



Regulacje prawne i dotychczasowe doświadczenia oraz formułowanie rekomendacji co do formalnoprawnej zasadności zawarcia umowy oraz skutków zawarcia umowy w kontekście jej ewentualnej korzystności względem przewidywanego rozstrzygnięcia sądowego

20 listopada 2025 r.

r. pr. Agnieszka Suchecka
Członek Rady Zamówień Publicznych

Plan prelekcji

☐ Omówienie umowy

- Co to jest umowa i cel umowy
- Przepisy i definicja
- Przedmiot umowy

☐ Legalność umowy

- Szczególny reżim prawny jednostek sektora finansów publicznych i zamawiających publicznych
- Dopuszczalność umowy w reżimie PZP, w tym w zakresie redukcji kar umownych
- Umowa w ustawie o finansach publicznych

☐ Korzystność umowy

- Znaczenie „korzystności”
- Zakres przedmiotowy oceny korzystności umowy
- Badanie poszczególnych elementów oceny korzystności umowy

Zagadnienia wstępne

Cel ugody

- ❑ Ugoda jest **umową**, która umożliwia **likwidowanie konfliktów na drodze kompromisu**, bez konieczności prowadzenia, zwykle żmudnego, kosztownego oraz sformalizowanego postępowania, również dowodowego.
- ❑ Przywraca on ponadto **zaufanie między stronami** i odbudowuje wiarę w możliwość umownego układania wzajemnych między nimi relacji.
- ❑ Możliwość zawarcia umowy ugody jest jednak w każdym razie uzależniona od gotowości do zawierania kompromisów, ustępstw i rezygnacji ze swoich mniej lub bardziej prawdopodobnych racji na rzecz partnera stosunku prawnego.

Zagadnienia wstępne

Ugoda w Kodeksie Cywilnym

□ Art. 917

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.

□ Art. 918

§ 1. Uchylenie się od skutków prawnych ugody zawartej pod wpływem błędu jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy błąd dotyczy stanu faktycznego, który według treści ugody obie strony uważały za niewątpliwy, a spór albo niepewność nie byłyby powstały, gdyby w chwili zawarcia ugody strony wiedziały o prawdziwym stanie rzeczy.

§ 2. Nie można uchylić się od skutków prawnych ugody z powodu odnalezienia dowodów co do roszczeń, których ugoda dotyczy, chyba że została zawarta w złej wierze.

Zagadnienia wstępne

Brak definicji ugody

Ustawodawca nie sformułował definicji ugody, zaś pojęciem „ugoda” posługuje się on na gruncie Kodeksu Postępowania Cywilnego w sposób dowolny.

Tak też KPC wymienia:

- ☐ „ugodę” (np. art. 10 KPC),
- ☐ „ugodę zawartą przed sądem” (np. art. 223 § 1 KPC),
- ☐ „ugodę zawartą przed mediatorem” (np. art. 355 § 2 KPC),
- ☐ „ugodę zawartą przed sądem polubownym” (np. art. 777 §1 pkt 2 KPC)

Zagadnienia wstępne

Przedmiot ugody

Przedmiotem ugody mogą być **wszystkie stosunki prawne, niezależnie od ich źródła, jeżeli tylko pozostają do swobodnej dyspozycji stron** (tak: postanowienie Sądu Okręgowego we Wrocławiu z dnia 26 marca 2015 r., sygn. akt I C 727/11). Np.:

- ☐ waloryzacja wynagrodzenia wykonawcy
- ☐ redukcja kar umownych („miarkowanie”)
- ☐ wysokość kosztów ogólnych w przedłużonym czasie realizacji

Należy tu jednak pamiętać o zakazach ustawowych, wyłączających dowolność kształtowania umów i ugód, a w tym względzie chociażby przepisy Prawa zamówień publicznych, a także ustawy o finansach publicznych.

Zagadnienia wstępne

Ugoda sądowa lub zatwierdzona przez sąd

- ❑ Przepisy nie wymagają sądowej kontroli ugody zawieranej przez jednostkę sektora finansów publicznych. Zawarcie ugody pozasądowej jest dopuszczalne.
- ❑ Ze względów zabezpieczenia interesów jednostki **rekomendowanym jest zawarcie ugody przed sądem powszechnym** albo polubownym lub ugody, która podlega kontroli sądowej: w postępowaniu pojednawczym, przed mediatorem, w mediacji **zatwierdzanej następnie przez sąd powszechny.**

Szczególny reżim prawny jednostek sektora finansów publicznych i zamawiających publicznych

Sytuację prawną ww. podmiotów określają normy prawne regulujące ustrój i funkcjonowanie sektora finansów publicznych, ujęte w szczególności w ustawie o finansach publicznych i ustawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych - nakładają one **liczne obowiązki, związane z zasadami gospodarowania środkami publicznymi**, np.:

- ☐ gromadzenie i przeznaczanie środków publicznych w sposób legalny (art. 42 ust. 1-2 u.f.p.)
- ☐ dokonywanie wydatków publicznych w sposób celowy, oszczędny, efektywny i terminowy (art. 44 ust. 3 pkt 1-2 u.f.p.)
- ☐ sankcje za nieprzestrzeganie ustalonych reguł gospodarki finansowej (art. 31 ust. 1 u.d.f.p.).

Dopuszczalność zawarcia ugody przez zamawiającego publicznego

Polubowne rozwiązanie sporu o należność cywilnoprawną stanowi **nie tylko dopuszczalne, ale wręcz pożądane działanie**, jeżeli jest ścieżką korzystniejszą dla jednostki i Skarbu Państwa niż władcze rozstrzygnięcie sporu.

Rekomendowane jest, by jednostka sektora finansów publicznych dokonywała oceny, czy polubowne rozwiązanie sporu dotyczącego należności cywilnoprawnej w danej sprawie jest możliwe i uzasadnione oraz aktualizowanie tej oceny, stosownie do zmiany okoliczności faktycznych i przebiegu postępowania sądowego. Zasadne jest dokonanie tej oceny przed skierowaniem sporu na drogę postępowania sądowego.

(tak: Rekomendacje PGRP dot. postępowania w zakresie polubownego rozwiązywania sporów)

Prawo zamówień publicznych a ugoda

Zakres norm Prawa zamówień publicznych ustanawia istotne reguły dopuszczalności zmiany umowy zawartej w sprawie zamówienia publicznego.

- ☐ Konieczność weryfikacji czy w efekcie zawarcia ugody zostanie wprowadzona zmiana umowy ws. zamówienia publicznego.
- ☐ Konieczność weryfikacji czy zmiana umowy wprowadzona ugodą jest dopuszczalna na podstawie postanowień art. 455 PZP.

Dopuszczalność zawarcia ugody ws. redukcji naliczonych kar umownych przez zamawiających publicznych

- ❑ Zawarcie ugody dotyczącej kar umownych na podstawie dokonanej zgodnie z art. 54a u.f.p. oceny, że jej skutki będą korzystniejsze niż prawdopodobny wynik postępowania sądowego, jest **nie tylko dopuszczalne, ale wręcz pożądane w świetle zasad gospodarowania środkami publicznymi**. Ugoda jest rekomendowaną przez Prokuratorię Generalną RP ścieżką działania.
- ❑ **Zawarcia ugody nie wykluczają przepisy PZP** ograniczające możliwość zmiany umowy ws. zamówienia publicznego, a zawarcie ugody mającej za przedmiot jedynie obniżenie wysokości naliczonych kar, jeżeli następuje z zastosowaniem kryteriów ustawowych, nie narusza przepisów PZP.

(tak: Rekomendacje Prokuratorii Generalnej RP dot. formułowania postanowień umów dot. kar umownych)

Dopuszczalność zawarcia ugody ws. redukcji naliczonych kar umownych przez zamawiających publicznych

- ❑ Ugoda dotycząca wysokości kar umownych naliczonych na skutek nienależytego wykonania zobowiązania **nie zmienia postanowień umowy**. Wzajemne ustępstwa poczynione w ugodzie w celu uchylenia sporu co do wysokości wynikającego z umowy roszczenia (tj. naliczonych kar umownych), **nie ingerują w postanowienia umowy**.

(tak: pogląd Prokuraturii Generalnej RP ws. skargi kasacyjnej Państwowego Gospodarstwa Leśnego „Lasy Państwowe” od wyroku WSA w Warszawie z 25.07.2017 r., V SA/Wa 2230/16, z 20.04.2020 r., sygn. KR-48-21/19/LMO/jpo/msz.)

- ❑ Nawet jeżeli uznać, że taka ugoda prowadzi do zmiany umowy – nie miałaby ona cech zmiany istotnej.

(tak: NSA w wyroku z 28.05.2021 r., I GSK 1785/18)

Ugoda w ustawie o finansach publicznych

□ Art. 54a

1. 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.**

2. 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.

Co oznacza walor „korzystności” ugody?

- ❑ Wynegocjowane warunki porozumienia powinny być **korzystniejsze dla podmiotu publicznego, niż prawdopodobny rezultat postępowania sądowego albo arbitrażowego.**
- ❑ Nie jest możliwe ustalenie dokładnego przyszłego rozstrzygnięcia sądu w danej sprawie, ale możliwe jest dokonanie oceny jaki będzie najbardziej prawdopodobny wynik sprawy, przy uwzględnieniu stanu faktycznego, prawnego, dotychczasowego przebiegu postępowania, orzecznictwa, itp., przy zachowaniu należytej staranności analizy.
- ❑ Porównywanie scenariuszy powinno mieścić się w granicach rozsądnych przypuszczeń.

Korzystność ugody

Zakres przedmiotowy oceny korzystności ugody

Wskazany w art. 54a u.f.p. zakres przedmiotowy oceny skutków ugody nie ma charakteru zamkniętego.

Ocena zawiera **elementy analizy**:

- ☐ **prawnej**: ryzyko procesowe, podstawy odpowiedzialności, szanse procesowe
- ☐ **merytorycznej**: opinie biegłych, analizy ekspertów technicznych
- ☐ **finansowej**: wysokość i zasadność zapłaty odsetek, koszty prowadzenia sporu sądowego lub arbitrażowego, wypłacalność wykonawcy
- ☐ **innej**: wpływ ugody na realizację zamówienia publicznego, zakres zrzeczenia się roszczeń i ograniczenia innych ryzyk

Ocena może uwzględniać np. koszty społeczne, czy interes publiczny, ale w charakterze uzupełniającym.

Korzystność ugody

Jak badać zasadność spornych żądań?

- ❑ Ocena stanu faktycznego – jakie były powody powstania sporu, działania stron w związku z powodem sporu i po jego powstaniu.
- ❑ Ocena ryzyk procesowych, w tym:
 - **odniesienie stanu faktycznego do stanu prawnego** - jaka była treść i zakres obowiązków stron, jakie są podstawy prawne do wniesienia powództwa, jaką strony ponoszą odpowiedzialność (wina, ryzyko), jaki jest możliwy zakres żądań, czy roszczenia są wymagalne i nie przedawnione
 - **możliwość skorzystania przez strony z zarzutów procesowych** – np. przedawnienie, potrącenie, powaga rzeczy osądzonej, niedopuszczalność drogi sądowej, miarkowanie kar umownych, uchylenie się od skutków oświadczenia woli
 - **uwzględnienie możliwości dowodowych stron** – czy strony dysponują dokumentami potwierdzającymi ich twierdzenia, czy są w stanie takie dokumenty zgromadzić, czy jest możliwa lub konieczna opinia biegłego, jaka będzie wiarygodność dowodów i jak oceni je sąd

Jak badać możliwość zaspokojenia żądań?

- ❑ **Ocena wypłacalności i możliwości zapłaty przez stronę** – nie tylko w momencie dokonywania oceny, ale też w przyszłości, co mogłoby powodować trudności z zaspokojeniem żądań po rozstrzygnięciu sporu przez sąd.
- ❑ **Uwzględnienie istniejących zabezpieczeń** – np. gwarancja bankowa lub ubezpieczeniowa, hipoteka, postanowienie sądu; ocena czy istnieje realna możliwość zaspokojenia żądań z tych środków i jakie będzie to miało konsekwencje.
- ❑ **Ocena wpływu na możliwość realizacji innych zobowiązań** – np. dalszą realizację zamówienia.

Korzystność ugody

Jak badać czas trwania postępowania?

- ☐ **Ocena poziomu skomplikowania sprawy** - zarówno pod względem faktycznym jak i prawnym, zakresu żądań, przedmiotu sporu.
- ☐ **Ocena czasu trwania postępowania dowodowego** – ilość i rodzaj niezbędnych dla rozstrzygnięcia i prawdopodobnych do przeprowadzenia dowodów, w tym zakresu dokumentów, ich szczegółowości, skomplikowania, niezbędności przygotowania opinii biegłego, przesłuchania świadków i stron.
- ☐ **Potencjalne prawdopodobieństwo wnoszenia kolejnych środków zaskarżenia i ochrony prawnej.**
- ☐ **Ogólne tempo rozpoznawania spraw** przez sądy właściwe w sprawie.

Jak badać koszty postępowania?

- ❑ Ustalenie wysokości **opłat sądowych**.
- ❑ Oszacowanie kosztów przygotowania **opinii biegłych** i np. tłumaczeń dokumentów w postępowaniu dowodowym.
- ❑ Oszacowanie kosztów **zastępstwa procesowego** i stawiennictwa w sądzie.
- ❑ Oszacowanie kosztów uzyskania **zewnętrznych opinii, badań i analiz**.
- ❑ Oszacowanie kosztów **zaangażowania pracowników** jednostki i **wsparcia zewnętrznych specjalistów** (np. prawników) do obsługi postępowania sądowego (potencjalnie wieloletniego).

W jaki sposób przygotować ocenę korzyści?

- ❑ W przypadku Skarbu Państwa podmiotem właściwym do sporządzenia analizy jest jego materialnoprawny reprezentant, tj. jednostka z działalnością której wiąże się spór.
- ❑ Przepis art. 54a ust. 2 u.f.p. nakazuje dokonanie pisemnej oceny.
- ❑ Nie musi być to opinia przygotowana przez profesjonalnego pełnomocnika (radcę prawnego lub adwokata) ani biegłego.
- ❑ Elementem analizy może być opinia prawna PGRP, zewnętrzna opinia prawna, zewnętrzne opinie techniczne lub finansowe.

Podsumowanie

Dziękuję za uwagę!