



Dr Robert Talaga  
Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu  
ORCID: 0000-0002-5281-2188  
robert.talaga@wp.pl

## Charakter prawny umowy o dofinansowanie projektu ze środków europejskich w ramach polityki spójności

Legal nature of the contract for co-financing a project from European funds as part of cohesion policy

### Abstract

A contract for co-financing a project is the result of proceedings carried out by administrative bodies to transfer public funds which are supposed to support a specific project. The complete two-stage procedure has been regulated by the legislator using both the administrative and civil law method of regulation. As a result, it is assumed that any proceeding before the authorities is administrative and ends with a civil law contract. However, at each of these stages, public and private law provisions are applied. It is definitely most visible in relation to the concluded contract. Public-law and private-law provisions apply almost equally to this form of administrative activity. This has an impact on the discussion about the nature of the contract. As a result, we can talk about a quasi-private-law contract, which is neither a typical private-law institution, nor can it fully be qualified as a public-law contract. As a consequence, it is compared to various forms of administrative activity, the scope of which, however, remains limited.

**Key words:** public law, private law, contract for co-financing the project, cohesion policy

## Abstrakt

Zawarcie umowy o dofinansowanie projektu jest efektem przeprowadzenia przez organy administracji postępowania w przedmiocie transferu środków publicznych do określonego przedsięwzięcia. Cała dwuetapowa procedura została uregulowana przez ustawodawcę z wykorzystaniem zarówno administracyjnej jak i cywilnoprawnej metody regulacji. Przyjmuje się, że postępowanie prowadzone przed organami ma charakter administracyjnoprawny i kończy się zawarciem umowy o charakterze cywilnoprawnym. Jednak na każdym z tych etapów, niemal w równym stopniu stosowane są przepisy o charakterze publicznoprawnym oraz prywatnoprawnym. Nie pozostaje to bez wpływu na dyskusję o charakterze zawieranego kontraktu. W efekcie można mówić o umowie o charakterze quasi prywatnoprawnym, która nie jest ani typową instytucją prywatnoprawną, ani też nie daje się w pełni zakwalifikować jako umowa publicznoprawna. Jest porównywana do różnych form działania administracji, których zakres zastosowania pozostaje jednak ograniczony.

**Słowa kluczowe:** prawo publiczne, prawo prywatne, umowa o dofinansowanie projektu, polityka spójności

## Wprowadzenie

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej spowodowało przyjęcie do krajowego systemu prawnego całego wspólnotowego dorobku (tzw. *acquis communautaire*)<sup>1</sup>. W istocie wiązało się to zarówno z obowiązkami, jak i przywilejami państwa członkowskiego. Między innymi dotyczyło to obowiązku partycypowania w unijnym budżecie<sup>2</sup> oraz możliwości korzystania ze środków przeznaczonych na realizację każdej polityki unijnej<sup>3</sup>. Jednocześnie rozwiązania dotyczące

<sup>1</sup> M. Herdegen, *Prawo europejskie*, C.H. Beck, Warszawa 2006, s. 117.

<sup>2</sup> M. Krukowski, *Budżet Unii Europejskiej – od projektu do absolutorium*, [w:] G. Paluszak, M. Sapała (red.), *Dylematy budżetu i wieloletnich ram finansowych Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2013, s. 36-55; A. Sukiennik, *Finansowanie Budżetu Unii Europejskiej i propozycje jego reformy*, [w:] G. Paluszak, M. Sapała (red.), *Dylematy budżetu...*, s. 59-82.

<sup>3</sup> 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 n.; M. Świstak, J.W. Tkaczyński, *Wybrane polityki publiczne Unii Europejskiej. Stan i perspektywy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2015, s. 3 i n.; P. Craig, *UK, EU and Global Administrative Law. Foundations and Challenges*, CUP, Cambridge 2015, s. 552-559.

realizacji poszczególnych polityk zostały dostosowane do ich specyfiki. W szczególności dotyczyło to zwłaszcza różnych uwarunkowań polityki spójności<sup>4</sup> czy też wspólnej polityki rolnej<sup>5</sup>.

Przepisy dotyczące funduszy unijnych mają jednak ogólny charakter ramowy dla wszystkich państw członkowskich<sup>6</sup>. W rezultacie umożliwia to ustanawianie w prawie krajowym procedur, zgodnie z pozostawioną państwom członkowskim autonomią proceduralną<sup>7</sup>. Organy administracji publicznej jako podmioty prawa publicznego realizują przekazane im władztwo publiczne również w zakresie zadań dotyczących wdrażania związanych z funduszami regulacji unijnych. Działalność podmiotów prawa publicznego powinna być prowadzona w ramach właściwego dla nich reżimu prawnego, aby mogła zostać

<sup>4</sup> F. Wishlade, *EU Cohesion Policy: Facts Figures and Issues*, [w:] L. Hooghe (red.), *Cohesion Policy and European Integration: Building Multilevel Governance*, OUP, Oxford, 1996, s. 27-58; A. Faludi, *From European Spatial Development to Territorial Cohesion Policy*, „Regional Studies” 2006, nr 6, s. 667-678; W. Molle, *European Cohesion Policy*, Routledge, Londyn–Nowy Jork 2007; I. Olajos, *Cohesion Policy*, [w:] Z. Asztalos, C. Pákozdy (red.), *Public policies of the European Union*, Editura Universitatii „Petru Maior”, Târgu-Mures 2008, s. 129-142; M. Sapała, *Finansowanie polityki spójności Unii Europejskiej*, [w:] G. Paluszak, M. Sapała (red.), *Dylematy budżetu...*, s. 189-205.

<sup>5</sup> R. Fennell, *The Common Agricultural Policy: Continuity and Change*, Clarendon Press, Oxford, 1997; W. Grant, *The Common Agricultural Policy*, MacMillan, Londyn 1997; M. Cardwell, *The European Model of Agriculture*, OUP, Oxford–Nowy Jork 2004; J. E. Szilágyi, *Common Agricultural Policy*, [w:] Z. Asztalos, C. Pákozdy (red.), *Public policies of the European Union*, Editura Universitatii „Petru Maior”, Târgu-Mures 2008, s. 88-104; G. Skogstad, A. Verdun, *The Common Agricultural Policy: Continuity and Change*, „European Integration” 2009, t. 31, nr 3, s. 265-269; S. Szumski, *Wspólna Polityka Rolna*, WAIp, Warszawa 2007; M. Szewczak, *Administracyjno-prawne aspekty realizacji wspólnej polityki rolnej w Polsce*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2008; A. Matuszczak, K. Kęciek, *Nowa perspektywa finansowania Unii Europejskiej determinantą reform wspólnej polityki rolnej*, [w:] G. Paluszak, M. Sapała (red.), *Dylematy budżetu...*, s. 127-152.

<sup>6</sup> Por. art. 108 rozporządzenia Rady (WE) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich, Dz.Urz. UE L 248 z 16.09.2002 r., s. 1.

<sup>7</sup> P. Craig, G. de Burca, *EU Law. Text, Cases, and Materials*, OUP, Oxford 1995, s. 202 i n.; J.D. Delicostopoulos, *Towards European Procedural Primacy In National Legal Systems*, „European Law Journal” 2003, t. 9, nr 5, s. 601; F. Becker, *Application of Community Law by Member States: Public Authorities Between Autonomy and Effectiveness*, „Common Market Law Review” 2007, t. 44, nr 4, s. 1043; D.-U. Galetta, *Procedural Autonomy of EU Member States: Paradise Lost? A Study on the “Functionalized Procedural Competence” of EU Member States*, Springer Verlag, Heidelberg–Dordrecht–London–New York 2010; U. Jaremba, *National Judges As EU Law Judges: The Polish Civil Law System*, Martinus Nijhof Publishers, Leiden-Boston 2014, s. 83.

uznana za działalność prowadzoną w charakterze organów władzy publicznej<sup>8</sup>. W tym względzie ustawodawca każdego państwa członkowskiego decyduje o przyjęciu w krajowym systemie prawnym właściwego reżimu prawnego dla działań podejmowanych w ramach powierzonego władztwa publicznego<sup>9</sup>. Jednocześnie każda realizowana polityka unijna wymusza uwzględnienie rozwiązań ramowych w odniesieniu do projektowanych działań administracji państw członkowskich<sup>10</sup>. W efekcie krajowym organom administracji pozostawiono kompetencję do zawierania umów w przedmiocie dofinansowania projektów ze środków europejskich z podmiotami, które spełniają warunki niezbędne do otrzymania tego rodzaju środków publicznych<sup>11</sup>. Taka sytuacja nie wiąże się jednak z wyznaczeniem reżimu prawnego umowy o dofinansowanie projektu ze środków unijnych. Pozostaje on w istocie złożony w obowiązującym stanie prawnym. Wątpliwości dotyczące charakteru prawnego takiej umowy są po części konsekwencją braku jednoznacznego rozstrzygnięcia tej

---

<sup>8</sup> Wyrok TSUE z 11 lipca 1985 r. w sprawie C-107/84 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Federalnej Niemiec*, EU:C:1985:332; wyrok TSUE z 26 marca 1987 r. w sprawie C-235/85 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Niderlandów*, EU:C:1987:161; wyrok TSUE z 14 grudnia 2000 r. w sprawie C-446/98 *Fazenda Pública przeciwko Câmara Municipal do Porto*, EU:C:2000:691; wyrok TSUE z 16 września 2008 r., w sprawie C-288/07 *Commissioners of Her Majesty's Revenue & Customs przeciwko Isle of Wight Council i i.*, EU:C:2008:505; wyrok TSUE z 12 września 2000 r. w sprawie C-260/98 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Greckiej*, EU:C:2000:429; wyrok TSUE z 12 września 2000 r. w sprawie C-408/97 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Niderlandów*, EU:C:2000:427; wyrok TSUE z 15 maja 1990 r. w sprawie C-4/89, *Comune di Carpaneto Piacentino i in. przeciwko Ufficio provinciale imposta sul valore aggiunto di Piacenza*, EU:C:1990:204; wyrok TSUE z 17 października 1989 r. w sprawach połączonych 231/87 i 129/88 *Ufficio distrettuale delle imposte dirette di Fiorenzuola d'Arda i in. przeciwko Comune di Carpaneto Piacentino i inni*, EU:C:1989:381.

<sup>9</sup> Polski ustawodawca zdecydował się na zastosowanie umownej formy przekazywania przedakcesyjnych oraz strukturalnych środków europejskich opartej na zasadzie ich redystrybucji przy zastosowaniu „metody dotacyjno-kontraktowej” – por. A. Ostrowska, *Koncepcja umowy administracyjnej na przykładzie umowy o dotację w świetle polskich i zagranicznych regulacji*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2018, nr 3, s. 11.

<sup>10</sup> Przykładowo, w ramach wspólnej polityki rolnej bardziej przemieszano cywilne i administracyjne metody regulacji dokonując tzw. „konwergencji metod regulacji prawnej” – por. S. Prutis, *Regulacja pomiędzy cywilną a administracyjną metodą regulacji prawnej na przykładzie instytucji prawa rolnego*, [w:] J. Gołaczyński, P. Machnikowski (red.), *Współczesne problemy prawa prywatnego. Księga Pamiątkowa ku czci Profesora Edwarda Gniewka*, C. H. Beck, Warszawa 2010, s. 495-508.

<sup>11</sup> K. Scheuring, *Stosowanie prawa wspólnotowego przez organy administracyjne państw członkowskich*, Ars Boni et Aequi, Poznań 2008, s. 84 i n.

kwestii przez ustawodawcę<sup>12</sup>. W literaturze nie ma również jednolitego stanowiska w kwestii charakteru prawnego umowy o dofinansowanie projektu<sup>13</sup>. W rezultacie wciąż nurtujące pozostaje pytanie o kwalifikację prawną takiej umowy.

Celem artykułu jest podjęcie próby określenia charakteru prawnego umowy o dofinansowanie projektu w ramach wdrażanej polityki spójności. Nie ma wątpliwości, że została ona specyficznie uregulowana, zarówno w polskim, jak i unijnym systemie prawnym. Dodatkowo wiąże się to ze specyficzną funkcją, jaką taka umowa pełni w ramach zadań realizowanych przez organy administracji publicznej. Określenie jej charakteru prawnego oraz próba uwzględnienia poglądów funkcjonujących w literaturze i orzecznictwie mają ułatwić odpowiedź na pytanie, z jaką formą działania administracji mamy w tym przypadku do czynienia. Na potrzeby analizy zastosowano metodę formalno-dogmatyczną jako najwłaściwszą dla osiągnięcia założonego celu badawczego.

## 1. Umowa jako forma działania organów administracji

Umowa jest od lat uznawana w nauce za formę działania organów administracji publicznej<sup>14</sup>. W efekcie organy administracji coraz częściej realizują swoje ustawowe obowiązki, stosując konsensualne środki działania<sup>15</sup>. Narastające zjawisko zwiększonego korzystania z umów przez organy administracji jest od

---

<sup>12</sup> R. Szostak, *Kontrola zamówień publicznych finansowanych ze środków europejskich – zagadnienia organizacyjne*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 11, s. 61-79.

<sup>13</sup> A. Piwowarczyk, *Procedury zamówień publicznych w projektach współfinansowanych ze środków funduszy strukturalnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2017, s. 49.

<sup>14</sup> M. Zimmermann, *Formy działania administracji*, [w:] M. Jaroszyński (red.), *Prawo administracyjne cz. 2*, PWN, Warszawa 1952, s. 91 i n.; J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1978, s. 128-209; M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawne formy działania administracji*, [w:] J. Lang, J. Służewski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Polskie prawo administracyjne*, PWN, Warszawa 1995, s. 210-212; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń, 1996, s. 135; E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 86-119; M. Stahl, *Prawne formy działania administracji*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013, s. 477-478.

<sup>15</sup> H. Knysiak-Molczyk, *Umowa cywilnoprawna jako forma działania organów administracji publicznej*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd katedr prawa administracyjnego Zakopane 24-27 września 2006 roku*, Wolters Kluwer, Warszawa-Kraków 2007, s. 492.

lat dostrzegane w literaturze i ma rozmaite nazwy, takie jak: kontraktualizacja<sup>16</sup>, konsensualizacja<sup>17</sup>, czy konwencjonalizacja administracji publicznej<sup>18</sup>. W literaturze wskazuje się równocześnie na wzrost znaczenia umów cywilnoprawnych, znajdujących zastosowanie w dziedzinach dotychczas normowanych prawem administracyjnym z uwagi na zjawisko prywatyzacji zadań publicznych<sup>19</sup>. W tym względzie wiązało się to dotąd ze zjawiskiem stosowania przez organy administracji publicznej „cywilistycznej metody administrowania”<sup>20</sup>. Wśród przyczyn takiego stanu rzeczy wskazywano między innymi na przekonanie o lepszej efektywności i elastyczności umowy jako niewładczej formy działania administracji<sup>21</sup>.

W takich okolicznościach również krajowy ustawodawca zdecydował się na zastosowanie w przeważającej mierze konsensualnej formy dystrybucji środków unijnych. Nie oznacza to jednak możliwości wyboru przez organy administracji dowolnej formy transferowania środków unijnych. Taka sytuacja nie nawiązuje bowiem wprost do zasady swobody wyboru prawnej formy działania administracji, jaka funkcjonuje w niemieckim systemie prawnym<sup>22</sup>. W polskim systemie prawnym organom administracji nie pozostawiono aż tak daleko posuniętej swobody. W tym kontekście organy administracji mogą stosować umowę tylko wtedy, gdy zostało to bezpośrednio wskazane w obowiązujących przepisach prawa. Taka sytuacja wymaga przeanalizowania, z jaką formą działania administracji mamy w rzeczywistości do czynienia.

---

<sup>16</sup> A. Modrzejewski, *Kontraktualizacja w globalnym i europejskim prawie administracyjnym*, [w:] D.R. Kijowski, P.J. Suwaj (red.), *Kryzys prawa administracyjnego*. T. 3. *Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012, s. 219-238.

<sup>17</sup> J. Wyporska-Frankiewicz, *Publicznoprawne formy działania administracji o charakterze dwustronnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 58.

<sup>18</sup> A. Piszcz, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako wyraz kontraktualizacji administracji publicznej*, [w:] L. Dziewięcka-Bokun, J. Boć (red.), *Umowy w administracji*, Kolonia Limited, Wrocław 2008, s. 255 i n.

<sup>19</sup> S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, PWN, Warszawa 1994.

<sup>20</sup> J. Starościk, *Uwagi o metodach działania administracji*, „*Studia Prawnicze*” 1970, nr 26/27, s. 243.

<sup>21</sup> A. Kubiak, *Perspektywy rozwoju form konsensualnych w polskim prawie administracyjnym*, [w:] L. Dziewięcka-Bokun, J. Boć (red.), *Umowy w administracji...*, s. 77 i n.

<sup>22</sup> M. Bullinger, *Vertrag und Verwaltungsakt zu den Handlungsformen und Handlungsprinzipien der öffentlichen Verwaltung nach deutschen und englischen Recht*, Stuttgart Kohlhammer, Stuttgart 1962, s. 46, 192.



## 2. Specyfika umowy o dofinansowanie projektu ze środków unijnych przeznaczonych na realizację polityki spójności

Umowa o dofinansowanie umożliwia transfer środków publicznych do podmiotów, które planują wdrożenie określonego przedsięwzięcia. W takim przypadku realizacja własnych pomysłów wymaga jednak zapewnienia źródeł ich finansowania, co skłania zainteresowanych do poszukiwania wsparcia finansowego w ramach programów operacyjnych współfinansowanych ze środków europejskich. W tym względzie wprowadzono oddzielne procedury ubiegania się o środki wydatkowane na realizację polityki spójności w poszczególnych okresach jej programowania<sup>23</sup>. Aby uzyskać dofinansowanie, konieczne jest spełnienie w pierwszej kolejności wymogów ustawowych, które określają, między innymi, jak należy rozumieć takie pojęcia jak np. projekt<sup>24</sup>. Co więcej, uzyskanie dofinansowania wymaga pomyślnego przejścia przez procedury, które mają na celu wybór najwartościowszych wniosków projektowych, wpisujących się w realizację całego systemu strategicznych celów rozwojowych<sup>25</sup>. W tym względzie ustawodawca wyodrębnił w poszczególnych okresach programowania unijnego budżetu przepisy, które określają zakres zastosowania umowy o dofinansowanie projektu ze środków przeznaczonych

<sup>23</sup> W polskim systemie prawnym środki finansowe przeznaczone na realizację polityki spójności były wydatkowane na podstawie ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju, t.j. Dz.U. 2019, poz. 1465, 2020; ustawy z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, t.j. Dz.U. 2019, poz. 1295 ze zm.; ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020, t.j. Dz.U. 2020, poz. 818.

<sup>24</sup> Zgodnie z art. 5 pkt 9 ustawy z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju projekt oznaczał „przedsięwzięcie realizowane w ramach programu operacyjnego na podstawie decyzji lub umowy o dofinansowanie, zawieranej między beneficjentem a instytucją zarządzającą, instytucją pośredniczącą lub instytucją wdrażającą”, natomiast zgodnie z art. 2 pkt 18 ustawy z 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 słowo projekt oznacza „przedsięwzięcie zmierzające do osiągnięcia założonego celu określonego wskaźnikami, z określonym początkiem i końcem realizacji, zgłoszone do objęcia albo objęte współfinansowaniem UE jednego z funduszy strukturalnych albo Funduszu Spójności w ramach programu operacyjnego”. Por. również A. Kos, *Projekt, jego charakterystyka i rodzaje*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły im. Witelona w Legnicy” 2018, nr 2, s. 9-18.

<sup>25</sup> R. Poździk, *Ocena i wybór projektów do dofinansowania z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013, s. 209 i n.; R. Poździk, *Zasady wdrażania funduszy unijnych w latach 2014-2020*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, nr 12, s. 4-11.

na politykę spójności<sup>26</sup>. Dopiero po spełnieniu określonych przez nie kryteriów możliwe jest uzyskanie dofinansowania do projektu zgłoszonego przez wnioskodawcę, który poprzez zawarcie umowy nabywa status beneficjenta środków publicznych<sup>27</sup>.

### 3. Umowa o dofinansowanie jako umowa prawa prywatnego

W nauce prawa administracyjnego umowa (obok porozumienia administracyjnego, ugody oraz przyrzeczenia administracyjnego) zaliczana jest do form prawnych działania administracji o charakterze zewnętrznym i wielostronnym<sup>28</sup>. W istocie w polskim systemie prawnym dopuszcza się stosowanie przez organy administracji instrumentów, które umożliwiają podejmowanie działań o charakterze władczym (przybierających postać aktów publicznoprawnych), jak i działań o charakterze niewładczym (przybierających postać aktów prywatnoprawnych)<sup>29</sup>. Nie ma zatem wątpliwości, że organy administracji publicznej mogą realizować swoje zadania za pomocą takich form jak umowa znana z prawa cywilnego<sup>30</sup>. Wprawdzie jest ona formą właściwą dla sfery prawa prywatnego, ale może być również stosowana w przypadkach, w których akt

---

<sup>26</sup> R. Talaga, *Ewolucja umowy o dofinansowanie projektu ze środków europejskich w polskim systemie prawnym*, „Ius Novum” 2019, t. 13, nr 1, s. 177-191.

<sup>27</sup> Takie rozwiązanie dopuszczała również pojemna definicja ustawowa przyjęta w art. 2 pkt 26 ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020, zgodnie z którą umowa o dofinansowanie projektu oznacza: „a) umowę zawartą między właściwą instytucją a wnioskodawcą, którego projekt został wybrany do dofinansowania, zawierającą co najmniej elementy, o których mowa w art. 206 ust. 2 u.f.p. z 2009 r.; b) porozumienie, o którym mowa w art. 206 ust. 5 ustawy o u.f.p. z 2009 r., zawarte między właściwą instytucją a wnioskodawcą, którego projekt został wybrany do dofinansowania; c) umowę lub porozumienie zawarte między właściwą instytucją a wnioskodawcą, którego projekt został wybrany do dofinansowania – w ramach programu EWT”

<sup>28</sup> M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawne formy...*, s. 204-212; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...Część ogólna*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, „Dom Organizatora”, Toruń, 1996, s. 135-137; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer-Zakamycze, Kraków 2006, s. 285, 288-289 i n.; Z. Niewiadomski, *Prawne formy działania administracji i ich sądowa kontrola*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2013, s. 208-215.

<sup>29</sup> K. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2005, s. 66 i n.; Z. Niewiadomski, *Prawne formy...*, s. 214.

<sup>30</sup> K. Ziemiński, *Alternatywy dla aktu administracyjnego*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu...*, s. 415-426.



administracyjny niesie za sobą skutki w sferze prawa cywilnego<sup>31</sup>. Warto jednak dostrzec, że w niemieckim systemie prawnym akcentowany jest władczy charakter organu administracji zawierający stosowną umowę o charakterze administracyjnym, nie cywilnoprawnym<sup>32</sup>. W polskim systemie prawnym nie może być to jednak kryterium pozbawiające zawierany kontrakt charakteru cywilnoprawnego. W tej sytuacji, tak jak w wielu innych przypadkach funkcjonowania administracji publicznej, występuje natomiast konstrukcja, w której uprzednie działanie organów w formie aktu administracyjnego, kończącego administracyjne postępowanie konkursowe w przedmiocie dofinansowania jest podstawą do zawarcia umowy, której postanowienia określają warunki realizacji projektu oraz rozliczenia udzielonego wsparcia ze środków publicznych<sup>33</sup>. Również w niemieckim prawie subwencyjnym (które umożliwia przekazanie dotacji po uprzednim przejściu etapu administracyjnego, w zależności od

---

<sup>31</sup> Tamże, s. 422.

<sup>32</sup> Z. Cieślík, *Umowa administracyjna w państwie prawa*, Zakamycze, Kraków 2004, s. 91; B. Dolnicki, *Umowa publicznoprawna w prawie niemieckim*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 3, s. 79.

<sup>33</sup> Konstrukcja określająca współzależność pomiędzy wydawanym aktem administracyjnym i zawieraną w jego następstwie umową cywilnoprawną stanowiącą rozwinięcie wcześniejszych rozstrzygnięć organu administracji była znana i stosowana w polskim systemie prawnym jeszcze przed przystąpieniem do Unii Europejskiej – por. J. Starościk, E. Iserzon, *Prawo administracyjne*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1963, s. 155 i n.; H. Dawidowicz, *Umowy administracyjne w gospodarce uspołecznionej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1964, nr 1, s. 4-8; J. Litwin, *Z problematyki styku prawa cywilnego z administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1965, nr 4, s. 540-555; S. Grzybowski, *Akt administracyjny jako źródło stosunków obligacyjnych*, „Państwo i Prawo” 1966, nr 9, s. 263-276; T. Smyczyński, *Skutki cywilnoprawne aktu administracyjnego w obrocie uspołecznionym*, „Palestra” 1973, nr 12, s. 57-63; J. Starościk, *Administracja. Zagadnienia teorii i praktyki*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1974, s. 125; J. Starościk, *Prawo administracyjne*, PWN, Warszawa 1978, s. 250; S. Włodyka, *Źródła obowiązku zawarcia umowy*, [w:] Z. Radwański, (red.), *Studia z prawa zobowiązań*, PWN, Warszawa-Poznań 1979, s. 193-203; J. Trojanek, *Wpływ decyzji administracyjnej na stosunki cywilnoprawne w obrocie uspołecznionym*, [w:] L. Bar (red.), *Instytucje prawne w gospodarce narodowej (studia prawne)*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wydawnictwo PAN, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Lódź 1981, s. 127; A. Stelmachowski, *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, PWN, Warszawa 1984, s. 359-365; A. Wolter, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, PWN, Warszawa 1986, s. 351-358; M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawne formy...*, s. 212; A. Błaś, *Umowy cywilnoprawne*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2005, s. 363; Z. Niewiadomski, *Prawne formy...*, s. 214; S. Gajewski, *Model postępowania w sprawach udzielania świadczeń ze środków publicznych w drodze umowy*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2015, nr 2, s. 33 i n.

specyfikacji realizowanej w ten sposób polityki) istnieje możliwość zawarcia umowy o charakterze publicznoprawnym bądź cywilnoprawnym<sup>34</sup>.

W polskim systemie prawnym od początku wydatkowania środków unijnych nie było większych wątpliwości w kwestii charakteru prawnego zawieranej umowy o dofinansowanie<sup>35</sup>. Stanowiło to konsekwencję zaadaptowania na potrzeby spraw związanych z dystrybucją funduszy unijnych konstrukcji, w której tego rodzaju sprawy były inicjowane w ramach szczególnego typu postępowania administracyjnego kończącego się zawarciem umowy<sup>36</sup>. *Prima facie* umowa o dofinansowanie projektu ze środków publicznych, jak każda forma konsensualna, posiada charakter prywatnoprawny<sup>37</sup>. Formalnie na gruncie przepisów prawnych obowiązujących w polskim systemie prawnym od 2004 r. należy przyjąć, że umowa, na podstawie której przekazywane jest dofinansowanie ze środków europejskich, ma charakter cywilnoprawny. Nie ma też prawnych regulacji umożliwiających zawieranie umów innych niż umowy cywilne. W takim przypadku umowę stosowaną przez organy administracji można zaliczyć do aktów prywatnoprawnych *sensu stricte*, a więc do umów cywilnoprawnych<sup>38</sup>. Z poglądem, że umowa o dofinansowanie jest umową o charakterze cywilnoprawnym, często można się spotkać również w literaturze<sup>39</sup>. Takie rozwiązanie potwierdza też praktyka orzecznicza, w której brak możliwości uznania umowy o dofinansowanie za umowę administracyjną w sposób jednoznaczny powoduje, że zachowuje ona charakter cywilny<sup>40</sup>.

---

<sup>34</sup> H. Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, C.H. Beck, München 2009, s. 445-451.

<sup>35</sup> M. Kober, *Umowa cywilnoprawna czy decyzja administracyjna*, „Casus” 2006, nr 4, s. 42-43.

<sup>36</sup> Ł. Wosik, *Charakter prawny aktu o przyznaniu dofinansowania z funduszy strukturalnych UE – Glosa do wyroku NSA z 8.06.2006 r. (II GSK 63/06)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2006, nr 12, s. 51-59.

<sup>37</sup> M. Baran [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Europeizacja prawa administracyjnego*, System Prawa Administracyjnego, t. 3, C.H. Beck, INP PAN, Warszawa 2014, s. 652.

<sup>38</sup> W. Chróścielewski, *Akt administracyjny generalny*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1994, s. 62-63.

<sup>39</sup> R. Szostak, *Kontrola zamówień publicznych...*, s. 61-79; A. Piwowarczyk, *Procedury zamówień publicznych...*, s. 49.; K. Sobieralski, I. Szczygieł-Grüdl, A. Solner, *Zwrot środków przeznaczonych na realizację programów regionalnych finansowanych z udziałem środków europejskich – weryfikacja decyzji*, Presscom, Wrocław 2017, s. 80.

<sup>40</sup> Wyrok NSA z 4 marca 2008 r., II GSK 217/08, LEX 469751; wyrok WSA w Warszawie z 25 czerwca 2008 r., V SA/Wa 45/08, LEX 566662; wyrok SN z 6 maja 2011 r., II CSK 520/10, OSNC 2012, nr 2, poz. 34; wyrok SN z 11 maja 2012 r., II CSK 545/11, LEX 1229959; wyrok SN z 12 stycznia 2012 r., IV CSK 287/11, LEX 1131135; wyrok SN z 2 grudnia 2011 r., III CSK 55/11, LEX 1084604; postanowienie SN z 16 maja 2012 r., III CZP 19/12, LEX 1212819; postanowienie

Umowa o dofinansowanie nie jest jednak typową umową cywilną. W istocie jest to umowa o charakterze pozakodeksowym, uregulowana w różnych aktach prawnych. W sposób oczywisty znajdują do niej zastosowanie przepisy ogólne kodeksu cywilnego. Z uwagi na jej stosowanie przez organy administracji publicznej, w znacznym stopniu została ona uregulowana przepisami prawa administracyjnego, co jest typowe dla większości tego rodzaju przypadków<sup>41</sup>. W rezultacie przepisy o charakterze cywilnoprawnym zachowują tu subsydiarną rolę wobec rozwiązań o charakterze publicznoprawnym, które w pierwszej kolejności określają przedmiotowy<sup>42</sup> i podmiotowy zakres jej zastosowania. W takich sytuacjach niewątpliwie mamy do czynienia z wzajemnym przenikaniem się regulacji przynależnych prawu administracyjnemu z regulacjami przynależnymi prawu cywilnemu<sup>43</sup>.

Taka konstrukcja legislacyjna nie ma jednak bezpośredniego wpływu na charakter umowy o dofinansowanie. Zastosowanie administracyjnoprawnej metody regulowania stosunków określających zasady przyznawania środków europejskich nie oznacza w tym przypadku, że taki charakter zachowuje również zawierana umowa o dofinansowanie projektu z tego rodzaju środków. Wręcz przeciwnie, organy administracji stosujące w pierwszej kolejności przepisy o charakterze publicznoprawnym, uzupełnione jedynie przepisami o charakterze cywilnoprawnym, nie mają w istocie innej możliwości, jak tylko korzystać z cywilnoprawnej instytucji umowy. Charakterystyczne dla takiej formy stosowanej przez organy administracji publicznej jest jedynie to, że jej treść i sposób wykonywania pozostają w znacznym stopniu unormowane przepisami prawa administracyjnego<sup>44</sup>. Określenie istotnych elementów

---

SN z 21 marca 2013 r., III CZP 9/13, LEX 1318412; wyrok WSA w Gliwicach z 14 maja 2012 r., III SA/GI 1999/11, LEX 1245776; wyrok WSA W Warszawie z 10 stycznia 2013 r., V SA/Wa 1758/12, LEX 1326663; wyrok WSA w Warszawie z 5 lipca 2013 r., V SA/Wa 457/13, LEX 1375658; wyrok NSA z 26 kwietnia 2017 r., II GSK 2920/15, LEX 2315755.

<sup>41</sup> J. Boć, *O umowie administracyjnej*, [w:] L. Dziewięcka-Bokun, J. Boć (red.), *Umowy w administracji...*, s. 31 i n.

<sup>42</sup> R. Talaga, *Przedmiotowy zakres zastosowania umowy o dofinansowanie projektu realizowanego w ramach polityki spójności*, [w:] W. Maciołek (red.), *Problematyka kwalifikacji prawnej pozakodeksowych umownych stosunków zobowiązaniowych*, INP PAN, Warszawa 2020, s. 136-150.

<sup>43</sup> R. Poźdźnik, *Ocena i wybór projektów...*, s. 199; R. Szczepaniak, *Wybrane problemy związane z przepłataniem się cywilnoprawnej i administracyjnej metody regulacji na przykładzie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, „Studia Prawa Prywatnego” 2014, nr 3, s. 103-221.

<sup>44</sup> J. Boć [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawne formy działania administracji*, System Prawa Administracyjnego, t. 5, C.H. Beck, INP PAN, Warszawa 2013, s. 252 i n.

umowy w przepisach prawa publicznego nie może zmienić cywilnoprawnego charakteru samej umowy<sup>45</sup>. Nawet jeżeli przepisy prawa publicznego wzmacniają pozycję organów administracji, które udzielają dofinansowania ze środków publicznych, aby zabezpieczyć interes publiczny, nie zmienia to prywatnoprawnego charakteru umowy o dofinansowanie<sup>46</sup>. W niektórych przypadkach natomiast, z uwagi na specyficzny charakter prawny stron zawierane zobowiązania, które pozostają organami administracji, ustawodawca określił, że mamy do czynienia z porozumieniem administracyjnym w istocie finansującym realizację zadań publicznych. Taka sytuacja nie wpływa również na charakter prawny zawierane porozumienia, które w sensie prawnym pozostaje umową cywilnoprawną<sup>47</sup>.

Nie ma wątpliwości, że spory związane z realizacją umowy o dofinansowanie są rozpoznawane przez sądy powszechne. Nie można przyjąć, że właściwość sądów powszechnych w rozpoznawaniu sporów powstałych na tle realizacji umów o dofinansowanie została wyłączona z kognicji sądów cywilnych<sup>48</sup>. Inne rozwiązanie w tym względzie mogłoby oznaczać pozbawienie stron umowy o dofinansowanie sądowej ochrony prawnej. Ponadto, sądy powszechne potwierdziły swoją właściwość w zakresie sporów dotyczących ochrony praw i obowiązków, jakie wynikały z wykonywania umów o dofinansowanie ze środków unijnych od początku funkcjonowania w ramach struktur europejskich<sup>49</sup>. Pomocne okazało się w tym względzie przyjęcie, że „nawet w sprawie nie mającej cech sprawy cywilnej, droga sądowa jest dopuszczalna zawsze wtedy, gdy powód opiera swoje roszczenie na zdarzeniach prawnych,

---

<sup>45</sup> J. Lemańska, *Umowa administracyjna a umowa cywilnoprawna*, [w:] I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2001, s. 421-422.

<sup>46</sup> R. Stasikowski, *Funkcja regulacyjna administracji publicznej. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego oraz nauki administracji*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Katowice 2009, s. 255 i.

<sup>47</sup> Taki charakter prawny umowy o dofinansowanie zawieranej przez dwa organy administracji został już dostrzeżony zanim ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie określenia porozumienia wprost w obowiązujących przepisach prawnych – por. Ł. Wosik, *Charakter prawny aktu...*, s. 56.

<sup>48</sup> Postanowienie NSA z 10 lutego 2010 r., II GSK 86/10, LEX 663509.

<sup>49</sup> Wyrok SN z 6 maja 2011 r., II CSK 520/10; wyrok SN z 11 maja 2012 r., II CSK 545/11; R. Szczepaniak, *Postępowanie cywilne – droga sądowa – dochodzenie roszczeń o zwrot dotacji ze środków strukturalnych Unii Europejskiej. Glosa do wyroku SN z dnia 11 maja 2012 r., II CSK 545/11*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2014, nr 2, poz. 17; wyrok SN z 12 stycznia 2012 r., IV CSK 287/11; wyrok SN z 2 grudnia 2011 r., III CSK 55/11; postanowienie SN z 16 maja 2012 r., III CZP 19/12, LEX 1212819.

które mogą stanowić źródło stosunków cywilnoprawnych<sup>50</sup>. Taka konstrukcja okazała się przydatna przy jednoczesnym braku zastrzeżeń ustawodawcy, że umowy o dofinansowanie podlegają kognicji sądów powszechnych. W tym przypadku zastosowanie znalazło również domniemanie kompetencji sądu cywilnego<sup>51</sup>. Było to konsekwencją zapewnienia ochrony prawnej przez sądy wyposażone w kompetencje oraz instrumenty stosowne do jej efektywnego udzielenia<sup>52</sup>. Takie rozwiązanie wiązało się z jednoczesnym potwierdzeniem, że umowa o dofinansowanie „tworzy zobowiązanie cywilnoprawne, mimo że pewne uprawnienia i obowiązki stron umowy mają podłoże administracyjnoprawne”<sup>53</sup>. Należy do nich procedura zwrotu środków niewłaściwie wydatkowanych bądź uznanych za niekwalifikowalne, która objęta jest drogą postępowania administracyjnego i kontrolą sądownoadministracyjną<sup>54</sup>.

#### 4. Umowa administracyjna jako forma quasi prywatnoprawna

Niektóre formy działania administracji mogą mieć charakter czysto cywilnoprawny bądź zbliżony do niego. W obowiązującym stanie prawnym możliwe pozostaje korzystanie ze zróżnicowanych instytucji prawa cywilnego przez organy administracji (realizujące zadania publiczne)<sup>55</sup>. Pojęcie umowy stosowanej przez organy administracji przez wiele lat było odnoszone do umowy cywilnoprawnej, dostosowanej w odpowiedni sposób do potrzeb administracji publicznej<sup>56</sup>. W rezultacie pojawił się pogląd, że takie niewładcze formy działania administracji, które są realizowane na podstawie przepisów prawa

---

<sup>50</sup> Wyrok SN z 31 kwietnia 2000 r., II CKN 768/98, LEX 51067; postanowienie SN z 24 czerwca 2010 r., IV CSK 554/09, LEX 738131; postanowienie SN z 22 sierpnia 2007 r., III CZP 76/07, LEX 345575; postanowienie SN z 21 listopada 2000 r., III CKN 1048/00, LEX 51872; postanowienie SN z 11 sierpnia 1999 r., I CKN 414/99, OSNC 2000, nr 1, poz. 20.

<sup>51</sup> P. Stec, *Umowy w administracji*, Difin, Warszawa 2010, s. 133.

<sup>52</sup> P. Razowski, *Niedopuszczalność drogi sądowej w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, C.H. Beck, Warszawa 2015, s. 95.

<sup>53</sup> Wyrok NSA z 8 listopada 2017 r., II GSK 247/16, LEX 2427660.

<sup>54</sup> Wyrok NSA z 26 kwietnia 2017 r., II GSK 2920/15.

<sup>55</sup> D. Kijowski, *Ucieczka administracji publicznej w sferę prawa cywilnego*, [w:] M. Wierzbowski, J. Jagielski, A. Wiktorowska, E. Stefańska (red.), *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. zw. dr. hab. Jackowi Langowi*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 115-136.

<sup>56</sup> B. Dolnicki, *Ewolucja pojęcia umowy publicznoprawnej*, [w:] I. Bogucka, Z. Tobor (red.), *Prawo a wartości. Księga jubileuszowa Profesora Józefa Nowackiego*, Zakamycze, Kraków 2003, s. 35-53.



administracyjnego, mimo że wykazują wiele cech typowych dla prawa cywilnego, mogą być uznawane jedynie za „akty quasi-prywatnoprawne”<sup>57</sup>. W tym zakresie jako przykłady takich aktów wskazuje się ugody administracyjne, a także umowy administracyjne<sup>58</sup>.

Rozpatrując taką koncepcję na potrzeby prowadzonej analizy, za bezprzedmiotowe należy uznać szukanie analogii umowy o dofinansowanie projektu ze środków unijnych do ugody administracyjnej. Umowa o dofinansowanie projektu nie wymaga bowiem żadnego dodatkowego zatwierdzenia w postaci aktu indywidualnego. Wręcz przeciwnie, jest ona konsekwencją uprzedniego wydania aktu administracyjnego kwalifikującego zgłoszony wniosek projektowy do dofinansowania. Choćby dlatego nie ma powodu do analizowania podobieństw tych dwóch instytucji.

Z bardziej złożoną sytuacją mamy natomiast do czynienia w przypadku poszukiwania analogii w konstrukcji umowy o dofinansowanie do umowy o charakterze administracyjnym. Jak zauważył w pewnym uproszczeniu P. Sancewicz<sup>59</sup>, najistotniejsze cechy umowy administracyjnej odnoszą się do 1) podmiotu administracji publicznej, który posiada kompetencję do jej zawarcia w zakresie relacji administracji z obywatelami; 2) przedmiotu umowy, który powinien być uregulowany prawem publicznym i dotyczyć wyłącznie realizacji zadań z zakresu administracji publicznej; 3) sporów powstałych na tle umowy administracyjnej, które powinny zostać poddane kognicji sądów administracyjnych. Jednocześnie według B. Dolnickiego cechami charakterystycznymi umowy administracyjnoprawnej, zbliżającymi<sup>60</sup> ją do umowy cywilnoprawnej są: 1) swoboda podjęcia decyzji w sprawie współdziałania; 2) równość stron; 3) brak między nimi podległości służbowej czy organizacyjnej.

W przypadku umowy o dofinansowanie, jej przedmiot może być uznany za mający charakter publicznoprawny, gdyż zawarcie takiego kontraktu zawsze pozostaje związane z realizacją ustawowych zadań publicznoprawnych organu

<sup>57</sup> W. Chróścielewski, *Akt administracyjny generalny...*, s. 62-63.

<sup>58</sup> J. Starościak odrzucał możliwość włączenia umowy administracyjnej do katalogu form działania organów administracji, gdyż tego rodzaju konstrukcja nie występowała w prawie żadnym państwie socjalistycznym – por. J. Starościak, *Prawne formy i metody działania administracji*, [w:] T. Rabska, J. Łętowski (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 3, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978, s. 43.

<sup>59</sup> P. Sancewicz, *Umowa jako prawna forma działania administracji publicznej w polskiej i niemieckiej doktrynie prawa publicznego*, „*Studia Prawa Publicznego*” 2019, nr 1, s. 75.

<sup>60</sup> B. Dolnicki, *Umowa publicznoprawna – zagadnienia wybrane*, [w:] J. Filipek (red.), *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku-Białej, Bielsko-Biała 2003, s. 170.



administracji. Również przepisy, jakie określają umowę administracyjną, będą miały charakter publicznoprawny, co może świadczyć o takim jej charakterze. Uregulowanie pewnych elementów umowy przepisami prawa publicznego nie powoduje, że traci ona cywilnoprawny charakter<sup>61</sup>. Nie ma natomiast wątpliwości, że co najmniej jedna ze stron takiego kontraktu będzie organem administracji publicznej. Możliwe pozostaje również zawarcie umowy o dofinansowanie projektu przez dwa organy administracji publicznej, co pozostaje zgodne z definicją przyjętą na potrzeby wdrażania polityki spójności<sup>62</sup>. Jednocześnie między takimi organami nie będzie podległości służbowej ani organizacyjnej, a jedynym łącznikiem pozostanie realizacja przedsięwzięcia wpisującego się w strategiczne cele programu operacyjnego, z którego pochodzą transferowane środki unijne. W sytuacji stosowania umów w administracji niekiedy wspomina się, że mamy do czynienia ze zdecydowaną przewagą organu administracji udzielającego określonego świadczenia<sup>63</sup>. W przypadku umowy o dofinansowanie projektu niewątpliwie przewaga będzie po stronie organu dokonującego transferu środków publicznych. Przepisy prawa publicznego wyraźnie wzmacniają stronę dysponującą środkami publicznymi dla zabezpieczenia interesu publicznego, ale w żaden sposób nie zmienia to prywatnoprawnego charakteru zawieranej umowy o dofinansowanie<sup>64</sup>.

Niewątpliwie zaburzona zostaje w tym przypadku swoboda kontraktowania, gdyż organ przekazujący narzuca treść umowy o dofinansowanie. Podmiot, który ubiega się o dofinansowanie projektu, pozostaje pozbawiony możliwości negocjowania treści umowy, na podstawie której przekazane zostaną środki publiczne. Niekiedy jednak wskazuje się jedynie na ograniczoną swobodę kontraktowania, którą można odnieść do elementów jakie nie zostały ustawowo zastrzeżone przez ustawodawcę<sup>65</sup>. W praktyce treść takiego kontraktu zostaje jednak narzucona przez organ udzielający dofinansowania w odniesieniu do wszystkich podmiotów ubiegających się o środki publiczne<sup>66</sup>. W ten sposób zachowana zostaje wobec nich zasada równości. Taka propozycja

---

<sup>61</sup> J. Lemańska, *Umowa administracyjna...*, s. 421-422.

<sup>62</sup> Por. art. 2 pkt 26 ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020.

<sup>63</sup> A. Czarkowska, *Umowy adhezyjne w administracji publicznej*, [w:] L. Dziewięcka-Bokun, J. Boć (red.), *Umowy w administracji...*, s. 47 i n.

<sup>64</sup> R. Stasikowski, *Funkcja regulacyjna...*, s. 258.

<sup>65</sup> R. Iniewski, *Nowa umowa o dofinansowanie projektu*, „Finanse Publiczne” 2010, nr 3, s. 58-63.

<sup>66</sup> R. Poździk, *Ocena i wybór projektów...*, s. 204.

organu, który określa treść umowy musi mieścić się w granicach ustanowionych przez przepisy prawa<sup>67</sup>. Bardzo często w sprawach nieuregulowanych zawiera ona jednak odesłanie do kodeksu cywilnego. Pozostaje to systemowo uzasadnione, z uwagi na brak stosownego wyłączenia w odniesieniu do przepisów kodeksu cywilnego, a w szczególności art. 353<sup>1</sup> k.c.<sup>68</sup>, który określa zasadę swobody umów<sup>69</sup>. Wprowadzona praktyka tworzy jednak sytuację, w której mamy do czynienia z umową o charakterze adhezyjnym<sup>70</sup>. W konsekwencji nie mamy sytuacji, jaka występuje w przypadku typowej umowy cywilnoprawnej. W pewnym sensie można to uznać za dopuszczalny standard w przypadku umów zawieranych przez organy administracji. Odstępstwo od pełnej swobody kontraktowania, które pozostaje charakterystyczne dla organów administracji stosujących konsensualną formę działania, nie oznacza jednak, że w tym przypadku mamy do czynienia z umową administracyjną. Można natomiast powiedzieć, że jest to zmodyfikowana forma umowy cywilnej, która nie występuje w „czystej postaci” z uwagi na dominujące cechy publicznoprawne kontraktu nad cechami prywatnoprawnymi, co jest typowe dla umów o charakterze dotacyjnym<sup>71</sup>. W kwestii umów administracyjnych konsekwentnie akcentowany jest warunek dotyczący zapewnienia ochrony prawnej przez sądy administracyjne<sup>72</sup>. W odniesieniu do kontroli zawarcia umowy o dofinansowanie nie ma jednak możliwości uruchomienia nadzoru judykacyjnego sądów administracyjnych. Wyjątek w tym względzie stanowi wspomniane postępowanie o przedmiocie zwrotu nieprawidłowo wydatkowanego dofinansowania, które podlega kontroli sądów administracyjnych na zasadach ogólnych<sup>73</sup>. Jednak nawet i w tym przypadku nie brakuje postulatów

<sup>67</sup> Por. Art. 29 ust 2 pkt 10, art. 29 ust 4 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju; art. 2 pkt 26, art. 41 ust. 2 pkt 6, art. 52 ust 2 ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020.

<sup>68</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, t.j. Dz.U. 2020, poz. 1740, 2320.

<sup>69</sup> W. Gonet, *Zakres swobody zawierania umów przez jednostki samorządu terytorialnego*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2011, s. 58-62.

<sup>70</sup> W.S. Sawczuk, *Właściwość sądów administracyjnych i sądów powszechnych w sprawach rozdziału funduszy unijnych na przykładzie rozdziału środków w ramach polityki rozwoju*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, nr 6, s. 83-85.

<sup>71</sup> A. Ostrowska, *Koncepcja umowy administracyjnej...*, s. 22.

<sup>72</sup> J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Zakamycze, Kraków 2003, s. 281; B. Popowska, *Decyzja i umowa jako formy działania podmiotów administracji gospodarczej; koncepcja, współwystępowanie, czy alternatywa?*, [w:] B. Popowska, K. Kokocińska (red.), *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*, Wydawnictwo UAM, Poznań 2009, s. 114; J. Wyporska-Frankiewicz, *Publicznoprawne formy działania...*, s. 236.

<sup>73</sup> J. Odachowski, G. Karwatowicz, *Decyzja o zwrocie przez beneficjenta środków*

wskazujących na przyszłe objęcie takiego postępowania kognicją sądów powszechnych<sup>74</sup>. Póki co podwójny reżim sądowej ochrony prawnej przyznanej stronom zawieranej umowy o dofinansowanie powoduje, że nie mamy do czynienia z typową umową o charakterze administracyjnym. Reasumując przywołane poglądy, można przyjąć, że umowa o dofinansowanie zachowuje cechy kontraktu administracyjnego, a także cechy nietypowego kontraktu cywilnego. W obowiązującym stanie prawnym nie można jej traktować inaczej niż jako umowy cywilnej. W nauce prawa można jednak uznać, że mamy do czynienia z umową, która może być zakwalifikowana jako umowa quasi-prywatnoprawna.

W tym miejscu wypada również rozważyć, czy umowa o dofinansowanie projektu może być porównywana do przyrzeczenia administracyjnego<sup>75</sup>. Jego istotą jest stosowne oświadczenie woli organu administracji<sup>76</sup>. Choć treść przyrzeczenia administracyjnego nie jest dowolna, to bywa ona rozmaicie

---

*publicznych w świetle nowelizacji art. 211 ustawy o finansach publicznych z 7 listopada 2008 roku, „Finanse Komunalne” 2009, nr 3, s. 5-13; M. Szymański, Zwrot środków nieprawidłowo wykorzystanych przy realizacji programów Unii Europejskiej, „Kontrola Państwowa” 2010, nr 2, s. 10-27; W. Miemieć, Przesłanki determinujące zwrot środków przeznaczonych na finansowanie programów realizowanych przez JST z udziałem bezzwrotnych środków europejskich, „Finanse Komunalne” 2012, nr 1-2, s. 34-43; Ł. Wyszomirski, Zwrot środków europejskich przez beneficjenta, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, nr 1, s. 77-93; R. Poździk, Decyzje o zwrocie środków unijnych w praktyce wdrażania regionalnych programów operacyjnych, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 7-8, s. 105-115; J. Ostalowski, Postępowanie w sprawie zwrotu środków Unii Europejskiej w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 2, 30-52; P. Krzykowski, Postępowanie administracyjne w sprawie odzyskiwania wypłaconych środków unijnych w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych. Wybrane zagadnienia, E-seria Monografie Wydziału Prawa i Administracji UWM, Olsztyn 2017, s. 21 i n.*

<sup>74</sup> R. Poździk, *Ocena i wybór projektów...*, s. 206-207.

<sup>75</sup> J. Łętowski, *Prawo administracyjne...*, s. 192-193; W. Taras, *Przyrzeczenie administracyjne*, [w:] M. Mozgawa, M. Mazur, J. Stelmasiak, T. Bojarski (red.), *Polska lat 90-tych. Przemiany państwa i prawa: materiały z Konferencji, Lublin–Kazimierz, 27–29 kwietnia 1998 r.*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 1997, s. 145-155; Z. Niewiadomski, *Prawne formy...*, s. 213. Sceptycznie w kwestii uznania przyrzeczenia administracyjnego za odrębną formę działania administracji wypowiedzają się J. Łukasiewicz, K. Kłosowska, *Słowo o przyrzeczeniu administracyjnym*, [w:] J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), *Umowy w administracji...*, s. 100.

<sup>76</sup> M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawne formy działania administracji*, [w:] M. Wierzbowski, *Prawo administracyjne*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2009, s. 274; I. Lipowicz, *Dylematy zmiany siatki pojęciowej w nauce prawa administracyjnego*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu...*, s. 32; W. Taras, *Przyrzeczenie administracyjne...*, s. 150.

określana. Za każdym razem sprowadza się ona jednak do zobowiązania organu do „konkretnego zachowania teraz lub w przyszłości”<sup>77</sup>, bądź wręcz „wydania rozstrzygnięcia końcowego preferującego ściśle określone zachowanie się adresata”<sup>78</sup>. Innymi słowy taka forma działania administracji prowadzi do „załatwienia określonej sprawy w sposób przyrzeczony”, co oznacza swoistą „obietnicę załatwienia przyszej określonej czynności”<sup>79</sup>. W takim przypadku nie można pomijać kwalifikacji przyrzeczenia administracyjnego, uważanego za szczególnie rodzaj aktu „umożliwiającego realizację docelowego zamierzenia”<sup>80</sup> albo za „odrębną od aktu administracyjnego jednostronną prawną formę działania o zbiorczym charakterze, powiązaną z innymi rodzajami form działania administracji”<sup>81</sup>. W konsekwencji przyrzeczenie administracyjne posiadające wiele swoistych cech może przybierać postać decyzji administracyjnej, czynności materialno-technicznej bądź innego pisemnego dokumentu<sup>82</sup>. W tych okolicznościach nie można umowy o dofinansowanie projektu ze środków europejskich odnosić bezpośrednio do przyrzeczenia administracyjnego. Nie obejmuje ono bowiem całości stosunków łączących strony kontraktu, które odnoszą się do wykonania planowego przedsięwzięcia. Bardziej właściwie pozostaje w tym względzie odniesienie przyrzeczenia administracyjnego tylko do czynności o charakterze administracyjnym, poprzedzających zawarcie samej umowy o dofinansowanie projektu. Adekwatne pozostaje tu również funkcjonujące w literaturze określenie, że „przyrzeczenie administracyjne jest szczególną postacią informacji”<sup>83</sup>. Jest to istotne z uwagi na ugruntowany pogląd, że wnioskodawca ubiegający się o dofinansowanie

<sup>77</sup> I. Lipowicz, *Dylematy zmiany siatki...*, s. 32; Z. Niewiadomski, *Prawne formy...*, s. 213; A. Wiktorowska, *Kierunki zmian w teorii prawnych form działania administracji*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd katedr prawa administracyjnego i postępowania administracyjnego Zakopane 24–27 września 2006 r.*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007, s. 383-384.

<sup>78</sup> W. Taras, *Zalecenie, ostrzeżenie i przyrzeczenie administracyjne w systemie form działania administracji publicznej*, [w:] M. Stahl, J.P. Tarno, M. Górski (red.), *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia. Materiały konferencji naukowej katedr prawa i postępowania administracyjnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2000, s. 473.

<sup>79</sup> W. Taras, *Przyrzeczenie administracyjne...*, s. 150.

<sup>80</sup> A. Wiktorowska, *Kierunki zmian...*, s. 383-384; Z. Niewiadomski, *Prawne formy...*, s. 214.

<sup>81</sup> M. Stahl [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawne formy...*, s. 395; M. Chlipała, *Przyrzeczenie administracyjne w systemie prawnych form działania administracji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, nr 1, s. 159.

<sup>82</sup> M. Stahl [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawne formy...*, s. 397.

<sup>83</sup> I. Lipowicz, *Dylematy zmiany siatki...*, s. 32.

ze środków unijnych zostaje zawiadomiony o wynikach postępowania konkursowego w formie pisemnej. Taka informacja o pozytywnym wyniku postępowania konkursowego o udzielenie dofinansowania ze środków publicznych jako rodzaj aktu administracyjnego stanowi swoisty prejudykat zawarcia umowy cywilnoprawnej<sup>84</sup>. Niedotrzymanie takiego przyrzeczenia administracyjnego powinno zasadniczo stanowić podstawę do wyrażenia przez sąd administracyjny stanowiska w kwestii realizacji obowiązku zgodnego ze złożoną „obietnicą”<sup>85</sup>. Nieco inaczej jest jednak w przypadku przyznania dofinansowania ze środków pochodzących z funduszy unijnych, gdzie nawet mimo doręczenia pisemnej informacji o udzieleniu dofinansowania, organ administracji może odmówić zawarcia umowy o dofinansowanie z uwagi na wyczerpanie środków finansowych przeznaczonych na realizację określonego zadania bądź ze względu na utratę określonych cech kwalifikujących wnioskodawcę do uzyskania statusu „beneficjenta”, ujawnionych na etapie tzw. „wizyty monitorującej” przeprowadzanej po wydaniu informacji kwalifikującej dany projekt do dofinansowania<sup>86</sup>. Forma przyrzeczenia administracyjnego wiązana z wydawaniem decyzji administracyjnych dotyczących zawarcia umowy jest w orzecznictwie wprost łączona z koniecznością stosowania zasad prawa cywilnego<sup>87</sup>. Nieco inaczej jest natomiast w przypadku informacji o udzieleniu dofinansowania bądź odmowie dofinansowania. Wprawdzie nie mamy wówczas do czynienia z decyzjami administracyjnymi, ale z pewnością z czynnościami o charakterze administracyjnym. Dopiero przyjęcie poglądu, że informacje o udzieleniu dofinansowania są przyrzeczeniami administracyjnymi, pozwala zastosować do nich zasady prawa cywilnego. Taka konstrukcja, zaliczana wprawdzie do etapu postępowania administracyjnego prowadzonego w przedmiocie udzielenia dofinansowania, będzie jeszcze

---

<sup>84</sup> Z. Niewiadomski [w:], Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna*, LexisNexis, Warszawa 2002, s. 133.

<sup>85</sup> D. Kijowski, *Przepisy czy zasady ogólne prawa administracyjnego*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Janowi Bociowi*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009, s. 300.

<sup>86</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z 20 maja 2015 r., III SA/Po 378/15, LEX 1807739; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 1 lipca 2015 r., III SA/Po 492/15, LEX 1807771; wyrok WSA w Poznaniu z 16 lipca 2015 r., III SA/Po 582/15, LEX 1807795; wyrok WSA w Poznaniu z 23 września 2015 r., III SA/Po 713/15, LEX 1934876; wyrok WSA w Poznaniu z 10 listopada 2015 r., III SA/Po 952/15, LEX 1977299; wyrok WSA w Poznaniu z 25 listopada 2015 r., III SA/Po 1038/15, LEX 1947037.

<sup>87</sup> Wyrok NSA z 14 czerwca 1981 r., SA 1272/81, ONSA 1981, nr 1, poz. 61; wyrok NSA z 6 września 1983 r., I SA 270/82, ONSA 1983, nr 2, poz. 70.



jednym (dodatkowym) elementem i zarazem przykładem częściowym przeplatanej metody regulacji (cywilnoprawnej i administracyjnoprawnej) z jaką możemy mieć do czynienia w obowiązującym stanie prawnym. W pewnym sensie jest to jeszcze jeden argument wspomagający pogląd, że efektem końcowym procedury o udzielenie dofinansowania projektu jest zawarcie umowy o charakterze quasi-privatnoprawnym.

## 5. Podsumowanie

Podjmując próbę zestawienia poczynionych obserwacji należy uznać, że nie można przyjąć, że wszystkie elementy stosunku łączącego strony umowy o dofinansowanie (beneficjenta z organem administracji) mają jednolity charakter publicznoprawny bądź charakter prywatnoprawny. W tym względzie charakter publicznoprawny będą miały niewątpliwie relacje określone przepisami wspomnianych ustaw, tzn. ustawy o finansach publicznych oraz ustaw z nią związanych, a także ustaw przyjmowanych na potrzeby realizacji polityki spójności. Natomiast prywatnoprawny charakter będą miały relacje określone przepisami zawartymi w kodeksie cywilnym, które znajdują zastosowanie w przypadku umowy o dofinansowanie projektu. Cywilnoprawna pozostaje też ścieżka zapewnienia stronom zawieranej umowy ochrony sądowej. Taka sytuacja jest konsekwencją zarówno charakteru prawnego samej umowy, jak i funkcjonującego systemu, rozgraniczającego kognicję sądów powszechnych i sądów administracyjnych. W tym zakresie należy jednakże dostrzec pewne rozdwojenie reżimu prawnego w kwestii środków ochrony prawnej stron umowy dotacyjnej, a taką w istocie pozostaje na gruncie prawa krajowego umowa o dofinansowanie ze środków unijnych<sup>88</sup>. Ustawodawca wprowadził bowiem typowo administracyjny system postępowania w zakresie zwrotu udzielonego dofinansowania, poddany kognicji sądów administracyjnych kontrolujących działalność organów administracji. W rezultacie mamy do czynienia z umową o dofinansowanie projektu o niejednolitym charakterze prawnym. Jako rodzaj umowy dotacyjnej posiada ona pewne cechy umowy administracyjnej, a także pewne cechy umowy cywilnoprawnej<sup>89</sup>. Pewne uprawnienia i obowiązki stron, wynikające z umowy o dofinansowanie, mają podłoże administracyjnopraw-

---

<sup>88</sup> A. Ostrowska, *Koncepcja umowy administracyjnej...*, s. 25.

<sup>89</sup> J. Patyk, J. Ciak [w:] P. Smoleń (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, C. H. Beck, Warszawa 2014, s. 1015; P. Szybka [w:] H. Dzwonkowski, G. Gołębiowski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz prawno-finansowy*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014, s. 513.



ne, które jednocześnie tworzą zobowiązanie o charakterze cywilnoprawnym, objęte ochroną prawną sądów powszechnych<sup>90</sup>. Taka sytuacja może być definiowana na wiele sposobów i za pomocą wielu określeń. Nie zmienia to jednak faktu, że zarówno w orzecznictwie<sup>91</sup> jak i w literaturze<sup>92</sup> pojawiają się poglądy wskazujące na mieszany cywilno-administracyjny charakter umowy o dofinansowanie projektu środków europejskich. W przypadku umowy administracyjnej można ją analizować jedynie na płaszczyźnie teoretycznej ze względu na brak takiej konstrukcji w prawodawstwie polskim.

Umowa o dofinansowanie ze środków europejskich może zatem zostać zakwalifikowana do kategorii umów o charakterze quasi-prywatnoprawnym. Taki system został ugruntowany w ostatnich latach i niewiele wskazuje na jego zmianę. *De lege lata* można postulować bardziej otwarte spojrzenie na hybrydalny charakter umowy o dofinansowanie projektu ze środków europejskich. Dopiero bowiem całościowa synteza obowiązujących rozwiązań może doprowadzić do lepszego zrozumienia siości ukształtowanej instytucji prawa prywatnego, stosowanej zarazem jako jedna z form działania administracji. *De lege ferenda* można sugerować takie ukształtowanie rozwiązań prawnych, żeby obie strony zawieranego kontraktu z uwagi na jego wiodący charakter mogły poszukiwać ochrony prawnej wyłącznie przed sądami powszechnymi. Aby tak się stało, konieczne byłoby zrezygnowanie z administracyjnego trybu zwrotu udzielonego dofinansowania i pozostawienie tych spraw do rozstrzygnięcia stronom w sposób mniej zinstytucjonalizowany. Takie rozwiązanie może okazać się łatwiejsze do przeforsowania niż wprowadzenie do polskiego systemu prawnego rozwiązań umożliwiających zawieranie umów o charakterze administracyjnym. Sposobność do wprowadzenia zmian usprawniających funkcjonujący system jest wyborna ze względu na konieczność przyjęcia nowych regulacji krajowych na potrzeby realizacji kolejnego okresu programowania budżetu Unii Europejskiej.

---

<sup>90</sup> Wyrok NSA z 8 listopada 2017 r., II GSK 247/16.

<sup>91</sup> Wyrok NSA z 26 kwietnia 2017 r., II GSK 2920/15.

<sup>92</sup> W. Miemiec [w:] Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, LEX.

## Bibliografia

### Opracowania

- Becker F., *Application of community law by member states' public authorities between autonomy and effectiveness*, „Common Market Law Review” 2007, t. 44, nr 4, s. 1035-1056.
- Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, PWN, Warszawa 1994.
- Błaś A., *Umowy cywilnoprawne*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2005, s. 363-364.
- Boć J., *O umowie administracyjnej*, [w:] L. Dziewięcka-Bokun, J. Boć (red.), *Umowy w administracji*, Kolonia Limited, Wrocław 2008, s. 29-41.
- Bullinger M., *Vertrag und Verwaltungsakt zu den Handlungsformen und Handlungsprinzipien der öffentlichen Verwaltung nach deutschen und englischen Recht*, Stuttgart Kohlhammer, Stuttgart 1962.
- Cardwell M., *The European Model of Agriculture*, OUP, Oxford 2004.
- Chlipała M., *Przyrzeczenie administracyjne w systemie prawnych form działania administracji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, nr 1, s. 155-167.
- Chróścielewski W., *Akt administracyjny generalny*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1994.
- Cieślak Z., *Umowa administracyjna w państwie prawa*, Zakamycze, Kraków 2004.
- Craig P., *UK, EU and Global Administrative Law. Foundations and Challenges*, CUP, Cambridge 2015.
- Craig P., de Burca G., *EU Law. Text, Cases, and Materials*, OUP, Oxford 1995.
- Czarkowska A., *Umowy adhezyjne w administracji publicznej*, [w:] L. Dziewięcka-Bokun, J. Boć (red.), *Umowy w administracji*, Kolonia Limited, Wrocław 2008, s. 43-48.
- Delicostopoulos J.D., *Towards European Procedural Primacy In National Legal Systems*, „European Law Journal” 2003, t. 9, nr 5, s. 599-613.
- Dolnicki B., *Ewolucja pojęcia umowy publicznoprawnej*, [w:] I. Bogucka, Z. Tobor (red.), *Prawo a wartości. Księga jubileuszowa Profesora Józefa Nowackiego*, Zakamycze, Kraków 2003, s. 35-53.
- Dolnicki B., *Umowa publicznoprawna – zagadnienia wybrane*, [w:] J. Filipek (red.), *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku-Białej, Bielsko-Biała 2003, s. 162-178.

- Dolnicki B., *Umowa publicznoprawna w prawie niemieckim*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 3, s. 79-86.
- Dawidowicz H., *Umowy administracyjne w gospodarce uspołecznionej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1964, nr 1, s. 4-8.
- Dzwonkowski H., Gołębiowski G. (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz prawno-finansowy*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014.
- Faludi A., *From European Spatial Development to Territorial Cohesion Policy*, „Regional Studies” 2006, nr 6, s. 667-678.
- Fennell R., *The Common Agricultural Policy: Continuity and Change*, Clarendon Press, Oxford 1997.
- Gajewski S., *Model postępowania w sprawach udzielania świadczeń ze środków publicznych w drodze umowy*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2015, nr 2, s. 33-42.
- Galetta D., *Procedural Autonomy of EU Member States: Paradise Lost? A Study on the “Functionalized Procedural Competence” of EU Member States*, Springer Verlag, Heidelberg–Dordrecht–London–New York 2010.
- Gonet W., *Zakres swobody zawierania umów przez jednostki samorządu terytorialnego*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2011.
- Grant W., *The Common Agricultural Policy*, MacMillan, Londyn 1997.
- Grzybowski S., *Akt administracyjny jako źródło stosunków obligacyjnych*, „Państwo i Prawo” 1966, nr 9, s. 263-276.
- Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *Europeizacja prawa administracyjnego*, System Prawa Administracyjnego, t. 3, C.H. Beck, INP PAN, Warszawa 2014.
- Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *Prawne formy działania administracji*, System Prawa Administracyjnego, t. 5, C.H. Beck, INP PAN, Warszawa 2013.
- Herdegen M., *Prawo europejskie*, C.H. Beck, Warszawa 2006.
- Iniewski R., *Nowa umowa o dofinansowanie projektu*, „Finanse Publiczne” 2010, nr 3, s. 58-63
- Jaremba U., *National Judges As EU Law Judges: The Polish Civil Law System*, Martinus Nijhof Publishers, Leiden–Boston 2014.
- Kijowski D., *Przepisy czy zasady ogólne prawa administracyjnego*, [w:] J. Supernata (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Janowi Bociowi*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009, s. 290-304.

- Kijowski D., *Ucieczka administracji publicznej w sferę prawa cywilnego*, [w:] M. Wierzbowski, J. Jagielski, A. Wiktorowska, E. Stefańska (red.), *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. zw. dr. hab. Jackowi Langowi*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2009, s. 115-136.
- Knysiak-Molczyk H., *Umowa cywilnoprawna jako forma działania organów administracji publicznej*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd katedr prawa administracyjnego Zakopane 24-27 września 2006 roku*, Wolters Kluwer, Warszawa-Kraków 2007, s. 491-506.
- Kober M., *Umowa cywilnoprawna czy decyzja administracyjna*, „Casus” 2006, nr 4, s. 42-43.
- Krukowski M., *Budżet Unii Europejskiej – od projektu do absolutorium*, [w:] G. Paluszak, M. Sapała (red.), *Dylematy budżetu i wieloletnich ram finansowych Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2013, s. 36-55.
- Krzykowski P., *Postępowanie administracyjne w sprawie odzyskiwania wypłaconych środków unijnych w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych. Wybrane zagadnienia*, E-seria Monografie Wydziału Prawa i Administracji UWM, Wydawnictwo UWM, Olsztyn 2017.
- Kubiak A., *Perspektywy rozwoju form konsensualnych w polskim prawie administracyjnym*, [w:] J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), *Umowy w administracji*, Kolonia Limited, Wrocław 2008, s. 77-88.
- Langrod J.S., *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Zakamycze, Kraków 2003.
- Lemańska J., *Umowa administracyjna a umowa cywilnoprawna*, [w:] I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2001, s. 421-427.
- Litwin J., *Z problematyki styku prawa cywilnego z administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1965, nr 4, s. 540-555.
- Łętowski J., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, PWN, Warszawa 1990.
- Matuszczak A., Kęciek K., *Nowa perspektywa finansowania Unii Europejskiej determinantą reform wspólnej polityki rolnej*, [w:] G. Paluszak, M. Sapała (red.), *Dylematy budżetu i wieloletnich ram finansowych Unii Europejskiej*,

- Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2013, s. 127-152.
- Maurer H., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, C.H. Beck, Monachium 2009.
- McMahon J., *Law of the Common Agricultural Policy*, Longman, Londyn 2000.
- Miemiec W., *Przesłanki determinujące zwrot środków przeznaczonych na finansowanie programów realizowanych przez JST z udziałem bezzwrotnych środków europejskich*, „Finanse Komunalne” 2012, nr 1-2, s. 34-43.
- Modrzejewski A., *Kontraktualizacja w globalnym i europejskim prawie administracyjnym*, [w:] D.R. Kijowski, P.J. Suwaj (red.), *Kryzys prawa administracyjnego. T. 3 Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012, s. 219-238.
- Molle W., *European Cohesion Policy*, Routledge, Londyn–Nowy Jork 2007.
- Niewiadomski Z., *Prawne formy działania administracji i ich sądowa kontrola*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2013, s. 208-215.
- Niewiadomski Z. (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna*, LexisNexis, Warszawa 2002.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, „Dom Organizatora”, Toruń 1996.
- Odachowski J., Karwatowicz G., *Decyzja o zwrocie przez beneficjenta środków publicznych w świetle nowelizacji art. 211 ustawy o finansach publicznych z 7 listopada 2008 roku*, „Finanse Komunalne” 2009, nr 3, s. 5-13.
- Ofiarski Z. (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, LEX.
- Olajos I., *Cohesion Policy* [w:] Z. Asztalos, C. Pákozdy (red.), *Public policies of the European Union*, Editura Universitatii „Petru Maior”, Târgu-Mures 2008, s. 129-142.
- Ostałowski J., *Postępowanie w sprawie zwrotu środków Unii Europejskiej w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 2, s. 30-52.
- Ostrowska A., *Koncepcja umowy administracyjnej na przykładzie umowy o dotację w świetle polskich i zagranicznych regulacji*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2018, nr 3, s. 9-27.
- Piszc A., *Partnerstwo publiczno-prywatne jako wyraz kontraktualizacji administracji publicznej*, [w:] L. Dziewięcka-Bokun, J. Boć (red.), *Umowy w administracji*, Kolonia Limited, Wrocław 2008, s. 255-263.



- Piwowarczyk A., *Procedury zamówień publicznych w projektach współfinansowanych ze środków funduszy strukturalnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2017.
- Popowska B., *Decyzja i umowa jako formy działania podmiotów administracji gospodarczej; koncepcja, współwystępowanie, czy alternatywa?*, [w:] B. Popowska, K. Kokocińska (red.), *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*, Wydawnictwo UAM, Poznań 2009, s. 77-115.
- Póździk R., *Decyzje o zwrocie środków unijnych w praktyce wdrażania regionalnych programów operacyjnych*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 7-8, s. 105-115.
- Póździk R., *Ocena i wybór projektów do dofinansowania z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013.
- Póździk R., *Zasady wdrażania funduszy unijnych w latach 2014–2020*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, nr 12, s. 4-11.
- Prutis S., *Regulacja pomiędzy cywilną a administracyjną metodą regulacji prawnej na przykładzie instytucji prawa rolnego*, [w:] J. Gołaczyński, P. Machnikowski (red.), *Współczesne problemy prawa prywatnego. Księga Pamiątkowa ku czci Profesora Edwarda Gniewka*, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 495-508.
- Razowski P., *Niedopuszczalność drogi sądowej w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2015.
- Sancewicz P., *Umowa jako prawna forma działania administracji publicznej w polskiej i niemieckiej doktrynie prawa publicznego*, „Studia Prawa Publicznego” 2019, nr 1, s. 55-79.
- Sawczuk W.S., *Właściwość sądów administracyjnych i sądów powszechnych w sprawach rozdziału funduszy unijnych na przykładzie rozdziału środków w ramach polityki rozwoju*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, nr 6, s. 83-85.
- Scheuring K., *Stosowanie prawa wspólnotowego przez organy administracyjne państw członkowskich*, Ars Boni et Aequi, Poznań 2008.
- Smoleń P. (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, C.H. Beck Warszawa 2014.
- Smyczyński T., *Skutki cywilnoprawne aktu administracyjnego w obrocie społecznym*, „Palestra” 1973, nr 12, s. 57-63.
- Sobieralski K., Szczygieł-Grüdl I., Solner A., *Zwrot środków przeznaczonych na realizację programów regionalnych finansowanych z udziałem środków europejskich – weryfikacja decyzji*, Presscom, Wrocław 2017.



- Starościak J., *Administracja. Zagadnienia teorii i praktyki*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1974.
- Starościak J., *Prawne formy i metody działania administracji*, [w:] T. Rabska, J. Łętowski (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 3, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978, s. 39-129.
- Starościak J., *Prawo administracyjne*, PWN, Warszawa 1978.
- Starościak J., Iserzon E., *Prawo administracyjne*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1963.
- Starościak J., *Uwagi o metodach działania administracji*, „Studia Prawnicze” 1970, nr 26/27, s. 232-244.
- Stasikowski R., *Funkcja regulacyjna administracji publicznej. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego oraz nauki administracji*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Katowice 2009.
- Stec P., *Umowy w administracji*, Difin, Warszawa 2010.
- Stelmachowski A., *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, PWN, Warszawa 1984.
- Sukiennik A., *Finansowanie Budżetu Unii Europejskiej i propozycje jego reformy*, [w:] G. Paluszak, M. Sapała (red.), *Dylematy budżetu i wieloletnich ram finansowych Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2013, s. 59-82.
- Szczepaniak R., *Postępowanie cywilne – droga sądowa – dochodzenie roszczeń o zwrot dotacji ze środków strukturalnych Unii Europejskiej. Glosa do wyroku SN z dnia 11 maja 2012 r., II CSK 545/11*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2014, nr 2, poz. 17.
- Szczepaniak R., *Wybrane problemy związane z przeplataniem się cywilnoprawnej i administracyjnej metody regulacji na przykładzie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, „Studia Prawa Prywatnego” 2014, nr 3, s. 103-221.
- Szewczak M., *Administracyjno-prawne aspekty realizacji wspólnej polityki rolnej w Polsce*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2008.
- Szilágyi J. E., *Common Agricultural Policy*, [w:] Z. Asztalos, C. Pákozdy, *Public policies of the European Union*, Editura Universitatii „Petru Maior”, Târgu-Mures 2008, s. 88-104.
- Szostak R., *Kontrola zamówień publicznych finansowanych ze środków europejskich – zagadnienia organizacyjne*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 11, s. 61-79.
- Szumski S., *Wspólna Polityka Rolna*, WAiP, Warszawa 2007.
- Szymański M., *Zwrot środków nieprawidłowo wykorzystanych przy realizacji programów Unii Europejskiej*, „Kontrola Państwowa” 2010, nr 2, s. 10-27.

- Świstak M., Tkaczyński J.W., *Wybrane polityki publiczne Unii Europejskiej. Stan i perspektywy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2015.
- Talaga R., *Ewolucja umowy o dofinansowanie projektu ze środków europejskich w polskim systemie prawnym*, „Ius Novum” 2019, t. 13, nr 1, s. 177-191.
- Talaga R., *Przedmiotowy zakres zastosowania umowy o dofinansowanie projektu realizowanego w ramach polityki spójności*, [w:] W. Maciołek (red.), *Problematyka kwalifikacji prawnej pozakodeksowych umownych stosunków zobowiązaniowych*, INP PAN, Warszawa 2020, s. 136-150.
- Taras W., *Przyrzeczenie administracyjne*, [w:] M. Mozgawa, M. Mazur, J. Stelmasiak, T. Bojarski (red.), *Polska lat 90-tych. Przemiany państwa i prawa: materiały z Konferencji, Lublin–Kazimierz, 27–29 kwietnia 1998 r.*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 1997, s. 145-155.
- Taras W., *Zalecenie, ostrzeżenie i przyrzeczenie administracyjne w systemie form działania administracji publicznej*, [w:] M. Stahl, J.P. Tarno, M. Górski (red.), *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia. Materiały konferencji naukowej katedr prawa i postępowania administracyjnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2000, s. 465-476.
- Trojanek J., *Wpływ decyzji administracyjnej na stosunki cywilnoprawne w obrocie społecznym*, [w:] L. Bar (red.), *Instytucje prawne w gospodarce narodowej (studia prawne)*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1981, s. 127-184.
- Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Prawne formy działania administracji*, [w:] J. Lang, J. Służewski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Polskie prawo administracyjne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995, s. 210-212.
- Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Prawne formy działania administracji*, [w:] M. Wierzbowski, *Prawo administracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2009, s. 115-136.
- Wishlade F., *EU Cohesion Policy: Facts Figures and Issues*, [w:] L. Hooghe (red.), *Cohesion Policy and European Integration: Building Multilevel Governance*, OUP, Oxford 1996, s. 27-58.
- Włodyka S., *Źródła obowiązku zawarcia umowy*, [w:] Z. Radwański (red.), *Studia z prawa zobowiązań*, PWN, Warszawa–Poznań 1979, s. 193-203.
- Wolter A., *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, PWN, Warszawa 1986.

- Wosik Ł., *Charakter prawny aktu o przyznaniu dofinansowania z funduszy strukturalnych UE – Glosa do wyroku NSA z 8.06.2006 r. (II GSK 63/06)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2006, nr 12, s. 51-59
- Wyporska-Frankiewicz J., *Publicznoprawne formy działania administracji o charakterze dwustronnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Wyszomirski Ł., *Zwrot środków europejskich przez beneficjenta*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, nr 1, s. 77-93.
- Ziemski K., *Alternatywy dla aktu administracyjnego*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd katedr prawa administracyjnego Zakopane 24–27 września 2006 roku*, Wolters Kluwer, Warszawa–Kraków 2007, s. 415-426.
- Ziemski K., *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2005.
- Zimmermann M., *Formy działania administracji*, [w:] M. Jaroszyński (red.), *Prawo administracyjne*, cz. 2, PWN, Warszawa 1952.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer-Zakamycze, Warszawa–Kraków 2006.
- 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.

## Akty prawne

- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, t.j. Dz.U. 2020, poz. 1740, 2320.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich, Dz.Urz. UE L 248 z 16.09.2002 r.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, t.j. Dz.U. 2019, poz. 1295.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych Dz.U. 2019, poz. 869 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020, t.j. Dz.U. 2020, poz. 818.

**Orzecznictwo**

- Wyrok NSA z 14 czerwca 1981 r., SA 1272/81, ONSA 1981, nr 1, poz. 61.
- Wyrok NSA z 6 września 1983 r., I SA 270/82, ONSA 1983, nr 2, poz. 70.
- Wyrok TSUE z 11 lipca 1985 r. w sprawie C-107/84 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Federalnej Niemiec*, EU:C:1985:332.
- Wyrok TSUE z 26 marca 1987 r. w sprawie 235/85 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Niderlandów*, EU:C:1987:161.
- Wyrok TSUE z 17 października 1989 r. w sprawach połączonych 231/87 i 129/88 *Ufficio distrettuale delle imposte dirette di Fiorenzuola d'Arda i inni przeciwko Comune di Carpaneto Piacentino i inni*, EU:C:1989:381.
- Wyrok TSUE z 15 maja 1990 r. w sprawie C-4/89, *Comune di Carpaneto Piacentino i in. przeciwko Ufficio provinciale imposta sul valore aggiunto di Piacenza*, EU:C:1990:204.
- Postanowienie SN z 11 sierpnia 1999 r., I CKN 414/99, OSNC 2000, nr 1, poz. 20.
- Wyrok SN z 31 marca 2000 r., II CKN 768/98, LEX 51067.
- Wyrok TSUE z 12 września 2000 r. w sprawie C-260/98 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Greckiej*, EU:C:2000:429.
- Wyrok TSUE z 12 września 2000 r. w sprawie C-408/97 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Niderlandów*, EU:C:2000:427.
- Postanowienie SN z 21 listopada 2000 r., III CKN 1048/00, LEX 51872.
- Wyrok TSUE z 14 grudnia 2000 r. w sprawie C-446/98 *Fazenda Pública przeciwko Câmara Municipal do Porto*, EU:C:2000:691.
- Postanowienie SN z 22 sierpnia 2007 r., III CZP 76/07, LEX 345575.
- Wyrok NSA z 4 marca 2008 r., II GSK 217/08, LEX 469751.
- Wyrok WSA w Warszawie z 25 czerwca 2008 r., V SA/Wa 45/08, LEX 566662.
- Wyrok TSUE z 16 września 2008 r. w sprawie C-288/07 *Commissioners of Her Majesty's Revenue & Customs przeciwko Isle of Wight Council i i.*, EU:C:2008:505.
- Postanowienie NSA z 10 lutego 2010 r., II GSK 86/10, LEX 663509.
- Postanowienie SN z 24 czerwca 2010 r., IV CSK 554/09, LEX 738131.
- Wyrok SN z 6 maja 2011 r., II CSK 520/10, OSNC 2012, nr 2, poz. 34.
- Wyrok SN z 2 grudnia 2011 r., III CSK 55/11, LEX 1084604.
- Wyrok SN z 12 stycznia 2012 r., IV CSK 287/11, LEX 1131135.
- Wyrok SN z 11 maja 2012 r., II CSK 545/11, LEX 1229959.
- Wyrok WSA w Gliwicach z 14 maja 2012 r., III SA/Gl 1999/11.
- Postanowienie SN z 16 maja 2012 r., III CZP 19/12 LEX 1212819.

Wyrok WSA W Warszawie z 10 stycznia 2013 r., V SA/Wa 1758/12, LEX 1326663.

Postanowienie SN z 21 marca 2013 r., III CZP 9/13, LEX 1318412.

Wyrok WSA w Warszawie z 5 lipca 2013 r., V SA/Wa 457/13, LEX 1375658.

Wyrok WSA w Poznaniu z 20 maja 2015 r., III SA/Po 378/15, LEX 1807739.

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

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

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

Wyrok WSA w Poznaniu z 10 listopada 2015 r., III SA/Po 952/15, LEX 1977299.

Wyrok WSA w Poznaniu z 25 listopada 2015 r., III SA/Po 1038/15, LEX 1947037.

Wyrok NSA z 26 kwietnia 2017 r., II GSK 2920/15, LEX 2315755.

Wyrok NSA z 8 listopada 2017 r., II GSK 247/16, LEX 2427660.