

EWOLUCJA UMOWY O DOFINANSOWANIE PROJEKTU ZE ŚRODKÓW EUROPEJSKICH W POLSKIM SYSTEMIE PRAWNYM

ROBERT TALAGA*

DOI: 10.26399/iusnovum.v13.1.2019.10/r.talaga

1. WPROWADZENIE

W drugiej połowie XX wieku wśród teoretyków prawa ogromną popularnością cieszyły się „odnowione” koncepcje umowy społecznej¹. Takie poglądy stanowiły emanację sprawiedliwości społecznej, opartej na idei nieograniczonej konkurencji jako jednej z demokratycznych zasad funkcjonowania społeczeństwa². Koncepcja kontraktualizacji życia społecznego została łatwo zaadaptowana w różnych systemach organizacji życia codziennego opartych na współpracy i współżyciu racjonalnie myślących ludzi³. W prosty sposób znalazła ona też swoje odzwierciedlenie w prawie europejskim. Polskie organy administracji stosując prawo unijne coraz częściej zaczęły również korzystać z konsensualnych form działania⁴. Jedną z nich jest umowa o dofinansowanie przedsięwzięcia ze środków publicznych, która ma na celu finansowe wsparcie określonych przedsięwzięć w ramach określonej strategicznie polityki państwa⁵. Na jej podstawie możliwe jest wsparcie przedsięwzięć wpisujących się w realizację określonych programów operacyjnych współfinanso-

* dr, starszy referendarz sądowy w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Poznaniu; e-mail: r.talaga@wsa.poznan.pl

¹ W. Osiatyński, *Ewolucja amerykańskiej myśli społecznej i politycznej*, Warszawa 1983.

² J. Rawls, *Teoria sprawiedliwości*, PWN, Warszawa 1994.

³ R. Nozick, *Anarchia, państwo i utopia*, Wydawnictwo Aletheia, Warszawa 2010.

⁴ K. Scheuring, *Stosowanie prawa wspólnotowego przez organy administracyjne państw członkowskich*, Ars Boni et Aequi, Poznań 2008, s. 84 i następne.

⁵ A. Zybala, *Polityki publiczne. Doświadczenia w tworzeniu i wykonywaniu programów publicznych w Polsce i innych krajach. Jak działa państwo, gdzie zmierza/chce/musi rozwiązać zbiorowe problemy swoich obywateli?*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2012, s. 19 i następne.

wanie ze środków europejskich⁶. Taka umowa została uregulowana w szeregu przepisów określających zasady funkcjonowania finansów publicznych. Mimo to może ona zawierać odesłania do zastosowania innych regulacji określających warunki udzielonego dofinansowania ze środków publicznych. W wielu przypadkach nawet bez takiego odesłania, bezpośrednie zastosowanie znajdują po prostu przepisy powszechnie obowiązujące⁷. Takie regulacje zawarte w innych ustawach, mogą być stosowane w pierwszej kolejności do umowy o dofinansowanie jako przepisy o charakterze szczególnym, albo znajdować zastosowanie równoczesne jako uzupełnienie bądź rozwinięcie regulacji zawartych w ustawie o finansach publicznych.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie ewolucji jaką w polskim systemie prawnym przeszła umowa o dofinansowanie projektu. Przeprowadzona analiza objęła zarówno przepisy, które miały jak i mają zastosowanie do umowy o dofinansowanie. W pierwszej kolejności zaprezentowano dynamikę zmieniających się źródeł dostępnych środków europejskich jakie mogą być przedmiotem zawarcia umowy o dofinansowanie realizacji indywidualnego projektu. Następnie zwrócono uwagę na szczególnie sposób określenia przez ustawodawcę zakresu zastosowania umowy o dofinansowanie w odniesieniu do szczególnie określonych spraw. Analiza powyższych kwestii dotyczących umowy o dofinansowanie ma ułatwić zrozumienie jej istoty i specyficznych uwarunkowań, jakie są związane z praktyką jej stosowania.

2. FUNDUSZE EUROPEJSKIE JAKO ŚRODKI PUBLICZNE W POLSKIM BUDŻECIE

Stowarzyszenie Polski z Unią Europejską rozpoczęło okres zbliżania ustawodawstwa krajowego do regulacji zawartych w prawie unijnym. Wprowadzane zmiany dotyczyły również kwestii finansów państwa. Ustawa z dnia 5 stycznia 1991 roku Prawo budżetowe⁸ została zastąpiona ustawą z dnia 26 listopada 1998 roku o finansach publicznych⁹. Nowa regulacja uwzględniła, że środkami publicznymi stały się również środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej¹⁰. Do tej kategorii środków zaliczono między innymi: środki przeznaczone na realizację programów przedakcesyjnych; środki pochodzące z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności; oraz środki Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej „Sekcja Gwarancji”¹¹. Od samego początku ustawodawca uwzględnił specyfikę dystrybucji środków unijnych przeznaczonych na realizację Wspólnej Polityki Rolnej¹².

⁶ W. Schenk, *EC grant management as a challenge for European administrative law*, [w:] O. Jansen, B. Schöndorf-Haubold (red.), *The European composite administration*, Intersentia, Cambridge–Antwerp–Portland 2011, s. 383–406.

⁷ E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2007, s. 99.

⁸ Dz.U. z 1991 r. Nr 4, poz. 18.

⁹ Dz.U. z 1998 r. Nr 155, poz. 1014, dalej jako u.f.p. z 1998 roku.

¹⁰ Art. 3 ust. 1 pkt 2 u.f.p. z 1998 roku.

¹¹ Art. 3 ust. 3 u.f.p. z 1998 roku.

¹² S. Szumski, *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2007, s. 177.

Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej odpowiadał za finansowanie wspólnej organizacji rynków rolnych (Sekcja Gwarancji) oraz finansowanie zmian strukturalnych w rolnictwie (Sekcja Orientacji)¹³. Identyczne rozwiązanie zostało wprowadzone w ustawie z 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych¹⁴. Do kategorii środków publicznych zaliczono również środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej¹⁵. Do tej kategorii środków ponownie zaliczono: środki przeznaczone na realizację programów przedakcesyjnych; środki pochodzące z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności; środki Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnych „Sekcja Gwarancji”¹⁶. W ramach procesu przystosowania krajowego systemu prawnego do kolejnych wymogów unijnych, katalog środków publicznych uległ zmianie w zakresie określenia środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. W pierwszej kolejności ustawodawca oprócz środków Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej „Sekcja Gwarancji”, wyszczególnił również środki Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji, oraz środki Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich¹⁷. Następnie ustawodawca wyróżnił obok funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności także środki pochodzące z Europejskiego Funduszu Rybołówstwa¹⁸. Takie rozwiązanie uwzględniało okres przejściowy ze względu na zmianę zasad finansowania Wspólnej Polityki Rolnej oraz Polityki Spójności po 2006 roku, które spowodowały, że Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej przestał pełnić funkcję funduszu strukturalnego i został zlikwidowany¹⁹. Jego miejsce zajęły dwa fundusze. Jednym z nich stał się Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji (EFRG)²⁰, który odpowiadał za zadania wcześniej realizowane przez Sekcję Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej. Natomiast drugim stał się Europejski Fundusz

¹³ A. Jurcewicz, *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej*, [w:] P. Czachowski (red.), *Prawo rolne*, LexisNexis, Warszawa 2013, s. 74 i następn.

¹⁴ Dz.U. z 2005 r. Nr 249, poz. 2104, dalej jako u.f.p. z 2005 roku.

¹⁵ Art. 5 ust. 1 pkt 2 u.f.p. z 2005 roku.

¹⁶ Art. 5 ust. 3 pkt 1–4 u.f.p. z 2005 roku.

¹⁷ Art. 5 ust. 3 pkt 3 lit. a–c u.f.p. z 2005 roku – zmiana wprowadzona z dniem 16 października 2006 r. z uwagi na treść art. 15 pkt 1 ustawy z dnia 22 września 2006 roku o uruchamianiu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej przeznaczonych na finansowanie wspólnej polityki rolnej (Dz.U. z 2006 r., Nr 187, poz. 1381).

¹⁸ Art. 5 ust. 3 pkt 2 u.f.p. z 2005 roku – zmiana wprowadzona od 29 grudnia 2006 r. z uwagi na treść art. 1 pkt 3 lit. b) tiret drugie ustawy z dnia 8 grudnia 2006 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2006 r. Nr 249, poz. 1832).

¹⁹ B. Schöndorf-Haubold, *Die Strukturfonds der Europäischen Gemeinschaft. Recht formen und Verfahren europäischer Verbundverwaltung*, Verlag C.H. Beck, München, 2005, s. 73–76; E. Tomkiewicz, *Polityka rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013 (perspektywy na tle dotychczasowej ewolucji ustawodawstwa)*, „Studia Iuridica Agraria” 2007, t. 6, s. 23 i następn.

²⁰ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 roku w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej (Dz. Urz. UE z 2005 roku, L 209, s. 1); rozporządzenie Rady (WE) nr 320/2006 z dnia 20 lutego 2006 roku ustanawiające tymczasowy system restrukturyzacji przemysłu cukrowniczego we Wspólnocie i zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1290/2005 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej (Dz. Urz. UE z 2006 roku, L 58, s. 42–50).

Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)²¹, który odpowiadał za wcześniejsze zadania Sekcji Orientacji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej na rzecz zmian strukturalnych (w tym zrównoważonego rozwoju) na terenach wiejskich²². Ten drugi instrument finansowy wcześniej realizował Politykę Spójności²³, natomiast po reformie stał się instrumentem Wspólnej Polityki Rolnej²⁴. Jednocześnie Wspólna Polityka Rybołówstwa²⁵, która dotychczas była realizowana ze środków przeznaczonych na rolnictwo, zaczęła być finansowana z wyodrębnionego Europejskiego Funduszu Rybołówstwa²⁶. W konsekwencji ustawodawca krajowy zastąpił katalog „środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej” zbiorczą nazwą „środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielonej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA)”. Taka zmiana rozszerzyła zakres możliwych do wykorzystania źródeł zagranicznych środków finansowych zaliczanych do krajowych środków publicznych²⁷. Umożliwiono w ten sposób zaliczenie do środków publicznych także środków zagranicznych niepochodzących z budżetu unijnego, ale możliwych do wykorzystania w ramach krajowego budżetu z tytułu realizacji umów międzynarodowych jako „niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielonej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA)”²⁸. Dotyczyło to środków finansowych pochodzących z Norweskiego Mechanizmu Finansowego, Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego, Szwajcarskiego Mechanizmu Finansowego²⁹. Ten ostatni instrument finansowy został następnie zastąpiony przez Szwajcarsko-Polski

²¹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 roku w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz. Urz. UE L 277 z 21.10.2005 r., s. 1).

²² M. Szewczak, *Administracyjno-prawne aspekty realizacji Wspólnej Polityki Rolnej w Polsce*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2008, s. 48–50. J. Rowiński, *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, „Wspólnoty Europejskie”* 2008, Nr 3, s. 23–29.

²³ M. Schäfers, *Die Kohäsionpolitik der Europäischen Gemeinschaft*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden Baden 1993, s. 23; E. Małuszyńska, *Polityka Spójności Unii Europejskiej. Cele i problemy oceny, „Przegląd Zachodni”* 2011, Nr 3, s. 159–179.

²⁴ Instrumenty finansowe w ramach wspólnej polityki rolnej zostały ukierunkowane na wsparcie regionów krajów członkowskich o strukturze typowo rolniczej, zrównoważony rozwój sektorów rolnictwa i leśnictwa, poprawę stanu środowiska poprzez rozwój przedsiębiorczości i turystyki, poprawę ich konkurencyjności, a w konsekwencji wzrost zatrudnienia oraz rozbudowę infrastruktury – por. M. Klimowicz, *Fundusze strukturalne oraz Fundusz Spójności w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, CeDeWu.pl, Wydawnictwa Fachowe, Warszawa 2010, s. 59.

²⁵ J. McCormick, *Zrozumieć Unię Europejską*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010, s. 280–281.

²⁶ P. Trzpis, *Wspólna Polityka Rybacka Unii Europejskiej, „Rocznik Integracji Europejskiej”* 2007, nr 1, s. 137 i następane.

²⁷ Art. 5 ust. 1 pkt 2 u.f.p. – zmiana wprowadzona od 29 grudnia 2006 r. z uwagi na treść art. 1 pkt 3 lit. a) ustawy z dnia 8 grudnia 2006 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2006 r. Nr 249, poz. 1832).

²⁸ 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*, Springer Cham, Heidelberg–New York–Dordrecht–London, 2015, s. 95 i następane.

²⁹ Art. 5 ust. 3 pkt 3a lit. a, b, c u.f.p. z 2005 roku.

Program Współpracy³⁰. Natomiast szczegółowy wykaz środków publicznych niezaliczanych do kategorii środków pochodzących z EFTA z uwzględnieniem źródła ich pochodzenia, przeznaczenia oraz ich beneficjentów mógł być określany przez Radę Ministrów³¹.

Wymienione środki publiczne pochodzące ze źródeł zagranicznych były początkowo wydatkowane w polskim systemie prawnym przy odpowiednim zastosowaniu przepisów określających zasady rozliczania przewidziane dla dotacji z budżetu państwa. Takie rozwiązanie stosowane przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej było stosowane również w pierwszych latach po akcesji³². W tych przypadkach odnosiło się ono do środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, niepodlegających zwrotowi, innych niż pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz środków przeznaczonych na realizację programów przedakcesyjnych; a także środków pochodzących z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności oraz innych środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej (z wyłączeniem tych przeznaczonych na realizację Wspólnej Polityki Rolnej), a także środków przeznaczonych na współfinansowanie programów i projektów realizowanych z tych środków. Wiele kwestii uporządkowano dopiero w trakcie przygotowań do funkcjonowania finansów krajowych w pierwszym pełnym okresie programowania unijnego budżetu tj. w latach 2007–2013. Jednoznacznie zastrzeżono, że wydatkowanie zagranicznych środków finansowych³³ musiało być związane z realizacją celów określonych w umowie międzynarodowej, bądź przepisach odrębnych lub deklaracji dawcy³⁴. W praktyce mogły być one wykorzystane w sposób określony przez parlament, a więc na: 1) finansowanie wydatków związanych z realizacją programów lub projektów finansowanych z udziałem funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Rybołówstwa; 2) dotacje rozwojowe dla jednostek sektora finansów publicznych oraz innych podmiotów, będących beneficjentami tych środków, a także dla podmiotów, którym została powierzona realizacja takich zadań³⁵; 3) finansowanie Wspólnej Polityki Rolnej zgodnie z odrębnymi przepisami³⁶. Jeszcze bardziej porządkujący charakter miały zmiany wprowadzone wraz

³⁰ Zmiana wprowadzona z dniem 20 grudnia 2008 r. z uwagi na treść art. 5 pkt 1 ustawy z dnia 7 listopada 2008 roku o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (Dz.U. z 2008 r. Nr 216, poz. 1370).

³¹ Art. 5 ust. 4 u.f.p. z 2005 roku.

³² Art. 30a u.f.p. z 1998 roku, art. 202 u.f.p. z 2005 roku.

³³ Takie pojęcie odnosi się do środków europejskich obejmujących: środki pochodzące z funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Rybołówstwa; środki Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej „Sekcja Gwarancji”, Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji, Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich; a także środki niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielonej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA): Norweskiego Mechanizmu Finansowego, Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego, Szwajcarskiego Mechanizmu Finansowego (zastąpiony przez Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy) oraz inne środki zagraniczne.

³⁴ Art. 202 ust. 1 u.f.p. z 2005 roku.

³⁵ Zmiana wprowadzona z dniem 18 sierpnia 2007 roku z uwagi na treść art. 2 ustawy z dnia 29 czerwca 2007 roku o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz ustawy o finansach publicznych (Dz.U. z 2007 r. Nr 140, poz. 984).

³⁶ Art. 202 ust. 2 u.f.p. z 2005 roku.

z wejściem życie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych³⁷. W efekcie nastąpiło dalsze uproszczenie, a zarazem uelastycznienie źródeł finansowania projektów, ze względu na ogólne określenie, że środkami publicznymi są między innymi środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) oraz inne środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi³⁸.

Wielość potencjalnych źródeł transferu środków zagranicznych wpływających do krajowego budżetu w najlepszy sposób świadczy o ich znaczeniu i potrzebie należytego uregulowania procedur ich wydatkowania. Taka sytuacja wymusiła wprowadzenie szczególnych form działania administracji publicznej na potrzeby wydatkowania środków zagranicznych zgodnie z ich przeznaczeniem w ramach określonych przez krajowy system prawny. Wprowadzone w tym celu przepisy krajowe tylko częściowo miały charakter wspólny dla środków zagranicznych (głównie europejskich) z jakich można finansować realizację działań rozwojowych kraju. W tym względzie rozpoczęto wprowadzanie regulacji szczególnych na potrzeby dystrybucji środków europejskich przeznaczonych na określone cele, które uwzględniały specyfikę prowadzonej polityki dotyczącej np. rozwoju regionów, rolnictwa czy ochrony środowiska³⁹.

3. UMOWA O DOFINANSOWANIE W POLSKIM SYSTEMIE PRAWNYM

Zagraniczne środki finansowe jakie zaczęły wpływać do krajowego budżetu spowodowały, że przewidziano dla organów administracji różne formy ich wydatkowania (zarówno o charakterze władczym jak i niewładczym). W przeważającej mierze ustawodawca zdecydował się na konsensualną formę dystrybucji środków unijnych⁴⁰. To właśnie umowa miała określać szczegółowe warunki wykorzystania i rozliczenia przyznanych środków pochodzących z budżetu unijnego na podstawie u.f.p. z 1998 roku⁴¹. Nie została ona jednak przewidziana dla środków Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej „Sekcja Gwarancji”, a więc dla środków przeznaczonych na dopłaty bezpośrednie dla rolników, które przyznawano w formie decyzji administracyjnej. W ten sposób w krajowym systemie prawnym zróżnicowano formy działania administracji odnoszące się do wydatkowania środków europejskich na potrzeby rolnictwa. Taki dualizm był również utrzymany w latach późniejszych. Identyczne rozwiązanie zostało wprowadzone w u.f.p. z 2005 roku. Także w tym przypadku ustawodawca przewidział konsensualną formę dystrybucji

³⁷ Dz.U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240, t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 885, dalej jako u.f.p. z 2009 roku.

³⁸ Art. 5 ust. 1 pkt 2–3 u.f.p. z 2009 roku.

³⁹ M. Świstak, J.W. Tkaczyński, *Wybrane polityki publiczne Unii Europejskiej. Stan i perspektywy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2015, s. 57–98; 127–164, 253–283.

⁴⁰ J. Wyporska-Frankiewicz, *Publicznoprawne formy działania administracji o charakterze dwustronnym*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 58.

⁴¹ Art. 30b. ust. 1 u.f.p. z 1998 roku.

środków unijnych przeznaczonych na realizację Polityki Spójności. To umowa miała bowiem określać szczegółowe warunki wykorzystania i rozliczenia przyznanych środków pochodzących z budżetu unijnego⁴². Takiej formy dystrybucji środków unijnych ponownie nie przewidziano dla środków z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnych „Sekcja Gwarancji”, które w ramach tego samego okresu programowania unijnego budżetu były objęte odrębnym krajowym reżimem prawnym. Takie rozwiązanie o charakterze ogólnym (niemalże ramowym) funkcjonowało prawie do końca 2006 roku⁴³.

Przygotowania do wdrażania kolejnego okresu programowania unijnego budżetu 2007–2013 spowodowały, że rozpoczęto proces przystosowania krajowego systemu prawnego do realizacji programów operacyjnych w zgodzie z regulacjami prawa unijnego. Przede wszystkim zmieniono podstawę prawną dystrybucji funduszy unijnych⁴⁴. Istotę wprowadzanych zmian stanowiło zdefiniowanie, że to „umowa” zawarta przez dysponenta środków z beneficjentem dotacji rozwojowej określa szczegółowe warunki jej przekazywania i wykorzystania⁴⁵. Dotacje rozwojowe były dystrybuowane (w formie zaliczki lub zwrotu poniesionych wydatków) na realizację określonego programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków, pochodzących z funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Rybołówstwa⁴⁶. Natomiast od 2008 roku w ramach dotacji rozwojowej mogły być przekazywane również wspomniane już niepodlegające zwrotowi środki pomocowe z państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu – EFTA⁴⁷.

Ustawodawca wyraźnie zaznaczył, że taka umowa powinna zawierać istotne elementy składowe⁴⁸, które z czasem ulegały rozszerzeniu i modyfikacji, co zostało wymuszone praktycznymi problemami, jakie pojawiły się w zakresie jej stosowania. Przede wszystkim dotyczyło to obowiązku określenia zasad rozliczania odsetek bankowych od przekazanych środków dotacji rozwojowej w formie zaliczki⁴⁹. Ponadto zmodyfikowano już istniejące elementy umowy. Po pierwsze, umożliwiono wprowadzanie postanowień dotyczących harmonogramu dokonywania wydatków

⁴² Art. 203 ust. 1 u.f.p. z 2005 roku.

⁴³ Zmiana wprowadzona z dniem 29 grudnia 2006 roku z uwagi na treść art. 1 pkt 65 ustawy z dnia 8 grudnia 2006 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2006 r. Nr 249, poz. 1832).

⁴⁴ Dotychczasową funkcję art. 203 u.f.p. z 2005 roku zastąpił zmodyfikowany art. 209 u.f.p. z 2005 roku.

⁴⁵ Art. 209 ust. 1 u.f.p. z 2005 roku – zmiana wprowadzona z dniem 29 grudnia 2006 roku z uwagi na treść art. 1 pkt 65 ustawy z dnia 8 grudnia 2006 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2006 r. Nr 249, poz. 1832).

⁴⁶ Art. 202 ust. 3 u.f.p. z 2005 roku.

⁴⁷ Art. 202 ust. 3 u.f.p. z 2005 roku – zmiana wprowadzona z dniem 20 grudnia 2008 roku z uwagi na treść art. 5 pkt 9 ustawy z dnia 7 listopada 2008 roku o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (Dz.U. z 2008 r. Nr 216, poz. 1370).

⁴⁸ Art. 209 ust. 2 u.f.p. z 2005 roku.

⁴⁹ Art. 209 ust. 2 pkt 3a u.f.p. z 2005 roku – zmiana wprowadzona z dniem 20 grudnia 2008 r. z uwagi na treść art. 5 pkt 13 lit. a) tiret drugie ustawy z dnia 7 listopada 2008 roku o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (Dz.U. z 2008 r. Nr 216, poz. 1370).

w ramach programu lub zadania, niekoniecznie co kwartał, ale obejmującego okres co najmniej jednego kwartału⁵⁰. Po drugie, umożliwiono wprowadzanie warunków rozwiązania umowy z innych przyczyn niż nieprawidłowości występujące w trakcie realizacji programu lub projektu. Taka sytuacja dotyczyła jednak tylko takich przyczyn (w tym również nieprawidłowości), które zostały przez strony wyraźnie określone, a ich charakter uniemożliwiał lub czynił niecelowym dalszą realizację postanowień umowy⁵¹.

Bardzo podobne rozwiązanie zostało wprowadzone w kolejnej ustawie o finansach publicznych, zgodnie z którą szczegółowe warunki dofinansowania projektu miała określać umowa o dofinansowanie projektu.⁵² W tym przypadku istotne było odstępianie od bezwzględnego określenia jakie elementy powinna zawierać umowa, na rzecz określenia, jakie elementy powinna „w szczególności” zawierać umowa o dofinansowanie⁵³. Tym samym katalog elementów z jakich składa się umowa o dofinansowanie przestał być zamknięty i stał się otwarty⁵⁴. Strony umowy o dofinansowanie przynajmniej teoretycznie uzyskały możliwość wprowadzania dodatkowych elementów dla uwzględnienia specyfiki planowanego przedsięwzięcia i lepszego zabezpieczenia jego wykonania. Takie rozwiązanie teoretycznie zwiększyło zakres swobody kontraktowania udzielanego dofinansowania⁵⁵. W praktyce bowiem o wszystkich elementach takiej umowy decyduje organ administracji, który jednostronnie proponuje jej treść (np. określając jej wzór w ogłoszeniu o konkursie na dofinansowanie). Wcześniej taką metodę regulacji zastosowano w przypadku finansowego wsparcia inwestycji⁵⁶. W przypadku umowy o dofinansowanie ustawodawca zdecydował się jednak na rozszerzenie zakresu jej obowiązkowych elementów⁵⁷ – patrz tabela.

⁵⁰ Art. 209 ust. 2 pkt 2 u.f.p. z 2005 roku – zmiana wprowadzona z dniem 20 grudnia 2008 r. z uwagi na treść art. 5 pkt 13 lit. a) tiret pierwsze ustawy z dnia 7 listopada 2008 roku o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (Dz.U. z 2008 r. Nr 216, poz. 1370).

⁵¹ Art. 209 ust. 2 pkt 7 u.f.p. z 2005 roku – zmiana wprowadzona z dniem 20 grudnia 2008 r. z uwagi na treść art. 5 pkt 13 lit. a) tiret trzecie ustawy z dnia 7 listopada 2008 roku o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (Dz.U. z 2008 r. Nr 216, poz. 1370).

⁵² Art. 206 ust. 1 u.f.p. z 2009 roku.

⁵³ Art. 206 ust. 2 u.f.p. z 2009 roku.

⁵⁴ M. Humel-Maciewiczak, A. Nowak-Far, *Środki europejskie i inne środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, niepodlegające zwrotowi*, [w:] W. Misiąg (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2015, s. 680.

⁵⁵ R. Szczepaniak, *Swoboda umów w sektorze publicznym* [w:] Z. Kuniewicz, D. Sokołowska (red.), *Prawo kontraktów*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 425–450.

⁵⁶ W przypadku wsparcia finansowego ustawodawca określił, że umowa zawarta przez ministra właściwego do spraw gospodarki z przedsiębiorcą miała określać zobowiązania przedsiębiorcy, w tym w szczególności lokalizację, wartość inwestycji, harmonogram realizacji projektu inwestycyjnego, nazwę zakupionej technologii oraz liczbę zatrudnionych, a także wielkość i przeznaczenie wsparcia finansowego oraz zasady rozliczania wsparcia i przyczyny ewentualnego zwrotu udzielonego wsparcia – por. art. 12. ust. 1 ustawy z 20 marca 2002 r. o finansowym wspieraniu inwestycji (Dz.U. Nr 41 poz. 363 ze zm.).

⁵⁷ Art. 206 ust. 2 u.f.p. z 2009 roku.

Tabela. Istotne elementy umowy od finansowanie określone w ustawie o finansach publicznych z 2005 roku oraz w ustawie o finansach publicznych z 2009 roku

U.f.p. z 2005 roku (art. 209 ust. 2)	U.f.p. z 2009 roku (art. 206 ust. 2)
1) opis przedsięwzięcia, w tym cel, na jaki przyznano środki, i termin jego realizacji;	1) opis projektu lub zadania, w tym cel, na jaki przyznano środki, i termin jego realizacji;
2) kwartalny harmonogram dokonywania wydatków w ramach programu lub projektu;	2) harmonogram dokonywania wydatków, obejmujący okres co najmniej jednego kwartału;
3) wysokość środków przyznanych beneficjentowi i tryb przekazywania tych środków;	3) wysokość przyznanych środków;
4) zobowiązanie do poddania się kontroli przez beneficjenta i tryb kontroli realizacji przedsięwzięcia;	4) zobowiązanie do poddania się kontroli i tryb kontroli realizacji projektu lub zadania;
5) termin i sposób rozliczenia przyznanych środków;	4a) zobowiązanie do stosowania wytycznych ^a ;
6) formy zabezpieczeń należytego wykonania przez beneficjenta zobowiązań wynikających z umowy;	5) termin i sposób rozliczenia projektu oraz ewentualnych zaliczek;
7) warunki rozwiązania umowy ze względu na nieprawidłowości występujące w trakcie realizacji programu lub projektu;	6) formy zabezpieczeń należytego wykonania zobowiązań wynikających z umowy;
8) warunki i terminy zwrotu środków nieprawidłowo wykorzystanych lub pobranych w nadmiernej wysokości lub w sposób nienależny;	7) warunki rozwiązania umowy ze względu na nieprawidłowości występujące w trakcie realizacji projektu;
9) inne postanowienia wynikające z przepisów wspólnotowych lub krajowych	8) warunki i terminy zwrotu środków nieprawidłowo wykorzystanych lub pobranych w nadmiernej wysokości lub w sposób nienależny

^a Ustawodawca zawarł w tym zakresie wyraźne odesłanie do wytycznych, o których mowa w art. 2 pkt 32 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (Dz.U. poz. 1146), a także wytycznych, o których mowa w art. 134a pkt 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (Dz.U. z 2013 r. poz. 182, ze zm.) w zakresie programu finansowanego z udziałem środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym – por. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 223/2014 z dnia 11 marca 2014 roku w sprawie Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym (Dz. Urz. UE z 2014 roku, L 72, s. 1).

Początkowo ustawodawca posługiwał się ogólnym pojęciem umowy zawierającej warunki wykorzystania i rozliczenia pomocy przyznanych beneficjentom na gruncie prawa finansowego⁵⁸. Z czasem jednak zdecydowanie wyszczególniono nazwę przed-

⁵⁸ Art. 30b ust. 1 u.f.p. z 1998 r., a następnie art. 203 [później art. 209] u.f.p. z 2005 r.

miotowej umowy wskazując, że dotyczy ona udzielenia dofinansowania ze środków publicznych⁵⁹. Pod względem legislacyjnym zachowano jednak całkowitą swoistą ciągłość z określeniami jakie już wcześniej funkcjonowały w krajowym porządku prawnym. Umowa o dofinansowanie została bowiem wprowadzona w miejsce poprzednio obowiązujących rozwiązań. Ponadto ustawodawca w sposób wyraźny użył samodzielnego określenia tego rodzaju umowy nazywając ją „umową o dofinansowanie” nie tylko w ustawie o finansach publicznych, ale także i w innych ustawach. W przypadku umowy istotne pozostało również wyodrębnienie zespołu przepisów jakie znalazły do niej zastosowanie⁶⁰. W praktyce oprócz zespołu przepisów przewidzianych dla umowy o dofinansowanie w ustawie o finansach publicznych powstała również konieczność stosowania wszystkich aktów prawnych, do których odsyła u.f.p., a także przepisów kodeksu cywilnego, które znajdują zastosowanie, bez względu na bezpośrednie odesłanie zawarte w innych aktach prawnych czy samej umowie⁶¹. Szczególne znaczenie w przypadku umowy o dofinansowanie posiadają jej elementy, które zostały wyszczególnione przez ustawodawcę. W tym względzie można uznać, że mamy do czynienia z istotnymi elementami umowy (*essentialia negotii*), które kształtują jej swoisty charakter. Określony w ten sposób zakres takiej umowy nie ma jednak charakteru wyczerpującego, co powoduje, że istnieje możliwość wprowadzenia dodatkowych postanowień do takiego kontraktu. Z uwagi na konstrukcję wprowadzonego unormowania oraz brak ustawowego zdefiniowania przedmiotu takiej umowy pojawiły się poglądy, że w tym przypadku mamy do czynienia z elementami, które stanowią tylko *quasi essentialia negotii* stosunku prawnego łączącego organ administracji z beneficjentem przekazywanych środków publicznych⁶². Jakkolwiek by nie kwalifikować ustawowo wyszczególnionych elementów takiej umowy, nie zmienia to faktu, że nie brak jest nieograniczonej swobody w zakresie ukształtowania stosunku prawnego dotyczącego publicznego dofinansowania określonego przedsięwzięcia. Jednocześnie wskazane cechy umowy, na podstawie której przekazywane jest dofinansowanie podmiotom korzystającym ze środków publicznych na podstawie u.f.p. pozwalają na jej zakwalifikowanie do tzw. umów nazwanych w świetle kryteriów stawianych takiej w nauce prawa cywilnego (*contractus nominatus*)⁶³. Wprawdzie można porównywać

⁵⁹ Art. 206 ust. 1 u.f.p. z 2009 r.

⁶⁰ Z. Radwański, *Teoria umów*, PWN, Warszawa 1977, s. 222.

⁶¹ Takie uszczegółowienie regulacji dotyczących zawieranej umowy zostało zawarte również w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1307, 1669) oraz w ustawie z dnia 11 lipca 2014 roku o zasadach realizacji programów operacyjnych polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1307 ze zm.).

⁶² R. Poźdźnik, *Ocena i wybór projektów do dofinansowania z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności*, Wydawnictwo Sejmowe, 2013, s. 199.

⁶³ W literaturze wyróżnia się sześć przesłanek zakwalifikowania określonej umowy jako umowy nienazwanej: 1) istnienie ważnej prawnie umowy 2) brak jej nazwania; 3) brak określenia jej istotnych elementów (*essentialia negotii*) w przepisach powszechnie obowiązujących; 4) brak podobieństwa do umowy nazwanej; 5) określenie stron umowy oraz ich praw i obowiązków; 6) zgodność umowy z porządkiem prawnym – por. W.J. Katner, *Pojęcie umowy nienazwanej*, „Studia Prawa Prywatnego” 2009, Nr 1. s. 1–18; J. Skąpski, *Zobowiązania. Część ogólna* [w:] S. Grzybowski, J. Skąpski, S. Wójcik, *Zarys Prawa Cywilnego*, Warszawa 1988, s. 170–171;

taką umowę o dofinansowanie do umowy darowizny, ale nie można w żaden sposób stwierdzić, że w tym przypadku mamy do czynienia z taką samą umową. Bardziej uzasadnione wydaje się przyjęcie, że w polskim systemie prawnym ustawodawca w sposób świadomy wprowadził pewne elementy wspólne dla pewnej grupy umów dotyczących realizacji programów operacyjnych wdrażanych w poszczególnych okresach programowania unijnego budżetu, na co wskazują dotychczasowe zmiany legislacyjne. Mianowicie ustawodawca nowelizując obowiązujące regulacje dotyczące wdrażania polityki spójności wprost posłużył się nazwą „umowa o dofinansowanie projektu”⁶⁴. Poza tym taka rozszerzona nazwa umowy jest utrwalana w praktyce przez stosujące ją organy administracji, zajmujące się dystrybucją środków publicznych przeznaczonych na realizację programów operacyjnych.

4. PODSUMOWANIE

W ostatnich dwóch dekadach do polskiego systemu prawnego została wprowadzona umowa, na podstawie której dochodzi do przekazania środków publicznych na realizację określonego przedsięwzięcia. Zarówno ustawodawca krajowy jak i unijny określili strony takiej umowy oraz ich zasadnicze prawa i obowiązki. Jednocześnie ustawodawca krajowy określił istotne elementy takiej umowy, które mają charakter bezwzględny i nie mogą zostać zmienione postanowieniami stron. Pozostaje to związane ze specyficznym zobowiązaniem organu do przekazania środków publicznych na realizację określonego przedsięwzięcia współfinansowanego ze środków europejskich oraz specyficznym zobowiązaniem beneficjenta do realizacji projektu zgodnie warunkami określonymi w umowie. W efekcie wyszczególnione zostały istotne oraz charakterystyczne elementy określające specyfikę umowy, której przedmiotem jest dofinansowanie projektu wpisującego się w realizację określonego programu operacyjnego. Regulacje ustawowe nie mają jednak charakteru wyłącznego (ze względu na użyte określenie „w szczególności”), co oznacza, że strony umowy mogą zawierać w niej dodatkowe postanowienia regulujące wzajemne stosunki. Mimo że takie umowy od samego początku ich wprowadzenia do systemu prawnego są zawierane na podstawie przepisów prawa publicznego, nie miało to wpływu na ich charakter prawny w polskim systemie prawnym⁶⁵. Wobec pewnego zakresu swobody w regulacji wzajemnych praw i obowiązków oraz braku regulacji umożliwiających przypisanie takim umowom charakteru publicznoprawnego uznawano, że mają one charakter cywilnoprawny⁶⁶. Mimo to umowa

A. Doliwa, *Zobowiązania*, Warszawa 2012, s. 47; A. Brzozowski [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 5, 2013, rozdz. V, Nb 46.

⁶⁴ Art. 21 ust. 4, art. 26 ust. 1 pkt 5, art. 27 ust. 1 pkt 4, art. 28 ust. 2, art. 29 ust. 2 pkt 10, ust. 4, art. 30, art. 30a ust. 1 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju; art. 2 pkt 26, art. 52, art. 52a ustawy o zasadach realizacji programów operacyjnych polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020.

⁶⁵ Wyrok SN z dnia 11 maja 2012 roku, sygn. akt II CSK 545/11, OSP 2014, Nr 2, z głosem R. Szczepaniaka.

⁶⁶ Postanowienie NSA z dnia 10 lutego 2010 roku, sygn. akt II GSK 86/10, Lex nr 663509; postanowienie NSA z dnia 13 października 2010 roku, sygn. akt II GSK 844/09, Lex nr 573545.

o dofinansowanie projektu nie została wprowadzona i uregulowana w kodeksie cywilnym, co nie miało wpływu na jej charakter prawny. Jednocześnie wobec braku bezpośredniego wyłączenia należało przyjąć, że w zakresie nieuregulowanym przepisami zawartymi w ustawach o charakterze publicznoprawnym, także do umowy o dofinansowanie znajdują zastosowanie przepisy kodeksu cywilnego⁶⁷. W efekcie spory dotyczące realizacji praw i obowiązków stron wynikających z umów o dofinansowanie projektów ze środków europejskich podlegają rozpoznaniu przez sądy cywilne⁶⁸. W określonym ustawowo kształcie umowa o dofinansowanie wykazywała pewne podobieństwo do umowy darowizny. Ze względu na specyficzne relacje stron umowy o dofinansowanie oraz jej charakterystyczne elementy określone ustawowo można przyjąć, że uzyskała ona swój oryginalny charakter odróżniający ją od innych umów nazwanych⁶⁹. Co więcej, należałoby uznać, że taka umowa przekazująca dofinansowanie do realizacji określonego projektu, w trakcie kolejnych zmian wprowadzanych przez ustawodawcę, zmieniała swój status z umowy nienazwanej na umowę nazwaną⁷⁰. W ten sposób umowa o dofinansowanie projektu wpisała się w szersze zjawisko rozwoju teorii oraz praktyki stosowania umów w polskim systemie prawa⁷¹. Ponadto wydaje się, że będzie ona podlegać dalszej ewolucji, choćby ze względu na potrzebę zapewnienia należytej ochrony wnioskodawcy ubiegającego się o dofinansowanie jego projektów.

BIBLIOGRAFIA

- Brzozowski A., [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 5, 2013, rozdz. V, Nb 46.
 Doliwa A., *Zobowiązania*, Warszawa 2012, s. 47.
 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*, Springer Cham, Heidelberg–New York–Dordrecht–London 2015.
 Humel-Maciewiczak M., Nowak-Far A., *Środki europejskie i inne środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, niepodlegające zwrotowi*, [w:] W. Misiąg (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2015.

⁶⁷ J. Kuźmicka-Sulikowska, *Klauzule dotyczące stosowania Kodeksu Cywilnego*, [w:] R. Strugała (red.), *Wykładnia umów. Standardowe klauzule umowne*, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2016, s. 428–430.

⁶⁸ Wyrok SN z dnia 6 maja 2011 roku, sygn. akt II CSK 520/10 OSNC 2012, nr 2, poz. 34, Lex nr 1027174; wyrok SN z dnia 11 maja 2012 roku, sygn. akt II CSK 545/11, Lex nr 1229959; wyrok SN z dnia 12 stycznia 2012 roku, sygn. akt IV CSK 287/11, Lex nr 1131135; wyrok SN z dnia 2 grudnia 2011 roku, sygn. akt III CSK 55/11, Lex nr 1084604; postanowienie SN z dnia 16 maja 2012 roku, sygn. akt III CZP 19/12, Lex nr 1212819.

⁶⁹ Szerzej W.J. Katner, [w:] W.J. Katner (red.), *System prawa prywatnego. Prawo zobowiązań – umowy nienazwane*, Warszawa 2010, s. 13.

⁷⁰ W literaturze taki pogląd bez pogłębionej analizy reprezentują: R. Poździk, *Sądowa kontrola oceny projektów finansowanych z funduszy unijnych na przykładzie Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2010, Nr 3, s. 30; R. Poździk, K. Brysiewicz, *Droga sądowa w sprawach związanych z dofinansowaniem projektów z funduszy strukturalnych i funduszu spójności*, „Przegląd Sądowy” 2011, Nr 4, s. 47.

⁷¹ M. Konopacka, *Kamienie milowe w rozwoju historycznym polskiego prawa umów*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, Tom XXXVIII, 2017, s. 309–321.

- Jurcewicz A., *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej*, [w:] P. Czachowski (red.), *Prawo rolne*, LexisNexis, Warszawa 2013.
- Katner W.J., [w:] W.J. Katner (red.), *System prawa prywatnego. Prawo zobowiązań – umowy nienazwane*, Warszawa 2010.
- Katner W.J., *Pojęcie umowy nienazwanej*, „*Studia Prawa Prywatnego*” 2009, Nr 1.
- Klimowicz M., *Fundusze strukturalne oraz Fundusz Spójności w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, CeDeWu.pl, Wydawnictwa Fachowe, Warszawa 2010.
- Konopacka M., *Kamienie milowe w rozwoju historycznym polskiego prawa umów*, „*Gdańskie Studia Prawnicze*”, Tom XXXVIII, 2017.
- Kuźmicka-Sulikowska J., *Klauzule dotyczące stosowania Kodeksu Cywilnego*, [w:] R. Strugała (red.), *Wykładnia umów. Standardowe klauzule umowne*, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2016.
- Malinowska-Misiąg E., Misiąg W., *Finanse publiczne w Polsce*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2007.
- Małuszyńska E., *Polityka Spójności Unii Europejskiej. Cele i problemy oceny*, „*Przegląd Zachodni*” 2011, Nr 3.
- McCormick J., *Zrozumieć Unię Europejską*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010, s. 280–281.
- Nozick R., *Anarchia, państwo i utopia*, Wydawnictwo Aletheia, Warszawa 2010.
- Osiatyński W., *Ewolucja amerykańskiej myśli społecznej i politycznej*, Warszawa 1983.
- Poździk R., *Sądowa kontrola oceny projektów finansowanych z funduszy unijnych na przykładzie Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka*, „*Europejski Przegląd Sądowy*” 2010, Nr 3.
- Poździk R., Brysiewicz K., *Droga sądowa w sprawach związanych z dofinansowaniem projektów z funduszy strukturalnych i funduszu spójności*, „*Przegląd Sądowy*” 2011, Nr 4.
- Poździk R., *Ocena i wybór projektów do dofinansowania z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności*, Wydawnictwo Sejmowe, 2013.
- Radwański Z., *Teoria umów*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1977.
- Rawls J., *Teoria sprawiedliwości*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994.
- Rowiński J., *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013*, „*Wspólnoty Europejskie*” 2008, Nr 3.
- Schäfers M., *Die Kohäsionpolitik der Europäischen Gemeinschaft*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden Baden 1993, s. 23.
- Scheuring K., *Stosowanie prawa wspólnotowego przez organy administracyjne państw członkowskich*, Ars Boni et Aequi, Poznań 2008.
- Schenk W., *EC grant management as a challenge for European administrative law*, [w:] O. Jansen, B. Schöndorf-Haubold (red.), *The European composite administration*, Intersentia, Cambridge–Antwerp–Portland, 2011.
- Schöndorf-Haubold B., *Die Strukturfonds der Europäischen Gemeinschaft. Recht formen und Verfahren europäischer Verbundunverwaltungen*, Verlag C.H. Beck, München 2005.
- Skąpski J., *Zobowiązania. Część ogólna*, [w:] S. Grzybowski, J. Skąpski, S. Wójcik, *Zarys Prawa Cywilnego*, Warszawa 1988.
- Szczepaniak R., *Swoboda umów w sektorze publicznym*, [w:] Z. Kuniewicz, D. Sokołowska (red.), *Prawo kontraktów*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Szewczak M., *Administracyjno-prawne aspekty realizacji Wspólnej Polityki Rolnej w Polsce*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2008, s. 48–50.
- Rowiński J., *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013*, „*Wspólnoty Europejskie*” 2008, Nr 3.

- Szumski S., *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2007.
- Świstak M., Tkaczyński J.W., *Wybrane polityki publiczne Unii Europejskiej. Stan i perspektywy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2015.
- Tomkiewicz E., *Polityka rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013 (perspektywy na tle dotychczasowej ewolucji ustawodawstwa)*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2007, t. 6.
- Trzpis P., *Wspólna Polityka Rybacka Unii Europejskiej*, „*Rocznik Integracji Europejskiej*” 2007, nr 1.
- Wyporska-Frankiewicz J., *Publicznoprawne formy działania administracji o charakterze dwustronnym*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Zybała A., *Polityki publiczne. Doświadczenia w tworzeniu i wykonywaniu programów publicznych w Polsce i innych krajach. Jak działa państwo, gdzie zmierza/chce/musi rozwiązać zbiorowe problemy swoich obywateli?*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2012.

EWOLUCJA UMOWY O DOFINANSOWANIE PROJEKTU ZE ŚRODKÓW EUROPEJSKICH W POLSKIM SYSTEMIE PRAWNYM

Streszczenie

Zawarcie umowy o dofinansowanie projektu ze środków europejskich jest elementem postępowania prowadzonego w ramach realizacji programów operacyjnych. Umowa określa zasady realizacji oraz finansowego rozliczenia planowanego projektu (przedsięwzięcia) współfinansowanego ze środków publicznych, Ustawodawca określił strony takiej umowy oraz ich zasadnicze prawa i obowiązki, a także istotne jej elementy. W efekcie można przyjąć, że wyszczególnione zostały charakterystyczne elementy określające specyfikę umowy, której przedmiotem jest dofinansowanie realizacji określonego projektu. Wobec pewnego zakresu swobody w regulacji wzajemnych praw i obowiązków oraz braku regulacji umożliwiających przypisanie takim umowom charakteru publicznoprawnego uznawano, że mają one charakter cywilnoprawny. Ze względu na specyficzne relacje stron umowy o dofinansowanie oraz jej charakterystyczne postanowienia określone ustawowo uzyskała status umowy nazwanej w polskim systemie prawnym. Wydaje się, że będzie ona podlegać dalszej ewolucji, choćby ze względu na potrzebę zapewnienia należytej ochrony wnioskodawcy ubiegającego się o dofinansowanie.

Słowa kluczowe: umowa o dofinansowanie ze środków UE, projekt dofinansowany ze środków UE, umowa publicznoprawna, umowa cywilnoprawna

EVOLUTION OF AN AGREEMENT ON SUBSIDISING A PROJECT FROM THE EUROPEAN UNION FUNDS IN THE POLISH LEGAL SYSTEM

Summary

The conclusion of a grant agreement – a contract financing project from the EU funds – is a part of the proceedings in the framework of implementation of operational programs. This agreement sets out the rules for the implementation and the financial settlement of the

planned project that is co-financed from public funds. The legislator defined the details of the agreement and their essential rights and obligations, as well as its essential elements. As a result, it can be assumed that characteristic elements defined the specificity of the agreement, the subject of which is financing the implementation of a specific project. Given a certain amount of freedom in the regulation of mutual rights and obligations, the same as the lack of regulation allowing to assign such agreements as a public contract, lead to conclusion that it should be recognized as a civil contract. Due to the specific relations between both sides of the contract and its specific provisions laid down by law it should be assumed that it obtained its original character and changed its status from an unnamed contract to the named agreement. It seems that the contract will continue to evolve, if only because of the need to ensure adequate protection of the rights of the applicant for funding.

Keywords: EU funds grant agreement, contract financing project from the EU funds, civil law contract

Cytuj jako:

Talaga R., *Ewolucja umowy o dofinansowanie projektu ze środków europejskich w polskim systemie prawnym [Evolution of an agreement on subsidising a project from the European Union funds in the Polish legal system]*, „Ius Novum” 2019 (Vol. 13) nr 1, s. 177–191. DOI: 10.26399/iusnovum.v13.1.2019.10/r.talaga

Cite as:

Talaga, R. (2019) ‘Evolution of an agreement on subsidising a project from the European Union funds in the Polish legal system’. *Ius Novum* (Vol. 13) 1, 177–191. DOI: 10.26399/iusnovum.v13.1.2019.10/r.talaga