

Uniwersytet Warszawski
Wydział Prawa i Administracji
Instytut Nauk Prawno-Administracyjnych

Magdalena Trzaskowska-Słyś

***Uwarunkowania ugody zawieranej przez jednostki
sektora finansów publicznych***

Autoreferat rozprawy doktorskiej

Promotor:

prof. dr hab. Hanna Gronkiewicz-Waltz

Recenzenci:

prof. dr hab. Zbigniew Ofiarski

prof. dr hab. Tadeusz Kocowski

Warszawa, listopad 2022

I. Temat rozprawy i uzasadnienie jego wyboru

Przedmiotem badań podjętych w tej rozprawie jest zagadnienie uwarunkowań ugód zawieranych przez jednostki sektora finansów publicznych (JSFP). Jądem moich rozważań jest art. 54a ustawy o finansach publicznych¹, który wszedł w życie 1 czerwca 2017 r. Zgodnie z treścią przedmiotowego przepisu JSFP może zawrzeć ugodę w sprawie spornej należności cywilnoprawnej w przypadku dokonania oceny, że skutki ugody są dla tej jednostki lub odpowiednio Skarbu Państwa korzystniejsze niż prawdopodobny wynik postępowania sądowego albo arbitrażowego. Równolegle dokonano odpowiednich zmian w ustawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych², na mocy których potwierdzono, że wykonanie wiążącej ugody nie stanowi naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Przedmiotowe zmiany wpisują się w obowiązujące w obecnym prawodawstwie kierunki. Współcześnie obserwujemy bowiem proces odstępowania od sztywnego podziału na prawo prywatne³ i prawo publiczne⁴. Praktykuje się przechodzenie od metod typowych dla prawa publicznego, zarezerwowanych dotychczas dla administracji, do regulacji właściwych dla prawa cywilnego. Jednym z elementów tej transformacji jest coraz szersze wykorzystywanie polubownych metod rozstrzygania sporów w sektorze publicznym. Skutkiem takich działań jest zacieranie się sztywnych i utartych przez dziesięciolecia granic między tymi dwoma reżimami prawnymi. Zjawisko to jest potęgowane przez otwarcie się administracji publicznej na prowadzenie – obok aktywności nastawionej na realizację zadań publicznych – również działalności zarobkowej. Obecnie powstaje coraz więcej podmiotów z udziałem Skarbu Państwa, szczególnie spółek prawa handlowego, które są z jednej strony powoływane do wypełniania misji publicznej, a z drugiej – oczekuje się od nich funkcjonowania na warunkach komercyjnych oraz generowania określonych przychodów.

¹ Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm., dalej: u.f.p.

² Ustawa z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Dz.U. z 2021 r. poz. 289 ze zm.

³ Przez prawo prywatne tradycyjnie rozumie się zbiór przepisów służących realizacji interesu jednostek, głównie są to przepisy prawa cywilnego mające zapewnić stronom autonomiczność – za: T. Kocowski, *Administracyjnoprawne ograniczenia zasady swobody umów* [w:] *Ustawowe ograniczenia swobody umów. Zagadnienia wybrane*, red. B. Gnela, Oficyna, Warszawa 2010, s. 70.

⁴ Prawo publiczne uwzględnia interes rozumiany szerzej niż partykularny interes jednostki. Są to przede wszystkim normy bezwzględnie obowiązujące, których nieprzestrzeganie przez podmioty indywidualne jest zagrożone zastosowaniem przymusu państwowego – za: T. Kocowski, *Administracyjnoprawne ograniczenia...*, s. 71.

W konsekwencji podmioty publiczne⁵ zostają zobowiązane do równoległego oraz jednoczesnego stosowania dwóch porządków prawnych, co w praktyce często komplikuje ich sytuację, gdyż regulacje te wykluczają się wzajemnie lub ich współwystępowanie generuje problemy w ich działaniu.

Za wyborem tematu stoi w mojej ocenie konieczność wytyczenia odpowiednich granic, znalezienia balansu między potrzebami typowymi dla prawa prywatnego a zasadami zarządzania sektora publicznego oraz konieczność podkreślenia ich znaczenia. Przeprowadziłam tym samym rozważania w zakresie ram akceptowalności procesu „urynkowienia” podmiotów publicznych, przez co rozumiem wprowadzanie do administracji państwowej instytucji typowych dla sektora prywatnego.

Walorem mojej rozprawy jest kompleksowe ujęcie zarówno tej kwestii, jak i zagadnienia dopuszczalności stosowania polubownych metod rozwiązywania sporów w administracji publicznej, które pozostawały dotychczas na uboczu zainteresowań badawczych i w chwili rozpoczęcia przeze mnie badań nie było wyczerpującego opracowania w tym zakresie. a problematyka ta jest niezwykle ważna nie tylko dla podmiotów publicznych, lecz także, a może przede wszystkim, dla sektora prywatnego, który będzie jedną ze stron ugód zawieranych z administracją publiczną.

II. Tezy badawcze oraz cel rozprawy

Zasadniczym celem rozprawy 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.** W pracy analizuję także przyczyny braku skłonności do zawierania ugód przez JSFP, mimo że przepisy prawa powszechnie obowiązującego, tj. art. 917 Kodeksu cywilnego⁶, dopuszczają taką możliwość. Moje badania zmierzały zatem do odnalezienia odpowiedzi na pytanie, dlaczego

⁵ Podmioty publiczne w rozumieniu potocznym, tj. podmioty pochodne w stosunku do państwa, do których ma zastosowanie prawo publiczne, na które składają się nie tylko JSFP, ale i inne podmioty realizujące zadania publiczne i finansowane ze środków publicznych. Por. E. Pawłowska, P. Witkowski, P. Trybus, *Mediation as an innovative dispute resolution tool based on the example of public organizations*, Politechnika Śląska, „Zeszyty Naukowe. Organizacja i Zarządzanie” 2021, z. 150, s. 175–176; R. Szczepaniak, *Kwestia sensowności wprowadzenia kategorii „osoba prawna prawa publicznego” do dyskursu cywilnoprawnego oraz do Kodeksu cywilnego [w:] Sto lat polskiego prawa handlowego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Andrzejowi Kidybie*, t. II, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 1316.

⁶ Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.

podmioty publiczne widziały więcej korzyści w skierowaniu praktycznie każdego sporu na drogę postępowania sądowego i wolały zaakceptować wyrok sądu, nawet jeżeli nie był w ich ocenie słuszny. Poszukując odpowiedzi na te pytania, przeanalizowałam możliwe przyczyny takiego stanu rzeczy, tj. obawę przed odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz postawieniem zarzutów karnych, nieumiejętność stosowania prawa cywilnego przez JSFP, brak wyraźnej podstawy prawnej, która wprost potwierdzałaby taką możliwość, oraz brak przekonującego uzasadnienia wykorzystania instytucji prawa prywatnego w działalności administracji publicznej.

Przyjęty w pracy model badawczy powinien zatem wykazać, jaki jest poziom akceptacji dla adaptacji instytucji prawa cywilnego do sektora publicznego, jakie korzyści płyną z takich rozwiązań oraz jakie przeszkody uniemożliwiają pełną realizację przedmiotowych założeń. W rezultacie przeprowadzonych rozważań staram się odpowiedzieć na pytanie, jak powinien modelowo wyglądać kompromis między swobodami i wolnościami płynącymi z instytucji typowych dla prawa prywatnego a gwarancjami prawa publicznego w ramach działalności JSFP. Celem pracy jest zatem również wykazanie złożoności i szerokiego kontekstu możliwości wykorzystywania przez podmioty publiczne instytucji prawa cywilnego, jak również wpływu czynników psychologicznych oraz społecznych na zastosowanie przedmiotowych rozwiązań prawnych w praktyce.

III. Zastosowane metody badawcze

Do podstawowych metod badawczych przyjętych w rozprawie należą: (i) metoda analityczna, w ramach której dokonuję przeglądu przepisów prawa powszechnie obowiązującego; (ii) metoda porównawcza obejmująca zestawienie funkcji i dyspozycji art. 54a u.f.p. z innymi przepisami krajowymi dotyczącymi polubownych metod rozstrzygnięcia sporów, w prawie zarówno cywilnym, jak i administracyjnym; (iii) metoda komparatystyczna konfrontująca ugodę zawieraną przez JSFP w Polsce z analogicznymi ugodami w prawie francuskim; (iv) metoda celowościowa obejmująca analizę zagadnień nie tylko publicznoprawnych, lecz także prywatnoprawnych, w tym stosunków cywilnoprawnych w świetle intencji i założeń ustawodawcy oraz przyjętego systemu prawnego; (v) metoda historyczna, która podkreśla rosnącą doniosłość praktyczną oraz wyraża wagę przedmiotowej problematyki, ukazując jednocześnie przeszkody w prawidłowym wykorzystaniu instytucji ugody przed 2017 r.

Najważniejszą rolę odegrała jednak metoda empiryczna wykorzystywana w wielu obszarach, która umożliwiła interpretację przepisów przez pryzmat ich praktycznego wymiaru, doświadczeń i aktualnych standardów rynkowych. W tym celu przeprowadziłam rozmowy z przedstawicielami adresatów normy prawnej zawartej w art. 54a u.f.p., tj. radcami Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, przedstawicielami JSFP, tj. Zakładem Ubezpieczeń Społecznych oraz Generalną Dyрекcją Dróg Krajowych i Autostrad, pełnomocnikami JSFP (doradcami prawnymi) oraz pracownikami organów kontrolnych. Stenogramy z tych spotkań stanowią załącznik do pracy, natomiast fragmenty wypowiedzi moich rozmówców zostały zacytowane w treści rozprawy. Ponadto złożyłam do Prezydenta Miasta Białegostoku wnioski o udostępnienie informacji publicznej, aby przekonać się, jak w praktyce załatwiane są sprawy o dostęp do informacji publicznej w zakresie ujawniania treści ugód oraz opinii, o których mowa w art. 54a ust. 2 u.f.p. Dzięki temu uzyskałam wgląd w liczne opinie sporządzone zarówno przez JSFP, jak i pełnomocników profesjonalnych. W ramach prowadzonych badań dokonałam także analizy wielu postępowań kontrolnych prowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli (NIK), porównując podejście organów kontroli sprzed i po nowelizacji w 2017 r.

Ze względu na interdyscyplinary charakter niniejszej pracy, która obok prawa sięga istotnie do zagadnień będących obszarem zainteresowania nauk społecznych oraz psychologii, niezależnie od metodologii dogmatyczno-prawnej, niezbędne okazało się również przyjęcie metodologii obejmującej psychologiczną oraz społeczną analizę badanego tematu. Z tego powodu podjęłam próbę oceny efektywności przedmiotowych regulacji poprzez odniesienie do aspektów natury ludzkiej, uwarunkowań społecznych, kwestii przyzwyczajzeń oraz panujących stereotypów. Powinno to umożliwić określenie współzależności między procesami społecznymi a prawnymi. Badania w tym zakresie dopełniły obrazu uwarunkowań prawnych oraz przyniosły odpowiedzi na liczne pytania w zakresie niechęci JSFP do zawierania ugód czy sięgania po polubowne metody rozwiązywania sporów. Zgłębiane obszary okazały się kluczowe oraz niezbędne dla prawidłowego zrozumienia mechanizmów funkcjonujących nie tylko w sektorze publicznym, lecz także wśród Polaków w ogóle.

IV. Struktura rozprawy

Praca została podzielona na trzy części. W części pierwszej opisano rozwój instytucji regulujących polubowne rozstrzyganie sporów i zasadniczo odnosi się ona do stanu prawnego sprzed wprowadzenia art. 54a u.f.p. W części drugiej skupiono się na uwarunkowaniach ugody zawieranej przez JSFP w okresie po 2017 r. W części trzeciej opisano kolizje przepisów, które

mogą wystąpić w związku ze stosowaniem art. 54a u.f.p. w odniesieniu do pozostałych norm prawa publicznego, takich jak: dostęp do informacji publicznej, zamówienia publiczne oraz pomoc państwa.

Każda część składa się z rozdziałów, w których rozpisano kluczowe zagadnienia związane z tematem pracy.

Rozdział pierwszy pracy wprowadza pojęcie alternatywnych metod rozwiązywania sporów oraz stanowi krótką charakterystykę tych procesów. Dokonuję tu analizy korzyści płynących z pozasądowych sposobów dochodzenia do kompromisów oraz przedstawiam historyczny rozwój polskich regulacji prawnych w tym zakresie. W rozdziale tym staram się także odpowiedzieć na pytanie, czemu tak popularne na Zachodzie oraz w systemach *common law* metody rozwiązywania sporów, jak chociażby mediacje, nie są stosowane w Polsce, a wręcz traktuje się je jako nieprzydatne czy nieskuteczne. Podjęłam w nim także próbę scharakteryzowania kultury zachowań w Polsce, określenia procesu socjalizacji oraz barier psychicznych, które wpływają na takie podejście do prawa. Prezentuję statystyki i badania, z których wynika, że Polacy rozwiązują swoje konflikty w sposób siłowy, nierzadko z użyciem przemocy. Wykazuję, że jest to znaczący czynnik uniemożliwiający powierzenie sprawy mediatorom do rozstrzygnięcia, ponieważ nie ufamy, że są obiektywni, że mają dobre intencje. Przedstawiłam także własne obserwacje dotyczące pozaprawnych aspektów determinujących skłonność do wyboru polubownych metod rozwiązywania sporów. Przytoczyłam stanowiska praktyków, w tym w szczególności przedstawicieli NIK oraz Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej.

W ramach rozdziału drugiego przeprowadzałam analizę instytucji mediacji, koncyliacji oraz ugody w polskim prawie. Są to najważniejsze instytucje wykorzystywane w ramach alternatywnych metod rozwiązywania sporów. Określiłam przesłanki podmiotowe i przedmiotowe ich zastosowania, wskazałam na uwarunkowania oraz cechy charakterystyczne. Zestawiłam również mediację i ugodę występującą w prawie cywilnym oraz administracyjnym, podkreślając ich podobieństwa oraz różnice. Dokonałam podziału ze względu na prawo materialne oraz procesowe, co powoduje, że ugoda sądowa wykazuje istotne różnice, głównie w zakresie wywieranych skutków, w porównaniu do tej zawieranej poza procesem.

W rozdziale trzecim przedstawiłam genezę i praktykę zawierania ugody przed wprowadzeniem art. 54a u.f.p. Charakterystyki tego zjawiska dokonuję na gruncie prawa publicznego, odnosząc się także do aspektów pozaprawnych oraz wskazując na stopniowy

rozwój postawy Polaków względem praworządności i alternatywnych metod rozstrzygania sporów. Dokonuję również analizy podstawowych powodów i motywów wprowadzenia zmian poprzez badanie uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej. Prezentuję stanowisko praktyków, którzy na podstawie własnych doświadczeń i obserwacji wskazali, jakie historyczne przeszkody nie pozwoliły JSFP na korzystanie z możliwości zawierania ugód oraz instytucji prawa cywilnego, które – choć prawnie dozwolone – były poza ich zasięgiem.

Drugą część pracy rozpoczęłam od zdefiniowania pojęcia ugody, o której mowa w art. 54a u.f.p. W rozdziale czwartym scharakteryzowałam jej zakres podmiotowy oraz przedmiotowy. W pierwszej kolejności wskazałam, że jedną ze stron ugody musi być JSFP, natomiast drugą może być podmiot zarówno prywatny, jak i publiczny. Aby lepiej zrozumieć, co zawiera się w terminie „jednostka sektora finansów publicznych”, przeprowadziłam analizę czynników pierwszych składających się na to pojęcie. Rozważania rozpoczęłam od definicji finansów publicznych i sektora finansów publicznych. W kolejnym kroku określiłam zakres podmiotowy JSFP, wskazując na katalog tych jednostek zawierający enumeratywną listę podmiotów tworzących sektor finansów publicznych. Opisałam także: kto, w ramach danej jednostki, będzie uprawniony do zawarcia ugody, tj. osoba fizyczna reprezentująca jednostkę na podstawie przepisów prawa albo stosownych upoważnień, czyli w praktyce kierownik danego podmiotu. Na zakończenie odniosłam się do sporu panującego 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 – opowiadając się za tym drugim rozwiązaniem.

Przechodząc do zakresu przedmiotowego ugody, dokonałam wiwisekcji terminu „sporne należności cywilnoprawne”, prowadząc przy tym wnikliwą analizę poszczególnych pojęć składających się na to określenie. Jest to badanie osadzone w dwóch porządkach prawnych – w prawie publicznym i prawie prywatnym, dokonane głównie przez pryzmat prawa cywilnego i finansów publicznych. Polemizuję ze zwrotami użytymi przez ustawodawcę, wskazując na ryzyka, jakie może generować wykładnia zawężająca art. 54a u.f.p.

Jądrem pracy jest natomiast rozdział piąty, którego celem jest nakreślenie przesłanek ustawowych zawarcia ugody. Rozłożyłam na czynniki pierwsze poszczególne kryteria określone w art. 54a u.f.p., które muszą zostać spełnione, aby decyzja JSFP o zawarciu ugody była uzasadniona w świetle prawa. Stanowi to normatywne badanie polegające na dekodowaniu definicji legalnej ugody przyjętej w art. 54a u.f.p. Dokonałam także przeglądu orzecznictwa oraz odniosłam się do komentarzy praktycznych pochodzących od moich rozmówców. Przeprowadziłam także krytyczną ocenę przepisu, nie zgadzając się z częścią

przesłanek narzuconych przez ustawodawcę, wskazując na rozwiązania, które w mojej ocenie byłyby właściwsze i bardziej trafne.

W rozdziale szóstym porównałam zasady odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przed i po wprowadzeniu nowelizacji ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Przeanalizowałam, jak przepisy potwierdzające możliwość zawarcia ugody oraz regulujące jej przesłanki wpływają na niebezpieczeństwo pociągnięcia kierowników jednostek do odpowiedzialności oraz zasygnalizowałam ryzyka z tym związane. Dokonałam oceny funkcjonalnych aspektów omawianych regulacji, a także przytoczyłam stanowisko praktyków, którzy, powołując się na osobiste doświadczenia oraz obserwacje, dokonali krytyki omawianych przepisów. Badaniu zostały również poddane aspekty pozaprawne wpływające na subiektywną ocenę zawieranych ugód, co przekłada się bezpośrednio na kwestie odpowiedzialności reprezentantów podmiotów publicznych. Skupiłam się także na odbiorze społecznym oraz opinii publicznej, co może działać zniechęcająco czy wręcz odstraszać na JSFP. Omówiłam też ryzyko dla JSFP związane z nieprawidłowym zawarciem ugody, w sposób sprzeczny z wymaganiami ustawowymi.

Część trzecią pracy otwiera rozdział siódmy stanowiący próbę umiejscowienia procedury procesu mediacji oraz dokumentu ugody, które z natury rzeczy powinny pozostawać poufne, w warunkach jawności życia publicznego. Starłam się wykazać, jak konieczność odtajniania ugód, a także dokumentacji wytworzonej w trakcie tego procesu przekłada się na politykę JSFP w zakresie polubownego rozstrzygnięcia sporów, oraz odpowiedzieć na pytanie, czy nie wpływa to limitująco na liczbę zawieranych ugód. Analizie został również poddany zakres swobody i uznaniowości jednostek w zakresie odmowy upublicznienia żądanych dokumentów.

W rozdziale ósmym przedstawiłam ugodę w wymiarze publicznoprawnym – jako instytucję prawa finansów publicznych występującą równolegle z reżimem prawa zamówień publicznych, podkreślając, jak te dwa porządki prawne wzajemnie się przenikają. Podałam analizie wzajemne oddziaływanie tych dwóch ustaw, wskazując na różne warianty i możliwości zastosowania tych przepisów. Dokonałam także krótkiej charakterystyki zmian wprowadzonych w ostatnich latach w zakresie dopuszczalności zmiany umowy o zamówienie publiczne. Wskazałam również na ryzyka i konsekwencje dokonania zmian umowy poprzez zawarcie ugody w sposób niezgodny z przepisami.

W rozdziale dziewiątym przeprowadziłam analizę ugody na gruncie prawa Unii Europejskiej w odniesieniu do pomocy państwa, wskazując, że ugoda może stanowić pomoc państwa, a co za tym idzie – prawo unijne powinno mieć zastosowanie w tym zakresie. Stoję na stanowisku, że ugody zawierane zgodnie z art. 54a u.f.p., skutkujące przysporzeniem po stronie kontrahentów JSFP kwalifikującym się jako pomoc państwa, powinny spełniać test prywatnego inwestora wypracowany przez orzecznictwo unijne. Jest to precedensowa teza, ponieważ dotychczas w literaturze przedmiotu nie znalazłam publikacji, która by łączyła te dwa porządki prawne, dostrzegając wzajemne zależności, oraz kompleksowo odpowiadała na pytanie, czy zawarcie ugody może stanowić pomoc państwa, a w konsekwencji – jakie regulacje powinny być stosowane. Rozmowy z praktykami potwierdzają, że podczas zawierania ugód JSFP nie dokonują analizy kwestii ewentualnego udzielenia pomocy publicznej, a co za tym idzie – nie przeprowadzają m.in. testu prywatnego inwestora przed podjęciem decyzji o zawarciu ugody. W rozdziale tym dokonuję również krytycznego porównania przesłanek zawarcia ugody uregulowanych w ustawie o finansach publicznych z kryteriami płynącymi z testu prywatnego inwestora.

V. Konkluzje

Podjęte przeze mnie badania wykazały, że inkorporacja do porządku prawnego art. 54a u.f.p. oraz związane z nią zmiany ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych teoretycznie nie były konieczne. Nie ma bowiem wątpliwości, że możliwość zawierania ugód, jak również uczestnictwo w postępowaniach mających na celu polubowne rozstrzygnięcie sporu, takich jak mediacje czy koncyliacje, były dozwolone przed 2017 r. dla podmiotów z sektora finansów publicznych. Niemniej – co również udowodniono w ramach rozprawy – w praktyce JSFP nie korzystały z tej możliwości głównie z obawy przed odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Jako zasadniczy powód takiego stanu rzeczy wskazywano brak wyraźnej podstawy prawnej w prawie finansów publicznych. Z uwagi na powyższe należy uznać, że wprowadzenie art. 54a u.f.p. oraz zintegrowana z tym zmiana przepisów sankcyjnych były potrzebne i w pełni uzasadnione. Tym samym przedmiotowe regulacje należy ocenić jak najbardziej pozytywnie.

Badania nad przedmiotowym zagadnieniem doprowadziły mnie do wniosku, że opinie, o których mowa w art. 54a ust. 2 u.f.p., są nieweryfikowalne. Nie ma bowiem ani jednego obiektywnego miernika oceny, jeżeli chodzi o podstawowe kryteria decyzyjne, takie jak: wynik postępowania, jego czas i koszty, którym można by się posłużyć w trakcie analiz, aby wykazać

ich słusność, bezstronność, neutralność, a przede wszystkim – prawdziwość. Wynika to z faktu, że żadnego z czynników, które mają wystąpić w przyszłości, nie da się oszacować z pełnym przekonaniem czy ustalić z całą pewnością. Każde zdarzenie, które ma dopiero nadejść, jest obciążone ryzykiem i towarzyszy mu niepewność. Prognozy, które powstają w celu „przewidzenia przyszłości”, mogą być bardziej lub mniej precyzyjne, dokładne, ale zawsze będą subiektywne, relatywne, przy czym obecnie nie dysponujemy narzędziami, które mogłyby to ryzyko wyeliminować. Nie ma bowiem norm lub czynników o charakterze ilościowym bądź jakościowym pozwalających sparametryzować ocenę potencjalnego postępowania sądowego.

W rozprawie wykazałam również, że wykorzystanie polubownych metod rozwiązywania sporów nadal nie stanowi alternatywy dla skierowania sprawy do postępowania sądowego, gdyż w dalszym ciągu kierownicy JSFP obawiają się pociągnięcia do odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Owszem, statystyki pokazują, że począwszy od 2017 r. liczba ugód zawieranych przez podmioty publiczne rośnie, jednakże analiza przeprowadzonych w tym okresie kontroli dowodzi, że organy kontroli nadal kwestionują racjonalność i zasadność podjętych przez jednostki decyzji. To oznacza, że obawy reprezentantów podmiotów z sektora finansów publicznych są uzasadnione.

Mając na uwadze powyższe, dostrzegam konieczność przeprowadzenia kampanii społecznej, odpowiedniej edukacji oraz polityki informacyjnej, która przybliży Polakom kwestie pozasądowych metod rozstrzygania sporów. Chodzi o rzetelną informację, przedstawienie dostępnych opcji, przybliżenie tych instytucji. Uważam, że takie działania powinny być kompleksowe i odnosić się do wszelkich dziedzin życia, takich jak: prawo rodzinne, konflikty między małżonkami czy sprawy o charakterze gospodarczym, administracyjnym, a nawet karnym. Co więcej, istotne jest, aby proces socjalizacji, czyli przyswajania pozytywnych wzorców, zaczynał się już na etapie wczesnoszkolnym czy wręcz przedszkolnym, kiedy modele naszych zachowań są odzwierciedleniem tego, w jakich domach się wychowaliśmy. Jeżeli nasze dzieci będą wzrastały w środowiskach pełnych przemocy, rozwiązań siłowych, bez poszanowania drugiego człowieka, z wiecznie towarzyszącym im poczuciem zagrożenia, lęku, wykorzystania czy porzucenia, nie będą w stanie otworzyć się na dialog, na współpracę, która ma budować i tworzyć, a nie dzielić i antagonizować.

Uważam tym samym, że obecnie konieczna jest jedynie zmiana praktyki stosowania art. 54a u.f.p., aby przepis ten przyniósł spodziewane rezultaty i aby w rzeczywistości JSFP otworzyły się na polubowne metody rozstrzygania sporów, a liczba zawieranych ugód zbliżyła

się do statystyk państw Europy Zachodniej czy systemu *common law*. Reprezentanci tych jednostek muszą bowiem podejmować decyzje, mając zawsze na względzie dobro i interes podmiotu, którym zarządzają, a nie kwestie prywatne i personalne. Nie powinni kierować się osobistymi korzyściami, ale również obawą przed poniesieniem indywidualnej odpowiedzialności. To samo dotyczy organów kontroli. Niedopuszczalne jest stawianie *a priori* tezy, że jeżeli dana jednostka zawiera ugodę, to na pewno jej kierownik na tym zyskał. Cały proces weryfikacji nie może być nastawiony na wykazanie tego faktu i „ukaranie” sprawcy. Kontrolerzy powinni raczej postawić się na miejscu danego zarządcy mienia publicznego i postarać się ocenić, czy przy takim zakresie informacji, jakie posiadał, mając do dyspozycji określony zbiór danych i stan wiedzy na dzień podejmowania decyzji o zawarciu ugody, zachował się racjonalnie, adekwatnie, gospodarnie oraz rzetelnie.

Moje badania doprowadziły mnie także do wniosku, że w treści art. 54a u.f.p. można rozważyć dwie kwestie redakcyjne, które wymagają zmiany w ramach postulatów *de lege ferenda*.

Po pierwsze, uważam, że użyte w art. 54a u.f.p. sformułowanie „należności cywilnoprawne” jest nieprawidłowe. Zgodnie z potocznym rozumieniem „należność” to kwota, którą „należy” komuś zapłacić. Literalne i wąskie rozumienie terminu „należności” spowoduje wyrzucenie poza nawias szerokiego katalogu spraw, które mogą stanowić przedmiot ugody, tj. całą rzeszę stosunków cywilnych opartych na świadczeniach niepieniężnych, takich jak: przeniesienie własności rzeczy, wykonanie orzeczenia sądu poprzez naprawienie szkody czy zwrot bezpodstawnego wzbogacenia.

W obecnym stanie prawnym konieczne jest zatem stosowanie wykładni rozszerzającej i dekodowanie terminu „należności” również jako świadczeń niepieniężnych. Za przyjęciem takiej optyki opowiada się także Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej. Natomiast docelowo uważam, że termin „należności” powinien być zastąpiony słowem: „świadczenie” (ewentualnie: „zobowiązanie”, „wierzytelność”, „roszczenie”), które w swej definicji dopuszcza także należności o charakterze niepieniężnym, tj. niemające wartości rynkowej. W praktyce z pewnością wystąpią stany faktyczne, kiedy JSFP oraz ich kontrahenci zobowiążą się do określonego działania lub zaniechania, a ugoda nie będzie odnosiła się jedynie do świadczeń pieniężnych, przedstawiających wartość materialną, dających się policzyć, np. przez zmianę zakresu wzajemnych usług, przy pozostawieniu wynagrodzenia na dotychczasowym poziomie.

Po drugie, moim zdaniem określenie „prawdopodobny wynik postępowania” jest mylące, ponieważ sugeruje, że kwestia ta nadaje się do oszacowania poprzez zastosowanie obiektywnych kryteriów, odnoszących się do działań matematycznych, wyliczeń, rachunku prawdopodobieństwa, oraz że jest to wartość, która może zostać zweryfikowana w procesie kontroli. a tak nie jest. W praktyce prognozy dotyczące możliwego rozstrzygnięcia postępowania sądowego nie mają nic wspólnego z zastosowaniem modeli finansowych czy statystyki, a opierają się na subiektywnych zapatrywaniach i osobistych doświadczeniach autorów opinii, o której mowa w art. 54a ust. 2 u.f.p.