rozprawy wyodrębniono jej trzy główne części. Pierwsza dotyczy metod i praktyki alternatywnego rozstrzygnięcia sporów (rozdziały od pierwszego do trzeciego). Część druga dedykowana jest pojęciu i przesłankom ugody w polskim porządku prawnym (rozdziały od czwartego do szóstego), natomiast część trzecia dotyczy współwystępowania norm w zakresie zawierania ugód (rozdziały od siódmego do dziewiątego). Stosując podział rozprawy doktorskiej na części podkreślono wyodrębnienie trzech głównych kierunków badań prowadzonych w wyznaczonym autorskim obszarze badawczym.

Poprawna jest kolejność poszczególnych części i zawartych w nich rozdziałów rozprawy doktorskiej. Ich objętość jest istotnie zróżnicowana, ale wynika to ze sposobu pogrupowania przez Doktorantkę konkretnych zagadnień badawczych, które łącznie wpisują się w Jej autorską koncepcję analizy i oceny normatywnie uregulowanego zakresu i warunków ugody dopuszczalnej do stosowania przez jednostki sektora finansów publicznych. Wrażenie określonej dysharmonii pojawia się jednak w odniesieniu do wewnętrznej struktury rozdziałów. Niektóre (drugi i czwarty) zostały podzielone na podrozdziały, natomiast w pozostałych rozdziałach nie przyjęto żadnego wewnętrznego ich podziału. W przypadku ewentualnej publikacji dysertacji w postaci monografii można doprowadzić do unifikacji wewnętrznej struktury poszczególnych rozdziałów.

W rozdziale pierwszym rozprawy doktorskiej, pełniącym przede wszystkim rolę porządkującą i wprowadzającą do rozważań prowadzonych w rozdziałach drugim i trzecim, przedstawiono rozwój instytucji prawnych regulujących polubowne rozstrzygnięcie sporów. Wskazano na najistotniejsze cechy takich metod rozstrzygnięcia sporów, w tym możliwość kontynuowania współpracy w przyszłości przez strony dotychczas pozostające w sporze, elastyczne i mniej sformalizowane procedury rozstrzygnięcia sporu oraz ich możliwość dostosowania do konkretnej sytuacji. W niezbędnym zakresie przedstawiono wpływ regulacji

unijnych na sposób unormowania takich procedur w krajowym porządku prawnym. Jednocześnie podkreślono, że do momentu nowelizacji ustawy o finansach publicznych, przeprowadzonej w 2017 r., niechęć do korzystania z instytucji ugody w sektorze finansów publicznych wynikała z obawy przed poniesieniem odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Inne determinanty takiej sytuacji, wskazane przez Doktorantkę, to niski poziom wiedzy o alternatywnych metodach rozstrzygania sporów. Można zgodzić się z oceną wyrażoną przez Autorkę, że w tym zakresie niezbędne są działania edukacyjne skierowane do jak najszerszej grupy adresatów (s. 35-36). Pozytywnie odniesiono się do działań promocyjnych realizowanych przez Prokuratorię Generalną RP. Prezentowane dane ilościowe dotyczące zawartych ugód wskazują, że formy polubownego rozstrzygania sporów są w ostatnich latach częściej wykorzystywane, ale dynamika wzrostu takich procedur odnosi się do względnie niskiej ich ilości.

W rozdziale drugim omówiono istotę oraz normatywne cechy wybranych polubownych metod rozstrzygania sporów, tzn. mediacji, koncyliacji oraz ugody. Uwagę skoncentrowano na analizie przesłanek podmiotowych i przedmiotowych zastosowania tych metod. Właściwe było również porównanie trzech głównych metod polubownego rozstrzygania sporów w celu identyfikacji ich różnic oraz podobieństw w świetle obowiązującego ustawodawstwa. Przedstawiono również najważniejsze skutki prawne wynikające z zastosowania tych metod. Poprawnie zidentyfikowano najistotniejsze bariery w szerszym wykorzystaniu metod polubownego rozstrzygania sporów w sektorze publicznym, w którym priorytetowo traktuje się realizację zadań publicznych w porównaniu do osiąganego wyników finansowych.

Istotę ugody zaprezentowano w świetle obowiązujących regulacji prawa cywilnego i prawa administracyjnego. Przyjęto, że „efektem uprzednio przeprowadzonych rozmów, mediacji, koncyliacji powinno być zawarcie ugody” (s. 76). W związku z tym wyodrębniono dwie główne funkcje ugody, tzn. koncyliacyjną i stabilizacyjną. Przejrzysto i wyczerpująco omówiono poszczególne cechy prawnego stosunku ugody oraz elementy konstrukcyjne umowy ugody unormowanej w przepisach prawa cywilnego oraz prawa administracyjnego. Rozważania prowadzone w tym zakresie są spójne i skoncentrowane na zasadniczych problemach związanych z przewodnim motywem dysertacji. Konkludując rozważania prowadzone w drugim rozdziale rozprawy doktorskiej dokonano zestawienia podobieństw i różnic ugody cywilnoprawnej oraz ugody administracyjnoprawnej. Uznano jednocześnie, że ugoda unormowana w art. 54a ustawy o finansach publicznych może dotyczyć tylko spraw cywilnych, a więc zastosowanie do niej mogą mieć jedynie przepisy prawa cywilnego (s. 97).

W rozdziale trzecim przedstawiono genezę i praktykę ugody zawieranej przed nowelizacją (tzn. przed dniem 1 czerwca 2017 r.) aktualnie obowiązującej ustawy o finansach publicznych. Wcześniej obowiązujące ustawy o finansach publicznych (odpowiednio z 1998 r. oraz 2005 r.) nie zawierały takich regulacji, ale jednostki sektora finansów publicznych mogły zawierać ugody unormowane w przepisach prawa cywilnego. W aktualnie obowiązującej ustawie o finansach publicznych, jeszcze przed jej nowelizacją dokonaną z dniem 1 czerwca 2017 r., posługiwano się pojęciem „ugoda”. W art. 62 ust. 1 pkt 2 tej ustawy już od dnia 1 stycznia 2010 r. posłużono się określeniem „ugoda sądowa”, ale tylko zawieranej w związku z zaistnieniem okoliczności przewidzianych w art. 417 Kodeksu cywilnego. Ponadto w treści art. 164 ust. 1 oraz art. 256 u.f.p. posłużono się określeniem „ugoda” („ugody”) w kontekście obowiązku realizacji wydatków nieprzewidzianych. Przepisy te nie ustalały dodatkowych ograniczeń w porównaniu do sformułowanych w treści art. 62 ust. 1 pkt 2 u.f.p. Można postawić pytanie o to, czy w art. 164 ust. 1 oraz art. 256 u.f.p. mowa jest o „wszelkich ugodach” czy tylko o „ugodach sądowych” zawartych w związku z zaistnieniem okoliczności przewidzianych w art. 417 Kodeksu cywilnego? W jakiej ewentualnej wzajemnej relacji pozostawały przepisy art. 62 ust. 1 pkt 2 u.f.p. oraz art. 164 ust. 1 i art. 256 u.f.p. (szczególnie przed dniem 1 czerwca 2017 r.)? Czy w tamtym okresie należało dokonywać ich kompleksowej (łącznie) interpretacji w celu ich zastosowania, czy też mogły być stosowane odrębnie, a więc do różnych sytuacji określonych w tych przepisach?

Interesujące i przekonujące są argumenty, których używa Doktorantka oceniając niewielkie wykorzystanie ugody w sektorze finansów publicznych przed dniem 1 czerwca 2017 r. (s. 101–103). Efektem przeprowadzonych badań jest konkluzja, że konieczność wzajemnych ustępstw przy zawieraniu ugody i związana z tym obawa przed poniesieniem odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych stanowiły główne przyczyny niskiego zainteresowania ugodami ze strony kierowników jednostek sektora finansów publicznych (s. 110). Zagadnienia przedstawione w rozdziałach od pierwszego do trzeciego rozprawy doktorskiej można potraktować jako szczególnego rodzaju „bilans otwarcia” umożliwiający prowadzenie szczegółowych badań, z zachowaniem dyscypliny oraz wyznaczonych przedmiotowych ram obszaru badawczego.

W drugiej części dysertacji (złożonej z trzech kolejnych rozdziałów) przedstawiono istotę i dezyderaty ugody unormowanej w art. 54a ustawy o finansach publicznych. Badaniami objęto przesłanki ugody oraz formę jej zawarcia. Przedstawiono także różnice w odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przed nowelizacją ustawy

o finansach publicznych i po jej zmianie dokonanej z dniem 1 czerwca 2017 r. Szczegółowo omówiono zakres podmiotowy i przedmiotowy ugody, jej strony, istotę spornego charakteru należności oraz sposób rozumienia pojęcia „należności cywilnoprawne” wymienionego w treści art. 54a ustawy o finansach publicznych.

Wyznaczony w art. 54a u.f.p. zakres podmiotowy jest względnie szeroki. Uprawnionymi do zawarcia ugody są wszystkie kategorie jednostek sektora finansów publicznych wymienionych w art. 9 u.f.p. Autorka dostrzega ten problem odnosząc się przede wszystkim do sposobu rozumienia pojęć „sektor finansów publicznych” (s. 140–145) oraz „jednostka sektora finansów publicznych” (s. 145–151). W katalogu sformułowanym w art. 9 u.f.p. znajdują się zarówno jednostki, których działalność jest wyraźnie ograniczana przez ustawodawcę (np. jednostki budżetowe, samorządowe zakłady budżetowe), jak i jednostki o większym zakresie swobody działania (np. agencje wykonawcze, Narodowy Fundusz Zdrowia, uczelnie publiczne). Oznacza to, że w zależności od kategorii jednostki sektora finansów publicznych muszą być stosowane różne dodatkowe procedury (np. uwzględniające relacje odnoszące się do jej podmiotu założycielskiego) zmierzające w pierwszej kolejności do uzyskania zgody na podjęcie działań zmierzających do polubownego rozstrzygnięcia sporu, a dopiero w dalszym etapie mogą być podejmowane negocjacje z określonym podmiotem w celu zawarcia z nim ugody (problem ten jest sygnalizowany na stronie 152 rozprawy). Z punktu widzenia postanowień art. 54a u.f.p. inaczej należy postrzegać możliwości zawierania ugody np. przez jednostkę budżetową (państwową lub samorządową), niż w przypadku jednostki sektora finansów publicznych posiadającej osobowość prawną i reprezentujące ją własne organy, np. Zakład Ubezpieczeń Społecznych lub Narodowy Fundusz Zdrowia. W odniesieniu do części jednostek sektora finansów publicznych znajdują zastosowanie zarówno przepisy ustawy o finansach publicznych, jak i przepisy odrębnych ustaw i wydanych do nich aktów wykonawczych, w tym regulujących szczegółowo zasady ich gospodarki finansowej (np. uczelnie publiczne, Polska Akademia Nauk, a także od 1 stycznia 2022 r. Bankowy Fundusz Gwarancyjny). Konkludując, nie w każdym przypadku możliwe jest wstępne rozstrzygnięcie wyłącznie na poziomie danej jednostki sektora finansów publicznych o ewentualnym podjęciu działań mających na celu zawarcie ugody, o której mowa w art. 54a u.f.p. W świetle wyżej zasygnalizowanych uwag można wyrazić wątpliwość, czy ustawodawca przyjmując w art. 54a ust. 1 u.f.p. tak szeroko zakreślone granice podmiotowe ugody (ujmując je od strony jednostek sektora finansów publicznych) był w pełni świadomy, że do jej ewentualnego zawarcia niezbędne będzie stosowanie różnych procedur uwzględniających status prawny i strukturę organizacyjną poszczególnych kategorii



jednostek sektora finansów publicznych? Pojawia się dylemat, czy w zakresie podmiotowych granic ugody przepis art. 54a ust. 1 u.f.p. powinien być sformułowany tak uniwersalnie, czy też należało w nim zamieścić dodatkową treść, np. „jednostka sektora finansów publicznych, z zastrzeżeniem odrębnych przepisów regulujących zasady jej gospodarki finansowej, może...”?

Należy zgodzić się z argumentacją Doktorantki, że w świetle postanowień art. 54a u.f.p. jednostka sektora finansów publicznych jest uprawniona do zawarcia ugody zarówno wtedy, gdy jest wierzycielem, jak i dłużnikiem (s. 160). Słuszny jest także pogląd, że ugoda może być zawarta między jednostką sektora finansów publicznych i podmiotem spoza tego sektora albo między stronami, z których każda jest zaliczona do sektora finansów publicznych (s. 161–162). Przejrzyste i kompletne są wywody dotyczące istoty i charakterystycznych cech „należności cywilnoprawnej” uważanej za sporną (s. 162 i nast.).

Prowadząc rozważania dotyczące stosowanych w ustawie o finansach publicznych pojęć „należności”, „należności pieniężne” oraz „należności pieniężne mające charakter cywilnoprawny” na stronie 170 przywołano m.in. art. 42 ust. 5 u.f.p. Z punktu widzenia badań prowadzonych nad istotą i warunkami ugody zawieranej przez jednostkę sektora finansów publicznych jest to przepis o szczególnym znaczeniu dla takiej jednostki. Uwzględniając założenia wykładni systemowej i celowościowej, należy przyjąć, że hipotezą art. 42 ust. 5 u.f.p. objęto podejmowanie wszelkich dopuszczalnych przez prawo czynności i stosowanie instytucji prawnych, których celem jest doprowadzenie do wykonania przez dłużnika jednostki sektora finansów publicznych zaciągniętego zobowiązania poprzez realizację świadczenia – zgodnie z treścią tego zobowiązania – o charakterze pieniężnym, dobrowolnie albo w drodze zastosowania przewidzianych przez prawo środków przymusu. Można postawić pytanie, czy sposób rozumienia przepisu art. 42 ust. 5 u.f.p. mógł ulec częściowej zmianie po wejściu w życie art. 54a u.f.p.? W jakich aktualnie relacjach pozostają w stosunku do siebie art. 42 ust. 5 u.f.p. oraz art. 54a u.f.p. i czy możliwe jest określenie tych zależności między nimi z zastosowaniem norm kolizyjnych?

Wyczerpujące, spójne i w pełni komunikatywne są rozważania Doktorantki dotyczące przesłanek i formy zawarcia ugody przez jednostkę sektora finansów publicznych. Dokonano wielowątkowych analiz zwrotów zastosowanych w treści art. 54a u.f.p. wskazując na możliwe sposoby rozumienia wyrażenia „prawdopodobny wynik postępowania” (sądowego lub arbitrażowego). W konkluzji Autorka formułuje racjonalny wniosek, że intencją ustawodawcy nie było użycie określenia „prawdopodobny” jako możliwy do wyliczenia i weryfikacji. Interpretuje to pojęcie w ten sposób, że „prawdopodobny” to przypuszczalny

(prognostyczny), przy czym oszacowanie wyniku postępowania ma charakter subiektywny i częściowo uznaniowy lub nawet domyślny (s. 195). W związku z tym oceny, o których mowa w art. 54a u.f.p., dokonywane powinny być z uwzględnieniem wyżej wspomnianych założeń (s. 198), a także ryzyka związanego z prowadzeniem procesu. Wskazano także na okoliczności, które powinny być zbadane zgodnie z dyspozycją art. 54a u.f.p., tzn. zasadność spornych żądań, możliwość ich zaspokojenia, przewidywane koszty postępowania oraz czas jego trwania (s. 202 i nast.). Doktorantka słusznie zwraca uwagę na względny charakter wyrażenia „zawarcie ugody będzie korzystniejsze niż prawdopodobny wynik postępowania”, które zamieszczono w treści art. 54a u.f.p. (s. 209). Korzyść może być różnie oceniana w zależności od kontekstu sytuacji, podmiotu dokonującego oceny (np. organu kontroli) lub przy uwzględnieniu innych okoliczności. Znamienne jest to, że katalog okoliczności wymienionych w art. 54a u.f.p. ustawodawca pozostawił otwarty ograniczając się do wyliczenia tych najistotniejszych z punktu widzenia zawieranej ugody (s. 217). Konstrukcja przepisu art. 54a u.f.p. została oparta na podobnych założeniach jak w przypadku art. 57 u.f.p. regulującego umarzanie należności, przy czym w tym przepisie posłużono się określeniami o charakterze klauzul generalnych (ważny interes dłużnika, interes publiczny).

Rozważania dotyczące zakresu, formy, sposobu sporządzenia i wymagań formalnych oceny skutków ugody, o której mowa w art. 54a u.f.p. słusznie są odnoszone do fundamentalnych zasad działalności jednostek sektora finansów publicznych (gospodarności, celowości i rzetelności), a także do celów kontroli zarządczej unormowanych w art. 68–71 u.f.p. (s. 227 i nast.). Ustalenia dokonane w tej części rozprawy są konfrontowane z konkretnymi przykładami ocen sporządzonych dla określonych podmiotów sektora finansów publicznych (s. 240–244). W ten sposób wydatnie podniesiono walory recenzowanej dysertacji.

O skutkach, przede wszystkim dla jednostek samorządu terytorialnego, wprowadzenia przepisu art. 54a u.f.p. dowodzą efekty badań porównawczych zaprezentowanych w rozdziale szóstym rozprawy doktorskiej. Doktorantka dokonała w tej części rozprawy porównania reguł odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przed przyjęciem tego przepisu ustawy oraz po jego wprowadzeniu. Wyodrębnienie różnic w tej odpowiedzialności zostało poprzedzone obszernym wprowadzeniem, które objęło istotę, przesłanki (pozytywne i negatywne), a także zakres podmiotowy i przedmiotowy odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Najistotniejsze ustalenia, dokonane przez Doktorantkę w odniesieniu do odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przed wejściem w życie art. 54a u.f.p., dotyczą odpowiedzialności z art. 5 u.o.n.d.f.p. kierowników

jednostek sektora finansów publicznych (niedochodzenie lub dochodzenie w wysokości niższej, niż wynika to z prawidłowego obliczenia, umorzenia, odroczenia lub rozłożenia na raty należności) – s. 270 i nast. rozprawy. Rozważania prowadzone w tym zakresie są poparte wybranymi przykładami ugód zawartych przed 2017 r. oraz przywołanymi ocenami organów kontroli odnoszącymi się do tych ugód. Doktorantka krytycznie odnosi się do ustaleń organów kontrolnych, ale podejście to jest spójnie i rzeczowo uzasadnione.

Prawidłowo Doktorantka ocenia skutki nowelizacji ustawy o finansach publicznych (dodanie art. 54a u.f.p.) i związane z nią zmiany dokonane w art. 5, art. 11 oraz art. 15 u.o.n.d.f.p. W konkluzji uznaje, że zawarcie ugody z naruszeniem zasad prawa cywilnego oraz prawa finansów publicznych może kreować odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (s. 291). Wejście w życie art. 54a u.f.p., według oceny Doktorantki, generalnie nie zmienia zasad tej odpowiedzialności, ale jego konsekwencją jest większe zainteresowanie kierowników jednostek sektora finansów publicznych zawieraniem omawianych ugód (s. 293).

Trzecią część rozprawy (rozdziały od siódmego do dziewiątego) poświęcono problematyce współwystępowania norm w zakresie zawierania ugód przez jednostki sektora finansów publicznych. Rozważania prowadzone w tym zakresie obejmują zasadę jawności postępowania mediacyjnego i jej ewentualnej kolizji z prawem dostępu do informacji publicznych oraz charakterem zadań (publicznych) wykonywanych przez jednostki sektora finansów publicznych. Doktorantka prezentuje stanowisko, według którego jednostki takie nie są zobowiązane do przekazywania informacji dotyczących przebiegu postępowania mediacyjnego, bowiem przepisy Kodeksu postępowania cywilnego stanowią *lex specialis* w relacji do regulacji dotyczących dostępu do informacji publicznej (s. 311-312). W odniesieniu do ugody zawartej na podstawie art. 54a u.f.p. (finalny efekt postępowania mediacyjnego) Doktorantka uznaje, że w zasadzie stanowi ona informację publiczną i powinna być udostępniana na wniosek złożony w trybie ustawowym (s. 314). Należy zgodzić się z prezentowanymi stanowiskami, które są właściwie udokumentowane wybranymi orzeczeniami sądów oraz poglądami przedstawicieli doktryny. Dopuszcza jednak możliwość ograniczenia takiego dostępu z uwagi na zamieszczane w treści ugód klauzule poufności związane z tajemnicą przedsiębiorstwa będącego drugą stroną ugody (s. 315). W tym kontekście zwraca uwagę na przepis art. 34a u.f.p., który wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2024 r. (normuje zasady prowadzenia przez Ministra Finansów rejestru umów zawartych przez jednostki sektora finansów publicznych). Można spodziewać się, że w praktyce przepis ten może stać się źródłem wielu wątpliwości interpretacyjnych, kreowanych przez różne

podmioty „zawodowo” zajmujące się wykorzystywaniem uprawnień dotyczących dostępu do informacji publicznej. Uprzedzając przyszłą praktykę jego stosowania można postawić pytanie o to, jakich najistotniejszych problemów można oczekiwać w kontekście rejestrowania ugód zawieranych na podstawie art. 54a u.f.p.? Problem ten częściowo jest rozważany przez Doktorantkę w finalnych fragmentach rozdziału siódmego rozprawy doktorskiej (s. 320–321).

Cennym uzupełnieniem rozważań, skoncentrowanych na postanowieniach art. 54a u.f.p., są zagadnienia dotyczące warunków zawierania ugody w zamówieniach publicznych (s. 324 i nast.). W szczególności celem i przedmiotem badań uczyniono identyfikację ewentualnych relacji zachodzących między przepisami prawa zamówień publicznych dopuszczającymi możliwość dokonania zmian zawartej umowy oraz art. 54a u.f.p. Doktorantka prawidłowo zidentyfikowała takie relacje i szczegółowo je omówiła. W ostatnim rozdziale dysertacji zaprezentowano wyniki badań dotyczących wpływu pomocy państwa na możliwość zawierania ugód według zasad określonych w art. 54a u.f.p. (s. 339 i nast.). Szczegółowo przedstawiono istotę i sposób rozumienia wyrażenia „pomoc państwa” oraz skutki jej udzielenia dla przedsiębiorcy. Trafne jest założenie, że zawarcie ugody w trybie unormowanym w art. 54a u.f.p. przynosi określone korzyści dla jej stron, w tym dla podmiotu spoza sektora finansów publicznych. (s. 348). Efektem przeprowadzonych w tym zakresie rozważań jest konkluzja o potrzebie badań i opracowania w ramach oceny wskazanej w art. 54a u.f.p. kwestii ewentualnej pomocy państwa (s. 353). Szczegółowo przedstawione przez Autorkę problemy dotyczące współwystępowania norm w zakresie zawierania ugód przez jednostki sektora finansów publicznych, w tym również w ujęciu empirycznym, wskazują na Jej bardzo pogłębioną i ugruntowaną w tym zakresie wiedzę.

Oceny i wnioski końcowe, zamieszczone w obszernym podsumowaniu (s. 356–375), wprost wynikają z rozważań prowadzonych w poszczególnych rozdziałach dysertacji i mają postać przede wszystkim wniosków *de lege lata*. Podsumowując wyniki badań Doktorantka ostatecznie przyjmuje pogląd, że „inkorporacja do porządku prawnego przepisu art. 54a u.f.p. oraz wprowadzenie związanych z nim zmian w ustawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie były teoretycznie konieczne, ponieważ zawieranie przed 2017 r. ugód przez jednostki sektora finansów publicznych nie było kwestią sporną. Jednak wprowadzenie tych regulacji było słuszne, bowiem ograniczyło obawy przed zawieraniem takich ugód w kontekście odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych”. Uzasadniona i potwierdzona w przeprowadzonych badaniach jest krytyczna ocena regulacji zawartej w art. 54a u.f.p. Doktorantka trafnie dostrzega w tej regulacji zbyt

wiele elementów niedookreślonych i w związku z tym ocennych, a więc umożliwiających ich swobodną interpretację w zależności od przyjmowanych założeń (s. 356). W końcowej wypowiedzi Doktorantki dostrzegalne są pozytywne oceny odnoszące się koncepcji ustawowego potwierdzenia legalności zawierania ugód przez jednostki sektora finansów publicznych (s. 358 oraz s. 362). Trafna jest konkluzja, że „ugoda nie może być celem samym w sobie, lecz powinna być traktowana jako środek do osiągnięcia celu w postaci optymalnego zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa” (s. 363). W związku z minimalnym wykorzystywaniem ugody w sektorze finansów publicznych Doktorantka proponuje rozwiązania polegające na przeprowadzeniu kampanii edukacyjnej i informacyjnej mającej doprowadzić do upowszechnienia wiedzy o możliwości polubownego rozstrzygnięcia sporów (s. 366-367). Ponadto uznaje za konieczne bardziej racjonalne postępowanie różnych organów kontroli i nadzoru w odniesieniu do ugód zawieranych na podstawie art. 54a u.f.p.

W podsumowaniu sformułowano także trzy uzasadnione postulaty *de lege ferenda*. Pierwszy z nich wskazuje na potrzebę zastąpienia w treści art. 54a u.f.p. wyrażenia „należności cywilnoprawne” (w praktyce jest ograniczane do należności pieniężnych) szerszym pojęciem „świadczenie”, które obejmowałoby nie tylko należności pieniężne, ale również należności o charakterze niepieniężnym (s. 372). Drugi postulat dotyczy użytego w treści art. 54a u.f.p. wyrażenia „prawdopodobny wynik postępowania”, które może sugerować możliwość weryfikacji tego wyniku z zastosowaniem obiektywnych kryteriów lub działań matematycznych, w tym w toku kontroli następczej. W związku z tym proponuje zastąpienie tego określenia takim, które wskazywałoby na subiektywność formułowanej w tym zakresie oceny. Jej zdaniem funkcję taką może pełnić określenie „przewidywany wynik postępowania” (s. 373). Trzeci postulat dotyczy wyeksponowania w art. 54a u.f.p. dodatkowej rekomendacji. Jej istotą byłaby „ocena korzyści z tytułu zawieranej ugody” dokonywana każdorazowo w przypadku zmiany okoliczności sprawy, a więc ocena miałaby walor aktualności (s. 373).

Oceny i wnioski formułowane w ramach rozważań prowadzonych w poszczególnych rozdziałach rozprawy, a zwłaszcza zamieszczone w finalnym podsumowaniu, wykazały, że Doktorantka osiągnęła podstawowy cel dysertacji. Przeprowadziła kompleksową analizę regulacji prawnych odnoszących się do warunków zawierania ugód przez jednostki sektora finansów publicznych. Efektem przeprowadzonych badań są wielostronnie uzasadnione i spójne odpowiedzi na sformułowane we wprowadzeniu pytania badawcze dotyczące: przyczyn niezawierania ugód przez jednostki sektora finansów publicznych przed 2017 r., prawidłowości regulacji zamieszczonej w art. 54a u.f.p., pozaprawnych aspektów

determinujących wybór polubownych metod rozstrzygania sporów, granic między prawem prywatnym i publicznym w kontekście ugody zawieranej na podstawie art. 54a u.f.p.

Refleksje, oceny i wnioski wprost wynikają z przeprowadzonych przez Doktorantkę badań. W ten sposób wykazuje Ona postawę zdyscyplinowanej badaczki. Stanowią one rezultat szczegółowych i wielostronnych analiz obszernego i wartościowego materiału źródłowego. Odnoszą się one do wszystkich istotnych problemów badawczych. Oceniam, że wnioski i oceny sformułowane przez Doktorantkę w rozprawie doktorskiej zasługują na uwagę, są doniosłe, przejrzyste, komunikatywne i dobrze uzasadnione. Sposób argumentowania jest logiczny i wewnętrznie spójny. Doktorantka wykazała się bardzo dobrą znajomością problematyki unormowanej przepisami prawa finansów publicznych oraz prawa cywilnego, administracyjnego i gospodarczego. Posiada również obszerną wiedzę o głównych kierunkach ewolucji regulacji w prawie polskim i unijnym dotyczących stosowania instytucji ugody w sektorze publicznym. Analizy materiału normatywnego zostały we właściwy sposób wzbogacone odniesieniami do dorobku doktryny prawa i judykatury. Przeprowadzone badania empiryczne i zaprezentowane w rozprawie ich efekty wydatnie podnoszą poziom naukowych rozważań.

Recenzowana rozprawa doktorska jest nie tylko pracą porządkującą dotychczasowy stan wiedzy, co należy uznać za cenne z punktu widzenia dalszego rozwoju i popularyzacji nauki prawa, w tym prawa finansów publicznych, ale również może być impulsem do podejmowania dalszych badań nad licznymi problemami dodatkowymi, które towarzyszyły naukowej prezentacji tytułowego zagadnienia. Walorem recenzowanej rozprawy jest również to, że wpisuje się ona w ważny nurt współczesnych badań nad prowadzeniem działalności przez różne podmioty sektora finansów publicznych. Ważne jest także to, że Autorka nie ogranicza się do analizy regulacji prawnych, ale podejmuje również udane próby porządkowania dorobku doktryny i orzecznictwa sądów w badanym obszarze zagadnień, dla których wspólną płaszczyzną pozostaje prawna instytucja ugody.

## **V. Ocena selekcji i sposobu wykorzystania źródeł**

Ustalenia w rozprawie doktorskiej zostały dobrze podbudowane warstwą doktrynalną. W całej pracy wykorzystano 442 pozycje literatury przedmiotu, w tym 18 zagranicznych. W rozprawie doktorskiej znajdują się odesłania do dorobku nauki prawa finansów publicznych, prawa i postępowania cywilnego, prawa karnego, prawa i postępowania administracyjnego, prawa gospodarczego publicznego, prawa handlowego. Materiał normatywny, poddany analizie w rozprawie, obejmuje 61 aktów prawnych (polskich i unijnych). Problemy związane

ze stosowaniem przepisów regulujących różne aspekty działalności jednostek sektora finansów publicznych, w tym odnoszących się do wykorzystywania instytucji prawa prywatnego zostały rozwiązane przez Doktorantkę z wykorzystaniem orzeczeń polskich trybunałów i sądów (TK, SN, SA, NSA, WSA) oraz 31 orzeczeń TSUE. Wykorzystano także 34 orzeczenia organów orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych (GKO oraz RKO). Przeprowadzone wywiady z przedstawicielami praktyki zaangażowanymi w procedury zawierania ugód przez jednostki sektora finansów publicznych zostały utrwalone w postaci stenogramów (z radcami Prokuratury Generalnej RP, adwokatami, radcami prawnymi świadczącymi usługi prawne na rzecz NIK, ZUS, GDDKiA). Załączone do rozprawy doktorskiej obejmują łącznie 57 stron. W materiałach źródłowych znajdują się również kopie opinii prawnych sporządzanych w związku postępowaniami ugodowymi (ich treść obejmuje łącznie 46 stron). Wykorzystanie takich materiałów źródłowych sprawia, że rozważania o charakterze teoretycznym zostały znacząco wzbogacone o aspekty praktyczne. W ten sposób zilustrowano efekty stosowania obowiązujących przepisów prawnych dotyczących zawierania ugód przez podmioty zaliczane do sektora finansów publicznych.

Rozważania prowadzone w rozprawie doktorskiej są dobrze wsparte wyselekcjonowanymi poglądami przedstawicieli doktryny, źródłami prawa oraz dorobkiem judykatury i innych organów orzeczniczych. W całej rozprawie sporządzono 1235 przypisów. Cenna jest również ujawniona w rozprawie umiejętność konstruktywnego myślenia, zdolność do formułowania wyważonych ocen i wniosków, prowadzenia polemiki z niektórymi przedstawicielami doktryny w sposób kulturalny, a zarazem umiejętność krytycznego analizowania polskich i unijnych przepisów prawnych oraz przywoływanych poglądów przedstawicieli doktryny. Zachowano standardy formalne dotyczące prac doktorskich. Poprawnie sporządzono odsyłacze i przypisy. Materiały wykorzystane w pracy uporządkowano w poprawnie sporządzonych wykazach.

W związku z tym, że na stronie 20 rozprawy doktorskiej zamieszczono deklarację o uwzględnieniu stanu prawnego obowiązującego na dzień 1 lipca 2022 r. w odpowiednich przypisach oraz w końcowym wykazie aktów prawnych powinny być zamieszczone informacje o aktualnych miejscach publikacji tych aktów. Powyższa uwaga dotyczy ustawy – Kodeks pracy (jest Dz.U. z 2020 r. poz. 1320 ze zm., a powinno być: Dz.U. z 2022 r. poz. 1510) oraz ustawy – Kodeks spółek handlowych (jest Dz.U. z 2020 r. poz. 1526 ze zm., a powinno być: Dz.U. z 2022 r. poz. 1467).

## VI. Konkluzja

Rozprawa doktorska jest prawidłowo skonstruowana. W sposób wyczerpujący, przejrzysty i logicznie uzasadniony przedstawiono poszczególne kwestie dotyczące prawnych uwarunkowań zawierania ugody przez jednostki sektora finansów publicznych. Wypowiedzi Doktorantki są komunikatywne, wywody dobrze uzasadnione umiejętnie dobranym materiałem normatywnym i poglądami przedstawicieli doktryny oraz dorobkiem judykatury i innych organów posiadających kompetencje do prezentowania oficjalnych stanowisk. Właściwie są stawiane problemy, formułowane myśli i wnioski płynące z przeprowadzonych badań. W całej pracy zachowana jest jej myśl przewodnia, co świadczy o przejrzystości pracy i logicznym układzie poszczególnych jej rozdziałów. Sformułowane przez Autorkę oceny, wnioski i postulaty wynikają z treści rozprawy. Praca napisana jest poprawnym językiem.

Stosownie do standardów sformułowanych przez ustawodawcę stwierdzam, że rozprawa doktorska przygotowana przez Panią mgr Magdalenę Trzaskowską-Słyś prezentuje Jej ogólną wiedzę teoretyczną w dyscyplinie „nauki prawne” oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. W rozprawie doktorskiej zamieszczono efekty badań, które stanowią oryginalne rozwiązanie istotnego problemu naukowego. Oznacza to, że Doktorantka spełnia kryteria określone w art. 13 ustawy z dnia 14 marca 2013 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. z 2017 r. poz. 1789 z późn. zm.), które w tym przypadku znajdują zastosowanie na podstawie art. 179 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2018 r. poz. 1669 z późn. zm.).

Efekty badań przeprowadzonych przez Doktorantkę zostały przedstawione w sposób przejrzysty, poprawny językowo i stylistycznie, a poszczególne założenia i cele zostały zrealizowane, natomiast wnioski i oceny oraz postulaty są właściwie uzasadnione. Doktorantka umiejętnie posługuje się naukowymi metodami pracy, a efekty Jej badań mogą być przydatne w przyszłości. Rozprawa doktorska zarówno pod względem merytorycznym, metodologicznym, jak i formalnym spełnia standardy sformułowane przez ustawodawcę. Rozprawa doktorska Pani mgr Magdaleny Trzaskowskiej-Słyś pt. *Uwarunkowania ugody zawieranej przez jednostki sektora finansów publicznych* może być podstawą dopuszczenia do publicznej obrony, po spełnieniu przez Autorkę innych wymogów określonych prawem.



Prof. dr hab. Zbigniew Ofiarski



## **Wniosek o wyróżnienie rozprawy doktorskiej**

Z uwagi na szczególne walory poznawcze, bardzo wysoki poziom merytoryczny i formalny recenzowanej rozprawy doktorskiej, a także oryginalność i aktualność problemu badawczego rozwiązanego przez Doktorantkę w sposób profesjonalny pod względem metodologicznym oraz Jej wkład w poszerzenie stanu aktualnej wiedzy w dyscyplinie „nauki prawne” składam wniosek o wyróżnienie rozprawy pt. *Uwarunkowania ugody zawieranej przez jednostki sektora finansów publicznych*, napisanej przez Panią mgr Magdalenę Trzaskowską-Słyś pod naukowym kierownictwem Pani prof. dr hab. Hanny Gronkiewicz-Waltz.



Prof. dr hab. Zbigniew Ofiarski