



**Ekspertyza prawna dotycząca równości stron oraz obciążeń administracyjnych
w umowach o dofinansowanie w wybranych krajowych i regionalnych programach
perspektywy finansowej 2021-2027**

Ekspertyza prawna została sporządzona przez:

Adw. Patryka Dykasa - LEGAL BRAND Kancelaria Adwokacka Adwokat Patryk Dykas

www.legalbrand.pl

Warszawa, 30 kwietnia 2024 roku



Pomoc Techniczna
dla Funduszy Europejskich



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



SPIS TREŚCI:

- I. WPROWADZENIE
- II. AKTY PRAWNE
- III. ANALIZA PRAWNA
 - 1. Charakter prawny Umowy o dofinansowanie
 - 2. Zasada swobody umów
 - 3. Zasada równości stron
 - 4. Skutki prawne naruszenia zasady równości stron w świetle przepisów prawa cywilnego
 - 5. Nierówność stron i pozycja instytucji finansującej w przypadku decyzji o zwrocie dofinansowania
- IV. ANALIZA WYBRANYCH POSTANOWIEŃ UMÓW
- V. WNIOSKI I REKOMENDACJE
- VI. ZASTRZEŻENIA PRAWNE

ZAŁĄCZNIKI:

ZAŁĄCZNIK NR 1 - Identyfikacja wybranych zapisów umownych, w których występują nierówności pomiędzy stronami umów i nadmierne obciążenia administracyjne beneficjentów



Pomoc Techniczna
dla Funduszy Europejskich



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



I. WPROWADZENIE

1. Przedmiot ekspertyzy i jej uzasadnienie

Przedmiotem ekspertyzy jest analiza koniecznych i fakultatywnych postanowień wybranych umów o dofinansowanie, na podstawie których instytucje systemu wdrażania przekazują beneficjentom środki z funduszy europejskich.

Poprzez umowy o dofinansowanie rozumie się całość tych umów, wraz ze wszystkimi obowiązującymi je załącznikami oraz dokumentami dodatkowymi.

Przygotowanie ekspertyzy związane jest z otrzymywanymi w poprzedniej perspektywie od niektórych beneficjentów sygnałami dotyczącymi, ich zdaniem, nadmiernego uprzywilejowania dotaciodawcy podczas realizacji umowy, w tym zaopatrzenia go w nadmierne uprawnienia.

2. Cel ekspertyzy

Głównym celem ekspertyzy będzie identyfikacja postanowień umownych, w których występują nierówności pomiędzy stronami umów oraz ich wyszczególnienie, analiza i zarekomendowanie konkretnych rozwiązań służących wyrównaniu zdiagnozowanych dysproporcji oraz odbiurokratyzowaniu procesu realizowania projektów w oparciu o przedmiotowe umowy o dofinansowanie.

Ekspertyza ma – w szczególności w kontekście realizacji zasady partnerstwa obowiązującej przy wdrażaniu funduszy europejskich – wskazać, jeśli takie są, postanowienia umów:

1. nakładające na beneficjenta dodatkowe (poza realizacją projektu) obowiązki i na ile są one konieczne (np. konieczność zorganizowania dodatkowych wydarzeń bez zapewnienia środków);
2. przerzucające wyłącznie na beneficjenta konsekwencje za niezrealizowanie zadania lub częściowe niezrealizowanie zadania bez względu na przyczyny (w tym np. brak możliwości refundacji poniesionych w takiej sytuacji wydatków, nadmierne kary umowne, konieczność wypełnienia nowych zobowiązań prawno-formalnych, które pojawiły się w trakcie realizacji projektu i poniesienia związanych z tym kosztów);
3. zrzucające całe ryzyko finansowe (np. przy opóźnieniach przekazywania środków lub opóźnieniach przy zmianie umowy, niemożności zrealizowania umowy ze względu na wystąpienie siły wyższej) na beneficjenta;



Pomoc Techniczna
dla Funduszy Europejskich



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



4. powodujące nierówności uprawnień poszczególnych stron umowy na wypadek wystąpienia sporu prawnego pomiędzy stronami (np. stosowanie zabezpieczeń w postaci weksla lub notarialnego oświadczenia o poddaniu się egzekucji).

Ekspertyza ma za zadanie również:

- wykazać, które ze wskazanych przez ekspertów w ramach ekspertyzy postanowień umów, w szczególności dotyczące wyżej wymienionych punktów 1-4, wynikają z przepisów obowiązującego prawa (krajowego lub europejskiego) lub innych obowiązujących krajowych i europejskich dokumentów (np. wytycznych), a które są nadmiarowym zabezpieczeniem jednej ze stron.
- zaproponować rozwiązania (konkretne postanowienia umów), które zwiększyłyby równość stron, w tym np. w przypadku ewentualnego sporu prawnego.
- pokazać różnice pomiędzy beneficjentami prowadzącymi i nieprowadzącymi działalności gospodarczej.

3. Zakres ekspertyzy

- Zakres czasowy: ekspertyza obejmować będzie wzory umów o dofinansowanie w ramach perspektywy finansowej na lata 2021-2027.
- Zakres przedmiotowy: ekspertyza zostanie przeprowadzona z punktu widzenia potencjalnego beneficjenta.
- Zakres podmiotowy ekspertyzy obejmować będzie wybrane wzory umowy o dofinansowanie z 2 programów krajowych oraz z 2 programów regionalnych.

Programy poddane analizie:

- na poziomie krajowym: Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat i Środowisko 2021-2027 (FEnIKS) oraz Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 (FERS). FEnIKS to program dysponujący największą alokacją z programów realizowanych na poziomie krajowym, a FERS dotyczy interwencji w obszarze działań społecznych;
- 2 programy regionalne wybrane wspólnie z Wykonawcą analizy¹.

¹ Szczegółowa lista umów o dofinansowanie poddanych analizie, wskazana przez Zamawiającego w niniejszej ekspertyzie, została wymieniona w pkt. IV niniejszej ekspertyzy.

Pytania w ramach pogłębionej analizy:

1. Czy w świetle obecnych przepisów prawa polskiego i unijnego, zdiagnozowane nierówności stron w umowach o dofinansowanie można zmniejszyć/wyeliminować? Jeśli tak, to w jaki sposób?
2. Czy w świetle obecnych przepisów prawa polskiego i unijnego, zdiagnozowane obciążenia administracyjne w umowach o dofinansowanie można zmniejszyć/wyeliminować? Jeśli tak, to w jaki sposób?



Pomoc Techniczna
dla Funduszy Europejskich



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



II. AKT PRAWNE

Podstawą sporządzenia ekspertyzy są przepisy i regulacje zawarte przede wszystkim w następujących aktach prawnych i dokumentach:

- 1) **Rozporządzenie ogólne** – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu i Migracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej;
- 2) **Ustawa wdrożeniowa** – ustawa z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021- 2027 (Dz.U. 2022 poz. 1079 z późn. zm.);
- 3) **Stara ustawa wdrożeniowa** – ustawa z dnia z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (Dz.U.2020.818 z późn. zm.);
- 4) **Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju** – ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U.2024.324 z późn. zm.);
- 5) **Ustawa o finansach publicznych** – ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, z późn. zm.);
- 6) **Ustawa o działalności pożytku publicznego** –ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1327 z późn. zm.)
- 7) **Kodeks cywilny** – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U.2023.1610);
- 8) **RODO** – Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz.UE L 119 z 4 maja 2016 r., s.1)
- 9) **Rozporządzenie w sprawie zaliczek** – rozporządzenia Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 21 września 2022 r. w sprawie zaliczek w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich (Dz.U. 2022 poz. 2055);
- 10) **Wytyczne dotyczące kwalifikowalności** – Wytyczne dotyczące kwalifikowalności wydatków na lata 2021-2027



11) **Wytyczne dotyczące realizacji zasady partnerstwa** - Wytyczne dotyczące realizacji zasady partnerstwa na lata 2021-2027



Pomoc Techniczna
dla Funduszy Europejskich



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



III. ANALIZA PRAWNA

1. CHARAKTER PRAWNY UMOWY O DOFINANSOWANIE

- 1) **[Zagadnienie prawne]** Na początku - celem wyciągnięcia dalszych wniosków w analizie - jest udzielenie odpowiedzi na pytanie - **jaki charakter prawny ma umowa o dofinansowanie zawierana pomiędzy beneficjentem a instytucją finansującą (Umowa o dofinansowanie)?** Odpowiedź na to pytanie pozwoli na ustalenie czy do Umowy o dofinansowanie stosuje się naczelną zasadę wynikającą z kodeksu cywilnego, a mianowicie **zasadę swobody umów** i jakie wynikają z tego konsekwencje prawne dla stron stosunku prawnego. W przypadku odpowiedzi twierdzącej dalsze rozważania będą skupione na problematyce ograniczeń zasady swobody umów, zastosowania **zasady równości** i konsekwencji prawnych związanych z jej naruszeniem. Wszelkie dalsze rozważania prawne mają na celu wykazanie czy zasady regulujące prawo kontraktów - w tym chroniące słabszą stronę umowy jaką jest beneficjent projektu - da zastosować się do zasad konstruowania, a docelowo stosowania i interpretacji umów o dofinansowanie projektów.
- 2) **[Umowa o dofinansowanie w Ustawie wdrożeniowej]** Przyjmuje się, że Umowa o dofinansowanie projektu stanowi podstawową formę przekazania dofinansowania z funduszy UE. Pojęcie Umowy o dofinansowanie zostało wyjaśnione w **art. 2 pkt. 32 Ustawy wdrożeniowej**. Stosownie do brzmienia wyżej wymienionego przepisu przez umowę o dofinansowanie projektu rozumie się:
- 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 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, w tym umowę o finansowaniu, o której mowa w art. 59 ust. 5 rozporządzenia ogólnego,
 - porozumienie, o którym mowa w art. 206 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, zawarte między właściwą instytucją a wnioskodawcą, którego projekt został wybrany do dofinansowania,
 - umowę lub porozumienie zawarte między właściwą instytucją a wnioskodawcą, którego projekt został wybrany do dofinansowania w ramach programu Interreg.

Ustawa wdrożeniowa odwołuje się dalej do przepisów ustawy o finansach publicznych oraz



Pomoc Techniczna
dla Funduszy Europejskich



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



przepisów rozporządzenia ogólnego.

3) [Umowa o dofinansowanie w Ustawie o finansach publicznych] Podstawowe elementy umowy o dofinansowanie zostały określone w **art. 206 ust. 2 Ustawy o finansach publicznych**, który wskazuje, że umowa ta powinna określać w szczególności:

- a) opis projektu lub zadania, w tym cel, na jaki przyznano środki, i termin jego realizacji;
- b) harmonogram dokonywania wydatków, obejmujący okres co najmniej jednego kwartału;
- c) wysokość przyznanych środków;
- d) zobowiązanie do poddania się kontroli i tryb kontroli realizacji projektu lub zadania;
- e) zobowiązanie do stosowania wytycznych, o których mowa w art. 2 pkt 32 ustawy o zasadach realizacji programów albo w art. 2 pkt 38 ustawy o zasadach realizacji programów 2021-2027, a w zakresie programu finansowanego z udziałem środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym - zobowiązanie do stosowania wytycznych, o których mowa w art. 134a pkt 6 ustawy o pomocy społecznej;
- f) w zakresie programu finansowanego ze środków, o których mowa w art. 4 ust. 1 lit. m rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1057 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiającego Europejski Fundusz Społeczny Plus (EFS+) oraz uchylającego rozporządzenie (UE) nr 1296/2013 (Dz. Urz. UE L 231 z 30.06.2021, str. 21, z późn. zm.) - zobowiązanie do stosowania wytycznych, o których mowa w art. 134n ust. 1 pkt 6 ustawy o pomocy społecznej;
- g) termin i sposób rozliczenia projektu oraz ewentualnych zaliczek;
- h) formy zabezpieczeń należytego wykonania zobowiązań wynikających z umowy;
- i) warunki rozwiązania umowy ze względu na nieprawidłowości występujące w trakcie realizacji projektu;
- j) warunki i terminy zwrotu środków, w tym środków nieprawidłowo wykorzystanych lub pobranych w nadmiernej wysokości lub w sposób nienależny.

Doktryna wskazuje, że Każda z umów zawieranych zgodnie z podstawami prawnymi wymienionymi w ust. 1 powinna zawierać najważniejsze, obligatoryjne elementy, wskazane



w dziewięciu punktach ust. 2, i to niezależnie od ustawowej podstawy prawnej². Można je zatem uznać za swoiste **elementy przedmiotowo istotne** (*essentialia negotii*) Umowy o dofinansowanie. Z uwagi na fakt, że ustawodawca posłużył się pojęciem „w szczególności” dla wyliczenia elementów, z jakich powinna składać się umowa o dofinansowanie projektu, należy uznać, że nie jest to katalog zamknięty, a zatem w umowie takiej mogą znaleźć się także i inne elementy³.

- 4) **[Umowa o dofinansowanie w innych aktach prawnych]** Odwołania do Umowy o dofinansowanie znajdziemy także w innych aktach prawa krajowego oraz prawa Unii Europejskiej. Odniesienia do umów o dofinansowanie można było znaleźć m.in. w ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (dotyczy perspektywy finansowej 2014-2020) oraz ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (dotyczy perspektywy finansowej 2007-2013).
- 5) **[Charakter prawny Umowy o dofinansowanie]** Kluczowym elementem, który implikuje dalsze konsekwencje oceny poszczególnych postanowień Umów o dofinansowanie jest charakter prawny Umów o dofinansowanie. Mówiąc wprost należy odpowiedzieć sobie na pytanie czy Umowy o dofinansowanie mają charakter **umów administracyjnych czy też umów cywilnoprawnych**, a w konsekwencji czy można do nich stosować podstawowe reguły i przepisy charakterystyczne dla prawa zobowiązań w zawarte w kodeksie cywilnym. Udzielenie jednoznacznej odpowiedzi, że Umowa o dofinansowanie ma charakter administracyjny prowadziłoby do wniosku, że dalsza analiza dotycząca nierówności stron umowy pozbawiona byłaby większego sensu, bowiem zasada ta wywodzi się wprost z przepisów prawa cywilnego. Dlatego też istotnym jest znalezienie argumentów przemawiających za uznaniem Umowy o dofinansowanie jako umowy cywilnoprawnej.
- 6) **[Niejednolity charakter stosunku]** W doktrynie wskazuje się na niejednoznaczny charakter

² Ofiarski Zbigniew (red.), Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, SIP LEX

³ Dzwonkowski Henryk (red.), Gołębiowski Grzegorz (red.), Ustawa o finansach publicznych. Komentarz prawno-finansowy, Wyd. Sejmowe 2014, SIP LEX



Umów o dofinansowanie projektu⁴. Wyróżnia się nawet trzy typy (podejścia) traktujące przedmiot tej umowy, czyli realizację przez Beneficjenta projektu, który ma osiągnąć cele publiczne jako stosunku:

- a) administracyjnoprawnego
- b) cywilnoprawnego
- c) mieszanego.

Wydaje się, że aktualnie przeważającym trendem jest traktowanie Umowy o dofinansowanie jako umowy cywilnoprawnej.

7) [Umowa administracyjna / umowa publicznoprawna] Nie ulega wątpliwości, że elementy Umowy o dofinansowanie zostały opisane w aktach prawnych z zakresu prawa publicznego. W prawie polskim nie uregulowano szczegółowo czym jest umowa administracyjna, ale nie wyklucza się stosowania jej przez organy publiczne⁵. W doktrynie prawa dopuszcza się stosowanie form właściwych dla stosunków cywilnoprawnych (przykładowo: umów, porozumień) do czynności organów administracji publicznej, które są związane z udzielaniem dofinansowania podmiotom prywatnym. Sytuacje te prowadzą do wzajemnego przenikania się elementów administracyjnych i cywilnoprawnych⁶. W polskim systemie prawnym brak jest jednak regulacji, które określałyby lub definiowały pojęcie „umowy administracyjnej”. Niezależnie od istniejących koncepcji mających na celu próbę uznawania Umowy o dofinansowanie jako umowy administracyjnej, podzielam poglądy większości, które w mojej ocenie uznają Umowę o dofinansowanie jako specyficzny rodzaj umowy cywilnoprawnej⁷.

8) [Umowa cywilnoprawna] W prawie cywilnym uznaje się, że umowa jest najczęściej

⁴ R. Poździk, Ocena i wybór projektów do dofinansowania z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013, str. 198 i n., zob. także na gruncie umów zawieranych przez PARP: P. Sancewicz, Umowa o dofinansowanie jako szczególny typ umowy stosowanej przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości w postępowaniu w sprawie udzielenia wsparcia w świetle koncepcji umowy administracyjnej w polskiej i niemieckiej doktrynie prawa. Studium przypadku, Zeszyty Prawnicze 20.3/2020, s. 169-203

⁵ R. Poździk, Ocena i wybór projektów ..., str. 203

⁶ Ibidem, str.199

⁷ M. Perkowski, R. Poździk, Ustawa o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027. Komentarz, Warszawa 2023, str. 84; G. Kozieł, Umowa o dofinansowanie przedsiębiorcy ze środków Unii Europejskiej w: Pozakodeksowe umowy handlowe (red. A. Kidyba), SIP LEX; K. Pawłowicz, Prawne formy działania administracji gospodarczej – kierunki zmian i próba oceny w: Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej (red. B. Popowska, K. Kokocińska), Poznań 2009, s.71



spotykanym zdarzeniem prawnym - czynnością prawną zmierzającą do wywołania określonego skutku prawnego, a tym samym najczęściej występującym w praktyce źródłem zobowiązań. Przyjmuje się powszechnie, że umowa obejmuje zgodny zamiar stron doprowadzenia do powstania, zmiany lub ustania skutków prawnych⁸. Nie ulega zatem wątpliwości, że Umowa o dofinansowanie stanowi dwustronną czynność prawną. Umowa o dofinansowanie nie została uregulowana w części szczególnej kodeksu cywilnego, należy ją zatem zakwalifikować jako pozakodeksową umowę nienazwaną⁹.

Aktualnie w doktrynie wskazuje się w miarę jednoznacznie, że Umowa o dofinansowanie stanowi **czynność cywilnoprawną**, której przedmiotem jest realizacja przedsięwzięć dofinansowanych ze środków publicznych. Względnie szczegółowe uregulowanie elementów umowy o dofinansowanie w przepisach prawa publicznego (tj. art. 206 ust. 2 u.f.p.) nie powoduje utraty przez nią charakteru cywilnoprawnego¹⁰. Umowa taka ma charakter umowy adhezyjnej, na co ma wpływ zarówno doprecyzowanie kształtu stosunku prawnego w przepisach prawa publicznego oraz brak wpływu Beneficjenta na określanie treści stosunku prawnego. Umowa taka nie podlega także zmianom w przypadku gdy nabór projektów odbywa się w trybie konkurencyjnym¹¹.

Do Umowy o dofinansowanie **stosuje się przepisy kodeksu cywilnego**. Wynika to wprost z klauzul zawartych w umowach zgodnie z którymi „w sprawach nieuregulowanych stosuje się przepisy kodeksu cywilnego”. Takie odwołanie znajduje się w większości wzorów Umów o dofinansowanie stosowanych przez właściwe instytucje w perspektywie finansowej 2021-2027. W kontekście powyższego warto zwrócić uwagę na stanowisko wyrażone w wyroku Sądu Najwyższego zgodnie z którym: *Od zawartej przez strony umowy, której nie można zakwalifikować jako wyszczególnionego w ustawie typu umowy, stosuje się bezpośrednio zawarte w KC przepisy ogólne, dotyczące umów oraz w drodze analogii przepisy regulujące umowę nazwaną, do której umowa nienazwana jest najbardziej zbliżona charakterem prawnym.*¹²

⁸ W. Czachórski, Zobowiązania. Zarys wykładu, Warszawa 2009, str. 117 i n.

⁹ R. Stasikowski, Funkcja regulacyjna administracji publicznej. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego oraz nauki administracji, Bydgoszcz - Katowice 2009, str. 260

¹⁰ M. Perkowski, R. Poźdźik, Ustawa o zasadach realizacji ..., str. 84

¹¹ Art. 51 ust. 2 w zw. z ust. 1 Ustawy wdrożeniowej

¹² Wyrok Sądu Najwyższego z 13.12.2012 r., V CSK 30/12



9) [Charakter Umowy o dofinansowanie a orzecznictwo] Powyższe stanowisko potwierdza także aktualne orzecznictwo sądowe, w tym dotyczące rozstrzygnięcia roszczeń z zakresu umów o dofinansowanie zawieranych pomiędzy beneficjentem a instytucją. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 4 marca 2008 roku w sprawie II GSK 217/08 wskazał, że skoro podstawą udzielenia pomocy finansowej jest umowa cywilnoprawna, to taki też charakter mają czynności związane z jej zawarciem. Oznacza to, że przepisy wykluczyły organy administracji publicznej od działania na podstawie przepisów k.p.a.

Zasadą jest, że roszczenia z tytułu umów o dofinansowanie rozstrzygane są przez sądy powszechne. Nie dotyczy to naturalnie "roszczeń" instytucji o zwrot dofinansowania w szczegółowo określonym trybie administracyjnym opisanym w art. 207 u.f.p. - dla których właściwy tryb to postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne¹³.

W literaturze wskazuje się, że w ramach [...] procesu związanego z dofinansowaniem projektów z funduszy strukturalnych i funduszu spójności mogą pojawić się zarówno sprawy sądowo - administracyjne, jak i cywilne. W pierwszym przypadku sprawy przed sądami administracyjnymi dotyczą weryfikacji legalności oceny wniosku o dofinansowanie oraz prawidłowości decyzji instytucji o zwrocie dotacji. Natomiast przekazanie beneficjentowi dofinansowania następuje w wyniku zawarcia umowy cywilnoprawnej. Dlatego do oceny zasadności roszczeń związanych z realizacją umowy o dofinansowanie właściwe będą sądy powszechne. W tym celu strony muszą odwołać się do treści tej umowy oraz przepisów obowiązujących w ramach danej perspektywy finansowej. (...) Oba etapy związane z przyznaniem i przekazaniem dofinansowania projektu nie mają charakteru administracyjnego, lecz cywilnoprawny. (...) Zasadność roszczeń wynikających z umowy o dofinansowanie powinna być rozpoznawana przez sądy powszechne¹⁴. Ewentualne następcze postępowanie cywilne (prowadzone już po władczym rozstrzygnięciu projektu) może dotyczyć generalnie trzech kwestii rodzajowych: po pierwsze, nawiązania umowy o dofinansowanie i sporów wynikających z potencjalnego żądania jej nawiązania (po

¹³ Problem dominującej pozycji strony publicznej w przypadku roszczeń finansowych wobec beneficjenta został przedstawiony w pkt. III. 5 niniejszej ekspertyzy.

¹⁴ K. Brysiewicz Krzysztof, R. Poździk, Droga sądowa w sprawach związanych z dofinansowaniem projektów z funduszy strukturalnych i funduszu spójności, PS 2011/4/36-52, SIP LEX



pozytywnym przejściu etapu/etapów oceny projektu); po drugie, kwestii związanych z żądaniem odszkodowania, jeżeli w wyniku błędnej oceny projektu wyrządzona została beneficjentowi szkoda; po trzecie, sporów wynikających z prawidłowego wykonania projektu. Kwestie te nie są uregulowane wprost w żadnych przepisach prawa, należy je wywodzić z poszczególnych instytucji prawa cywilnego, np. określających zasady odpowiedzialności odszkodowawczej czy kontraktowej¹⁵.

G. Kozieł podkreśla, że brak właściwości sądów administracyjnych w zakresie sporów z umów o dofinansowanie wyraźnie przesądza o nieadministracyjnym charakterze umowy i wskazuje na jej szczególną oraz specyficzną cywilnoprawną naturę¹⁶.

Podsumowując, **uznanie Umowy o dofinansowanie jako umowy cywilnoprawnej** pozwala nam na prowadzenie dalszej analizy prawnej dotyczącej potencjalnego zidentyfikowania przypadków naruszenia zasady równości stron umowy, która wynika z naczelnych zasad prawa zobowiązań uregulowanych w kodeksie cywilnym. Zasadę równości stron można także – przynajmniej pośrednio wyprowadzić z także ustrojowych oraz przepisów UE, w szczególności w zakresie realizacji zasady partnerstwa oraz unikania (zmniejszania) obciążeń administracyjnych dla beneficjentów.

2. ZASADA SWOBODY UMÓW

10) [Zasada swobody umów w kodeksie cywilnym] Stosownie do treści art. 353[1] k.c. strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Zasada swobody umów jest jedną z naczelnych zasad prawa zobowiązań (prawa umów). Modelowe ujęcie zasady swobody umów polega na tym, że podmioty prawa cywilnego mają pełną swobodę co do tego, czy zawrzeć określoną umowę i zawrzeć między sobą stosunek obligacyjny, a także z kim taką umowę zawrzeć, jaką nadać umowie treść i formę¹⁷. Mówiąc wprost podmioty prawa cywilnego zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według

¹⁵ W. Sawczuk, Właściwość sądów administracyjnych i sądów powszechnych w sprawach rozdziału funduszy unijnych na przykładzie rozdziału środków w ramach polityki rozwoju, SIP LEX

¹⁶ G. Kozieł, Umowa o dofinansowanie... w: Pozakodeksowe umowy handlowe (red. A. Kidyba), SIP LEX

¹⁷ T. Filipiak, J. Mojak, M. Nazar, E. Niezbecka, Zarys prawa cywilnego, Lublin 2010, str. 307



swojego uznania, byleby jego treść lub cele (tj. treść lub cele umowy) nie sprzeciwiały się:

- a) właściwości (naturze) stosunku prawnego,
- b) przepisom ustawy o charakterze norm powszechnie obowiązujących
- c) zasadom współżycia społecznego (np. zasadzie równości stron).

Granica swobody umów kończy się więc tam, gdzie kończy się wolność w kształtowaniu stosunku prawnego, wyznaczona przez trzy wyżej wskazane ograniczenia.

11) [Ograniczenia zasady swobody kontraktowej w Umowach o dofinansowanie] Doktryna wskazuje, że w przypadku umów zawieranych przez administrację publiczną (a do takich umów należą Umowy o dofinansowanie) zakres swobody umów jest istotnie zawężony przez przepisy prawa publicznego. W takim przypadku ustawa, czyli przepis prawa o charakterze bezwzględnie obowiązującym tworzy ramy stosunku prawnego i determinuje treść danej umowy. Zakres determinacji treści danej umowy może być różny. W przypadku Umowy o dofinansowanie ustawodawca posługując się w art. 206 ust. 2 u.f.p. sformułowaniem „w szczególności” ogranicza się do wskazania elementów, które strony muszą uregulować umową, pozostawiając instytucji finansującej pewną swobodę ustalenia konkretnego kształtu wzajemnych praw i obowiązków stron umowy. Należy podzielić stanowisko R. Stasikowskiego, który twierdzi, że **zasadą winno być uregulowanie w umowach tylko tych zagadnień, które narzucane są przez odpowiednie przepisy**. Dalej jednak wskazuje, że brak uregulowania jakiegoś zagadnienia lub zawarcie uzgodnień ponad to, co przewidują przepisy ustaw, skutkowałoby nieważnością danej umowy¹⁸. Nie można również zapomnieć o tym, że Umowy o dofinansowanie mają charakter adhezyjny, co stanowi istotne ograniczenie zasady swobody umów.

3. ZASADA RÓWNOŚCI STRON

12) [Znaczenie zasady równości stron w kodeksie cywilnym] Niniejsza ekspertyza ma na celu także wykazanie czy w przypadku Umów o dofinansowanie możemy mówić o **zasadzie równości stron umowy**, a w konsekwencji jakie skutki w świetle przepisów prawa ma naruszenie tej zasady. Zasada równości stron wywodzi się z zasad współżycia społecznego. Zasady współżycia społecznego

¹⁸ R. Stasikowski, Funkcja regulacyjna administracji..., str. 259



są jednym z wyznaczników zasady swobody umów. Oznacza to, że **naruszenie zasady równości skutkuje naruszeniem zasad współzycia społecznego, co z kolei ma wpływ na naruszenie zasady swobody kontraktowej** - co może mieć swoje konsekwencje prawne w kontekście sporów lub roszczeń stron Umów o dofinansowanie. Nie można w tym kontekście pominąć poglądu wyrażonego przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 6 maja 2011 roku w sprawie II CSK 520/10, zgodnie z którym **wybór formy umowy stanowi sięgnięcie przez ustawodawcę po instrumenty prawa cywilnego i wskazuje na ulokowanie podmiotów zawierających ją na równorzędnych pozycjach.**

13) [Zasady współzycia społecznego w umowach] W kontekście zasad współzycia społecznego funkcjonujących w prawie zobowiązań oceniane są w szczególności takie zasady, jak zasady słuszności kontraktowej, sprawiedliwości, odpowiedniego rozłożenia ryzyk związanych z wykonaniem umowy, korzyści i ciężarów, a także szans z nią związanych. Analizując postanowienia umowy należy zatem badać czy strony **równomiernie rozłożyły swoje prawa i obowiązki**, bowiem chodzi o zapewnienie ich wzajemności i ekwiwalentności. Ukształtowanie praw i obowiązków stron umowy w sposób nieodpowiadający zasadzie słuszności kontraktowej (a tym samym równości) narusza zasady współzycia społecznego. Nieuwzględnione zostają bowiem reguły uczciwości i rzetelności, a taki kontrakt może w sposób rażąco nierównoważny kształtować wzajemne prawa i obowiązki¹⁹.

W kontekście powyższego warto zwrócić uwagę na stanowisko wyrażone w wyroku Sądu Najwyższego, zgodnie z którym:

Z wyrażonej w art. 353[1] k.c. zasady swobody umów wynika przyzwolenie na faktyczną nierówność stron umowy. Nieekwiwalentność sytuacji prawnej stron umowy nie wymaga, więc co do zasady istnienia okoliczności, które by ją usprawiedliwiały, skoro stanowi ona wyraz woli stron.

Obiektywnie niekorzystna dla jednej strony treść umowy zasługuje na negatywną ocenę moralną, a w konsekwencji prowadzi do uznania umowy za sprzeczną z zasadami współzycia społecznego w sytuacji, gdy do takiego ukształtowania stosunków umownych, który jest dla niej w sposób widoczny krzywdzący, doszło przy świadomym lub tylko spowodowanym

¹⁹ A. Olejniczak, Kodeks cywilny, Komentarz do art. 353[1] k.c., SIP LEX



niedbalstwem, wykorzystaniu przez drugą stronę swojej silniejszej pozycji. Umowa zawarta przez stronę działającą pod presją faktycznej przewagi kontrahenta nie może być, bowiem uznana za wyraz w pełni swobodnej i rozważnie podjętej przez nią decyzji²⁰.

W perspektywie powyższego nie można pominąć uwadze faktu, że sposób zawarcia Umowy o dofinansowanie i jej treść determinowana jest w dużej mierze przez przepisy prawa publicznego (krajowego i prawa UE), które powodują swoistą przewagę kontraktową po stronie instytucji finansującej. Powyższe wynika również z przypisania instytucji odpowiedzialności za prawidłowe wykorzystanie środków z funduszy UE, co przekłada się na prawa i obowiązki stron umowy, w szczególności obowiązek po stronie właściwej instytucji eliminacji powstania jakichkolwiek nieprawidłowości.

14) [Umowa wzajemna, adhezyjna] Kluczowe znaczenie w ocenie równości stron umowy ma również fakt, że Umowy o dofinansowanie zostały zakwalifikowane jako **umowy wzajemne**, czyli takie w których świadczenie jednej strony stanowi odpowiednik (ekwiwalent) świadczenia drugiej strony (art. 487 § 2 k.c.). Z kolei w kontekście umów wzajemnych kluczowe znaczenia ma zasada ekwiwalentności świadczeń. Umowa o dofinansowanie ma również charakter adhezyjny, której warunki określa instytucja finansująca, która jest podmiotem o zdecydowanie silniejszej pozycji negocjacyjnej i ekonomicznej. Ogłoszenia o konkursach czy regulaminy nie przewidują możliwości negocjowania poszczególnych postanowień umów o dofinansowanie. Powyższe wpływa także na ocenę naruszenia zasady równości.

15) [Zasada równości w umowach z podmiotami publicznymi. Sytuacja prawna beneficjentów, w tym NGO] Doktryna prawa podkreśla, że pomimo tego, że umowa cywilnoprawna zakłada równość stron, to przepisy administracyjnego prawa publicznego stanowią podstawę do wzmocnienia pozycji, a nawet dominacji podmiotów w relacjach stosunku zobowiązaniowego, m.in. poprzez zapewnienie im uprawnień o charakterze koordynacyjnym, nadzorującym i kontrolnym²¹. Nie oznacza to jednak, że podmioty publiczne powinny zakładać, że ich pozycja jest dominująca i pozwala na swobodne i dowolne narzucanie treści takiej umowy, szczególnie w przypadku beneficjentów z tzw. trzeciego sektora (organizacji pozarządowych NGO-sy), którzy jak wynika

²⁰ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 marca 2008 r., IV CSK 478/07

²¹ R. Stasikowski, Funkcja regulacyjna administracji..., str. 258



z informacji uzyskanych od Zamawiającego niniejszą ekspertyzą sygnalizują nadmierne uprzywilejowanie instytucji podczas realizacji umowy o dofinansowanie, w tym zaopatrzenie ich w nadmierne uprawnienia. Należy zwrócić uwagę, że podmioty (NGO-sy) te mają słabszą pozycję niż inni przedsiębiorcy czy podmioty prężnie działające na rynkach, i należy im się szczególna opieka i ochrona ich interesów - co pośrednio powinno leżeć także w szeroko pojmowanym interesie publicznym²².

16) [Zasada równości stron w kontekście zasady partnerstwa i zasady unikania obciążeń administracyjnych] Wydaje się, że obowiązek przestrzegania szeroko pojmowanej zasady równości (ukształtowanej nie tylko na gruncie prawa cywilnego w zakresie prawa kontraktów) można także wywodzić z innych regulacji prawnych, w szczególności powołując się na zasady partnerstwa oraz zmniejszania kosztów i obciążeń administracyjnych dla beneficjentów.

Partnerstwo rozumiane jest jako wielopoziomowa, wzajemna współpraca instytucji państwa członkowskiego, IZ, IP i IW z partnerami, której celem jest sprawne i efektywne wdrażanie polityki spójności UE na jej wszystkich etapach, tj. programowania, wdrażania, monitorowania i ewaluacji, o której mowa w art. 8 Rozporządzenia ogólnego. Jednym z celów partnerstwa jest uproszczenie procedur administracyjnych i zmniejszenie obciążeń administracyjnych, co może przyczynić się do obniżenia kosztów funkcjonowania instytucji uczestniczących w realizacji programów na lata 2021-2027²³. Stąd też podkreśla się duże znaczenie partnerów społecznych, gospodarczych oraz podmiotów reprezentujących społeczeństwo obywatelskie (w tym organizacji pozarządowych).

Uwzględnienie punktu widzenia tych instytucji, w szczególności w kontekście zidentyfikowanych przypadków obciążeń administracyjnych występujących w Umowach o dofinansowanie oraz postanowień naruszających w ocenie Beneficjentów zasadę równości jest istotne z punktu widzenia zasady partnerstwa i może z pewnością przyczynić się do realizacji celów partnerstwa określonych w przepisach UE oraz odpowiednich regulacjach na poziomie

²² Historycznie można przywołać tutaj jako przykład działania na korzyść organizacji pozarządowych - nowelizację ustawy Prawo zamówień publicznych z dnia 2 grudnia 2009 r., która uchyliła art. 3 ust. 1 pkt 6 PZP na podstawie którego organizacje pozarządowe często były zobowiązane do stosowania przepisów ustawy PZP. Wyżej wymieniona nowelizacja spowodowała, że NGO-sy nie musiały stosować tych przepisów (przejście na zasadę konkurencyjności tak jak w przypadku innych podmiotów prywatnych).

²³ Wytyczne dotyczące realizacji zasady partnerstwa na lata 2021-2027, str. 16



krajowym.

W tym miejscu należy wspomnieć także o przepisach wynikających z ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Stosownie do art. 5 ust. 1 Ustawy o działalności pożytku publicznego organy administracji publicznej prowadzą działalność w sferze zadań publicznych, o której mowa w art. 4 tej ustawy we współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 tej ustawy, prowadzącymi, odpowiednio do terytorialnego zakresu działania organów administracji publicznej, działalność pożytku publicznego w zakresie odpowiadającym zadaniom tych organów. Z kolei art. 5 ust. 2 pkt 3 i pkt 4 tej ustawy stanowi, że współpraca w sferze zadań publicznych odbywa się w szczególności w formach: konsultowania z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji, konsultowania projektów aktów normatywnych dotyczących sfery zadań publicznych z radami działalności pożytku publicznego, w przypadku ich utworzenia przez właściwe jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie zaś z art. 5 ust. 3 Ustawy o działalności pożytku publicznego, współpraca, o której mowa w ust. 1, odbywa się na zasadach: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności. W kontekście powyższego istotną rolę pełni przede wszystkim zasada partnerstwa (nakazująca lojalne traktowanie obu współpracujących stron) oraz zasada suwerenności stron (obligująca do wzajemnego poszanowania autonomii partnerów). W doktrynie podkreśla się, że zasada suwerenności jest skierowana przede wszystkim pod adresem organów administracji publicznej (w tym przypadku właściwych instytucji finansujących), które w sposób oczywisty zajmują pozycję silniejszą, dysponując zwykle określonymi uprawnieniami władczymi, znacznie większymi środkami finansowymi oraz zasobami, które mają do dyspozycji²⁴.

Powyższe przepisy i regulacje wzmocniają zatem obowiązek konstruowania i interpretowania postanowień Umów o dofinansowanie przy uwzględnieniu perspektywy beneficjentów, a w szczególności organizacji pozarządowych.

17) [Obowiązek interpretacji postanowień umowy na korzyść beneficjentów] Nie można również

²⁴ G. P. Kubalski, B. Skóbel, Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz, Warszawa 2020, Legalis, komentarz do art. 5



zapominać, że zgodnie z art. 51 ust. 2 pkt 3 ustawy wdrożeniowej na właściwej instytucji spoczywa obowiązek przygotowania wzoru umowy o dofinansowanie projektu, która jest elementem regulaminu wyboru projektów w trybie konkurencyjnym. W orzecznictwie podkreśla się, że instytucja zarządzająca jako podmiot dysponujący środkami publicznymi i profesjonalista w tej materii, ma obowiązek precyzyjnego sformułowania zapisów umowy, w szczególności w kontekście określenia obowiązków beneficjenta²⁵. Powyższe ma również swoje skutki w zakresie interpretacji postanowień umownych - co może mieć swoje konsekwencje w sporach prowadzonych pomiędzy beneficjentami a właściwymi instytucjami.

W przypadku niejasności lub nieprecyzyjności oświadczenia woli w postaci pisemnej (dokumentu), wątpliwości rozstrzygać należy na korzyść osoby, która nie redagowała jego treści (tu - beneficjenta). W tym miejscu warto powołać się na orzecznictwo Sądu Najwyższego w tym zakresie. W wyroku z dnia 5.10.2005 r. w sprawie II CK 122/05 Sąd Najwyższy stwierdził, że *"wątpliwości należy tłumaczyć na niekorzyść strony, która zredagowała umowę. Ryzyko wątpliwości wynikających z niejasnych postanowień umowy, nie dających usunąć się w drodze wykładni, powinna bowiem ponieść strona, która zredagowała umowę"*. Stanowisko to podtrzymane zostało w wyroku z dnia 21.12.2010 r. w sprawie III CSK 47/10, w którym SN uznał, że jeśli strony sprzecznie rozumiały treść umowy, wątpliwości tłumaczyć należy na korzyść strony, która umowy nie zredagowała. Dlatego też w sytuacji zawarcia w umowie pojęć niejasnych, gdy zachodzi konieczność ich interpretacji głównie na podstawie reguł językowej wykładni, należy stosować regułę, że ten kto korzysta z uprawnienia do jednostronnego kształtowania treści stosunku prawnego ponosi ryzyko niejasnej lub niejednoznacznej redakcji tekstu (tu: właściwa instytucja). Wątpliwości interpretacyjne nie dające się usunąć w drodze ogólnych reguł wykładni oświadczeń woli powinny być interpretowane na niekorzyść autora tekstu wywołującego te wątpliwości (wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z 19 września 2019 r., I AGa 47/19).

4. SKUTKI PRAWNE NARUSZENIA ZASADY RÓWNOŚCI STRON W ŚWIETLE PRZEPISÓW PRAWA CYWILNEGO

18) [Nieważność czynności prawnej] Stosownie do przepisu art. 58 § 1 k.c. czynność prawna

²⁵ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 29 marca 2016 roku, I ACa 1021/15



sprzeczna z ustawą albo mająca na celu obejście ustawy jest nieważna, chyba że właściwy przepis przewiduje inny skutek, w szczególności ten, iż na miejsce nieważnych postanowień czynności prawnej wchodzi odpowiednie przepisy ustawy. Z kolei § 2 tego przepisu wskazuje, że nieważna jest czynność prawna sprzeczna z zasadami współżycia społecznego. W § 3 wyżej wymienionego przepisu znajdziemy zaś regułę, zgodnie z którą jeżeli nieważnością jest dotknięta tylko część czynności prawnej, czynność pozostaje w mocy co do pozostałych części, chyba że z okoliczności wynika, iż bez postanowień dotkniętych nieważnością czynność nie zostałaby dokonana. Oznacza to, że artykuł 58 § 3 k.c. ogranicza sankcję nieważności czynności prawnej do niektórych jej postanowień, jeżeli z okoliczności wynika, że bez dotkniętych nieważnością postanowień strony i tak dokonałyby tej czynności w pozostałym zakresie²⁶.

Czynność prawna bezwzględnie nieważna nie wywołuje skutków prawnych wynikających z treści oświadczenia woli, przy czym nieważność następuje z mocy samego prawa. W praktyce jednak konieczne będzie wydanie stosownego orzeczenia przez sąd powszechny, którego wynik potwierdzi niejako sankcję nieważności.

19) [Skutki naruszenia zasady swobody umów i zasady równości] Dlatego też postanowienia, które naruszają zasadę swobody umów, a tym samym zasadę równości stron mogą być potencjalnie uznane za niezgodne zarówno z przepisami obowiązującego prawa, jak i zasadami współżycia społecznego. Konsekwencją umieszczenia tego typu postanowień w Umowie o dofinansowanie może być ich nieważność w rozumieniu art. 58 k.c. W szczególności za naruszające zasadę swobody umów mogą zostać uznane skumulowane postanowienia umowne, które przerzucają wyłącznie na słabszą stronę umowy konsekwencje prawne za niezrealizowanie zadania niezależnie od przyczyn i winy beneficjenta, zrzucające całe ryzyko finansowe na beneficjenta oraz powodujące nierówność uprawnień beneficjenta na wypadek sporu pomiędzy stronami. W praktyce wykazanie tego typu skutku w ramach procesu cywilnego może być nie lada wyzwaniem dla beneficjenta²⁷. Dlatego też dużo bardziej

²⁶ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 kwietnia 2012 roku, IV CSK 449/11

²⁷ Analogicznie można przywołać w tym kontekście wyroki zapadające w sporach pomiędzy zamawiającymi a wykonawcami na gruncie ustawy - Prawo zamówień publicznych. Dla przykładu warto wskazać: Wyrok KIO z dnia 14 listopada 2016 r., KIO 2039/16, wyroku Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 11 września 2008 r. I ACa 544/08, wyrok Sądu Okręgowego we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2008 r., X Ga 67/08, wyrok Sądu Okręgowego w Gdańsku z dnia 14 lipca 2011 r., sygn. akt XII Ga 314/11, które to wyroki wskazują, na niemożliwość kwestionowania umowy wyłącznie dlatego, że mogłaby ona zostać sformułowana korzystniej dla wykonawcy.



efektywnym rozwiązaniem jest w ocenie sporządzającego opinię rewizja dotychczas projektowanych postanowień Umów o dofinansowanie, aby ich treść i interpretacja nie rodziły ryzyk związanych z uznaniem ich postanowień jako sprzecznych z przepisami obowiązującego prawa.

5. NIERÓWNOŚĆ STRON I POZYCJA INSTYTUCJI FINASUJĄCEJ W PRZYPADKU DECYZJI O ZWROCIE DOFINANSOWANIA

20) [Zwrot dofinansowania] W kontekście oceny szeroko pojmowanej zasady równości nie należy pominąć regulacji prawnych dotyczących zwrotu dofinansowania. Polski ustawodawca przewidział w przepisach Ustawy o finansach publicznych szczegółową regulację dotyczącą sposobu i trybu zwrotu środków uzyskanych w ramach Umowy o dofinansowanie. Regulacja ta znalazła swoje odzwierciedlenie w art. 207 Ustawy o finansach publicznych, w której zastosowano sądowoadministracyjną drogę zwrotu środków podlegających zwrotowi.

Przepis art. 207 ust. 1 Ustawy o finansach publicznych określa cztery przesłanki skutkujące obowiązkiem zwrotu otrzymanych środków przeznaczonych na realizację programów z udziałem środków europejskich, a mianowicie:

- 1) wykorzystanie środków niezgodnie z przeznaczeniem,
- 2) wykorzystanie środków z naruszeniem procedur, o których stanowi art. 184 Ustawy o finansach publicznych,
- 3) pobranie środków nienależnie,
- 4) pobranie środków w nadmiernej wysokości.

Stosownie do art. 207 ust. 8 Ustawy o finansach publicznych w przypadku stwierdzenia, że środki przyznane w ramach dofinansowania zostały wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości, czy też wykorzystane z naruszeniem procedur, instytucja, która podpisała umowę z beneficjentem, wzywa go do zwrotu środków w terminie 14 dni od doręczenia wezwania. Po bezskutecznym upływie tego terminu organ pełniący funkcję instytucji zarządzającej lub instytucji pośredniczącej wydaje decyzję określającą kwotę przypadającą do zwrotu i termin, od którego nalicza się odsetki, oraz sposób zwrotu środków.



Tzw. zobowiązanie zwrotowe na podstawie art. 207 ust. 1 pkt 2 Ustawy o finansach publicznych dotyczące środków, powstaje już w chwili ich nieprawidłowego wydatkowania (uznanych w następstwie za niekwalifikowalne) i beneficjent od tej daty zobowiązany jest do zwrotu środków. Decyzja zwrotowa ma charakter wyłącznie deklaracyjny. Warunkiem powstania zobowiązania zwrotowego jest ustalenie, że poniesienie danego wydatku w projekcie obciążone było nieprawidłowością w rozumieniu art. 2 pkt 31 Rozporządzenia ogólnego (co obejmuje każde naruszenie mającego zastosowanie prawa, wynikające z działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego, które ma lub może mieć szkodliwy wpływ na budżet Unii poprzez obciążenie go nieuzasadnionym wydatkiem). Definicja nieprawidłowości jest interpretowana szeroko – co powoduje duże ryzyko po stronie Beneficjentów, a także duże uprawnienia po stronie Instytucji finansujących pozwalające na wydanie decyzji o zwrocie dofinansowania.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się ponadto, że „naruszenie przepisów prawa unijnego lub prawa krajowego dotyczącego stosowania prawa unijnego” powinno rozumieć się nie tylko uchybienie przepisom prawa powszechnie obowiązującego ustalonego na poziomie unijnym (rozporządzeń, dyrektyw) czy poziomie państwa członkowskiego (ustaw, rozporządzeń), lecz również uchybienie postanowieniom innych dokumentów nakładających na beneficjenta środków unijnych określone powinności²⁸.

Praktyka oraz liczba spraw rozpatrywanych przez sądy administracyjne pokazuje, że decyzje dotyczące zwrotu dofinansowania i ich sądowoadministracyjna generują wiele „sporów” na linii Instytucja finansująca – Beneficjent. Wprowadzenie szczególnego trybu administracyjnego w zakresie dochodzenia zwrotu dofinansowania w przypadku wystąpienia nieprawidłowości z jednej strony daje instytucji publicznej sprawny mechanizm odzyskiwania środków, a z drugiej strony stawia Beneficjenta w gorszej sytuacji, niż w przypadku gdyby sprawy te były rozpatrywane na gruncie postępowania cywilnego. Wynika to ze specyfiki postępowania administracyjnego i roli sądów administracyjnych w zakresie kontroli sądowoadministracyjnej.

21) [Krytyka doktryny] Dlatego też w doktrynie szeroko krytykuje się wprowadzenie szczególnego trybu administracyjnego określonego w art. 207 Ustawy o finansach publicznych dotyczącego

²⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 10 stycznia 2023 r., sygn. akt III SA/Po 635/22



tw. zobowiązania zwrotowego – mimo, że takie rozwiązanie jest dopuszczalne prawnie. Przedstawiciele doktryny wskazują, że *wszelkie roszczenia związane z Umową o dofinansowanie powinny być rozstrzygane przez sądy powszechne, włącznie z obowiązkiem zwrotu całości lub części dofinansowania ze środków unijnych*²⁹. Jako argument wskazuje się, że fakt, że podstawę przekazania dofinansowania stanowi umowa cywilnoprawna, a wszelkie roszczenia, których źródłem jest stosunek cywilnoprawny należy rozpatrywać na drodze sądowej na gruncie postępowania cywilnego³⁰. Podnosi się także, że dopiero po nadaniu umowie administracyjnej normatywnego kształtu w ramach polskiego systemu prawnego, taka umowa podlegałaby kontroli sądów administracyjnych w całości³¹.

22) [Pozycja Instytucji finansującej] Uregulowanie możliwości dochodzenia zwrotu w sposób jak określono w Ustawie o finansach publicznych – pomimo tego, że jest dopuszczalne co do zasady prawnie – może budzić kontrowersje w szczególności z perspektywy beneficjentów. Z jednej strony prawa i obowiązki beneficjenta uregulowane są w umowie, która ma charakter cywilnoprawny, z drugiej zaś strony ustawodawca nie był konsekwentny i przekazał możliwość dochodzenia zwrotu dofinansowania w trybie administracyjnym kontrolowanym przez sądy administracyjne. Kontrola taka może nie być wystarczająca, mając na względzie, że sądy te oceniają decyzję administracyjną pod kątem legalności. Mając na względzie szerokie pojęcie „nieprawidłowości”, naruszenie przez beneficjenta jakichkolwiek obowiązków umownych, może dać asumpt do powstania obowiązku zwrotu dofinansowania w trybie przewidzianym w art. 207 Ustawy o finansach publicznych. Powyższy mechanizm daje zatem instytucji finansującej silną pozycję w zakresie relacji z beneficjentem.

²⁹ R. Poździk, Ocena i wybór projektów..., str. 206

³⁰ K. Brysiewicz, R. Poździk, Droga sądowa w sprawach..., SIP LEX

³¹ P. Sancewicz, Umowa o dofinansowanie..., str. 178



IV. ANALIZA WYBRANYCH POSTANOWIEŃ UMÓW

Analiza wybranych postanowień umów w kontekście potencjalnego naruszenia zasady równości i obciążeń administracyjnych obejmuje umowy następujących programów:

- 1) **UMOWA NR 1** - Program Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 (**FERS**)
KPRM IP https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/118998/Zalacznik_nr_6.docx
- 2) **UMOWA NR 2** - Program Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027 (**FEnIKS**)
<https://www.feniks.gov.pl/strony/dowiedz-sie-wiecej-o-programie/pobierz-wzory-dokumentow/umowa-o-dofinansowanie-dla-sektora-srodowiska-ogolna/> (feniks.gov.pl)
- 3) **UMOWA NR 3** - Programu Fundusze Europejskie dla Dolnego Śląska 2021-2027 - Wzory dokumentów EFS+ <https://funduszeudolnoslaskie.pl/dokumenty/3273-wzory-dokumentow-efs> konkretnie https://funduszeudolnoslaskie.pl/sites/default/files/2024-03/EFS%2B_UMOWA%20STANDARD%20v2%20od%2012.03.2024-1.zip
- 4) **UMOWA NR 4** - Programu Fundusze Europejskie dla Kujaw i Pomorza 2021-2027
<https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fmojregion.eu%2Frp%2Fwp-content%2Fuploads%2Fsites%2F3%2F2023%2F12%2FWzor-umowy-o-dofinansowanie-projektu-EFS-obowiazuje-od-6-grudnia-2023-r..docx&wdOrigin=BROWSELINK>,

W toku przeprowadzonej analizy, mając na względzie ustalenia prawne zawarte w niniejszej ekspertyzie zidentyfikowano postanowienia:

- 1) nakładające na beneficjenta dodatkowe obowiązki;
- 2) przerzucające wyłącznie na beneficjenta konsekwencje za niezrealizowanie zadania lub częściowe niezrealizowanie zadania bez względu na przyczyny;
- 3) zrzucające całe ryzyko finansowe na beneficjenta;
- 4) powodujące nierówności uprawnień poszczególnych stron umowy na wypadek wystąpienia sporu prawnego między stronami.



Szczegółowa identyfikacja wybranych postanowień umownych, w których występują wyżej wymienione przypadki z podziałem na określone zagadnienia zawarte w analizowanych umowach określa **załącznik nr 1** do niniejszej ekspertyzy, stanowiący integralną część ekspertyzy. Wnioski zawarte w załączniku nr 1 należy czytać całościowo z uwzględnieniem analizy prawnej oraz wniosków i rekomendacji wskazanych w niniejszej ekspertyzie.



Pomoc Techniczna
dla Funduszy Europejskich



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



V. WNIOSKI I REKOMENDACJE

Z przeprowadzonej analizy prawnej płyną następujące **wnioski**:

- 1) Po pierwsze, w aktualnym stanie prawnym Umowy o dofinansowanie należy uznać za **umowy cywilnoprawne**. Oznacza to, że stosujemy do nich przepisy kodeksu cywilnego, w tym zasady ogólne wynikające z prawa zobowiązań umownych, uwzględniając oczywiście specyfikę tych umów.

Postanowienia Umów o dofinansowanie - tak jak innych umów - umowy o charakterze cywilnoprawnym - mogą przekraczać **zasadę swobody kontraktowej**, a także **zasadę równości stron wynikającą z zasad współżycia społecznego**. W szczególności za takie postanowienia mogą być potencjalnie uznane:

- klauzule umowne, które przerzucają odpowiedzialność wyłącznie na Beneficjentów przy jednoczesnym ograniczaniu i wyłączeniu odpowiedzialności Instytucji finansujących, które zrzucają całe ryzyko finansowe na Beneficjenta i powodują drastyczną nierówność stron
- postanowienia umów, które nakładają na Beneficjentów szereg dodatkowych, zbędnych z punktu widzenia celów umowy i obowiązujących przepisów prawa obowiązków, prowadzących do nadmiernych obciążeń finansowych stron umowy
- czy też ustanawianie nadmiernych zabezpieczeń obciążających słabszą stronę umowy.

Sporządzający opinię oczywiście zdaje sobie sprawę, że zasadę swobody umów w przypadku Umów o dofinansowanie należy rozumieć w sposób specyficzny, ze względu na fakt, że na barkach Instytucji finansującej leży obowiązek szczególnej dbałości o należyte wykorzystanie środków pochodzących z funduszy UE.

- 2) Po drugie należy wskazać, że przepisy prawa cywilnego, pozwalają na uznanie postanowień naruszających zasadę równości i zasadę swobody kontraktowej jako nieważne z mocy prawa. Pozwala na to bowiem bezwzględnie obowiązujący przepis art. 58 kodeksu cywilnego.

Niezależnie od powyższego uznanie jakiegoś postanowienia za nieważne będzie z reguły przedmiotem sporu pomiędzy instytucją finansującą a beneficjentem. Tym samym w efekcie



dla rozstrzygnięcia która ze stron sporu ma rację niezbędne będzie orzeczenie sądu powszechnego. W praktyce wykazanie nieważności danego postanowienia może okazać niezwykle trudne i długie (biorąc pod uwagę czas trwania postępowań sądowych). Beneficjenci mogą bowiem napotkać na trudności z możliwością jednoznacznego wykazania sprzeczności danego postanowienia z przepisami prawa lub zasadami współżycia społecznego. **Asymetria ról umownych** stron Umowy o dofinansowanie jest bowiem wpisana w tego typu rodzaj umowy³².

- 3) Analiza umów o dofinansowanie będąca przedmiotem niniejszej ekspertyzy prawnej, wykazała że umowy te są konstruowane w taki sposób, aby zabezpieczały przede wszystkim interesy instytucji finansującej, z korzyścią dla instytucji finansującej. Wynika to niewątpliwie też z faktu, że na instytucji finansującej ciąży obowiązek dbałości o środki publiczne. Powyższe może potencjalnie prowadzić do zaburzenia równowagi kontraktowej pomiędzy stronami, a tym samym naruszenia zasady równości stron. Umowy przede wszystkim pomijają ochronę praw beneficjenta w przypadku nieterminowego przekazania środków lub odmowy ich przekazania.

Aktualnie obowiązujące przepisy prawa - w tym przede wszystkim art. 206 ust. 2 ustawy o finansach publicznych określający katalog postanowień obowiązkowych, które zawiera umowa o dofinansowanie - pozwalają na zamieszczanie w umowach postanowień fakultatywnych. Praktyka i doświadczenie Kancelarii pokazuje, że nawet Umowy o dofinansowanie finansowane z tego samego programu mogą różnić się od siebie i zawierać nadmierne regulacje prawne.

Konkludując, niniejsza ekspertyza prawna wykazała występowanie nierówności stron oraz obciążeń administracyjnych w umowach o dofinansowanie. Na pytanie czy w świetle obecnych przepisów prawa polskiego i unijnego, zdiagnozowane nierówności stron oraz obciążenia administracyjne w umowach o dofinansowanie można zmniejszyć lub wyeliminować należy udzielić odpowiedzi twierdzącej.

Niestety rozwiązanie tego problemu nie jest zadaniem łatwym i możliwym do osiągnięcia w krótkim czasie. Wymaga to bowiem spojrzenia na problem wyjątkowo szeroko - horyzontalnie, mając na

³² G. Kozieł, Umowa o dofinansowanie..., LEX



względnie, że zagadnienie to dotyczy systemu prawa publicznego i prywatnego. Dotyczy on nie tylko źródeł prawa krajowego, ale także prawa Unii Europejskiej. W końcu - co ważne - dotyczy nie tylko obszaru legislacji, ale także zagadnienia stosowania prawa.

Mając na uwadze, że Rzeczpospolita Polska jest członkiem UE dopiero od 20 lat, zaś przepisy prawne regulujące kwestie pozyskiwania funduszy UE obowiązują stosunkowo niedługo - ciężko mówić o utrwalonym orzecznictwie i podejściu sądów powszechnych i administracyjnych do powyższych zagadnień.

Na to nakłada się jeszcze perspektywa czasowa. Zakładam, że ewentualne zmiany legislacyjne - postulowane zresztą przez przedstawicieli doktryny, przytoczone również poniżej - będą mogły obowiązywać dopiero w nowej perspektywie finansowej. Ewentualne propozycje modyfikacji postanowień Umów o dofinansowanie - wykazane w tabeli stanowiącej **załącznik nr 1** - nie zawsze będą mogły mieć zastosowanie, bowiem mogą być one sprzeczne z obowiązującymi regulacjami lub też zasadą wynikającą z ustawy wdrożeniowej - zgodnie z którą po zakończeniu postępowania w zakresie wyboru wykonawcy żadna zmiana regulaminu (a tym samym wzoru umowy o dofinansowanie) nie jest dopuszczalna. Jako, że wiele postanowień umów ma charakter uprawnień instytucji a nie obowiązków (np. kwestia wypowiedzenia) - należy przyłożyć szczególną wagę do ich stosowania przez instytucje.

W zakresie konkretnych kwestionowanych postanowień umownych wymienionych w **załączniku nr 1** do Ekspertyzy należy zwrócić szczególną uwagę na następujące postanowienia dotyczące zagadnień:

1) Praw autorskich:

Postuluje się ich ujednoczenie oraz wprowadzenie postanowień, które nakładałyby na Beneficjenta wyłącznie obowiązek udostępnienia utworów powstałych w ramach projektu na zasadzie otwartej licencji Creative Commons, przy czym dobór odpowiedniej licencji powinien być znany już na etapie zawierania umowy. Z powyższego obowiązku powinny zostać wyłączone elementy utworów, które ze względów obiektywnych nie mogą być nabyte uprzednio przez Beneficjenta a następnie udostępnione (np. elementy oprogramowania komputerowego).



Pomoc Techniczna
dla Funduszy Europejskich



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



2) Ochrony danych osobowych:

Postuluje się w tym zakresie odwoływanie się obowiązujących przepisów prawa i nie modyfikowanie tych zobowiązań poprzez wprowadzanie dodatkowych i nieściślych wymogów stosowania określonych obowiązków wynikających z RODO.

3) Stosowania kar umownych w umowach z wykonawcami:

Postuluje się umożliwienie Beneficjentom niestosowania kar umownych w umowach z wykonawcami i odstąpienia od żądania ich zapłaty, w sytuacji gdy Beneficjent nie poniósł szkody w rozumieniu przepisów prawa cywilnego. Tego typu przypadki nie powinny skutkować uznaniem przez instytucję pośredniczącą wydatków za niekwalifikowalne. Taki rygor powinien zostać usunięty z Umów o dofinansowanie.

4) Odpowiedzialności Beneficjentów:

Odpowiedzialność Beneficjentów powinna być wyłączona nie tylko w przypadku wystąpienia siły wyższej, ale także za inne działania za które nie ponosi on odpowiedzialności, tj. w sytuacji gdy niezrealizowanie lub nienależyte wykonanie umowy wynika z działań lub zaniechań właściwej instytucji. W Umowach o dofinansowanie zidentyfikowano bowiem postanowienia, które wyłączają odpowiedzialność płatnika i właściwej instytucji za szkodę i opóźnienia w przekazaniu dofinansowania w sytuacji braku dostępności środków. Powyższe nie powinno przekładać się na postanie po stronie Beneficjenta odpowiedzialności za nierealizowanie lub nienależyte wykonanie projektu, a tym samym nie powinno prowadzić do stwierdzenia nieprawidłowości w rozumieniu Rozporządzenia ogólnego i prowadzić do ryzyka wydanie decyzji o zwrocie środków.

5) Wypowiedzenia umów:

Mając na względzie, że postanowienia Umów o dofinansowanie poddanych wskazują także na możliwość wypowiedzenia umowy w przypadku ich naruszenia przez Beneficjenta, korzystanie z tych postanowień przez właściwe instytucje powinno następować wyłącznie w wyjątkowych sytuacjach, nie obligatoryjne, przy uwzględnieniu etapu realizacji określonego celu i negatywnych skutków związanych z wypowiedzeniem Umowy. Należy mieć na uwadze, że



Umowy o finansowanie jako umowy zawarte na czas oznaczony nie powinny podlegać co do zasady rozwiązaniu za wypowiedzeniem, zaś ewentualne rozwiązanie umowy o dofinansowanie ma charakter wtórny w stosunku do dochodzeniu zwrotu wsparcia z funduszy UE na podstawie art. 207 ust. 1 Ustawy o finansach publicznych.

Należy także zwrócić uwagę, że wiele kwestionowanych postanowień umownych stanowi „kalkę” z prawa powielaczowego. Postanowienia umów kopiowane są z Wytycznych opracowywanych na bazie przepisów ustawowych lub przepisów prawa UE. Z kolei na bazie wytycznych powstają podręczniki, które powtarzają postanowienia aktów normatywnych lub nienormatywnych, których treść jest potem wcielana do Umów o dofinansowanie jako obowiązująca. W praktyce oznacza to, że naruszenie tych przepisów może doprowadzić do obowiązku zwrotu dofinansowania. Może to wprowadzać po stronie Beneficjentów chaos regulacyjny związany z brakiem wiedzy który z konkretnych dokumentów lub regulacji jest wiążący dla Beneficjenta.

Globalnie wydaje się jednak, że problem związany z nierównościami występującymi w Umowach o dofinansowania nie dotyczy konkretnego postanowienia umownego, które nakłada na Beneficjenta dodatkowe obciążenie lub powoduje zachwianie równowagi stron, ale dotyczy całego systemu prawnego i stosowania prawa.

Wobec powyższego należy rozważyć następujące rekomendacje / propozycje *de lege ferenda*:

- 1) Po pierwsze, ustawodawca krajowy - powinien rozważyć **wprowadzenie odrębnej regulacji**, która określi w sposób kompleksowy charakter i zakres umowy o dofinansowanie, a tym samym praw i obowiązków podmiotów ubiegających się o środki z UE, kładąc nacisk na zasadę równowagi stron. Prawa i obowiązki beneficjentów powinny wynikać ze źródeł prawa powszechnie obowiązującego³³. W ten sposób przepisy ustaw lub aktów wykonawczych mogłyby **precyzyjnie określać prawa i obowiązki stron Umowy o dofinansowanie**, pozostawiająca względną dowolność jedynie w zakresie materii, której nie da się określić

³³ Powyższe zauważył już Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 grudnia 2011 roku w sprawie P 1/11, w którym orzekł, że: Art. 5 pkt 11 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 i Nr 157, poz. 1241) przez to, że dopuszcza uregulowanie praw i obowiązków wnioskodawców w trakcie naboru projektów finansowanych z programu operacyjnego poza systemem źródeł powszechnie obowiązującego prawa, jest niezgodny z art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.



w przepisach. Takie rozwiązanie pozwoli uchylić także ewentualne wątpliwości prawne co do charakteru Umowy o dofinansowanie.

- 2) Po drugie, warto rozważyć wprowadzenie do aktu prawnego rangi ustawowej **listę “klauzul abuzywnych”** - swoistych blokerów, których stosowanie byłoby zakazane w Umowach o dofinansowanie³⁴. Klauzule takie zakazywałyby stosowanie niekorzystnych dla Beneficjentów postanowień umownych naruszających równowagę stron umowy i nakładających na Beneficjentów nieproporcjonalne ryzyko. Przykładowo – za niedozwolone postanowienie umowne mogłoby być uznanie wyłączenia odpowiedzialności właściwej instytucji wynikające z braku dostępności środków oraz jednocześnie skutkujące przyjęciem odpowiedzialności Beneficjenta za niezrealizowanie lub nienależyte realizowanie projektu.
- 3) Po trzecie, warto dokonać **rewizji aktualnie obowiązujących wzorów umów i je uprościć oraz ujednoczyć**, przynajmniej w ramach poszczególnych programów. Istnieje bowiem zbyt duża rozbieżność pomiędzy wzorami umów i ich niespójność. Dobrym rozwiązaniem byłoby także przyjęcie, że umowa powinna zawierać niezbędne minimum (elementy obligatoryjne), bez wprowadzania do niej elementów fakultatywnych nakładających na słabszą stronę stosunku prawnego dodatkowe obowiązki i obciążenia administracyjne. Warto, aby postanowienia Umów o dofinansowanie nie bazowało na treściach stanowiących prawo powielaczowe, a w szczególności nie wiązały stron w odwołaniu się do takich źródeł prawa. Beneficjenci powinni mieć bowiem świadomość tego, które z postanowień umów stanowią powszechnie obowiązujące przepisy prawa a które jedynie rekomendacje, zalecenia lub powielenie przepisów znajdujących się w aktach nienormatywnych.
- 4) Po czwarte, *last but not least*, warto rozważyć, czy w przypadku **beneficjentów z tzw. trzeciego sektora** (organizacji pozarządowych i innych podmiotów prowadzących działalność pożytku społecznego) nie można by było określić **ramowego wzoru umowy o dofinansowanie**, który odpowiadałby pozycji tych podmiotów i roli jaką pełnią w życiu społeczno-gospodarczym³⁵.

³⁴ Takie novum zostało wprowadzone do art. 433 ustawy - Prawo zamówień publicznych. Naturalnie stosuje się je do innych relacji (relacji pomiędzy zamawiającym a wykonawcą).

³⁵ Jako przykład per analogiam należy wskazać Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 27 grudnia 2005 roku ustalające ramowy wzór umowy o wykonanie zadania publicznego przez organizacje pozarządowe i inne organizacje prowadzące działalność pożytku publicznego oraz jednostki organizacyjne podległe organom



Naturalnie kwestia uprzywilejowania takich podmiotów względem innych podmiotów korzystających ze środków UE powinna być przedmiotem odrębnej analizy prawnej, bowiem może naruszać zasadę równego traktowania beneficjentów środków publicznych.

administracji publicznej lub przez nie nadzorowane. Przykład za: R. Stasikowski, Funkcja regulacyjna administracji..., str. 259.



Pomoc Techniczna
dla Funduszy Europejskich



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



V. ZASTRZEŻENIA PRAWNE

- 1) Ekspertyza prawna została sporządzona na zlecenie Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych z siedzibą w Warszawie (Zamawiający) w związku z realizacją projektu „Prowadzenie sekretariatu Podkomitetu ds. rozwoju partnerstwa na lata 2021-2027”, który jest realizowany przy współfinansowaniu ze środków Unii Europejskiej, w ramach projektu PTFE.01.01-IZ.00-0003/23.
- 2) Ekspertyza prawna została sporządzona z perspektywy potencjalnego beneficjenta.
- 3) Ekspertyza prawna uwzględnia stan prawny na dzień 30 kwietnia 2024 roku oraz poglądy prawne Kancelarii w oparciu o wyżej wymieniony stan prawny.
- 4) Zmiany stanu prawnego, orzecznictwa sądów, jak i interpretacja przepisów po dacie sporządzenia niniejszej ekspertyzy mogą mieć wpływ na zmianę zawartej w ekspertyzie oceny prawnej, wniosków i rekomendacji.
- 5) Kancelaria zastrzega sobie prawo do zmiany treści ekspertyzy w przypadku jakichkolwiek informacji wpływających na ocenę prawną zawartą w ekspertyzie.
- 6) Wnioski i rekomendacje wskazane w niniejszej ekspertyzie nie dają gwarancji ich uwzględnienia w sporze z właściwą instytucją lub ich wdrożenia przez właściwe organy. W przypadku wystąpienia z roszczeniami, orzeczenie w sprawie zostaje wydane przez właściwy sąd po przeprowadzeniu postępowania dowodowego. Kancelaria nie gwarantuje wydania orzeczenia w sposób zgodny z wnioskami ekspertyzy, ani nie ponosi odpowiedzialności za decyzje wydane przez właściwy sąd, które nie są zgodne z oczekiwaniami beneficjenta.
- 7) Ekspertyzy prawnej nie można utożsamiać z oficjalnym stanowiskiem Zamawiającego czy też oficjalnym stanowiskiem Podkomitetu ds. rozwoju partnerstwa na lata 2021-2027.



Pomoc Techniczna
dla Funduszy Europejskich



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską

