

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2026.01.01.19>

dr Magdalena SOŚNIAK

<https://orcid.org/0000-0002-1636-8331>

Uniwersytet Jana Długosza w Częstochowie

Regionalna Izba Obrachunkowa w Katowicach

e-mail: [magdalena.sosniak@gmail.com](mailto:magdalena.sosniak@gmail.com)

## Mediacje i ugody mediacyjne w sprawach cywilnoprawnych w jednostkach samorządu terytorialnego

### Streszczenie

Ustawodawca, wprowadzając do ustawy o finansach publicznych oraz nowego Prawa zamówień publicznych możliwość zawierania ugód przez jednostki samorządu terytorialnego, rozstrzygnął wieloletnie wątpliwości co do podstaw prawnych stosowania przez podmioty samorządowe alternatywnych metod rozwiązywania sporów i zawierania ugód. Omawiane instytucje byłyby jednak martwe bez równoczesnej nowelizacji ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansowej oraz stworzenia swoistego wyłomu w podstawowym obowiązku dochodzenia przez JST przysługujących im należności.

Ze względu na ich status prawny, udział JST w mediacjach w sprawach cywilnych jest specyficzny i ograniczony, a także ciągle generuje szereg wątpliwości interpretacyjnych. Dla uniknięcia zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych JST muszą ściśle przestrzegać zasad zawierania ugód określonych w ustawie o finansach publicznych.

**Słowa kluczowe:** mediacja, ugoda mediacyjna, naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jednostki samorządu terytorialnego, należności cywilnoprawne.

### Wstęp

Wyposażone w osobowość prawną jednostki samorządu terytorialnego (JST), wykonując we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych, stają się istotnymi podmiotami obrotu prawnego i gospodarczego.

Stosunki gospodarcze stanowią częste zarzewie konfliktów i sporów, które swój finał znajdują przed obliczem sądu. JST mogą być w tym sporze wierzycielem lub dłużnikiem, a także zarówno wierzycielem, jak i dłużnikiem.

Przeprowadzone w ostatnich latach nowelizacje sugerują, że wolą ustawodawcy jest wzrost wykorzystania metod alternatywnego rozwiązywania sporów<sup>1</sup> również przez jednostki sektora finansów publicznych, w tym jednostki samorządu terytorialnego. Ponieważ działalność JST musi być zgodna z prawem, ich podstawowym obowiązkiem jest ustalanie oraz dochodzenie przypadających im należności. Wiąże się to nieraz z licznymi problemami z egzekwowaniem należności, a w przypadku sporu sądowego – wysokimi kosztami, przewlekłością postępowania oraz niepewnością rozstrzygnięcia. Wydaje się, że mediacje, jako jedna z podstawowych ADR, mogłyby stanowić remedium na przyspieszenie otrzymania przez JST spornej należności pieniężnej i ograniczenie kosztów odzyskiwania należności przy jednoczesnym zachowaniu dobrych relacji z kontrahentami.

Celem niniejszego wywodu jest analiza możliwości wykorzystania instytucji ugody mediacyjnej oraz immamentnie połączonej z nią mediacji w sferze stosunków cywilnoprawnych, których stronami są jednostki samorządu terytorialnego.

## 1. Mediacje – pojęcie i zakres wykorzystania

Mediację można scharakteryzować jako proces, w którym strony sporu dążą do uzyskania porozumienia poprzez uczestniczenie w negocjacjach prowadzonych przez neutralnego, bezstronnego i aktywnego mediatora<sup>2</sup>. Inicjatorem postępowania mogą być strony sporu, może ono również zostać zaproponowane lub zarządzone przez sąd.

Mediacje służą zarówno osiągnięciu porozumienia, jak i utrzymania kontaktu między stronami<sup>3</sup>, a nawet poprawie ich wzajemnych relacji<sup>4</sup>. Stanowią więc istotną alternatywę dla prowadzenia sporu na drodze sądowej. Należy je uznać za narzędzia typowe dla prawa prywatnego, aczkolwiek wykorzystywane są również w sferze publicznej, czyli w obszarze działalności organów państwa oraz samorządu terytorialnego. Mogą zostać wykorzystane zarówno w zakresie stosunków regulowanych prawem publicznym, jak i w sferze stosunków cywilnoprawnych, których stronami są organy władzy publicznej<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Alternative Dispute Resolution (dalej: ADR).

<sup>2</sup> Szerzej nt. pojęcia mediacji zob. m.in. D. Dzikowska, *Praktyczne aspekty zastosowania mediacji w sporach cywilnych z udziałem podmiotów sektora finansów publicznych*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2018, nr 7, s. 2–3 i przywołana tam literatura.

<sup>3</sup> M. Tabernacka, *Negocjacje i mediacje w sferze publicznej*, Warszawa 2024, s. 32.

<sup>4</sup> Por. K. Zadora, *Alternatywne wobec drogi sądowej formy rozwiązywania sporów – uwagi ogólne na temat negocjacji i mediacji w prawie polskim*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2020, t. 20, z. 4, s. 231.

<sup>5</sup> M. Tabernacka, op. cit., s. 32. Z uwagi na ograniczony zakres niniejszego opracowania skupi się ono na mediacjach w sprawach cywilnych.

W polskim ustawodawstwie brak jest definicji legalnej mediacji<sup>6</sup>. Sama instytucja, jako pozasądowy sposób rozwiązania sporu, uregulowana została w Kodeksie postępowania cywilnego<sup>7</sup>. Dodatkowo, istotnych zmian w zakresie regulacji prawnych poświęconych ugodowym metodom rozwiązywania sporów przez jednostki sektora finansów publicznych dokonano w drodze nowelizacji ustawy o finansach publicznych<sup>8</sup> i ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>9</sup>. Osobny (X) dział poświęcony „Pozasądowym rozwiązywaniom sporów” znalazł się również w nowym Prawie zamówień publicznych<sup>10</sup>.

Ugody oraz postępowania mediacyjne zdarzały się w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego również wcześniej. Podstawą ich zawierania były przede wszystkim przepisy Kodeksu cywilnego. Do ugodowego rozwiązywania sporów zachęcała również instytucja postępowania przygotowawczego, które służy rozwiązaniu sporu bez potrzeby prowadzenia dalszych posiedzeń, zwłaszcza rozprawy. W myśl art. 205<sup>6</sup> § 2 KPC na posiedzeniu przewodniczący powinien skłaniać strony do pojednania oraz dążyć do ugodowego rozwiązania sporu, w szczególności w drodze mediacji. Możliwość zawierania ugód przewidywał również pośrednio art. 164 ufp<sup>11</sup>, zgodnie z którym wydatki nieprzewidziane, których obowiązkowe płatności wynikają z tytułów wykonawczych, wyroków sądowych lub ugód, mogą być dokonywane bez względu na poziom środków finansowych zaplanowanych na ten cel.

Brak precyzyjnych podstaw prawnych<sup>12</sup>, a przede wszystkim ryzyko pociągnięcia do odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, skutecznie zniechęcały jednostki sektora finansów publicznych do korzystania z ugodowego rozwiązywania sporów<sup>13</sup>. Za przełom w tym zakresie należy uznać

<sup>6</sup> T. Ereciński, [w:] P. Grzegorzczak, J. Gudowski, M. Jędrzejewska, K. Weitz, T. Ereciński, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 2: *Postępowanie rozpoznawcze*, wyd. 5, Warszawa 2016, s. 24.

<sup>7</sup> Art. 183<sup>1</sup>–183<sup>15</sup> ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 1568 z późn. zm.); dalej: kpc.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.); dalej: ufp.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 104 z późn. zm.); dalej: undfp.

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320); dalej: uPzp.

<sup>11</sup> Ugody zostały wymienione w wzmiankowanym przepisie już w pierwotnym tekście ufp (Dz. U. Nr 157, poz. 1240), nie przewidywała go natomiast poprzednio obowiązująca ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.) w analogicznym w treści art. 139.

<sup>12</sup> Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), organy władzy publicznej [w tym JST] działają na podstawie i w granicach prawa.

<sup>13</sup> Por. orzeczenie GKO z dnia 14 października 2019 r., BDF1.4800.75.2019, LEX nr 2896844.

w pierwszej kolejności ustawę z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności, zmieniającą z dniem 1 czerwca 2017 r. m.in. ufp oraz undfp, na mocy której ustalono podstawowe reguły stosowania przez jednostki sektora finansów publicznych ugód mediacyjnych dotyczących spornych należności cywilnoprawnych oraz – co nie mniej ważne – zmieniono przesłanki uznania niedochodzenia należności cywilnoprawnej przez jednostki sektora finansów publicznych za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Projektodawcy omawianych zmian w uzasadnieniu do ww. ustawy wyraźnie podkreślili, że

[...] podmioty dysponujące środkami publicznymi, często z obawy przed zarzutem nienałytej dbałości o finanse publiczne, nie korzystają z możliwości zakończenia sporu w drodze ugody i prowadzą spór aż do wyczerpania wszystkich dostępnych środków zaskarżenia. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest niewłaściwe podejście do zasad gospodarowania środkami publicznymi, zakładające, że w każdej sprawie spór musi zostać rozstrzygnięty w drodze wyroku przez sąd powszechny albo arbitrażowy. Dotyczy to także przypadków, gdy podmioty publiczne spodziewają się albo są wręcz pewne, że proces przegrają. Przykładem może być dochodzenie przewidzianych w umowie, lecz wygórowanych kar umownych. Powyższa praktyka wpływa na wydłużenie czasu uzyskania przez wierzyciela zapłaty od Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego. Do zawarcia ugody dochodzi w nielicznych przypadkach<sup>14</sup>.

Zgodnie z dodanym przepisem art. 54a ufp, jednostka sektora finansów publicznych może zawrzeć ugodę w sprawie spornej należności cywilnoprawnej w przypadku dokonania oceny, że skutki ugody są dla tej jednostki lub odpowiednio Skarbu Państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego korzystniejsze niż prawdopodobny wynik postępowania sądowego albo arbitrażowego. Ocena skutków ugody nastąpi, w formie pisemnej, z uwzględnieniem okoliczności sprawy, w szczególności zasadności spornych żądań, możliwości ich zaspokojenia i przewidywanego czasu trwania oraz kosztów postępowania sądowego albo arbitrażowego.

Nowy przepis stanowi wyjątek od podstawowego obowiązku jednostek sektora finansów publicznych, czyli dochodzenia przysługujących im należności<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> VIII.1185, Zmiana niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności.

<sup>15</sup> Zgodnie z art. 42 ust. 5 ufp, jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania. Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest: 1) nieustalenie należności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych albo ustalenie takiej należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia; 2) niepobranie lub niedochodzenie należności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych albo pobranie lub dochodzenie tej należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia; 3) niezgodne z przepisami umorzenie należności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych, odroczenie jej spłaty lub rozłożenie spłaty na raty albo dopuszczenie do przedawnienia tej należności (art. 5 ust. 1 undfp).

Główna Komisja Orzekająca w orzeczeniu z dnia 20 października 2022 r. uznała nawet, że

w sektorze finansów publicznych szeroko rozumiane niedochodzenie roszczeń cywilnoprawnych jest zachowaniem nielegalnym. W wyjątkowych przypadkach organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może odstąpić od dochodzenia należności o charakterze cywilnoprawnym, których kwota wraz z odsetkami nie przekracza 100 zł (art. 59a ufp). Dopiero po ustaleniu należności pieniężnej możliwe jest podejmowanie kolejnych kroków prawnych, jak na przykład zawarcie ugody w sprawie spornej należności cywilnoprawnej (art. 54a ufp), umorzenie należności w całości albo w części, udzielenie innego rodzaju ulgi w spłacie, takiej jak odroczenie lub rozłożenie spłaty na raty (art. 55 i nast. ufp). Nieustalenie należności jednostki samorządu terytorialnego ustawodawca penalizuje, jako naruszenie dyscypliny finansów publicznych, stypizowane w art. 5 ust. 1 pkt 1 uondfp<sup>16</sup>.

Kolejnym krokiem ustawodawcy zmierzającym do większego wykorzystania instytucji mediacji przez jednostki sektora finansów publicznych, w tym jednostki samorządu terytorialnego, było uchwalenie oraz wejście w życie nowej uPzp.

UPzp definiuje zamówienie jako umowę odpłatną zawieraną między zamawiającym a wykonawcą, której przedmiotem jest nabycie przez zamawiającego od wybranego wykonawcy robót budowlanych, dostaw lub usług<sup>17</sup>. Zgodnie z wywodzącą się z Kodeksu cywilnego<sup>18</sup> zasadą swobody umów, strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. W przypadku jednak umów o zamówienie publiczne, przepisy Kodeksu cywilnego stosowane są posiłkowo, bowiem regulacje uPzp stanowią *lex specialis* w stosunku do przepisów Kc. Stąd w doktrynie umowa o zamówienie publiczne nie zawsze jest uznawana za klasyczną umowę cywilnoprawną, lecz podkreślany jest jej mieszany, administracyjno-cywilny, charakter<sup>19</sup>.

W toku realizacji zamówienia publicznego dochodzi nieraz do sporów pomiędzy zamawiającym a wykonawcą lub wzajemnych roszczeń pomiędzy stronami umowy. Konsekwencją nieprawidłowo lub nieterminowo realizowanej umowy są z kolei kary umowne, które stanowią należność pieniężną w rozumieniu art. 42 ufp oraz art. 5 undfp. Podstawowym obowiązkiem zamawiającego jest dochodzenie przysługujących mu należności. Niemniej jednak zgodnie z aktualnie obowiązującym stanem prawnym, a także rekomendacjami Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, zamawiający po dokonaniu analizy całokształtu okoliczności sprawy oraz szans na wygranie sporu sądowego może uznać, że

<sup>16</sup> Orzeczenie GKO z 20.10.2022 r., BDF1.4800.87.2022, LEX nr 3736130.

<sup>17</sup> Art. 7 pkt 32 uPzp.

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2024 r. poz. 1061 z późn. zm.); dalej: Kc.

<sup>19</sup> Por. A. Ostrowska, *Dopuszczalność zawierania ugody mediacyjnej w sprawach dotacyjnych w świetle odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2018, nr 7, s. 21 i przywołana tam literatura.

z punktu widzenia interesów finansowych Skarbu Państwa (lub budżetu JST), korzystniejsze od sporu sądowego będzie zawarcie ugody z wykonawcą<sup>20</sup>.

W świetle nowej uPzp, stosowanie ADR nie tylko nie jest zakazane, lecz w pewnych przypadkach nawet obligatoryjne. W art. 591 ust. 1 uPzp, przewidziano, że w sprawie majątkowej, w której zawarcie ugody jest dopuszczalne, każda ze stron umowy, w przypadku sporu wynikającego z zamówienia, może złożyć wniosek o przeprowadzenie mediacji lub o inne polubowne rozwiązanie sporu do Sądu Polubownego przy Prokuraturii Generalnej RP, wybranego mediatora albo osoby prowadzącej inne polubowne rozwiązanie sporu. Zgodnie natomiast z art. 593 ust. 1 uPzp, pozew albo odpowiedź na pozew zamawiającego zawiera informację, czy strony podjęły próbę mediacji lub innego polubownego rozwiązania sporu, a w przypadku gdy takich prób nie podjęto, wyjaśnienie przyczyn ich niepodjęcia. Zgodnie natomiast z art. 593 ust. 2 uPzp, w przypadku gdy szacunkowa wartość zamówienia została ustalona jako równa lub przekraczająca w złotych równowartość kwoty 10 000 000 euro dla dostaw lub usług oraz 20 000 000 euro dla robót budowlanych oraz wartość przedmiotu sporu przewyższa 100 000 złotych, a pozew albo odpowiedź na pozew zamawiającego nie zawiera informacji, czy strony podjęły próbę mediacji lub innego polubownego rozwiązania sporu, a w przypadku gdy takich prób nie podjęto, wyjaśnienie przyczyn ich niepodjęcia, sąd kieruje strony do mediacji lub innego polubownego rozwiązania sporu do Sądu Polubownego przy Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, chyba że strony wskazały mediatora albo osobę prowadzącą inne polubowne rozwiązanie sporu.

W myśl art. 592 uPzp, zawarcie ugody nie może prowadzić do naruszenia przepisów działu VII rozdziału 3. Tym samym ustawodawca wprost zakazał zawierania ugody, która naruszałaby przepisy dotyczące umów w sprawie zamówienia publicznego i ich wykonania<sup>21</sup>. W szczególności dotyczy to zamkniętego katalogu przesłanek uprawniających do zmiany umowy, o których mowa w art. 454 i art. 455 uPzp. Ugodowe rozwiązywanie sporów o zapłatę kar umownych oraz ich miarkowanie w zamówieniach publicznych dopuszcza NSA, który w wyroku z dnia 28 maja 2021 r.<sup>22</sup>, wskazał, że ugoda pomiędzy zamawiającym a wykonawcą, w wyniku której dochodzi do miarkowania kar umownych, nie stanowi zmiany umowy zawartej w reżimie prawa zamówień publicznych i nie jest sprzeczna z art.

<sup>20</sup> Rekomendacje Prokuraturii Generalnej z dnia 29 maja 2021 r. dotyczące postępowania w zakresie polubownego rozwiązywania sporów / <https://www.gov.pl/web/sp-prokuratoria/rekomendacje-prokuraturii-generalnej-rp-dotyczace-postepowania-w-zakresie-polubownego-rozwiazywania-sporow2/>; [dostęp: 16.04.2025].

<sup>21</sup> E. Wiktorowska, [w:] A. Gawrońska-Baran, A. Wiktorowski, P. Wójcik, E. Wiktorowska, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2025, art. 592.

<sup>22</sup> Wyrok NSA z 28.05.2021 r., I GSK 1785/18, LEX nr 3227136.

144 ust. 1 Prawa zamówień publicznych z 2004 r.<sup>23</sup>. Wyrok ten jest aktualny również na gruncie aktualnie obowiązującego, nowego uPzp z 2019 r.<sup>24</sup>.

Zgodnie z art. 594 ust. 2 uPzp, w sprawach nieuregulowanych w dziale X uPzp do mediacji lub innego polubownego rozwiązania sporu stosuje się odpowiednio przepisy części pierwszej księgi pierwszej tytułu VI działu II rozdziału 1 oddziału 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego. Jedną z podstawowych zasad prowadzenia mediacji, wynikających z art. 183<sup>4</sup> kpc jest jej niejawność. Zarówno mediator, jak i strony oraz inne osoby biorące udział w postępowaniu mediacyjnym są obowiązane zachować w tajemnicy fakty, o których dowiedziały się w związku z prowadzeniem mediacji. Zgodnie z art. 259<sup>1</sup> kpc, mediator nie może być świadkiem co do faktów, o których dowiedział się w związku z prowadzeniem mediacji, chyba że strony zwolnią go z obowiązku zachowania tajemnicy mediacji. Zgodnie natomiast z art. 183<sup>4</sup> § 3 kpc, bezskuteczne jest powoływanie się w toku postępowania przed sądem lub sądem polubownym na propozycje ugodowe, propozycje wzajemnych ustępstw lub inne oświadczenia składane na posiedzeniu przygotowawczym. Mediator i osoba prowadząca inne polubowne rozwiązanie sporu nie mogą być pełnomocnikami przed sądem w postępowaniu dotyczącym sporu objętego mediacją lub innym polubownym rozwiązaniem sporu, jak również w żaden inny sposób uczestniczyć w tym postępowaniu sądowym<sup>25</sup>. Zgodnie z art. 183<sup>15</sup> § 1 kpc: „Ugoda zawarta przed mediatorem po jej zatwierdzeniu przez sąd uzyskuje walor ugody sądowej. Ugoda zawarta przed mediatorem, którą zatwierdzono przez nadanie jej klauzuli wykonalności, jest tytułem wykonawczym”.

Ustawodawca przewidział ponadto, że do ugód zawieranych na podstawie art. 591 ust. 1 uPzp stosuje się przepis art. 54a ufp<sup>26</sup>. Oznacza to, że zawarcie ugody w sprawie spornej należności cywilnoprawnej jest możliwe tylko w przypadku dokonania oceny, że skutki takiej ugody są dla Skarbu Państwa albo budżetu JST korzystniejsze niż prawdopodobny wynik postępowania sądowego albo arbitrażowego.

Omawiane regulacje pozostawałyby martwe w przypadku jednostek sektora publicznego bez istotnej zmiany dokonanej w ustawie o odpowiedzialności za naruszenie finansów publicznych. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 5 ust. 4 undfp, nie stanowi naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 5 ust. 1 tej ustawy, wykonanie ugody w sprawie spornej należności cywilnoprawnej zawartej zgodnie z przepisami prawa. Naruszenia dyscypliny finansów publicznych nie stanowi również dokonanie wydatku ze środków publicznych na podstawie ugody w sprawie spornej należności cywilnoprawnej zawar-

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320).

<sup>24</sup> K. Ronikier-Dolańska, *Ugoda jako sposób zakończenia sporu przez jednostkę finansów publicznych*, „Zamówienia Publiczne. Doradca” 2023, nr 1, s. 35.

<sup>25</sup> Art. 595 uPzp.

<sup>26</sup> Art. 594 ust. 3 uPzp.

tej zgodnie z przepisami prawa<sup>27</sup>, a także zaciągnięcie lub zmiana zobowiązania na podstawie ugody w sprawie spornej należności cywilnoprawnej zawartej zgodnie z przepisami prawa<sup>28</sup>.

Poprzednio obowiązujący stan prawny utrwalił sytuację, w której JST poświęcały czas oraz środki publiczne na dochodzenie należności, co do których miały świadomość, że są nieściągalne lub których wyegzekwowanie będzie zarówno czasowo- jak i kosztochłonne, a ewentualna wygrana przed sądem nie jest przesądzona. Często również związana była z ryzykiem zaprzepaszczenia dobrych relacji z kontrahentem. Na pozór wskazane nowelizacje wyszły naprzeciw oczekiwaniom jednostek samorządu terytorialnego. Z rozmów przeprowadzonych z przedstawicielami JST wynika jednak, że potrzeba lat, by doszło do zmian w dotychczasowym postrzeganiu ugody jako równoznacznej z deliktem dyscypliny finansów publicznych.

## 2. Podstawowe zasady zawierania ugód przez JST

Jednostka sektora finansów publicznych, w tym jednostka samorządu terytorialnego, chcąc zawrzeć skuteczną ugodę bez obaw o ryzyko pociągnięcia do odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, musi przestrzegać prawem określonych zasad jej zawarcia, w tym czuwać, by zawarta ugoda rzeczywiście była dla niej korzystna<sup>29</sup>. Doktryna zwraca także uwagę na ryzyko podważania efektów mediacji, w przypadku gdyby nie znajdowały one mocnego uzasadnienia w przepisach powszechnie obowiązującego prawa, na podstawie zarzutu nadużycia władzy czy też naruszenia interesu publicznego<sup>30</sup>.

W myśl art. 917 Kc, przez ugodę strony czynią sobie wzajemne ustępstwa w zakresie istniejącego między nimi stosunku prawnego w tym celu, aby uchylić niepewność co do roszczeń wynikających z tego stosunku lub zapewnić ich wykonanie albo by uchylić spór istniejący lub mogący powstać. Immanentną cechą ugody są wzajemne ustępstwa poczynione przez obie strony stosunku prawnego<sup>31</sup>. Rodzaj i zakres ustępstw nie musi być ekwiwalentny, lecz może być różny.

---

<sup>27</sup> Art. 11 ust. 2 u.n.d.f.p.

<sup>28</sup> Art. 15 ust. 2 u.n.d.f.p.

<sup>29</sup> E. Chmielarczyk, K. Mularczyk, *Zawieranie ugód przez jednostki sektora finansów publicznych na podstawie nowelizacji art. 54a ustawy o finansach publicznych*, „Kwartalnik ADR” 2018, nr 4, s. 7–8; K. Ronikier-Dolańska, op. cit., s. 37.

<sup>30</sup> J. Wegner-Kowalska, *Idea mediacji w postępowaniu mediacyjnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 10, s. 90.

<sup>31</sup> Wyrok SN z dnia 24 lipca 2002 r., I CKN 915/00, LEX nr 56895.

## 2.1 Przedmiotowy zakres ugód

W świetle ustawy o finansach publicznych ugoda może dotyczyć tylko należności cywilnoprawnych mających charakter pieniężny. Ustawodawca, posługując się pojęciem należności cywilnoprawnej, nie definiuje jej jednak. Omawiana kategoria wchodzi niewątpliwie w zakres dochodów publicznych, wymienionych enumeratywnie w art. 5 ust. 2 pkt 4 ufp<sup>32</sup>. Próbę jej zdefiniowania można podjąć poprzez wyeliminowanie środków (dochodów), które nie stanowią należności cywilnoprawnych. Nie zaliczają się do nich z pewnością „niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publiczno-prawnym”, których przykładowe wyliczenie zostało wskazane w art. 60 ufp. Ponadto, Ordynacja podatkowa wyodrębnia odrębną kategorię dochodów z tytułu podatków, opłat oraz niepodatkowych należności budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego, do których ustalania lub określania uprawnione są organy podatkowe<sup>33</sup>. Do należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym zaliczać się więc będą inne dochody, niemieszczące się w obu wyżej wymienionych kategoriach<sup>34</sup>, a w szczególności dochody z mienia jednostek sektora finansów publicznych, w tym: wpływy z umów najmu, dzierżawy i innych umów o podobnym charakterze (np. umowy użytkowania, użytkowania wieczystego), odsetki od środków na rachunkach bankowych, odsetki od udzielonych pożyczek i od posiadanych papierów wartościowych oraz dywidendy z tytułu posiadanych praw majątkowych. Za należność cywilnoprawną o charakterze pieniężnym uznawane są również należności jednostki sektora finansów publicznych z tytułu kar umownych, wynikających z zawartej umowy o realizację zamówienia publicznego.

Brzmienie przepisu art. 54a ufp może wywoływać wątpliwości, czy przepis ten znajduje zastosowanie tylko w sytuacji gdy to JST jest wierzycielem spornej należności cywilnoprawnej, czy również wówczas, gdy sporna należność przysługuje innemu podmiotowi i istnieje ryzyko, że JST sama może zostać zobowiązany (dłużnikiem). Z uzasadnienia do projektu ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. wynika, że wprowadzona regulacja znajduje zastosowanie w obu ww. przypadkach<sup>35</sup>.

## 2.2 Sporność należności cywilnoprawnej

Ustawa o finansach publicznych wymaga również, by należność cywilnoprawna stanowiąca przedmiot ugody była sporna. W ustawodawstwie polskim

<sup>32</sup> P. Majka, [w:] Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 403.

<sup>33</sup> Art. 2 § 1 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2025 r. poz. 111 z późn. zm.).

<sup>34</sup> K. Kleszczewski, [w:] H. Dzwonkowski, G. Gołębiowski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz prawno-finansowy*, Warszawa 2014, art. 55/LEX.

<sup>35</sup> Por. Pismo Prezesa RIO Łódź Nr Wa 4120-16/2020-w z dnia 13 lipca 2020 r. skierowane do Wójta Gminy Lubochnia; [dostęp: 7.04.2025].

nie zdefiniowano pojęcia należności spornej. W ocenie doktryny za „sporność” uważana jest sytuacja, w której kwestionowaniu podlega albo wysokość należności, albo w ogóle samo jej istnienie lub zasadność<sup>36</sup>. Tym samym brak sporu oznacza niemożność zawarcia ugody przez JST. Ugoda nie może więc zostać zawarta w sytuacji gdy dłużnik wystąpił do JST z wnioskiem o rozłożenie płatności na raty, odroczenie terminu zapłaty lub umorzenie należności. Co ważne, fakt kwestionowania należności musi znajdować swoje potwierdzenie w aktach sprawy. Samo niezapłacenie należności przez dłużnika nie stanowi dowodu na jej kwestionowanie<sup>37</sup>.

### 2.3 Ocena skutków ugody

Na uwadze trzeba mieć również to, że sam fakt zawarcia zasadnego porozumienia i poczynienia wzajemnych ustępstw nie daje gwarancji uniknięcia naruszenia prawa czy odpowiedzialności. Zawarcie porozumienia, spełniającego przesłanki ugody (art. 917–918 kpc) niezgodnie z przepisami ufp, bez przeprowadzenia i udokumentowania oceny skutków ugody, o których mowa w art. 54a ufp, stanowi, w ocenie GKO, naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>38</sup>.

Obligatoryjnym elementem procesu zawierania ugody jest sporządzenie przez JST w formie pisemnej oceny skutków jej zawarcia. Ocena powinna zostać sporządzona przed zawarciem ugody<sup>39</sup> i musi uwzględniać okoliczności sprawy, w szczególności zasadność spornych żądań, możliwość ich zaspokojenia i przewidywanego czasu trwania oraz kosztów postępowania sądowego albo arbitrażowego. Prawidłowe sporządzenie oceny stanowi gwarancję uniknięcia odpowiedzialności za naruszenie odpowiedzialności dyscypliny finansów publicznych. Nie oznacza to, że jej sporządzenie będzie związane z dodatkowymi kosztami.

<sup>36</sup> W. Robaczyński, Z. Zieliński, *Dopuszczalność zawarcia ugody przez jednostkę sektora finansów publicznych w świetle znolizowanych przepisów ustawy o finansach publicznych*, „Finanse Komunalne” 2018, nr 1–2, s. 14.

<sup>37</sup> Na marginesie należy zauważyć, że środki dowodowe potwierdzające istnienie sporu mają nie tylko wartość dowodową z uwagi na możliwość późniejszej kontroli czy postępowania prowadzonego przez rzecznika dyscypliny finansów publicznych. Bezpodstawne uznanie należności za sporną może skutkować nieprawidłowym przeprowadzeniem inwentaryzacji takiej należności w drodze weryfikacji (drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami) zamiast drogą uzyskania potwierdzenia sald należności od podmiotów prowadzących księgi rachunkowe, co stanowi naruszenie art. 26 ust. 1 pkt 2 i pkt 3 oraz art. 27 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2023 r. poz. 120 z późn. zm.) oraz spełnia przesłanki naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o których mowa w art. 18 pkt 1 undfp.

<sup>38</sup> Orzeczenie GKO z 20.10.2022 r., BDF1.4800.87.2022, LEX nr 3736130.

<sup>39</sup> J.M. Salachna, M.J. Skrodzka, *Ugoda mediacyjna w sprawie spornej należności cywilnoprawnej a ocena skutków prawnych jej zawarcia – perspektywa prywatnoprawna i publicznoprawna (art. 54 a ustawy o finansach publicznych)*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2018, nr 7, s. 12.

Wydaje się, że fachowość samorządowych służb finansowo-księgowych (w tym przede wszystkim skarbnika) oraz pracowników odpowiedniego wydziału merytorycznego oraz współpraca z zatrudnionym w JST radcą prawnym, będzie wystarczająca do rzetelnej oraz kompleksowej oceny sytuacji.

#### 2.4 Osoby upoważnione do zawarcia ugody

Co do zasady osobą upoważnioną do zawarcia ugody będzie kierownik JST. Zgodnie z art. 46 ustawy o samorządzie gminnym<sup>40</sup>, oświadczenie woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem składa jednoosobowo wójt albo działający na podstawie jego upoważnienia zastępca wójta samodzielnie albo wraz z inną upoważnioną przez wójta osobą. Jeżeli czynność prawna może spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych, do jej skuteczności potrzebna jest kontrasygnata skarbnika gminy (głównego księgowego budżetu) lub osoby przez niego upoważnionej. Oświadczenie woli w sprawach majątkowych w imieniu powiatu składają dwaj członkowie zarządu lub jeden członek zarządu i osoba upoważniona przez zarząd. Jeżeli czynność prawna może spowodować powstanie zobowiązań majątkowych, do jej skuteczności potrzebna jest kontrasygnata skarbnika powiatu lub osoby przez niego upoważnionej<sup>41</sup>. Oświadczenia woli w imieniu województwa składa marszałek województwa wraz z członkiem zarządu województwa, chyba że statut województwa stanowi inaczej. Czynność prawna, z której wynika zobowiązanie pieniężne, wymaga do jej skuteczności kontrasygnaty głównego księgowego budżetu województwa lub osoby przez niego upoważnionej<sup>42</sup>. W sytuacji gdy skutkiem ugody będzie przekształcenie zobowiązania w tytuł dłużny, zastosowanie znajdzie kwalifikowany sposób reprezentacji JST, o którym mowa w art. 262 ust. 1 i ust. 2 ufp. Zgodnie z przywołanymi przepisami, czynności prawnych polegających na zaciąganiu kredytów i pożyczek, innych zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 ufp, dokonuje dwóch członków zarządu wskazanych w uchwale przez zarząd. Dla ważności tych czynności konieczna jest kontrasygnata skarbnika jednostki samorządu terytorialnego. Ww. czynności prawnych w gminie dokonuje wójt, burmistrz, prezydent miasta. Co więcej, stosownie do treści art. 91 ust. 1 ufp, suma zaciągniętych kredytów i pożyczek, innych zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 ufp, oraz zobowiązań z wyemitowanych papierów wartościowych nie może przekroczyć kwot określo-

<sup>40</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.).

<sup>41</sup> Art. 48 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107 z późn. zm.).

<sup>42</sup> Art. 57 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2025 r. poz. 581).

nych w uchwale budżetowej JST. Ustalenie w uchwale budżetowej JST limitu zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 ufp, stanowi kompetencję organu stanowiącego JST.

Ugodę, zawartą w wyniku przeprowadzonego procesu mediacyjnego, zawierającą w sobie postanowienia w zakresie zobowiązań finansowych JST rozłożone na raty, należy potraktować jako umowę cywilnoprawną z grupy umów nienazwanych, która spełnia przesłanki zaliczenia jej do tytułów dłużnych, o których mowa w art. 72 ufp oraz § 3 rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego<sup>43</sup>. Konsekwencją zaliczenia odroczonej płatności do kwoty długu będzie wówczas konieczność ujęcia jego spłaty we wzorzec określony w art. 243 ust. 1 ufp w wysokościach odpowiadających spłatom w kolejnych latach<sup>44</sup>.

## 2.5 Poufność mediacji a zasada jawności gospodarki środkami publicznymi

Jak już wspomniano, charakterystyczną cechą mediacji jest jej poufność. Stoi to w sprzeczności z ogólną zasadą jawności działania organów zagwarantowaną w art. 61 Konstytucji RP oraz jawnością gospodarki środkami publicznymi, wynikającą z art. 33 ust. 1 ufp oraz samorządowych ustaw ustrojowych. Ustawodawca nie przesądził o formie, w jakiej powinna być sporządzona ocena skutków ugody oraz wyrażona zgoda na zawarcie ugody. Z art. 183<sup>4</sup> § 2 kpc wynika natomiast obowiązek dochowania tajemnicy przez mediatora, strony i inne osoby biorące udział w postępowaniu, co do faktów, o których dowiedziały się w związku z prowadzeniem mediacji. Ujawnienie (opublikowanie) przez JST oceny skutków zawarcia ugody przed jej zawarciem niewątpliwie obniża pozycję negocjacyjną jednostki samorządowej. Tymczasem jedną z podstawowych zasad realizacji jawności gospodarowania środkami publicznymi, wynikającą z art. 37 ust. 1 pkt 10 ufp, jest podejmowanie, w głosowaniu jawnym i imiennym, uchwał organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego dotyczących gospodarowania środkami publicznymi. Uchwała zarządu JST w przedmiocie oceny skutków zawarcia ugody czy też wyrażenia zgody na zawarcie ugody dotyczącej spornej

<sup>43</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 58).

<sup>44</sup> Tak Uchwała Nr 33/I/2020 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach z dnia 9 stycznia 2020 r. w sprawie rozpatrzenia odwołania Prezydenta Miasta Świętochłowice od uchwały Nr 4200/V/198/2019 V Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach z dnia 12 grudnia 2019 r. w sprawie opinii o przedłożonym przez Prezydenta Miasta Świętochłowice projekcie uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Świętochłowice na lata 2020–2030, [https://riokatowice.bip.net.pl/?p=document&action=show&id=10254&bar\\_id=11525/](https://riokatowice.bip.net.pl/?p=document&action=show&id=10254&bar_id=11525/); [dostęp: 5.05.2025].

należności cywilnoprawnej niewątpliwie dotyczy gospodarowania środkami publicznym danej JST<sup>45</sup>. W wyroku z dnia 21 października 2021 r. WSA w Olsztynie uznał, że

opinia prawna sporządzona na użytek organu administracji publicznej w przedmiocie zasadności podjęcia i prowadzenia, a także możliwych wariantów rozwiązań, kierunków i skutków działań tego organu, nie mając dla niego charakteru wiążącego, nie stanowi informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p. [...] Ponadto, w drodze realizacji uprawnień przewidzianych w u.d.i.p. niedopuszczalne jest pozyskiwanie informacji co do prawnych argumentów uzasadniających stanowisko przeciwnika procesowego czy też opinii zawierających ocenę szans procesowych i wskazujących na mocne i słabe strony popieranego przed sądem powszechnym stanowiska procesowego. Takie działanie pozostaje bez żadnego związku z interesem publicznym, lecz służy wyłącznie indywidualnemu interesowi jednej ze stron postępowania sądowego. [...] Celem uzyskania dostępu do informacji publicznej nie może być więc zaspokajanie indywidualnych potrzeb przez uzyskiwanie informacji, dotyczących wprawdzie kwestii publicznych, ale przeznaczonych dla innych celów (zob. wyrok WSA w Warszawie z 29 czerwca 2021 r., II SAB/Wa 194/21)<sup>46</sup>.

W tym kontekście należy podkreślić kolejną fundamentalną cechę mediacji, czyli jej dobrowolność. Zarówno uczestniczenie w postępowaniu mediacyjnym, jak i sporządzenie oceny skutków ugody, nie przesądza o obowiązku zawarcia ugody. Obie strony sporu mogą się z niej wycofać na każdym etapie postępowania. Tym bardziej, że na podstawie dokonanej oceny skutków zawarcia ugody może się okazać, że korzystniejsze będzie jednak postępowanie sądowe.

## Podsumowanie

Na skutek nowelizacji przepisów ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o naruszeniu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jednostki sektora finansów publicznych, w tym jednostki samorządu terytorialnego, mogą uczestniczyć w mediacjach oraz zawierać ugody mediacyjne w sferze stosunków cywilnoprawnych bez obaw o pociągnięcie do odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Uwzględnienie

---

<sup>45</sup> Jako przykład realizacji omawianego obowiązku jawności przez organy wykonawcze JST można wskazać uchwałę nr 1086/2024 Zarządu Województwa Opolskiego z dnia 1 października 2024 r. w sprawie zawarcia ugody pozasądowej, w której Zarząd Województwa na podstawie art. 917 Kc w związku z art. 54a ufp wyraził zgodę na zawarcie umowy ugody pomiędzy Województwem Opolskim a ATMOTERM S.A. z siedzibą w Opolu w sprawie pozasądowego uregulowania kwestii korzystania przez Województwo Opolskie z oprogramowania do naliczania opłat środowiskowych. Załącznik nr 1 do ww. uchwały stanowi ocena skutków zawarcia ugody, a zał. nr 2 projekt umowy ugody <https://bip.opolskie.pl/2024/10/uchwala-nr-1086-2024-zarzadu-wojewodztwa-opolskiego-z-dnia-1-pazdziernika-2024-roku-w-sprawie-zawarcia-ugody-pozasadowej/>; [dostęp: 5.05.2025].

<sup>46</sup> Wyrok WSA w Olsztynie z 21.10.2021 r., II SAB/OI 92/21, LEX nr 32P56766.

w nowej uZP bezpośredniego odwołania do przepisu art. 54a ufp pozwala również na wniosek, iż znajduje on zastosowanie również w przypadku umów o zamówienia publiczne, pomimo wątpliwości co do ich charakteru.

Bezspornymi zaletami mediacji są zarówno bezstronność mediatora w nich uczestniczącego oraz poufność ich przebiegu, jak i ograniczenie czasu i kosztów ich prowadzenia w porównaniu do wysokiego kosztu procesu sądowego. Mediacje mogą stać się rodzajem remedium na nadmierne obciążenie sądów dużą ilością spraw. Celem nowych rozwiązań było również uporządkowanie wątpliwości towarzyszących kolizji obowiązku dochodzenia należności przez JST z zasadami celowości, oszczędności i efektywności wydatków publicznych.

Udział JST w typowo cywilnoprawnej konstrukcji, jaką są mediacje, wciąż wywołuje wiele wątpliwości z uwagi na specyfikę praw i obowiązków JST jako strony postępowania. Lakoniczne regulacje art. 54 ufp generują w praktyce szereg znaków zapytania i wymagają doprecyzowania przez ustawodawcę, w szczególności w zakresie zderzenia norm prawnych z jednej stron gwarantujących niejawność mediacji, a z drugiej nakładających na JST konkretne obowiązki związane z realizacją zasady jawności ich gospodarki finansowej.

## Bibliografia

### Literatura

- Chmielarczyk E., Mularczyk K., *Zawieranie ugód przez jednostki sektora finansów publicznych na podstawie nowelizacji art. 54a ustawy o finansach publicznych*, „Kwartalnik ADR” 2018, nr 4, s. 5–10.
- Dzikowska D., *Praktyczne aspekty zastosowania mediacji w sporach cywilnych z udziałem podmiotów sektora finansów publicznych*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2018, nr 7, s. 2–3.
- Gawrońska-Baran A., Wiktorowski A., Wójcik P., Wiktorowska E., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2025.
- Ereciński T., [w:] P. Grzegorzczak, J. Gudowski, M. Jędrzejewska, K. Weitz, T. Ereciński, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 2: *Postępowanie rozpoznawcze*, Warszawa 2016.
- Ofiarski Z. (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Ostrowska A., *Dopuszczalność zawierania ugody mediacyjnej w sprawach dotyczących w świetle odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2018, nr 7, s. 19–26.
- Robaczyński W., Zieliński Z., *Dopuszczalność zawarcia ugody przez jednostkę sektora finansów publicznych w świetle znowelizowanych przepisów ustawy o finansach publicznych*, „Finanse Komunalne” 2018, nr 1–2, s. 5–22.
- Ronikier-Dolańska K., *Ugoda jako sposób zakończenia sporu przez jednostkę finansów publicznych*, „Zamówienia Publiczne. Doradca” 2023, nr 1, s. 32–38.

- Salachna J.M., Skrodzka M.J., *Ugoda mediacyjna w sprawie spornej należności cywilnoprawnej a ocena skutków prawnych jej zawarcia – perspektywa prywatnoprawna i publicznoprawna (art. 54 a ustawy o finansach publicznych)*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2018, nr 7, s. 8–13.
- Wegner-Kowalska J., *Idea mediacji w postępowaniu mediacyjnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 10, s. 89–100.
- Tabernacka M., *Negocjacje i mediacje w sferze publicznej*, Warszawa 2024.
- Zadora K., *Alternatywne wobec drogi sądowej formy rozwiązywania sporów – uwagi ogólne na temat negocjacji i mediacji w prawie polskim*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2020, t. 20, z. 4, s. 225–235.

### **Akty prawne**

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1061 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1568 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 120 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 111 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 107 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 581).
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 902).
- Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 104).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1530).
- Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1320).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 58).

## Orzecznictwo

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 lipca 2002 r., I CKN 915/00, LEX nr 56895.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 maja 2021 r., I GSK 1785/18, LEX nr 3227136.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 21.10.2021 r., II SAB/OI 92/21, LEX nr 32P56766.

## Źródła internetowe

Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej z dnia 14 października 2019 r., BDF1.4800.75.2019, LEX nr 2896844.

Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej z dnia 20 października 2022 r., BDF1.4800.87.2022, LEX nr 3736130.

Pismo Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi Nr Wa 4120-16/2020-w z dnia 13 lipca 2020 r. skierowane do Wójta Gminy Lubochnia [https://bip.lodz.rio.gov.pl/artukul/217/2712/wniosek-o-wyjasnienie-gmina-lubochnia-sygn-wyjasnienia-wa-4120-16-2020-w;07.04.2025.r./](https://bip.lodz.rio.gov.pl/artukul/217/2712/wniosek-o-wyjasnienie-gmina-lubochnia-sygn-wyjasnienia-wa-4120-16-2020-w;07.04.2025.r/)

Rekomendacje Prokuraturii Generalnej z dnia 29 maja 2021 r. dotyczące postępowania w zakresie polubownego rozwiązywania sporów / <https://www.gov.pl/web/sp-prokuratoria/rekomendacje-prokuraturii-generalnej-rp-dotyczace-postepowania-w-zakresie-polubownego-rozwiazywania-sporow2;16.04.2025.r./>

Uchwała Nr 33/I/2020 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach z dnia 9 stycznia 2020 r. w sprawie rozpatrzenia odwołania Prezydenta Miasta Świętochłowice od uchwały Nr 4200/V/198/2019 V Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach z dnia 12 grudnia 2019 r. w sprawie opinii o przedłożonym przez Prezydenta Miasta Świętochłowice projekcie uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Świętochłowice na lata 2020-2030, [https://riokatowice.bip.net.pl/?p=document&action=show&id=10254&bar\\_id=11525;05.05.2025.r./](https://riokatowice.bip.net.pl/?p=document&action=show&id=10254&bar_id=11525;05.05.2025.r./)

Uchwała nr 1086/2024 Zarządu Województwa Opolskiego z dnia 1 października 2024 r. w sprawie zawarcia ugody pozasądowej <https://bip.opolskie.pl/2024/10/uchwala-nr-1086-2024-zarzadu-wojewodztwa-opolskiego-z-dnia-1-pazdziernika-2024-roku-w-sprawie-zawarcia-ugody-pozasadowej;05.05.2025.r./>

## Mediation and mediation agreements in civil law cases in local government units

### Abstract

By introducing the possibility of concluding settlements by local government units into the Public Finance Act and the new Public Procurement Law, the legislator resolved many years of

doubts as to the legal basis for local government entities to use alternative methods of resolving disputes and concluding settlements. However, the institutions in question would be dead without a simultaneous amendment to the Act on liability for breach of financial discipline and the creation of a specific breach in the basic obligation of local government units to collect receivables due to them. Due to their legal status, the participation of local government units in mediation in civil cases is specific and limited, and also constantly generates a number of interpretational doubts. In order to avoid accusations of breach of public finance discipline, local government units must strictly comply with the principles of concluding settlements specified in the Public Finance Act.

**Keywords:** mediation, mediation agreement, violation of public finance discipline, local government units, civil law liabilities.