



Robert Talaga

dr

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

e-mail: r.talaga@wsa.poznan.pl

ORCID: 0000-0002-5281-2188

OPEN  ACCESS



Definicja legalna beneficjenta środków publicznych wydatkowanych w ramach polityki spójności

Streszczenie

Zdefiniowanie określonego pojęcia najczęściej ma zastosowanie do konkretnego aktu prawnego. W praktyce jednak wprowadzona definicja może mieć szersze znaczenie systemowe. Z taką sytuacją mamy do czynienia w przypadku definicji beneficjenta, która – została wprowadzona krajowymi przepisami prawnymi. Z jednej strony wymaga ona uwzględnienia pojęć o charakterze uniwersalnym dla całego systemu prawnego. Z drugiej jednak jest ograniczana regulacjami stosowanymi przy realizacji określonych celów strategicznych wyznaczonych przez poszczególne programy operacyjne. Zasygnalizowane uwarunkowania powinny być brane pod uwagę w procesie wykładni pojęcia podmiotu uprawnionego do skorzystania ze środków unijnych. Celem niniejszego artykułu jest analiza definicji beneficjenta środków unijnych przeznaczonych na realizację polityki spójności. Z uwagi na obszerność tematyki przeprowadzoną analizę ograniczono do ustawy o Narodowym Planie Rozwoju oraz ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, co wiązało się z uwzględnieniem pojęcia beneficjenta stosowanego jeszcze przed dniem akcesji, a także z zastosowaniem podobnych, ale bardziej rozbudowanych konstrukcji, które zostały wprowadzone później do krajowego systemu prawnego. W konsekwencji w opracowaniu zastosowano zarówno metodę historyczną, jak i metodę dogmatyczno-analityczną. W pewnej mierze uwzględniono również metodę analizy pojęciowej w zakresie odnoszącym się do definicji beneficjenta oraz poszczególnych jej części składowych. Na tej podstawie możliwe było sformułowanie ogólnych twierdzeń

dotyczących zarówno podmiotowych, jak i przedmiotowych ograniczeń związanych z możliwością uzyskania statusu beneficjenta.

Słowa kluczowe: polityka spójności, umowa o dofinansowanie projektu, beneficjent, definicja legalna, wykładnia prawa

Wprowadzenie

Transfer funduszy unijnych do poszczególnych państw członkowskich jest konsekwencją realizacji zasad wydatkowania budżetu przyjętego na określone siedmioletnie okresy jego programowania¹. W ten sposób w Unii Europejskiej realizowane są różne polityki prowadzone dla osiągnięcia wspólnych celów zmierzających do urzeczywistnienia traktatowych założeń przyjętych przez państwa członkowskie². Jedną z nich jest polityka spójności ukierunkowana na niwelowanie różnic w rozwoju poszczególnych regionów wchodzących w skład państw członkowskich³.

Środki finansowe w ramach realizowanej polityki mogą być przekazywane zarówno na podstawie umowy o dofinansowanie, jak i decyzji o przyznaniu określonej kwoty dofinansowania. Stosowanie decyzji administracyjnych w odniesieniu do transferu środków unijnych było uznawane za dopuszczalne z uwagi na schematyczność udzielanej pomocy „bez potrzeby zindywidualizowania sposobu wykorzystania środków finansowych”⁴. W tym względzie najczęściej dochodziło jednak do zawierania umów o dofinansowanie określonego projektu w ramach

1 Zob. W. Stankiewicz, *Budżet Unii Europejskiej – kierunki ewolucji systemu finansowania w aspekcie nowej perspektywy finansowej 2007–2013*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2007, nr 1, s. 219–235; K. Brysiewicz, *System wyboru i oceny projektów współfinansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2014–2020*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 10, s. 7–24; R. Poździej, *Zasady wdrażania funduszy unijnych w latach 2014–2020*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, nr 12, s. 4–11.

2 Zob. M. Świstak, J.W. Tkaczyński, *Polityki publiczne – zagadnienia teoretyczne*, w: M. Świstak, J.W. Tkaczyński (red.), *Wybrane polityki publiczne Unii Europejskiej. Stan prawny i perspektywy*, Kraków 2015, s. 11–28.

3 Zob. A. Gajda, *Spójność gospodarcza i społeczna*, w: J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej, Tom II Prawo materialne i polityki*, Warszawa 2006, s. II, 651–668; M. Świstak, *Polityka regionalna Unii Europejskiej jako polityka publiczna*, Kraków 2018, s. 33 i n.

4 S. Prutis, *Dobór instrumentów prawnych służących wsparciu rozwoju obszarów wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria” 2009, t. VII, s. 198; S. Prutis, *Mechanizmy prawne wsparcia rozwoju obszarów wiejskich ze środków Unii Europejskiej (dobór metody regulacji prawnej)*, w: A. Doliwa, S. Prutis (red.), *Tom III – Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne*, w: D.R. Kijowski, P.J. Suwaj (red.), *Kryzys prawa administracyjnego?*, Warszawa 2012, s. 122.

określonego programu operacyjnego. Taka konstrukcja stanowiła „kombinację umów i aktów administracyjnych” uznanych za część składową „reżimu kontraktowego”⁵. Zawierane umowy o dofinansowanie projektów określały szczegółowo zasady udzielania finansowego wsparcia oraz finansowego rozliczenia planowanego projektu (przedsięwzięcia). Ich istotą jest specyficzne zobowiązanie dotyczące realizacji strategicznych celów określonych w programach operacyjnych (zarówno krajowych, jak i regionalnych). Stosowny kontrakt był zawierany z podmiotem, który ubiegał się o dofinansowanie. Tym samym uzyskiwał on status beneficjenta przekazywanych środków, zdefiniowany zarówno przez ustawodawcę krajowego, jak i unijnego, co będzie przedmiotem dalszych rozważań.

Precyzując, dalsza analiza zostanie zawężona do zakresu obowiązywania podobnej konstrukcji definicji beneficjenta wprowadzonej w ustawie o Narodowym Planie Rozwoju⁶ oraz w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁷. Obie regulacje stworzyły w istocie podstawy do strategicznego planowania rozwoju z uwzględnieniem środków krajowych oraz środków przeznaczonych na realizację unijnej polityki spójności. Na potrzeby przeprowadzonej analizy uwzględniono regulacje, które zmieniały się w ewolucyjny sposób, aby uzyskać w efekcie zbliżoną formę definicji beneficjenta. Warto w tym względzie zaznaczyć, że zupełnie inną konstrukcję definicji tego pojęcia wprowadzono w ustawie o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020⁸.

5 Zob. A. Błaś, *Formy aktów administracyjnych w polskim ustawodawstwie*, w: J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2001, s. 344; M. Stahl, *Prawne formy działania administracji publicznej – ugody, porozumienia administracyjne, umowy publicznoprawne, publiczne, administracyjne, umowy cywilne*, w: M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013, s. 477 i n.; M. Baran, *Przekształcenia w systemie prawnych form działania administracji publicznej*, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 3. Europeizacja prawa administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 652 i n.

6 Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz.U. nr 116, poz. 1206 ze zm.), dalej jako ustawa o NPR.

7 Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2019 r., poz. 1295), dalej jako u.z.p.p.r.

8 W ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (Dz.U. z 2020 r. poz. 818), która w art. 2 pkt 1) przez określenie „beneficjent” nakazuje rozumieć podmiot, o którym mowa w art. 2 pkt 10 rozporządzenia ogólnego, oraz podmiot, o którym mowa w art. 63 rozporządzenia ogólnego, a w art. 2 pkt 22) określa, że rozporządzenie ogólne to rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące

Definicje legalne jako dyrektywy interpretacyjne

W literaturze prezentowane są zarówno poglądy negujące charakter normatywny definicji legalnych⁹, jak i go aprobujące¹⁰. Zwolennicy teorii normatywnego charakteru definicji pojęć prawnych przede wszystkim wskazują, że dzięki nim ustawodawca narzuca adresatowi tekstu prawnego sposób rozumienia danego określenia, w związku z tym definicje terminów prawnych są normami nakazującymi¹¹. W istocie chodzi zatem o zachowanie adekwatności rozumienia wprowadzanego zwrotu do zamysłów ustawodawcy poprzez wprowadzenie narracji narzucającej, w jaki sposób rozumieć „określone znaczenie używanych terminów odróżniające od funkcjonującego w języku potocznym”¹². Z tych względów definicje legalne można traktować jako „nakazy rozumienia w określony sposób terminów w tekście prawnym”¹³. W konsekwencji przyjmuje się, że definicje ustawowe są „wypowiedziami prawa pozytywnego”, które ustanawiają określoną normę prawną¹⁴. W związku z tym definicje pojęć prawnych bywają uznawane za normy nakazujące¹⁵. J. Wróblewski uznawał, że definicje legalne określonego pojęcia stanowią część interpretowanej i stosowanej normy prawnej¹⁶. Podobnie uważał S. Grzybowski, stwierdzając, że definicje legalne określonego wyrażenia stanowią tylko część ujawnionej przez ustawodawcę dyrektywy określonego postępowania w określonych warunkach¹⁷. Także A. Malinowski podzielił pogląd, że definicje legalne to

Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, str. 320).

- 9 Zob. B. Wróblewski, *Język prawny i prawniczy*, Kraków 1948, s. 88; J. Lande, *Nauka o normie prawnej*, Lublin 1956, s. 12–14; J. Gregorowicz, *Definicje w prawie i nauce prawa*, Łódź 1962, s. 51.
- 10 Zob. E. Waśkowski, *Teoria wykładni prawa cywilnego, metodologia dogmatyki cywilistycznej w zarysie*, Warszawa 1936, s. 29; L. Seidler, *Teoria państwa i prawa (część analityczna)*, Kraków 1951, s. 44; Z. Ziemiński, *O zwrotach definicyjnych w ustawodawstwie PRL*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Zeszyt Specjalny”, Poznań 1956, s. 61; L. Nowak, *Spór o definicje legalne a pojmowanie „prawodawcy”*, „Państwo i Prawo” 1963, nr 3, s. 515; J. Pieńkoś, *Podstawy jurslingwistyki. Język w prawie – prawo w języku*, Warszawa 1999, s. 89.
- 11 Zob. M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki*, Warszawa 2010, s. 215.
- 12 T. Chauvin, T. Stawewski, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2017, s. 82–83.
- 13 S. Kaźmierczyk, *Definicja legalna*, w: A. Bator (red.), *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, Warszawa 2012, s. 203.
- 14 J. Pieńkoś, op. cit., Warszawa 1999, s. 88–89.
- 15 Zob. M. Zieliński, op. cit., s. 215.
- 16 J. Wróblewski, *Zagadnienia...*, s. 247.
- 17 S. Grzybowski, *Wypowiedź normatywna oraz jej struktura formalna*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” 1961, nr 39, s. 38.

uproszczenia redakcyjne w tekście prawnym, które „są jedynie podstawą do ustalania norm zachowania językowego”¹⁸. W tym sensie określone zwroty, które zostały zdefiniowane przez ustawodawcę, stają się co najmniej elementami składowymi norm w zależności od konstrukcji przyjętej przez ustawodawcę. Końcowe znaczenie wyinterpretowanych norm prawnych jest wynikiem nakładania się znaczenia definicyjnego pojęć zawartych w jednostkach redakcyjnych tekstu, w tym również definicji legalnych, które mogą prowadzić do uzyskania zamierzonego przez ustawodawcę celu odbiegającego od powszechnie przyjętego (tzw. celu zmanipulowanego)¹⁹. W tym względzie definicje terminologiczne mają co najmniej walor użytkowy, pozostając regułami interpretacyjnymi²⁰.

Interpretacja definicji legalnych pojęcia beneficjenta

Zdefiniowane przez ustawodawcę pojęcie beneficjenta oznaczające jedną ze stron umowy o dofinansowanie projektu stanowiło kluczową wskazówkę w procesie dekodowania prawidłowej normy prawnej będącej podstawą stosowania przepisów prawa w ramach wdrażania polityki spójności. W tym przypadku dotyczy to specjalistycznego sposobu rozumienia stron umowy o dofinansowanie projektu. Naturalne pozostaje zatem pytanie nie tylko o wykładnię przepisów prawa, które dotyczą beneficjenta, lecz także o wykładnię samej definicji legalnej beneficjenta²¹. Mimo jednoznacznego charakteru wprowadzonej definicji zasadna była ich wykładnia. Wprowadzone definicje beneficjenta nie były bowiem kompletne w obu aktach prawnych. W przypadku gdy do interpretowanej definicji nie odnosiły się inne definicje ani pojęcia funkcjonujące w systemie prawnym na potrzeby wdrażania polityki spójności, za dopuszczalne można było uznać odwołanie się do definicji zaczerpniętych z innych gałęzi powszechnie obowiązującego prawa²².

18 A. Malinowski, *Polski język prawny. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2006, s. 157.

19 L. Lindhl, *Deduction and Justification in the Law. The Role of Legal Terms and Concepts*, „Ratio Juris” 2004, t. 17, nr 2, s. 182 i n.

20 J. Pieńko, op. cit., s. 89.

21 Zgodnie z poglądem wyrażonym przez Naczelny Sąd Administracyjny „wykładnią prawa jest operacja myślowa (...) w toku której dokonuje się przekładu zbioru przepisów ogłoszonych w aktach prawodawczych na zbiór norm postępowania równoznaczny jako całość z danym zbiorem przepisów” – por. wyrok NSA z dnia 18 grudnia 2013 r., I OSK 2320/12, Legalis nr 810366.

22 Zob. W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Kraków–Warszawa 2006, s. 485 i n.

Interpretacja wprowadzonej definicji beneficjenta wymagała równocześnie uwzględnienia obowiązujących definicji i pojęć o charakterze uniwersalnym, które funkcjonują w całym systemie prawnym²³. Co więcej, takie regulacje mogły zawierać odesłania do innych przepisów, które należało też uwzględnić w procesie wykładni pojęcia beneficjenta. Ewentualnego uzupełnienia definicji beneficjenta należało poszukiwać również w przepisach prawa finansowego oraz prawa dotyczącego realizacji polityki spójności. Przepisy tych ustaw musiały być stosowane jako ewentualne uzupełnienie wprowadzonych definicji beneficjenta w pierwszej kolejności. W tym względzie nadrzędny charakter miały przepisy ustawy o finansach publicznych, która określała szeroki zakres zastosowania umowy o dofinansowanie projektu w całym systemie prawnym. Dopiero regulacje wprowadzone w poszczególnych ustawach związanych z wydatkowaniem funduszy unijnych uszczegółowiło definicję beneficjenta do potrzeb realizowanej polityki spójności.

Definicja beneficjenta zawarta w ustawie o Narodowym Planie Rozwoju oraz w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju

Definicje beneficjenta wprowadzone w ustawie o Narodowym Planie Rozwoju oraz w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju mają podobną konstrukcję legislacyjną²⁴. W tekstach obu aktów prawnych mogły jednocześnie znajdować się (i znajdowały się) przepisy odnoszące się do pojęcia beneficjenta. Wymagały one uwzględnienia jako uzupełnienie zakresu rozumienia definicji legalnej wprowadzonej przez ustawodawcę. Mimo podobnej konstrukcji ustawodawca posłużył się różnymi sformułowaniami przy definiowaniu pojęcia beneficjenta. Istniały zatem pewne różnice, które należy dostrzec dla precyzji prowadzonej analizy. Definicja beneficjenta zawarta w ustawie o NPR odnosiła się mianowicie do podmiotów „korzystających z publicznych środków wspólnotowych i publicznych środków krajowych”, podczas gdy definicja zawarta w u.z.p.p.r. odnosiła się do podmiotów „realizujących projekty finansowane z budżetu państwa lub ze źródeł zagranicznych”. Oba pojęcia, choć zostały odmiennie sformułowane, w istocie miały podobny zakres zastosowania. Ustawodawca krajowy na potrzeby NPR zaznaczył, że beneficjent to w pierwszej kolejności podmiot korzystający ze środków wspólnotowych, a dopiero w dalszej kolejności ze środków krajowych. Takie rozwiązanie było zgodne z przepisami przyjętymi w ustawie o finansach publicznych. Oprócz tego w ustawie

²³ Wyrok NSA z dnia 12 marca 2014 r., II GSK 2024/12, LEX nr 1488083.

²⁴ K. Borowicz, *Zasady prowadzenia polityki rozwoju*, Warszawa 2008, s. 21.

ujęto także przepisy zawierające definicje ustawowe odnoszone do sformułowań cząstkowych definiujących beneficjenta. W praktyce prowadziły one do dalszego rozbudowania wprowadzonej definicji ustawowej. Przykładowo konieczne było uwzględnienie, że ustawodawca wprowadził definicje legalne „publicznych środków wspólnotowych”²⁵ oraz „publicznych środków krajowych”²⁶. Niewątpliwie znalazły one pomocnicze zastosowanie w przypadku definicji beneficjenta. Natomiast w przypadku beneficjenta zdefiniowanego w u.z.p.p.r. ustawodawca zastosował prostsze rozwiązanie, wskazując, że beneficjentem pozostaje osoba „realizująca projekty finansowane z budżetu państwa lub ze źródeł zagranicznych”. Na potrzeby realizacji tej ustawy kolejność pochodzenia środków publicznych transferowanych jednostkom została odwrócona – w pierwszej kolejności wskazano środki pochodzące z budżetu państwa, a dopiero następnie ze źródeł zagranicznych. W tym względzie posłużono się pojęciami „budżetu państwa” oraz „źródeł zagranicznych”, które z uwagi na jednoznaczne ich odniesienie nie wymagały korzystania z innych definicji legalnych. Pomocne było w dalszej kolejności poszukiwanie uzupełnień stosownych definicji w ustawie o finansach publicznych²⁷. Niewątpliwie bowiem środkami zagranicznymi były zdefiniowane ustawowo „środki europejskie”²⁸.

25 Zgodnie z art. 2 pkt 10 ustawy o NPR wprowadzono definicję legalną uzupełniającą, że publiczne środki krajowe to „środki finansowe pochodzące z budżetu państwa oraz państwowych funduszy celowych, środki budżetów jednostek samorządu terytorialnego, środki innych jednostek sektora finansów publicznych, a także inne środki jednostek oraz form organizacyjnoprawnych sektora finansów publicznych”.

26 Zgodnie z art. 2 pkt 11 ustawy o NPR wprowadzono definicję legalną uzupełniającą, że publiczne środki wspólnotowe to „środki finansowe pochodzące z budżetu Wspólnot Europejskich, a w szczególności z funduszy strukturalnych, o których mowa w przepisach Unii Europejskiej w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego, w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOiGR) oraz zmieniających i uchylających niektóre rozporządzenia, rozporządzeniu w sprawie Instrumentu Finansowego Wspierania Rybołówstwa oraz rozporządzeniu ustanawiającym Fundusz Spójności, ujęte w załączniku do ustawy budżetowej, służące realizacji Narodowego Planu Rozwoju”.

27 Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2005 r., nr 249, poz. 2104 ze zm.); ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r., nr 157, poz. 1240 ze zm.).

28 Zgodnie z art. 5 pkt 5 u.f.p. ilekroć w ustawie jest mowa o środkach europejskich – rozumie się przez to środki, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 1, 2, 4 i 5a–5c. W istocie oznacza to: 1) środki pochodzące z funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rybackiego oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, z wyłączeniem środków, o których mowa w pkt 5 lit. a i b; 2) niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), z wyłączeniem środków, o których mowa w pkt 5 lit. c i d: a) Norweskiego Mechanizmu Finansowego, b) Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego, c) Szwajcarsko-Polskiego Programu

W istocie tak określone środki obejmowały nie tylko środki unijne, lecz także środki pochodzące z Europejskiego Obszaru Gospodarczego. W efekcie środki, z jakich można było korzystać, pochodziły również z państw nieczłonkowskich, które uruchomiły specjalne fundusze dla słabiej rozwiniętych krajów członkowskich, w zamian za możliwość korzystania z dobrodziejstw wspólnego rynku²⁹. Do takich środków miały jednak zastosowanie odrębne regulacje, na podstawie których były one wydatkowane. Konieczne było również uwzględnienie, że ustawodawca posłużył się, definiując beneficjenta, pojęciem osoby „realizującej projekt”. W tym względzie konieczne było wzięcie pod uwagę również definicji „projektu”³⁰. Status beneficjenta mógł mieć przede wszystkim podmiot prawa krajowego posiadający zdolność prawną w rozumieniu przepisów prawa cywilnego, czyli każda osoba fizyczna³¹, każda osoba prawna³², a także jednostka organizacyjna, której ustawa przyznaje zdolność prawną³³ – w szczególności spółki osobowe: spółka jawna, spółka partnerska, spółka komandytowa oraz spółka komandytowo-akcyjna³⁴, spółki kapitałowe w organizacji³⁵ oraz wspólnoty mieszkaniowe³⁶. Dopiero w ostatniej kolejności, po uwzględnieniu wszystkich wskazówek systemowych określonych ustawowo oraz pozaustawowo, dopuszczalne pozostawało uwzględnienie

Współpracy; 4) środki na realizację wspólnej polityki rolnej; 5a) środki przeznaczone na realizację Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych; 5b) środki Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym; 5c) środki pochodzące z instrumentu „Łącząc Europę”, o którym mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1316/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. ustanawiającym instrument „Łącząc Europę”, zmieniającym rozporządzenie (UE) nr 913/2010 oraz uchylającym rozporządzenia (WE) nr 680/2007 i (WE) nr 67/2010 (Dz. Urz. UE L 348 z 20.12.2013, s. 129 ze zm.).

- 29 H.H. Fredriksen, *EEA Main Agreement and Secondary EU Law Incorporated into the Annexes and Protocols*, w: C. Baudenbacher (red.), *The Handbook of EEA Law*, Heidelberg–New York–Dordrecht–London 2015, s. 95 i n.
- 30 Zgodnie z art. 5 pkt 9 u.z.p.p.r. projekt to „przedsięwzięcie realizowane w ramach programu operacyjnego na podstawie decyzji lub umowy o dofinansowanie, zawieranej między beneficjentem a instytucją zarządzającą, instytucją pośredniczącą lub instytucją wdrażającą”.
- 31 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r., poz. 1740), art. 8, dalej jako k.c.
- 32 Art. 33 k.c.
- 33 Art. 331 § 1 k.c.
- 34 Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2020 r., poz. 1526, 2320), art. 8 § 1, dalej jako k.s.h.
- 35 Art. 11 § 1 k.s.h.
- 36 Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz.U. z 2020 r., poz.1910), art. 6.

w procesie wykładni pojęcia beneficjenta znaczeń pojęć składowych definicji legalnej ustalonych w oparciu o reguły pozajęzykowe³⁷.

Przedmiotowe ograniczenia nabycia statusu beneficjenta

Ograniczenia przedmiotowe dotyczące możliwości uzyskania statusu beneficjenta można rozpatrywać z punktu widzenia zachowania zasady równego traktowania wobec prawa wszystkich podmiotów ubiegających się o dofinansowanie ich przedsięwzięć z funduszy unijnych przeznaczonych na realizację polityki spójności. W tym względzie wymogi stawiane wobec podmiotów aplikujących o takie środki publiczne mogły być zróżnicowane z uwagi na potrzeby poszczególnych konkursów o dofinansowanie. Za każdym razem musiały być one jednak takie same wobec wszystkich podmiotów ubiegających się o środki przeznaczone na realizację danego celu strategicznego określonego w programie operacyjnym. W przypadku możliwości uzyskania statusu beneficjenta istotny był pogląd rozdzielający odrębne i nietożsame pojęcia dotyczące wymogu pozytywnego przejścia wszystkich etapów oceny projektu oraz wymogu zakwalifikowania projektu do dofinansowania³⁸. W efekcie instytucja zarządzająca programem operacyjnym (odpowiedzialna za jego przygotowanie i realizację) była zobowiązana do weryfikacji dokonanej uprzednio pozytywnej oceny projektu w aspekcie jej zgodności z kryteriami wyboru projektów. W konsekwencji po pozytywnym przejściu wszystkich etapów postępowania konkursowego, a przed podpisaniem umowy o dofinansowanie, przeprowadzana była tzw. wizyta monitorująca w celu potwierdzenia założeń zgłoszonego wniosku o dofinansowanie. W praktyce mogło być wiele przyczyn niedochowania warunków regulaminu konkursu, które rzutowały na brak możliwości zawarcia umowy o dofinansowanie. Przykładowo jedną z takich przyczyn mogło być ustalenie podczas weryfikacji wniosku, że projekt, pomimo pozytywnego przejścia wszystkich etapów jego oceny, nie spełniał kryteriów mających zastosowanie dla danego programu (działania). Nie miało w tym względzie znaczenia, czy wynikająca stąd przeszkoda do zawarcia umowy istniała w momencie złożenia projektu, czy też powstała tuż przed zawarciem tej umowy o dofinansowanie. W takim przypadku

37 Zob. M. Zieliński, op. cit., s. 205; J. Supernat, *Odesłania do zasad prakseologicznych w prawie administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1984, nr 763, Prawo CXXVII, s. 9–137.

38 Na podstawie art. 30a ust. 1 pkt 1 u.z.p.p.r. pierwotnie ukształtowany został pogląd, zgodnie z którym zakwalifikowanie do dofinansowania może nastąpić tylko odnośnie do projektu, który wcześniej przeszedł pozytywnie wszystkie etapy oceny – por. wyrok NSA z dnia 20 lipca 2011 r., II GSK 1380/11, LEX nr 1083290, wyrok NSA z dnia 20 lipca 2011 r., II GSK 1381/11, LEX nr 1083291, wyrok NSA z dnia 13 czerwca 2012 r., II GSK 786/12, LEX nr 1216708.

wnioskodawca, którego projekt pozytywnie przeszedł wszystkie etapy oceny, ale mimo to nie spełniał kryteriów mających zastosowanie dla danego programu (działania), nie nabywał prawa do dofinansowania, rozumianego jako prawo do pomocy, o którą się ubiegał³⁹. Brak spełnienia warunków określonych w projekcie, dla których wstępnie przewidziane zostało dofinansowanie, w konsekwencji mogło skutkować ponowną weryfikacją i uniemożliwieniem podpisania umowy o dofinansowanie oraz usunięciem z listy rankingowej⁴⁰. W świetle prawa nie było podstaw do związania instytucji zarządzającej wadliwie dokonaną oceną projektu, jeżeli zgłoszony projekt nie spełniał któregoś z kryteriów wyboru z przyczyn, które pojawiły się po sporządzeniu list rankingowych zgłoszonych projektów, a zostały ujawnione przed zawarciem umowy o dofinansowanie z wnioskodawcą, który tym samym nie mógł nabyć statusu beneficjenta. Przykładowo wizyta monitorująca mogła mieć na celu potwierdzenie prawidłowego udzielenia dofinansowania pod kątem zgodności z wnioskiem środków trwałych lub wartości niematerialnych i prawnych przedstawionych do refundacji bądź potwierdzenie prawa własności środków lub wartości niematerialnych i prawnych przedstawionych do refundacji, albo weryfikację wydatków przedstawionych do refundacji. W tym względzie zakaz podwójnego finansowania przyjęty w ustawodawstwie unijnym ma charakter bezterminowy i musi być spełniony w każdym momencie, a więc także w dacie podpisania umowy o dofinansowanie i wypłacenia dotacji. Ten sam wydatek dwukrotnie przedstawiony do współfinansowania ze środków funduszy strukturalnych Unii Europejskiej uniemożliwiał zatem zawarcie umowy z wnioskodawcą z uwagi na zakaz podwójnego finansowania tych samych wydatków⁴¹. Przyczyną uniemożliwiająca nabycie statusu beneficjenta mogło być więc naruszenie obowiązku złożenia przez wnioskodawcę informacji lub oświadczenia o braku pomocy publicznej

39 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 20 maja 2015 r., III SA/Po 378/15, LEX nr 1807739; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 1 lipca 2015 r., III SA/Po 492/15, LEX nr 1807771; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 maja 2017 r., III SA/Po 218/17, LEX nr 2286958.

40 WSA stwierdził, że przez „kompletność i zdatność do użytku” należy rozumieć stan, w którym rzecz posiada nie tylko wymagane elementy konstrukcyjne pozwalające na funkcjonowanie zgodnie z przeznaczeniem, lecz także spełnienie wymogów prawnych, potwierdzone stosownym zezwoleniem, pozwoleniem, atestem, homologacją lub podobnymi aktami pozwalającymi na legalne użytkowanie. Samo posiadanie znaku CE nie pozwala uznać, że określone przedmioty są kompletne, a więc gotowe do celów określonych w projekcie przewidzianym do dofinansowania, jeżeli nie okazano dokumentacji wydanej przez organ właściwej jednostki dozoru technicznego – por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 25 listopada 2015 r., III SA/Po 1038/15, LEX nr 1947037.

41 Taki obowiązek wynikał natomiast z „Krajowych wytycznych dotyczących kwalifikowania wydatków w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w okresie programowania 2007–2013” oraz z „Wytycznych Instytucji Zarządzającej WRPO na lata 2007–2013 w sprawie kwalifikowalności kosztów w ramach Działania 1.1, 1.2, 1.4 i 1.6”.

w odniesieniu do tych samych kosztów kwalifikowanych wskazanych w projekcie zgodnie z zasadą zakazu podwójnego finansowania mającej swe źródło w unijnych zasadach oszczędności, wydajności i skuteczności zarządzania finansami budżetu UE. Taka sytuacja mogła wystąpić w przypadku uprzedniego zakupu środków trwałych i oprogramowania dokonanego przez wnioskodawcę sfinansowanego z kredytu inwestycyjnego MSP, którego zabezpieczeniem było udzielone poręczenie. Nie było w takim przypadku możliwości rezygnacji z przedmiotowego poręczenia udzielonego na mocy wcześniejszej umowy poręczenia, a w konsekwencji umowa o dofinansowanie nie mogła zostać zawarta, ponieważ wniosek o dofinansowanie był wyłączony z możliwości podpisania umowy i usunięty z listy rankingowej⁴².

W przypadku uprzedniego uzyskania wsparcia z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej (np. w postaci pożyczki w ramach inicjatywy JEREMIE) przeznaczonych na koszty przedsięwzięcia, które zostały następnie ujęte w złożonym wniosku o dofinansowanie, nie mogła być również podpisana umowa o dofinansowanie projektu⁴³. Jej zawarcie naruszałoby bowiem zakaz podwójnego finansowania, albowiem ten sam wydatek dwukrotnie został przedstawiony do współfinansowania ze środków funduszy strukturalnych Unii Europejskiej najpierw w formie pożyczki, a następnie w formie dotacji. Szerzej rzecz ujmując, wizyta monitorująca, która potwierdziła, że miało miejsce sprzeczne z ustawą o rachunkowości korygowanie wsteczne dokumentów księgowych (uznane za nieprawidłowość związaną z księgowaniem wydatków uniemożliwiających uznanie ich za kwalifikowane), była też podstawą do negatywnej oceny zgłoszonego wniosku projektowego i jego wyłączenia z listy przewidzianej do dofinansowania⁴⁴. W takiej sytuacji wnioskodawca ubiegający się o dofinansowanie nie mógł podpisać umowy o dofinansowanie projektu z przyczyn przedmiotowych dotyczących zgłoszonego projektu, a zatem nie mógł stać się beneficjentem środków publicznych przeznaczonych na realizację polityki spójności.

Podmiotowe ograniczenia uzyskania statusu beneficjenta

Ograniczenia podmiotowe wprowadzonej do systemu prawnego definicji legalnej beneficjenta można oceniać z perspektywy zachowania zasady przejrzystości prawa. W tym względzie należało zwrócić uwagę na uwarunkowania wynikające

42 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 września 2015 r., III SA/Po 713/15, LEX nr 1934876.

43 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 listopada 2015 r., III SA/Po 952/15, LEX nr 1977299; postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 10 kwietnia 2015 r., III SA/Po 243/15, LEX nr 1761107.

44 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 lipca 2015 r., III SA/Po 582/15, LEX nr 1807795.

z przepisów o charakterze ustawowym, które odnosiły się do zakresu zastosowania pojęcia beneficjenta. W praktyce pewne ograniczenia wynikały zarówno z przepisów o charakterze uniwersalnym dotyczącym całego systemu prawnego, jak i z przepisów o ograniczonym zakresie oddziaływania, np. dotyczących finansów publicznych, kończąc na regulacjach dotyczących systemów realizacji polityki spójności. W tym względzie w dalszej kolejności możliwe było dookreślenie wprowadzonej definicji beneficjenta na potrzeby realizacji polityki spójności poprzez uwzględnienie przepisów o charakterze podustawowym. Co więcej, konieczne było również uwzględnienie dokumentów prawnych niższego rzędu, w tym także dokumentów programowych (np. uzupełnień programów operacyjnych będących częścią systemów realizacji programów operacyjnych). W istocie nie stanowiły one prawa powszechnie obowiązującego, a w efekcie ich moc wiążąca była ograniczona⁴⁵. W praktyce były one jednak stosowane jako regulacje stanowiące rodzaj „swoistych źródeł prawa”⁴⁶. Oznaczało to traktowanie ich jako merytoryczne rozwinięcie regulacji o charakterze powszechnie obowiązującym. Zakres ich dopuszczalnego zastosowania mógł mieć jednak zastosowanie jedynie pomocnicze i drugorzędne. Niejednokrotnie mogło ono być kluczowe dla ustalenia właściwego zakresu pojęcia wnioskodawcy i beneficjenta w określonej sprawie. Przykładowo w świetle uregulowań u.z.p.p.r. na potrzeby uznania za beneficjenta jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, wymóg posiadania zdolności prawnej lub zdolności sądowej nie był tożsamy z definicją przedsiębiorstwa określoną w art. 1 załącznika I do rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 roku uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (tekst mający znaczenie dla EOG)⁴⁷. Regulamin określonego konkursu o udzielenie dofinansowania mógł jednak umożliwiać ubieganie się o wsparcie tylko pewnym grupom przedsiębiorców (mikroprzedsiębiorcom, małym przedsiębiorcom lub średnim przedsiębiorcom), prowadzącym działalność gospodarczą potwierdzoną wpisem do odpowiedniego rejestru prowadzonego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z regulaminem określonego konkursu udzielane dofinansowanie mogło być jednak uznane za regionalną pomoc inwestycyjną oraz pomoc na usługi doradcze, udzielaną zgodnie z przepisami roz-

45 Wyrok TK z dnia 12 grudnia 2011 r., P 1/11, OTK-ZU 2011, nr 10A, poz. 115.

46 Zob. R. Lewicka, *Znaczenie tzw. „nieformalnych” źródeł prawa w działaniach administracji publicznej*, w: P. Chmielnicki, A. Dybała (red.), *Nowe kierunki działań administracji publicznej w Polsce i Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 95–108; K. Właźlak, *O swoistych źródłach prawa administracyjnego – wybrane problemy badawcze*, w: P. Chmielnicki, A. Dybała (red.), *Nowe kierunki działań administracji publicznej w Polsce i Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 114–117.

47 Dz. Urz. UE L 187 z 26.6.2014 r., s. 1–78.

porządzenie KE nr 651/2014⁴⁸. W rezultacie wnioskodawcą, który po pozytywnej ocenie zgłoszonego projektu mógł nabyć status beneficjenta pomocy publicznej, była każda taka forma organizacyjna, która zgodnie z unijnymi przepisami odeśłania posiadała przymiot mikoprzedsiębiorstwa, małego przedsiębiorstwa bądź średniego przedsiębiorstwa⁴⁹. W regulaminie konkursu o dofinansowanie mogły być wreszcie określone względem spółek kapitałowych wymogi dotyczące zachowania statusu wnioskodawcy w trakcie procedury aplikowania o środki publiczne, mogące uzyskać status beneficjenta. Jeżeli przed podpisaniem umowy o dofinansowanie ustalono, że w wyniku połączenia spółki kapitałowej wnioskującej o dofinansowanie z przejmowaną spółką doszło do niedozwolonej „zmiany statusu” wnioskodawcy (w rozumieniu regulaminu konkursu o dofinansowanie), to taki podmiot nie mógł uzyskać statusu beneficjenta⁵⁰. Natomiast złożony pierwotnie wniosek o dofinansowanie był wyłączony z możliwości zawarcia umowy o dofinansowanie i usunięty z listy rankingowej mimo pozytywnego przejścia procedury konkursowej, będącej częścią etapu administracyjnego.

Szczególnym przypadkiem spełnienia przesłanek do uzyskania statusu beneficjenta była spółka cywilna⁵¹. Zasadniczo mogła ona nabywać taki status jako podmiot uprawniony do otrzymywania środków pomocowych⁵². Spółka cywilna nie stanowi odrębnego podmiotu prawa, tylko w istocie pozostaje stosunkiem zobowiązaniowym łączącym wspólników⁵³. W praktyce wykonują oni we wspólnym imieniu i na wspólny rachunek działalność gospodarczą, mimo że w rejestrze przedsiębiorców lub w ewidencji działalności gospodarczej wpisani są pod własnymi imionami i nazwiskami (firmami) i opatrzeni wzmianką o prowadzeniu wspólnej

48 Regulamin konkursu dostępny na stronie: www.bgk.pl/przedsiębiorstwa/kredyt-na-innowacje-technologiczne/skorzystaj-z-programu-poddzialanie-322-kredyt-na-innowacje-technologiczne-po-ir.

49 Zob. K. Brysiewicz, *Kiedy przedsiębiorstwo jest powiązane – ubieganie się o środki europejskie przez mikro-, małe i średnie przedsiębiorstwa*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2014, nr 1, s. 78–99.

50 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 1 lipca 2015 r., III SA/Po 492/15, LEX nr 1807771.

51 Art. 860 k.c.

52 Taki pogląd został zaprezentowany w odniesieniu do pojęcia producenta rolnego na potrzeby transferowanych płatności rolnośrodowiskowych – por. uchwała NSA z dnia 30 maja 2012 r., II GPS 2/12, ONSAiWSA 2012, nr 4, poz. 63.

53 Spółka cywilna to umowa kreująca trwały stosunek prawny rozłożony w czasie, zobowiązujący wspólników do dążenia w oznaczony sposób (oznaczone działanie) do osiągnięcia wspólnego celu gospodarczego obiektywnie osiągalnego i prawnie dopuszczalnego. Spółka cywilna, choć nie jest odrębnym podmiotem prawa, oznacza zobowiązanie się do osiągnięcia wspólnego celu gospodarczego, a więc do wspólnego działania, które należy traktować jako jedno działanie dwóch lub więcej wspólników, nie zaś jako sumę ich działań indywidualnych.

działalności w formie spółki cywilnej⁵⁴. To nie spółka cywilna zatem posiadała status przedsiębiorcy jako odrębny podmiot, tylko jej wspólnicy⁵⁵. Za przedsiębiorców (będących beneficjentami) mogli być więc uznani wyłącznie wspólnicy spółki cywilnej z uwagi na wymóg posiadania zdolności prawnej przez każdy podmiot prawa krajowego w rozumieniu przepisów prawa cywilnego⁵⁶. Określone organizacyjnie wspólne przedsięwzięcie (projekt) zainicjowane przez wspólników spółki cywilnej nie mogło być samodzielnie uznane za beneficjenta. Wystąpienie ze spółki choćby jednego podmiotu automatycznie oznaczało, że przerywał on realizację celu operacji (przedsięwzięcia) będącej przedmiotem dofinansowania. W efekcie były wspólnik spółki cywilnej ubiegającej się o dofinansowanie poza nią nie miał już statusu beneficjenta⁵⁷. Niewystarczające było samo stwierdzenie, że spółka cywilna miała określoną odrębność w stosunku do tworzących ją wspólników⁵⁸ oraz dopuszczalne było „wstąpienie” do niej nowego wspólnika przejmującego za zgodą pozostałych dotychczasowe zobowiązania oraz uprawnienia podmiotów ustępujących⁵⁹. W przypadku „wystąpienia” jednego ze wspólników ze spółki cywilnej tracił on prawa i obowiązki przynależące łącznie podmiotom tworzącym

54 Spółka cywilna nie jest osobnym podmiotem prawa i co do zasady nie nabywa sama żadnych praw ani obowiązków, które przynależą łącznie wspólnikom w trakcie trwania spółki (art. 863 K.c.). Podejmowane przez uczestników spółki czynności prawne we wspólnym imieniu, na wspólny rachunek wspólników są skuteczne wobec wszystkich wspólników, a nie w indywidualnej sferze prawnej danego wspólnika (art. 863 k.c.). Poszczególni wspólnicy nie dysponują udziałem w majątku objętym przez spółkę, tylko pozostają współuprawnieni z tytułu nabywanych praw podmiotowych jako uczestnicy wielostronnego, obligacyjno-organizacyjnego stosunku spółki. Wspólnicy mogą występować w obrocie łącznie (art. 866 k.c.), ale pozostają uzależnieni od bytu prawnego spółki, a zatem nie są niezależni od zmian w składzie osobowym. Zmiany składu osobowego nie rzutują natomiast na trwałość stosunków prawnych nawiązanych z osobami trzecimi (art. 871 k.c.). Pewna odrębność majątkowa spółki cywilnej (art. 871 k.c.) nie ogranicza możliwości podziału majątku pomiędzy wspólników. Nie ogranicza ona również możliwości skierowania żądań majątkowych wierzycieli osobistych poszczególnych wspólników do majątku spółki cywilnej.

55 Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2017 r., poz. 2168 ze zm.), art. 4 ust. 2. Ustawa obowiązywała w okresie stosowania przepisów ustawy o NPR oraz u.z.p.p.r., ale utraciła swoją moc na podstawie ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej (Dz.U. z 2018 r., poz. 650), art. 192.

56 Wyrok NSA z dnia 12 marca 2014 r., II GSK 2024/12, LEX nr 1488083.

57 W tym względzie raczej odosobnione były poglądy uznające spółkę cywilną za beneficjenta – por. wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 13 grudnia 2012 r., II SA/Go 529/12, LEX nr 1224013.

58 Uchwała NSA z dnia 15 października 2008 r., II GPS 5/08, ONSAiWSA 2009, nr 1, poz. 3; uchwała NSA z dnia 30 maja 2012 r., II GPS 2/12, ONSAiWSA 2012, nr 4, poz. 63; wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2011 r., II GSK 1134/11, LEX nr 1108399.

59 Uchwała SN z dnia 21 listopada 1995 r., III CZP 160/95, OSNC 1996, nr 3, poz. 33.

spółkę w trakcie jej trwania, a zatem tracił możliwość zachowania statusu wnioskodawcy, a w konsekwencji tracił również możliwość uzyskania statusu beneficjenta transferowanych środków publicznych. Zmiana współnika spółki cywilnej tworzyła jednak nowy byt prawny innych podmiotów, który nie zachowywał ciągłości, ani nie gwarantował dalszego funkcjonowania przedsięwzięcia objętego wcześniej wnioskiem o dofinansowanie. W przypadku „wstąpienia” nowego współnika uzyskiwał on nowe prawa i obowiązki wynikające z zawiazania umowy spółki.

Wnioski

W zaprezentowanym opracowaniu podjęto próbę analizy zastosowanej przez ustawodawcę konstrukcji legislacyjnej oraz jej konsekwencji, jakie mogą się pojawić podczas stosowania wprowadzonej definicji beneficjenta na potrzeby realizowanej polityki spójności. W tym względzie należało przyjąć, że podlegała ona wykładni i w jej ramach konieczne było uwzględnienie regulacji zawartych nie tylko w przepisach ustawowych, na podstawie których została ona wprowadzona, lecz także w przepisach szerzej odnoszących się do finansów publicznych, również w przepisach innych ustaw związanych z realizacją polityki spójności. Wreszcie w pewnym ogólnym zakresie miały do tego rodzaju definicji zastosowanie przepisy ustawowe o charakterze uniwersalnym dla całego systemu prawnego. Niewątpliwie na kształt definicji beneficjenta w określonej sprawie mogły mieć też wpływ regulacje zawarte w określonym systemie realizacji określonego programu operacyjnego, a niekiedy wręcz w regulaminie określonego konkursu o udzielenie dofinansowania. Jednocześnie tworzyły one możliwość odesłania do przepisów unijnych, których bezpośrednie zastosowanie w sprawie mogło nadawać określony zakres rozumienia i zastosowania pojęcia beneficjenta w określonych typach spraw. Wprowadzona przez ustawodawcę konstrukcja umożliwiająca określenie zakresu pojęciowego beneficjenta w praktyce miała jednak dość ograniczoną przejrzystość. Ograniczona była również jednolitość stosowania wprowadzonej definicji legalnej. Na potrzeby każdego konkursu o udzielenie dofinansowania jego zakres pojęciowy mógł być bowiem modyfikowany zarówno przez uregulowania o charakterze zbliżonym do prawa wewnątrznie obowiązującego, jak i odesłania do bezpośrednio obowiązujących przepisów prawa unijnego. Pewnego rodzaju ograniczenia w zakresie nabycia statusu beneficjenta mogły również wynikać z przyczyn dotyczących realizacji samego wniosku projektowego, jeżeli nie zostały zachowane wszystkie kryteria wymagane do uzyskania dofinansowania. Takie sytuacje dotyczące utraty pewnych cech wnioskodawcy mogły zostać stwierdzone już po przeprowadzeniu postępowania w przedmiocie udzielenia dofinansowania i po sporządzeniu list rankingowych

projektów konkursowych. W efekcie takie następcze niespełnianie kryteriów udzielenia dofinansowania stwierdzone na etapie wizyty monitorującej uniemożliwiało zawarcie umowy o dofinansowanie i nabycie tym samym przez wnioskodawcę statusu beneficjenta. Tego rodzaju przedmiotowe ograniczenia systemowe były konsekwencją konieczności przestrzegania zasady równego traktowania wobec prawa wszystkich podmiotów ubiegających się o dofinansowanie. Niejednokrotnie było to związane z uwzględnieniem ograniczeń wynikających z zasad dotyczących zarządzania unijnymi funduszami.

Podsumowując, warto dostrzec, że poczynione rozważania są pewnego rodzaju połączeniem poglądów funkcjonujących zarówno w literaturze prawniczej, jak i w orzecznictwie na potrzeby wydatkowania środków unijnych w ramach polityki spójności. Z metodologicznego punktu widzenia takie połączenie prezentuje pewną „koncepcję wykładni prawa”⁶⁰. Można rozważać, czy jest ona z kolei elementem „sprawiedliwej wykładni prawa”⁶¹. W istocie jednak wystarczające wydaje się rozpatrywanie przeprowadzonej analizy pod kątem „prawidłowej wykładni prawa” zarówno w aspekcie materialnym, jak i proceduralnym. W tym sensie przeprowadzona analiza może być również w przyszłości traktowana jako punkt odniesienia przy wprowadzaniu i stosowaniu kolejnych konstrukcji prawnych związanych z określaniem podmiotów korzystających ze środków publicznych.

Bibliografia

- Baran M., *Przekształcenia w systemie prawnych form działania administracji publicznej*, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 3. Europeizacja prawa administracyjnego*, Warszawa 2014.
- Błaś A., *Formy aktów administracyjnych w polskim ustawodawstwie*, w: J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2001.
- Bogucki O., *Sprawiedliwość wykładni prawa*, „Acta Iuris Stetinensis” 2019, nr 2.
- Borowicz K., *Zasady prowadzenia polityki rozwoju*, Warszawa 2008.
- Brysiewicz K., *System wyboru i oceny projektów współfinansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2014–2020*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 10.

60 M. Zirk-Sadowski, T. Bekrycht, *Filozofia prawa a teorie wykładni prawa (wybrane zagadnienia)*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica” 2017, t. 78, s. 6.

61 O. Bogucki, *Sprawiedliwość wykładni prawa*, „Acta Iuris Stetinensis” 2019, nr 2, s. 7–22.

- Bryśiewicz K., *Kiedy przedsiębiorstwo jest powiązane – ubieganie się o środki europejskie przez mikro-, małe i średnie przedsiębiorstwa*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2014, nr 1.
- Chauvin T., Stawecki T., Winczorek P., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2017.
- Fredriksen H.H., *EEA Main Agreement and Secondary EU Law Incorporated into the Annexes and Protocols*, w: C. Baudenbacher (red.), *The Handbook of EEA Law*, Heidelberg–New York–Dordrecht–London 2015.
- Gajda A., *Spójność gospodarcza i społeczna*, w: J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej, Tom II Prawo materialne i polityki*, Warszawa 2006.
- Gregorowicz J., *Definicje w prawie i nauce prawa*, Łódź 1962.
- Grzybowski S., *Wypowiedź normatywna oraz jej struktura formalna*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” 1961, nr 39.
- Jakimowicz W., *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Kraków–Warszawa 2006.
- Każmierczyk S., *Definicja legalna*, w: A. Bator (red.), *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, Warszawa 2012.
- Lande J., *Nauka o normie prawnej*, Lublin 1956.
- Lewicka R., *Znaczenie tzw. „nieformalnych” źródeł prawa w działaniach administracji publicznej*, w: P. Chmielnicki, A. Dybała (red.), *Nowe kierunki działań administracji publicznej w Polsce i Unii Europejskiej*, Warszawa 2009.
- Lindhl L., *Deduction and Justification in the Law. The Role of Legal Terms and Concepts*, „Ratio Iuris” 2004, t. 17, nr 2.
- Malinowski A., *Polski język prawny. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2006.
- Nowak L., *Spór o definicje legalne a pojmowanie „prawodawcy”*, „Państwo i Prawo” 1963, nr 3.
- Pieńkoś J., *Podstawy juryslingwistyki. Język w prawie – prawo w języku*, Warszawa 1999.
- Poźdźik R., *Zasady wdrażania funduszy unijnych w latach 2014–2020*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, nr 12.
- Prutis S., *Dobór instrumentów prawnych służących wsparciu rozwoju obszarów wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria” 2009, t. VII.
- Prutis S., *Mechanizmy prawne wsparcia rozwoju obszarów wiejskich ze środków Unii Europejskiej (dobór metody regulacji prawnej)*, w: A. Doliwa, S. Prutis (red.), *Tom III – Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne*, w: D.R. Kijowski, P.J. Suwaj (red. serii), *Kryzys prawa administracyjnego?*, Warszawa 2012.
- Seidler L., *Teoria państwa i prawa (część analityczna)*, Kraków 1951.
- Stahl M., *Prawne formy działania administracji publicznej – ugody, porozumienia administracyjne, umowy publicznoprawne, publiczne, administracyjne, umowy cywilne*, w: M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013.

- Stankiewicz W., *Budżet Unii Europejskiej – kierunki ewolucji systemu finansowania w aspekcie nowej perspektywy finansowej 2007–2013*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2007, nr 1.
- Supernat J., *Odesłania do zasad prakseologicznych w prawie administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1984, nr 763, Prawo CXXVII.
- Świsłak M., Tkaczyński J.W., *Polityki publiczne – zagadnienia teoretyczne*, w: M. Świsłak, J.W. Tkaczyński (red.), *Wybrane polityki publiczne Unii Europejskiej. Stan prawny i perspektywy*, Kraków 2015.
- Świsłak M., *Polityka regionalna Unii Europejskiej jako polityka publiczna*, Kraków 2018.
- Waśkowski E., *Teoria wykładni prawa cywilnego, metodologia dogmatyki cywilistycznej w zarysie*, Warszawa 1936.
- Właźlak K., *O swoistych źródłach prawa administracyjnego – wybrane problemy badawcze*, w: P. Chmielnicki, A. Dybała (red.), *Nowe kierunki działań administracji publicznej w Polsce i Unii Europejskiej*, Warszawa 2009.
- Wróblewski B., *Język prawny i prawniczy*, Kraków 1948.
- Wróblewski J., *Zagadnienia wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959.
- Zieliński M., *Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki*, Warszawa 2002.
- Zirk-Sadowski M., Bekrycht T., *Filozofia prawa a teorie wykładni prawa (wybrane zagadnienia)*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Iuridica” 2017, t. 78.
- Ziemiński Z., *O zwrotach definicyjnych w ustawodawstwie PRL*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Zeszyt Specjalny”, Poznań 1956.

Legal definition of a “beneficiary” of public funds transferred on the basis of a project financing agreement under the cohesion policy

Abstract

Defining a given concept by the legislator may result in consequences exceeding the scope of application of a single legal act. This is undoubtedly the case with the definition of a beneficiary, which was introduced by national legal provisions. On the one hand, it required taking into account concepts that were universal for the entire legal system. On the other hand, it was limited by the regulations that were applicable to the implementation of specific strategic goals set by individual operational programs. The indicated conditions should be taken into account in the process of interpreting the concept of an entity entitled to benefit from EU funds. At the same time, the legislative structure applied required taking into account claims presented by legal scholars and commentators and judicial decisions. The presented views on the definition of the concept of “beneficiary” used in the framework of the cohesion policy

have primarily a descriptive aspect, but they are part of a broader scope of the normative concept of legal interpretation.

Keywords: cohesion policy, project financing agreement, beneficiary, legal definition, interpretation of law

CYTOWANIE

Talaga R., *Definicja legalna „beneficjenta” środków publicznych wydatkowanych w ramach polityki spójności*, „Acta Iuris Stetinensis” 2022, nr 1 (vol. 37), 125–143,
DOI: 10.18276/ais.2022.37-07.