


*Robert Talaga** <https://orcid.org/0000-0002-5281-2188>

SYSTEMOWE UWARUNKOWANIA ZAKRESU ZASTOSOWANIA DEFINICJI LEGALNEJ „BENEFICJENTA” W RAMACH POLITYKI SPÓJNOŚCI

Streszczenie. Ogólne ramy wydatkowania unijnego budżetu, przyjęte przez upoważnione do tego instytucje, mają przyczynić się do realizacji wyznaczonych strategicznych celów rozwojowych przez poszczególne państwa członkowskie. Rozwinięcie i uszczegółowienie takich uregulowań należy do krajowych legislatorów, którzy pozostają upoważnieni do wydania stosownych aktów normatywnych zgodnie z obowiązującą autonomią instytucjonalną i proceduralną (Galetta 2010). W polskim systemie prawnym ustawodawca przyjmuje stosowne uregulowania ustawowe na każde kolejne okresy programowania unijnego budżetu. W ramach polityki spójności zachowano takie samo określenie i rozumienie podmiotu uzyskującego środki publiczne na podstawie umowy o dofinansowanie oraz na podstawie decyzji administracyjnej. Tak wprowadzone pojęcie dotychczas posiadało różne znaczenia w zależności od treści przepisów sformułowanych przez ustawodawcę unijnego i ustawodawcę krajowego. Istniała zatem konieczność uwzględnienia definicji „beneficjenta” zawartych zarówno w odrębnych przepisach prawa krajowego, jak i prawa unijnego niejednokrotnie również z uwzględnieniem specyfiki przeznaczenia poszczególnych funduszy. Wprowadzone w tym względzie definicje legalne miały określony zakres obowiązywania. Nie zawsze pozostawał on jednak identyczny z intencjami krajowego ustawodawcy. Jednocześnie występowały czynniki systemowe, które z jednej strony rozszerzały zakres zastosowania wprowadzonych definicji legalnych, a z drugiej strony je ograniczały.

Słowa kluczowe: fundusze unijne, polityka spójności, definicja legalna, beneficjent

SYSTEMIC DETERMINANTS OF THE SCOPE OF APPLICATION OF THE LEGAL DEFINITION OF „BENEFICIARY” UNDER THE COHESION POLICY

Abstract. The general framework for spending the EU budget, adopted by authorized institutions, is to contribute to the implementation of the strategic development goals set by individual Member States. It is up to national legislators to develop and specify such regulations, who remain authorized to issue relevant normative acts in accordance with the applicable institutional and procedural autonomy (Galetta 2010). In the Polish legal system, the legislator adopts appropriate statutory regulations for each successive programming period of the EU budget. Under the cohesion

* Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, r.talaga@wsa.poznan.pl

policy, the same definition and understanding of the entity receiving public funds on the basis of a co-financing agreement and on the basis of an administrative decision has been retained. So far, the concept introduced in this way had different meanings depending on the content of the provisions formulated by the EU legislator and the national legislator. Therefore, it was necessary to take into account the definition of „beneficiary” contained in both separate provisions of national law and European law, often also taking into account the specificity of the purpose of individual funds. The legal definitions introduced in this respect had a specific scope of validity. However, it was not always identical to the intentions of the national legislator. At the same time, there were systemic factors which, on the one hand, extended the scope of application of the introduced legal definitions, and, on the other hand, limited them.

Keywords: European funds, cohesion policy, legal definition, beneficiary

Możliwość korzystania z funduszy przeznaczonych na wdrażanie każdej unijnej polityki jest ściśle związana z zasadami realizacji unijnego budżetu (McCormick 2010, 190–194). W każdym kolejnym okresie jego programowania wyznaczane są wspólne cele do osiągnięcia przez wszystkie państwa członkowskie oraz organy administracji unijnej w ramach realizowanych polityk (Szoplińska 2002, 572–573). Jedną z nich jest polityka rozwoju regionalnego określana również jako polityka spójności (Świstak 2015, 60). Takie regulacje uzgodnione przez instytucje unijne za zgodą państw członkowskich stanowią swoiste ramy, określające zasady realizacji konkretnych projektów. W polskim systemie prawnym funkcjonują jednocześnie odrębne przepisy, umożliwiające wydatkowanie środków pochodzących z unijnego budżetu. W tym względzie na poszczególne okresy programowania unijnego budżetu wprowadzano za każdym razem nowe uregulowania ustawowe, stanowiące podstawę wydatkowania środków przeznaczonych na realizację polityki spójności¹. Za każdym razem ustawodawca nie usuwał jednak z systemu prawnego wcześniejszych rozwiązań. W istocie z czasem przestawały one być jednak stosowane z uwagi na wyczerpanie alokacji środków pochodzących z unijnego budżetu, a także z uwagi na wprowadzanie kolejnych regulacji zarówno na poziomie unijnym, jak i na poziomie krajowym (Poździk 2014, 5). Podmioty biorące udział w wydatkowaniu takich środków były określone zarówno w prawie unijnym, jak i krajowym. Na krajowym ustawodawcy ciążył jednocześnie obowiązek odpowiedniego dostrojenia omawianych pojęć do potrzeb ich rozumienia w zakresie realizacji polityki spójności.

¹ W polskim systemie prawnym środki finansowe przeznaczone na realizację polityki spójności były wydatkowane na podstawie ustawy z dnia 20.04.2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 260 ze zm.), dalej również jako NarPlanRozwU; ustawy z dnia 6.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 225), dalej również jako ZasProwPolRozwU, ustawy z dnia 11.07.2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 818), dalej również jako ZasRealProgPoliSpójnU, ustawy z dnia 28.04.2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027 (Dz.U. z 2022 r. poz. 1079) dalej jako ZasRealZadŚrodEuropU.

Celem niniejszego artykułu było przeanalizowanie systemowych uwarunkowań wprowadzonych definicji legalnych podmiotów uzyskujących dofinansowanie do zgłaszanych projektów, jakie występowały w polskim systemie prawnym od początku korzystania z unijnych środków pomocowych. W tym względzie istotne okazało się uwzględnienie ich złożonej konstrukcji oraz ich odniesienie do rozmaicie usytuowanych systemowo regulacji. W praktyce jednak sytuacja była jeszcze bardziej złożona, gdyż zróżnicowane przepisy prawne, dotyczące definicji legalnej „beneficjenta” mogły w rozmaity sposób przystosowywać to pojęcie na potrzeby różnych konkursów o dofinansowanie projektu. Dopiero w ten sposób możliwe było systemowe określenie zasięgu obowiązywania wprowadzonych pojęć w poszczególnych okresach programowania unijnych funduszy.

W opracowaniu wykorzystano metodę dogmatyczno-prawną oraz teoretyczno-prawną. W pierwszej kolejności polegało to na analizie uregulowań prawnych dotyczących zakresu obowiązywania definicji „beneficjenta” zawartych w ustawie o Narodowym Planie Rozwoju oraz w ustawie o zasadach realizacji polityki rozwoju. Obie regulacje były bowiem podobne konstrukcyjnie i stworzyły w istocie podstawy do strategicznego planowania rozwoju w oparciu o środki krajowe oraz środki przeznaczone na realizację unijnej polityki spójności. Ponadto, wzięto pod uwagę orzecznictwo sądów administracyjnych dotyczące instytucji definicji legalnych oraz samego pojęcia „beneficjenta”. W ograniczonym zakresie odwołano się do orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości określającego zakres dopuszczalnej wykładni systemowej prawa unijnego. Wreszcie część opracowania oparto na uwzględnieniu poglądów i wypowiedzi doktryny zawartych w komentarzach, monografiach oraz artykułach pomocnych do skonstruowania niniejszego opracowania.

1. ISTOTA WPROWADZANIA DEFINICJI LEGALNYCH NA PRZYKŁADZIE POJĘCIA „BENEFICJENTA”

W przypadku definiowania określonych pojęć na etapie stanowienia prawa przyjmuje się, że mamy do czynienia ze „stanowionymi definicjami pojęć prawnych”, w odróżnieniu od wprowadzonych przez podmioty stosujące prawo definicji określonych pojęć, które w ten sposób są nazywane „operatywnymi definicjami pojęć prawnych” (Halasz 2019, 124; Halasz 2020, 599–607). Niejednokrotnie ustawodawca nie chce pozostawiać zbytnej swobody podmiotom stosującym przepisy prawa, wprowadzając definicję określonego pojęcia, która stanowi „rodzaj środka przekładowego” na gruncie języka prawnego (Ajdukiewicz 2006, 244). Wprowadzenie definicji legalnych ma zatem wykluczyć „wątpliwości powstające zazwyczaj w procesie stosowania tekstu prawnego” (Brzeziński 2002, 48). W efekcie takiego postrzegania sformułowano definicję „beneficjenta” w ustawie

o Narodowym Planie Rozwoju², ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju³, a także w ustawie o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020⁴ oraz w ustawie o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027⁵. Stosowna definicja „beneficjenta” sformułowana w tekście prawnym przez ustawodawcę odnosiła się do określonego pojęcia, a więc można było ją uznać za definicję legalną (Malinowski 2006, 156). We wszystkich przypadkach

² Art. 2 pkt 1 NaroPlanRozwU stanowi, że użyte w ustawie określenie beneficjent oznacza osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, korzystające z publicznych środków wspólnotowych i publicznych środków krajowych na podstawie umowy o dofinansowanie projektu albo decyzji, o której mowa w art. 11 ust. 7 NaroPlanRozwU; Art. 11 ust. 7 NaroPlanRozwU stanowił, że w przypadku, kiedy instytucja zarządzająca albo instytucja pośrednicząca była jednocześnie beneficjentem, podstawą dofinansowania projektu jest decyzja podjęta odpowiednio przez właściwego ministra, jeśli pełnił funkcję instytucji zarządzającej albo instytucji pośredniczącej, albo przez wojewodę, jeśli pełnił funkcję instytucji pośredniczącej.

³ Zgodnie z art. 5. pkt 1 ZasProwPolRozU pojęcie beneficjenta oznaczało „osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, której ustawa przyznała zdolność prawną, realizującą projekty finansowane z budżetu państwa lub ze źródeł zagranicznych na podstawie decyzji lub umowy o dofinansowanie projektu”.

⁴ Zgodnie z art. 2 ust. 1 ZasRealProgPoliSpójnU beneficjent to podmiot, o którym mowa w art. 2 pkt 10 rozporządzenia ogólnego, oraz podmiot, o którym mowa w art. 63 rozporządzenia ogólnego. Natomiast zgodnie z art. 2 pkt 10 i art. 63 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17.12.2013 r. ustanawiające wspólne przepisy, dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013 r., s. 320) beneficjent oznacza podmiot publiczny lub prywatny oraz – wyłącznie do celów rozporządzenia w sprawie EFRROW i rozporządzenia w sprawie EFMR – osobę fizyczną, odpowiedzialnych za inicjowanie lub inicjowanie i wdrażanie operacji; w kontekście programów pomocy państwa, w rozumieniu pkt 13 niniejszego artykułu, „beneficjent” oznacza podmiot, który otrzymuje pomoc; w kontekście instrumentów finansowych na mocy części drugiej tytułu IV niniejszego rozporządzenia „beneficjent” oznacza podmiot, który wdraża instrument finansowy albo, w stosownych przypadkach, fundusz funduszy.

⁵ Zgodnie z art. 2 ust 1 ZasRealZadŚrodEurop beneficjent – „podmiot, o którym mowa w art. 2 pkt 9 rozporządzenia ogólnego”. Natomiast zgodnie z art. 2 pkt 28 ZasRealZadŚrodEurop rozporządzenie ogólne – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24.06.2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej (Dz. Urz. UE L 231 z 30.06.2021 r., s. 159 ze zm.).

jej wprowadzenie miało ułatwić zakres rozumienia tego pojęcia w odniesieniu do pomocy uzyskiwanej w ramach realizacji polityki spójności. W praktyce miała ona sprecyzować określenie postrzegane jako niewystarczająco ostre (Borszowski 2017, 193). W istocie chodziło o zawężenie rozumienia pojęcia „beneficjenta”. Tym samym miała ona wykluczyć nieostrości dotyczące podmiotów, na rzecz których transferowane są środki przeznaczone na realizację polityki spójności. Tak określone pojęcie „beneficjenta” miało jednocześnie związać podmioty stosujące prawo dotyczące udzielonego dofinansowania ze środków unijnych, wypełniając tym samym legislacyjne wymogi zasad techniki prawodawczej⁶.

2. SYSTEMOWE KONSEKWENCJE WPROWADZENIA DEFINICJI LEGALNEJ „BENEFICJENTA”

W pewnego rodzaju uproszczeniu uzgodnienie treści interpretowanych przepisów obejmuje stosowanie reguł wykładni uwzględniających istotę systemu prawa, a zwłaszcza jego spójność i zupełność (Morawski 2014, 125–127). Taka metoda oznacza odtworzenie i uwzględnienie normatywnej zawartości systemu prawnego, do którego należą w szczególności źródła prawa (Wróńska, Ziemiński 2001, 180–196). Zasadniczo stosowanie i interpretowanie przepisu powinno uwzględniać miejsce danego aktu w ustalonym porządku źródeł prawa. Kluczowe pozostaje zatem systemowe miejsce aktu prawnego, w którym zostało zdefiniowane pojęcie (Malinowski 2006, 161). W polskim systemie prawnym zakres zastosowania wprowadzanej definicji legalnej będzie wynikać z konieczności uwzględnienia hierarchii źródeł prawa określonej w art. 87 Konstytucji RP. Wprowadzona przez prawodawcę definicja legalna ma zatem określony zakres zastosowania, który wynika przede wszystkim z systemowego miejsca aktu normatywnego, w którym zamieszczono definicję legalną wśród wszystkich aktów normatywnych, a także wprost z aktu prawnego, w którym zamieszczono definicję legalną, określając jej zasięg (zob. wyr. NSA z 23.08.2007 r., II OSK 1118/06, LEX 352065). W tym względzie konieczne jest również uwzględnienie norm prawnych określonych w przepisach zawartych w innych aktach prawnych, które mają zastosowanie do definicji legalnej „beneficjenta”. W konsekwencji oznacza to uwzględnienie związków pomiędzy poszczególnymi aktami prawnymi, a więc *de facto* również uwzględnienie obowiązującej hierarchii źródeł prawa.

⁶ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz.U. 2016.283), dalej jako *ZasTechPrawR*.

3. POZYCJA SYSTEMOWA DEFINICJI „BENEFICJENTA” ZAWARTYCH W USTAWIE O NPR ORAZ W U.Z.P.P.R.

Definicje legalne wprowadzone przez ustawodawcę zajmują dodatkowo szczególną pozycję w każdym systemie prawnym (Bielska-Brodziak 2008, 160). Ich miejsce w hierarchii systemu prawnego jest determinowane również przez rodzaj zastosowanej techniki legislacyjnej przy definiowaniu określonego pojęcia.

Z uwagi na wspomnianą hierarchiczność źródeł prawa w Polsce można wywodzić zasadę prymatu definicji ustawowych. Za konsekwencję takiego poglądu należało uznać zakaz wprowadzania definicji o innej treści w aktach niższego rzędu. Zasadniczo istniał formalny zakaz formułowania definicji o treści innej niż wyrażona w aktach wyższego rzędu, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej (§ 149 *ZasTechPrawR*). Niedopuszczalne było więc wprowadzanie w akcie wykonawczym zarówno zawężającego, jak i rozszerzającego rozumienia pojęcia „beneficjenta” innego niż ustawowe. Teoretycznie istniała jednak możliwość wprowadzenia przez ustawodawcę takiej definicji „beneficjenta” w akcie wykonawczym, ale w przypadku przekazania organom upoważnienia do wprowadzenia takiej definicji w aktach o charakterze wykonawczym. Jak dotąd nie mieliśmy jednak do czynienia z takim bezpośrednim przekazaniem kompetencji do wprowadzenia regulacji uzupełniających zdefiniowane w ustawie pojęcia „beneficjenta”. Żaden przepis prawa obowiązującego rangi ustawowej nie udzielił organom administracji upoważnienia do wprowadzenia i stosowania własnych przepisów definiujących pojęcie „beneficjenta”. Nie było zatem podstaw prawnych do wprowadzania w innych aktach prawnych (zarówno ustawowych, jak i podustawowych) odmiennych definicji „beneficjenta” na potrzeby realizacji unijnej polityki spójności w warunkach krajowych.

Zasadniczo wprowadzona definicja legalna „beneficjenta” od samego początku miała charakter definicji projektującej, ustanawiając regułę znaczeniową odnośnie do rozumienia tego pojęcia w przywołanej ustawie. Z uwagi na zasadę konsekwencji terminologicznej w obrębie aktów prawnych, które wprowadziły definicję legalną „beneficjenta”, nie wolno było posługiwać się tym określeniem w innym znaczeniu. Tym samym ustalone rozumienie definiowanego pojęcia ze swojej natury uniemożliwiało odwoływanie się w tym względzie do innych przepisów określających to samo pojęcie. Tak określony w pierwszej kolejności zakres zastosowania pojęć ustawowych oznaczał, że w procesie wykładni przepisów zawierających definicję legalną nie stosuje się innych definicji legalnych tych samych terminów wprowadzonych w innych aktach prawnych (zob. wyr. NSA z 9.12.2009 r., II FSK 1145/08, LEX nr 565811). Nie wolno było zatem przy stosowaniu przepisów dotyczących wydatkowania polityki spójności posługiwać się innym zakresem rozumienia pojęcia „beneficjenta”. Ustalone na użytek każdej ustawy o rozumienie wprowadzonego pojęcia uniemożliwiało też odwoływanie

się w tym samym zakresie do przepisów innych ustaw definiujących to samo pojęcie (zob. wyr. NSA z 10.05.2007 r., II FSK 739/06, LEX nr 339589). Przykładowo inny zakres pojęciowy „beneficjenta” został w sposób dopuszczalny określony na potrzeby odrębnych dziedzin prawa – np. w zakresie polityki społecznej (Prandota-Prandecka 2008, 373; Andrzejewski 2008, 505–509).

4. SYSTEMOWY ZASIĘG STOSOWANYCH DEFINICJI „BENEFICJENTA” ZAWARTYCH W USTAWIE O NPR ORAZ W U.Z.P.P.R.

Uwzględniając zasadę jednolitości terminologicznej, wprowadzane definicje legalne nie zostały dowolnie ukształtowane. W konsekwencji wprowadzane prawem powszechnie obowiązującym definicje „beneficjenta” zasadniczo nie mogły być również swobodnie modyfikowane, gdyż co do zasady miały spełniać wymóg wprowadzenia pojęciowej jednoznaczności. Nadrzędność znaczeniowa definicji legalnych wprowadzanych w przepisach powszechnie obowiązujących z założenia ograniczała również ich interpretację. W istocie umiejscowienie określonej definicji legalnej w danym akcie normatywnym miało wpływ na zakres jej zastosowania w praktyce (Płeszka 1988, 53).

4.1. Wewnętrzny zakres zastosowania definicji „beneficjenta”

Konstrukcyjny sposób zdefiniowania „beneficjenta” w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju zasadniczo nie odbiegał od rozwiązań przyjętych we wcześniejszym okresie programowania w ustawie o Narodowym Planie Rozwoju (Borowicz 2008, 21). Nieco inną formułę zastosowano natomiast w ustawie o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 oraz ustawie o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027, gdyż ustawodawca posłużył się w tym względzie odesłaniem do określonych przepisów rozporządzeń unijnych przyjętych na określony okres programowania unijnego budżetu. Zarówno w przypadku definicji legalnej „beneficjenta” zawartej w ustawie o Narodowym Planie Rozwoju, jak i w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, a także w przypadku ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 oraz ustawie o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027 nie było jednak wątpliwości, że odnoszą się one do całych aktów prawnych, na podstawie których zostały wprowadzone. Takie rozwiązanie było konsekwencją użycia przez ustawodawcę w każdym z tych aktów prawnych słowniczka, który rozpoczyna się od określenia „Użyte w ustawie określenia oznaczają:” (art. 2 NaroPlanRozwU, art. 5 ZasProwPolRozwU, art. 2 ZasRealProgPoliSpójnU, art. 2 ZasRealZadŚrodEuropU).

Tak wyznaczony zakres zastosowania wprowadzonej przez ustawodawcę definicji „beneficjenta” został określony w sposób jasny, wyraźny i jednoznaczny. W tym względzie wprowadzone przez ustawodawcę rozumienie pojęcia „beneficjent” zgodnie z zasadami techniki prawodawczej miało być używane w jednym znaczeniu w obrębie całej ustawy (§ 150 ust. 1 *ZasTechPrawR*). Z reguły zakres rozumienia określonego terminu w określonej dziedzinie wyczerpuje potrzeby jednego aktu prawnego, którym została wprowadzona definicja legalna. Bez wyraźnego odesłania ustawowego nie powinno się zatem przenosić automatycznie znaczenia zdefiniowanych pojęć na inne akty prawne (zob. wyr. NSA z 7.01.2009 r., I OSK 1872/07, LEX nr 528052). Zakres mocy obowiązującej wprowadzanych definicji legalnych w sposób oczywisty może w określonych przypadkach zostać jednak specyficznie określony przez ustawodawcę, ale takie dopuszczalne odstępstwa wymagają jednak uzasadnienia (§ 147 ust. 1 *ZasTechPrawR*). W przypadku „beneficjenta” ustawodawca nie uzasadnił jednak na potrzeby wdrażania polityki spójności żadnego odstępstwa od pierwotnie wyrażonego zakresu zastosowania wprowadzonej definicji legalnej obejmującego ustawę wraz z aktami wykonawczymi do niej. Uwzględnienie zasady wewnętrznej spójności języka prawnego oznacza, że „pojęcia i ich znaczenia zawarte w tzw. aktach podstawowych dla danej dziedziny mają pierwszeństwo przed pojęciami zawartymi w pozostałych aktach z tej dziedziny, a każde odstępstwo od niej powinno być należycie uzasadnione i mieć charakter wyjątkowy” (Wierczyński 2003). W istocie nawet takie wyjątkowe rozwiązanie (odstąpienie od zasadniczej reguły) wymaga od prawodawcy wyraźnego podania innego znaczenia danego określenia w tej samej dziedzinie i ustalenia zakresu jego zastosowania (§ 147 ust. 2 *ZasTechPrawR*). Przykładowo, potrzeba wskazania specyficznego zakresu rozumienia i stosowania określonego pojęcia może wynikać ze specyfiki oraz celów przyjmowanej przez ustawodawcę regulacji.

W analizowanych przypadkach nie ma jednak wątpliwości, że definicje legalne wiązały nie tylko na gruncie danego aktu prawnego, ale także wydanych do niego aktów wykonawczych (zob. wyr. NSA z 10.05.2007 r., II FSK 739/06, LEX nr 339589). Zdefiniowanie jakiegoś wyrażenia w akcie nadrzędnym hierarchicznie determinuje jego rozumienie w akcie podrzędnym tej samej materii (Bartoszewicz 2018, 359). Innymi słowy, znaczenie nadane określeniom przez ustawowe definicje legalne rozciąga się na akty wykonawcze do tej ustawy (zob. wyr. NSA z 26.08.2010 r., II OSK 1297/09, LEX nr 1613214). W tym względzie można nawet uznać, że wprowadzone definicje wiązały wszystkie akty normatywne o charakterze podrzędnym, to znaczy nie tylko akty wykonawcze do ustaw, ale także wszelkiego rodzaju akty o charakterze równorzędnym bądź niższym bez względu na ich nazwę. Wprowadzenie definicji legalnej określonego pojęcia w normatywnym akcie prawnym sprawiało, że niedopuszczalne było jego ponowne definiowanie w akcie prawnym niższego rzędu (zob. wyr. NSA z 27.11.2015 r., II OSK 2253/15, LEX nr 2002180). Mimo to takie definicje „beneficjenta” były

powielane w dokumentach stanowiących części składowe poszczególnych systemów realizacji programów operacyjnych. W praktyce zdarzało się, że wprost wprowadzane były w nich ustawowe definicje „beneficjenta”, stanowiące powtórzenie ich ustawowej treści. Zakres takich działań legislacyjnych, podejmowanych przez organy administracji, wydawał się wątpliwy. W ostateczności można było jedynie przyjąć, że takie działania instytucji zarządzających miały przede wszystkim charakter informacyjny. W tym względzie należy zaznaczyć, że w poszczególnych pełnych okresach programowania unijnego budżetu w Polsce, a więc z wyłączeniem okresu 2004–2006, zarówno programy operacyjne, jak i uzupełnienia programów operacyjnych nie były przyjmowane w formie rozporządzeń wykonawczych do ustaw tylko w formie właściwej dla dokumentów przyjmowanych przez upoważnione organy administracji (w przypadku regionalnych programów operacyjnych były to uchwały samorządu województwa). Nie zmieniało to jednak sytuacji prawnej, w której również w odniesieniu do takich dokumentów zakres obowiązujący zachowywały ustawowo wprowadzone definicje „beneficjenta”. Z uwagi na ich systemowe umiejscowienie powinny one być również być uwzględniane na potrzeby stosowania dokumentów skierowanych do organów administracji oraz w dokumentach o charakterze wytycznych, które nie miały charakteru powszechnie obowiązującego (Podkowik 2012, 69–86). W praktyce odnosiło się to do dokumentów przyjmowanych przez właściwego ministra, skierowanych do organów administracji w formie wytycznych, które jednak miały wpływ na sytuację prawną potencjalnych i przyszłych „beneficjentów” (Talaga 2012, 320–333). W przypadku ustawy o NPR dotyczyło to też rozporządzeń, które określały poszczególne programy operacyjne, a także uzupełnień do programów operacyjnych. Nie było zatem potrzeby przyjmowania w tej formie i wprowadzania dodatkowych definicji w aktach wykonawczych. Co więcej, zakres obowiązywania wprowadzonej definicji obejmował wszystkie inne dokumenty, jakie były tworzone na potrzeby realizacji poszczególnych programów operacyjnych. Takie definicje musiały być uważane za wiążące również w odniesieniu do innych dokumentów (w szczególności dokumentów konkursowych), które miały charakter obowiązujący wobec podmiotów ubiegających się o dofinansowanie i potencjalnie spełniały warunki uzyskania statusu „beneficjenta”, w tym także tych spośród nich, które następnie uzyskały taki status. W praktyce wnioskodawca ubiegający się o dofinansowanie musiał spełnić nie tylko przesłanki ustawowe dotyczące „beneficjenta”, aby można było z nim zawrzeć umowę o dofinansowanie.

Wprawdzie niedopuszczalne było wprowadzanie powtórzeń definicji ustawowych, ale możliwe było doprecyzowanie ich znaczeń. W istocie można było to odnosić zarówno do samych definicji legalnych, jak i do określonych pojęć składowych definicji, jakie nie zostały sformułowane wprost przez prawodawcę. Przepisy uzupełniające definicję ustawową „beneficjenta” przede wszystkim mogły być wyrażone w powszechnie obowiązującym akcie prawnym o charakterze systemowo nadrzędnym. Wprowadzone uzupełnienia nie mogły natomiast modyfikować

treści normatywnych określonych przepisami prawa powszechnie obowiązującego. W praktyce należało jednak przyjąć zakaz wprowadzania w aktach niższego rzędu tylko definicji „beneficjenta” niezgodnych z definicją ustawową (§ 143 w zw. z § 116 *ZasTechPrawR*). W konsekwencji przepisy uzupełniające ustawową definicję „beneficjenta” mogły ją modyfikować tylko w zakresie wiążących przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Zasadniczo ustawowa definicja „beneficjenta” mogła znajdować swoje swoiste ograniczone dopełnienie w przepisach wykonawczych dotyczących trybu udzielania pomocy w ramach konkretnego programu operacyjnego⁷. Dodatkowe specyficzne warunki musiały być bowiem spełnione przez wnioskodawców na potrzeby konkretnego konkursu o dofinansowanie. W tym przypadku zarówno przepisy ustawy, jak i przepisy rozporządzeń wykonawczych wprowadzały nowy tryb postępowania administracyjnego, dotyczący udzielania pomocy w ramach konkretnego Sektora Programu Operacyjnego (zob. post. WSA w Poznaniu z 17.08.2006 r., III SA/Po 545/06, LEX nr 911262; post. WSA w Poznaniu z 17.08.2006 r., III SA/Po 460/06, LEX nr 911169). Wybór projektów do dofinansowania był natomiast dokonywany na podstawie programu operacyjnego i jego uzupełnienia⁸. Za każdym razem na etapie postępowania poprzedzającego zawarcie umowy o dofinansowanie należało uwzględniać jednocześnie uszczegółowienie programu operacyjnego, które zawierało określenie kręgu potencjalnych beneficjentów⁹. W praktyce takie uregulowanie stanowiło odpowiednik regulacji określającej zawężony katalog podmiotów uprawnionych do ubiegania się o dofinansowanie. Problemem pozostawała w tym względzie ograniczona moc obowiązująca uszczegółowień, które były przygotowywane i wprowadzane w życie przez właściwego ministra, odpowiedzialnego za program operacyjny (w przypadku krajowego programu operacyjnego) bądź przez zarząd województwa (w przypadku Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego). Nie stanowiły one prawa powszechnie obowiązującego, a były jedynie aktami o charakterze wewnętrznym (Płowiec 2006, 47 i n.). Natomiast uszczegółowienia zasadniczo mogły w istocie wywoływać skutki jedynie wobec organów administracji, a nie wobec jednostek

⁷ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19.10.2005 r. w sprawie wzoru umowy o dofinansowanie projektu w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006” w zakresie działania „Pilotażowy Program Leader +” (Dz.U. nr 217 poz. 1838). W przypadku projektów współfinansowanych ze środków pochodzących z Funduszu Spójności rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 30.07.2004 r. w sprawie przyjęcia strategii wykorzystania Funduszu Spójności na lata 2004–2006 (Dz.U. nr 176 poz. 1827) określało strategię Rozwoju Transportu oraz strategię Ochrony Środowiska w świetle Priorytetów Polityki Spójności i jednocześnie określało krąg beneficjentów tych programów.

⁸ Art. 11 ust. 5 *NaroPlanRozwU*; rozporządzenie z dnia 8.09.2004 r. Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie Uzupełnienia Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006” (Dz.U. nr 207 poz. 2177 ze zm.).

⁹ Art. 11 ust. 2 pkt 4 *NaroPlanRozwU*.

spoza administracji¹⁰. W praktyce były traktowane jako swoiste źródła prawa administracyjnego (Właźlak 2009, 114–117). Ich stosowanie przez organy administracji wywoływało jednak skutki również wobec jednostek ubiegających się o dofinansowanie, mimo że nie wynikało to bezpośrednio z prawa powszechnie obowiązującego. Wnioskodawca powinien był zatem wcześniej spełniać kryteria „beneficjenta” określone w uzupełnieniu sektorowego programu operacyjnego. Brak spełnienia takich przesłanek określających definicję „beneficjenta” automatycznie wykluczało wnioskodawcę z grona potencjalnych podmiotów, z którymi mogła być zawarta umowa o dofinansowanie¹¹. Zgłoszony wniosek o dofinansowanie podlegał wówczas odrzuceniu w ramach procedury administracyjnej wprowadzonej na potrzeby konkursów o dofinansowanie projektów ze środków unijnych (nie mógł zostać pozytywnie oceniony), jeżeli wnioskodawca nie odpowiadał definicji „beneficjenta” określonej w Uzupełnieniu Programu Operacyjnego (zob. wyr. WSA w Warszawie z 25.06.2008 r., V SA/Wa 45/08, LEX nr 566662). W praktyce taka definicja była w dalszej kolejności modyfikowana przez inne dokumenty wchodzące w skład systemu realizacji programu operacyjnego, a w szczególności przez dokumentację określonego konkursu o dofinansowanie. W tych wszystkich przypadkach można przyjąć, że mieliśmy do czynienia ze specyficznym wewnętrznym zasięgiem obowiązywania wprowadzonych ustawowo definicji „beneficjenta”, które ulegały zawężeniu na potrzeby różnych postępowań konkursowych. Pomimo że zasadniczo nie było podstaw do wprowadzania różnych definicji „beneficjenta” na potrzeby wdrażania polityki spójności, nie mogły być one w pełni jednolicie rozumiane z uwagi na różnice występujące w poszczególnych programach operacyjnych i dokumentach je uzupełniających. Występujące w tym względzie na terenie całego kraju różnice nie musiały jednak skutkować wadliwością aktów prawnych, które wprowadzały stosowne modyfikacje. W tym przypadku mogły być bowiem one odmiennie wprowadzane na potrzeby określonych konkursów w granicach obowiązującego powszechnie prawa. Mimo braku pełnej jednolitości pojęcia „beneficjenta” należało jednak oczekiwać od instytucji zarządzających pewnej konsekwencji pojęciowej. Niewłaściwe było bowiem stosowanie odmiennych (dowolnie uzupełnianych) definicji „beneficjenta” w ramach jednego programu operacyjnego, które przekraczało zakres wyznaczony przez ustawodawcę.

¹⁰ Uzupełnienia programu operacyjnego były przygotowywane i wprowadzane w życie przez właściwego ministra odpowiedzialnego za program operacyjny (w przypadku krajowego programu operacyjnego) bądź przez zarząd województwa (w przypadku Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego).

¹¹ Uzupełnienie Sektorowego Programu Operacyjnego Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich określało przykładowo, że „beneficjentami działania 2.4 SPO mogły być osoby fizyczne (rolnicy i domownicy) oraz osoby prawne – podmioty wpisane do rejestru przedsiębiorców w KRS, których celem zgodnie z wpisem do tego rejestru jest prowadzenie działalności rolniczej i które prowadzą taką działalność z wykorzystaniem gospodarstwa rolnego położonego na terytorium RP, będącego własnością tych podmiotów”.

4.2. Zewnętrzny zakres zastosowania definicji „beneficjenta”

W analizowanych przypadkach należało przyjmować, że wprowadzone definicje zachowały swoją moc normatywną (wiązącą) tylko na potrzeby aktu prawnego, w którym zostały umiejscowione (Żurawik 2021, 325). Zasadniczo wprowadzona przez prawodawcę definicja legalna może pozostawać wiążąca na gruncie danego aktu prawnego oraz wydanych do niego aktów wykonawczych. Stosując definicję legalną „beneficjenta”, należało zatem wziąć pod uwagę miejsce, jakie przepisy ją zawierające zajmują w strukturze danego aktu prawnego. Takie odniesienie nie rzutowało jednak bezpośrednio na ich relacje z przepisami zawartymi w innych aktach prawnych. Szersze spojrzenie nakazywało rozważenie zakresu związania wprowadzonymi definicjami na gruncie kilku niekoniecznie wprost wskazanych przez ustawodawcę ustaw, części ustaw, działów prawa lub całego systemu prawa. W przypadku definicji legalnych zawartych w regulacjach o znaczeniu wykraczającym poza określony akt czy nawet całą grupę aktów prawnych (określanych jako kodeks lub prawo) uwzględnia się bowiem ich istotne znaczenie dla całego systemu prawa z uwagi na zasadę prymatu definicji legalnych (Wierczyński 2016, 759). Analiza systemowa uwzględniająca miejsce ustaw wprowadzających definicje „beneficjenta” w krajowym systemie aktów prawnych (a także ewentualne związki wspomnianych aktów prawnych z innymi) pozwala uznać, że miały one nie tylko wewnętrzny, ale szerszy, tzn. zewnętrzny zasięg oddziaływania. W przypadku systemowej analizy definicji „beneficjenta” można przyjąć, że wykraczały one poza tekst prawny, w którym zostały umieszczone, mimo że ustawodawca taki zasięg bezpośrednio oznaczył. Taki wniosek można wyprowadzić, pomimo tego że stosowane definicje nie zostały wprowadzone w regulacji ustawowej określonej jako „Kodeks” albo „prawo o”, co z reguły wskazuje na szerszy zasięg zastosowania wprowadzonych w nim definicji (Zieliński 2002, 202). Niemniej jednak ustawa o Narodowym Planie Rozwoju, ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, a także ustawa o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 w sposób funkcjonalny pełniły taką właśnie rolę na gruncie realizowanej w krajowych warunkach polityki spójności. Obecnie taką funkcję pełni również ustawa przyjęta na lata 2021–2027. Na równi z definicjami kodeksowymi można zatem uznać takie definicje, które zostały wprowadzone we wszystkich ustawach dotyczących wdrażania polityki spójności. Takie regulacje wprowadzające definicję legalną „beneficjenta” miały i mają fundamentalne znaczenie dla całej sfery stosunków regulujących zasady wydatkowania środków unijnych w obszarze obejmującym realizację polityki spójności. Ze względu na istotę wprowadzonych definicji mają one systemowe znaczenie o charakterze porządkującym i unifikującym znaczenie wprowadzanej terminologii na potrzeby sfery stosunków społecznych obejmujących całą dziedzinę spraw dotyczących funduszy unijnych zgodnie

z zasadą konsekwencji terminologicznej w obrębie języka prawnego (§ 9 ZasTechPrawR oraz § 10 ZasTechPrawR). W przypadku pojęć, jakimi posłużył się ustawodawca w regulacjach o charakterze kodeksowym, przyjmuje się, że mają one charakter wzorcowy, gdyż od nich należy analizować interpretacje przepisów podlegających zastosowaniu (Pohl, Zieliński 2011, 10). W istocie wyrażane są daleko idące poglądy, iż domniemuje się, że inne ustawy nadają takie samo znaczenie pojęciom zdefiniowanym w regulacjach o charakterze kodeksowym (zob. orzeczn. TK z 18.10.1994 r., K 2/94, OTK ZU 1994, poz. 36, LEX nr 25215). Rozszerzone zastosowanie definicji „beneficjenta” miało jednak również swoje systemowe ograniczenia. Przede wszystkim należało uwzględnić, że zdefiniowane w ten sposób pojęcie „beneficjenta” nie miało zastosowania powszechnego (uniwersalnego) do wszystkich dziedzin prawa tak jak definicje zawierane w Konstytucji RP. Mimo to można było dyskutować o szerszym niż ustawowe zakresie obowiązywania pojęcia „beneficjenta”, ale jednocześnie ograniczonym w odniesieniu do określonego obszaru polityki. Nie ma wątpliwości, że należy się posługiwać takimi definicjami w odniesieniu do wszystkich spraw z dziedziny obejmującej dofinansowanie ze środków unijnych w ramach polityki spójności. Pojęcie „beneficjenta” rozumiane szeroko mogło mieć znacznie szerszy zakres odniesienia niż wynikało to z intencji ustawodawcy. Nie było jednak żadnych podstaw, aby takiej definicji legalnej „beneficjenta” nadać zbyt szeroki zakres zastosowania. W tym względzie można było uznać, że odnosił się do innych regulacji ustawowych, stosowanych w związku z realizacją polityki spójności. Co więcej, w przypadku ustawy o Narodowym Planie Rozwoju taka definicja odnosiła się do wszystkich środków unijnych transferowanych do Polski – obejmowała ona nie tylko politykę spójności, ale również wspólną politykę rolną. Natomiast w przypadku definicji „beneficjenta” zawartej w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju była ona ograniczona do szeroko pojętej polityki spójności, która była realizowana w Polsce w ramach polityki rozwoju. Niewątpliwie zdefiniowane pojęcie „beneficjenta” wykraczało poza zakres ustawy o Narodowym Planie Rozwoju oraz ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, a także ustaw przyjętych na kolejne okresy programowania unijnego budżetu i obejmowało cały zakres aktów prawnych odnoszących się do takich obszarów unormowania, które miały charakter wspomagający wobec wdrażania polityki spójności. Tak zdefiniowane pojęcie „beneficjenta” mogło być zatem stosowane, a wręcz powinno było być stosowane, w odniesieniu do innych ustaw, które realizowały wymogi dotyczące funduszy unijnych. Pojęcie „beneficjenta” było używane jako uzupełnienie na potrzeby synchronizacji w zakresie stosowania z ustawą o finansach publicznych, choćby w odniesieniu do instytucji umowy o dofinansowanie projektu. Niewątpliwie definicja taka obejmowała też prawo zamówień publicznych oraz różnego rodzaju akty wykonawcze do tej ustawy (Nowicki 2012, 91–101; Szostak 2012, 139–159; Karwatowicz,

Lamch-Rejowska 2013; Piwowarczyk 2016, 95–106; Piwowarczyk 2017; Piwowarczyk 2019, 8–13).

W przypadku definicji legalnej „beneficjenta” równocześnie istniała konieczność uwzględnienia równolegle obowiązujących regulacji unijnych, które dotyczyły wydatkowania funduszy unijnych. W tym względzie zastosowanie krajowej definicji legalnej „beneficjenta” wiązało się z koniecznością równoczesnego zastosowania regulacji unijnych w ramach hybrydowego systemu, obowiązującego prawa administracyjnego na terenie wszystkich państw członkowskich (Kohtamäki 2019). Po pierwsze, dotyczyło to bezpośrednio i powszechnie obowiązujących w danej materii przepisów unijnych. Po drugie, również innych aktów prawnych o charakterze prawa miękkiego, które dotyczyły środków unijnych wydatkowanych na politykę spójności. Po trzecie, mogło to też dotyczyć takich przepisów unijnych, do których odesłanie zawierały uregulowania dokumentacji konkursowej. Takie przepisy miały niewątpliwie wpływ na ograniczenie zewnętrznego zakresu zastosowania definicji „beneficjenta” wprowadzonej w krajowym systemie prawnym.

5. ZAKOŃCZENIE

Wprowadzona przez ustawodawcę krajowego definicja „beneficjenta” niewątpliwie przechodziła pewną ewolucję z uwagi na konieczność jej dostosowania do potrzeb wdrażania każdego kolejnego budżetu unijnego. Ostatnie z wprowadzonych definicji w sposób wyraźny różnią się od wcześniej zastosowanych konstrukcji, odsyłając wprost do konkretnych przepisów unijnych. Wszystkie wspomniane definicje podlegały jednak wykładni systemowej określającej pozycję interpretowanych przepisów w systemie prawnym. Jednocześnie w każdym krajowym akcie normatywnym, w którym wprowadzono definicję legalną „beneficjenta”, wyraźnie zastrzeżono, że dotyczyła ona określenia użytego w danej ustawie. Takie rozwiązanie wskazywało na wewnętrzny zakres obowiązywania definicji „beneficjenta” na potrzeby materii uregulowanej ustawowo. Zakres obowiązywania pojęcia „beneficjent” zawarty we wspomnianych ustawach krajowych nie miał wyłącznie charakteru wewnętrznego i wykraczał poza zakres aktów prawnych, którymi definicje zostały wprowadzone. Nie ma wątpliwości, że zakres ten rozciągał się również na wszystkie akty wykonawcze, a także inne dokumenty wyznaczające kierunki postępowania organów administracji względem podmiotów ubiegających się o dofinansowanie. Taka definicja obowiązywała również w odniesieniu do dokumentów o charakterze strategicznym, określających plany wydatkowania środków publicznych przeznaczonych na realizowaną politykę. Pomimo ustawowego zastrzeżenia wprowadzona definicja miała zatem szerszy zakres zastosowania. W istocie nie był on jednak niczym nieograniczony. W praktyce wprowadzona definicja obowiązywała w zakresie ustaw ją wprowadzających, ale także

w odniesieniu do innych aktów normatywnych w obszarze związanym z wdrażaną polityką spójności w systemie krajowym. W ten sposób również zewnętrzny zakres zastosowania definicji pozostał ograniczony. Poza tym wprowadzona definicja „beneficjenta” nie miała nigdy charakteru wyłącznego, gdyż wymagała pomocniczego uwzględnienia innych przepisów ustawy, którą została wprowadzona, a także pomocniczego uwzględnienia regulacji zawartych w ramach postępowania konkursowego, a więc w regulaminie konkursu, uzupełnieniach konkursu, a także w wytycznych ministerialnych o charakterze ogólnokrajowym. Takie uregulowania nie miały wprawdzie charakteru powszechnie obowiązującego, ale były traktowane jako źródła prawa administracyjnego wiążące w ograniczonym zakresie na potrzeby realizowanej polityki sektorowej. W tym względzie postulat przekazania sejmikom wojewódzkim ustawowych uprawnień do stanowienia prawa miejscowego o charakterze powszechnie obowiązujących został w sposób przedwczesny uznany za paraliżujący system wdrażania wsparcia ze środków unijnych, odbierając obecnemu uregulowaniu walor elastyczności (Sobczak 2016, 232). Wydaje się, że właśnie z uwagi na wykładnię systemową postulat przekazania sejmikom wojewódzkim uprawnień do tworzenia prawa miejscowego w zakresie dokumentów stanowiących podstawę realizacji regionalnych programów operacyjnych umożliwiłyby zachowanie waloru elastyczności regulacjom obowiązującym w przedmiocie polityki spójności. Abstrahując od tej kwestii zasadniczo nie było podstaw do formułowania w systemie prawnym odrębnych definicji „beneficjenta” na potrzeby polityki spójności. Przesądzał o tym przede wszystkim powszechnie obowiązujący charakter przepisów ją wprowadzających. Niewątpliwie jednak stosowanie definicji „beneficjenta” musiało uwzględniać normatywne znaczenie pojęć cząstkowych definiowanego pojęcia używanych w aktach prawa powszechnie obowiązującego (Talaga 2022, 130–133). Niewątpliwie uwarunkowania wprowadzonej w krajowym systemie prawnym definicji „beneficjenta” wymagały uwzględnienia określonego w prawie wewnętrznym zakresu jej zastosowania, ale w dopuszczalnych granicach prawa powszechnie obowiązującego. Jednocześnie systemowe uwarunkowania wprowadzonej w krajowym systemie prawnym definicji legalnej „beneficjenta” wymagały uwzględnienia ograniczonego zewnętrznie zakresu jej zastosowania z uwagi na obszar unormowania polityki spójności wyznaczony zarówno przepisami prawa krajowego, jak i przepisami prawa unijnego. W konsekwencji, uwzględniając tak złożoną sytuację, stosowna konstrukcja zawierająca definicję legalną „beneficjenta” bezpośrednio odsyłającą do przepisów unijnych została utrwalona przez krajowego ustawodawcę dopiero przy wprowadzaniu kolejnych regulacji, dotyczących wdrażania funduszy unijnych w ramach nowego unijnego budżetu.

BIBLIOGRAFIA

- Ajdukiewicz, Kazimierz. 2006. *Język i poznanie. Wybór pism z lat 1920–1936*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Andrzejewski, Marek. 2008. „Z wędrówek po pograniczu cywilistyki i prawa administracyjnego, czyli o ewolucji prawa pomocy społecznej”. W *Księga Jubileuszowa Profesora Tadeusza Smyczyńskiego*. Red. Marek Andrzejewski, Lechosław Kociucki, Małgorzata Łączkowska, Anna Natalia Schultz. 505–509. Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa.
- Bartoszewicz, Michał. 2018. „Definicje legalne w świetle zasady określoności prawa”. W *Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*. Red. Ryszard Balicki, Mariusz Jabłoński. 355–364. Wrocław: Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Bielska-Brodziak, Agnieszka. 2008. „Kłopoty z definicjami legalnymi”. W *System prawny a porządek prawny*. Red. Olgierd Bogucki, Stanisław Czepita. 159–174. Szczecin: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego.
- Borowicz, Konrad. 2008. *Zasady prowadzenia polityki rozwoju*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Borszowski, Paweł. 2017. „Definiowanie pojęć w prawie podatkowym jako ograniczenie obszaru nieostrości”. *Wrocławsko-Lwowskie Zeszyty Prawnicze* 8: 193.
- Brzeziński, Bogumił. 2002. *Szkice z wykładni prawa podatkowego*. Gdańsk: Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr.
- Galetta, Diana-Urania. 2010. *Procedural Autonomy of EU Member States: Paradise Lost? A Study on the „Functionalized Procedural Competence” of EU Member States*. Heidelberg–Dordrecht–London–New York: Springer Verlag. <https://doi.org/10.1007/978-3-642-12547-8>
- Halasz, Artur. 2019. *Definicje pojęć prawnych w ustawodawstwie dotyczącym podatków obrotowych*. Wrocław: E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Halasz, Artur. 2020. „Stosowanie definicji pojęć prawnych w prawie podatkowym – w poszukiwaniu woli ustawodawcy”. *Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji* 120(1): 599–607.
- Karwatowicz, Grzegorz. Marta Lamch-Rejowska. 2013. *Zamówienia publiczne w projektach współfinansowanych ze środków unijnych*. Wrocław: Presscom.
- Kmieciak, Zbigniew. 2015. „Idea procedur administracyjnych trzeciej generacji (na przykładzie postępowania w sprawach dofinansowania projektów w ramach programów operacyjnych)”. *Państwo i Prawo* 5: 3–16.
- Kohtamäki, Natalia. 2019. *Prawo hybrydowe w porządku normatywnym Unii Europejskiej*. Warszawa–Pułtusk: Oficyna Wydawnicza ASPRA.
- Malinowski, Andrzej. 2006. *Polski język prawny. Wybrane zagadnienia*. Warszawa: Lexis Nexis.
- McCormick, John. 2010. *Zrozumieć Unię Europejską*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Morawski, Lech. 2014. *Zasady wykładni prawa*. Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa.
- Nowicki, Paweł. 2012. „Zamówienia publiczne jako instrument gwarantujący efektywność wydatków w realizacji projektów unijnych”. W *Zamówienia publiczne jako instrument sprawnego wykorzystania środków unijnych*. Red. Elżbieta Adamowicz, Jacek Sadowy. 139–159. Gdańsk–Warszawa: Urząd Zamówień Publicznych.
- Piowarczyk, Agnieszka. 2016. „Umowa o dofinansowanie projektu w kontekście dodatkowych obowiązków w zakresie procedur udzielania zamówień publicznych”. *Przegląd Naukowy Disputatio* 21: 95–106.
- Piowarczyk, Agnieszka. 2017. *Procedury zamówień publicznych w projektach współfinansowanych ze środków funduszy strukturalnych*. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.

- Piwowarczyk, Agnieszka. 2019. „Wdrażanie Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko w procedurach Prawa zamówień publicznych”. *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego* 11: 8–13. <https://doi.org/10.33226/0137-5490.2019.11.2>
- Pleszka, Krzysztof. 1988. „Hierarchia w systemie prawa”. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace z nauk politycznych* 33: 53.
- Płowic, Witold. 2006. *Koncepcja aktu prawa wewnętrznego w Konstytucji RP*. Poznań: Wydawnictwo UAM.
- Podkowik, Jan. 2012. „Charakter prawny wytycznych dotyczących programów operacyjnych finansowanych ze środków UE”. *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 4: 69–86.
- Pohl, Łukasz. Maciej Zieliński. 2011. „W sprawie rzetelności wiedzy o wykładni”. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1: 10.
- Póździk, Rafał. 2014. „Zasady wdrażania funduszy unijnych w latach 2014–2020”. *Europejski Przegląd Sądowy* 12: 4–10.
- Prandota-Prandecka, Ewa. 2008. „Kontrakt socjalny jako narzędzie rozwiązywania trudnej sytuacji życiowej beneficjenta pomocy społecznej – zagadnienia wybrane”. W *Umowy w administracji*. Red. Jan Boć, Ludmiła Dziewięcka-Bokun. Wrocław: Kolonia Limited.
- Saługa, Paweł. 2008. „Sposoby wyodrębniania definicji legalnych”. *Państwo i Prawo* 5: 76–86.
- Sawczuk, Wojciech. 2017. „Stosowanie przez sądy administracyjne aktów pozostających poza konstytucyjnym systemem źródeł prawa – na przykładzie aktów regulujących politykę rozwoju”. W *Kontrola konstytucyjności prawa a stosowanie prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego sądu Administracyjnego*. Red. Jakub Królikowski, Jan Podkowik, Jarosław Sułkowski. 253–276. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Sobczak, Jacek. 2016. „Prawodawstwo samorządu województwa w zakresie prowadzenia polityki rozwoju w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego”. *Studia Iuridica Lublinensia* 4: 221–234.
- Stahl, Małgorzata. 2013. „Prawne formy działania administracji publicznej – ugody, porozumienia administracyjne, umowy publicznoprawne, publiczne, administracyjne, umowy cywilne”. W *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*. Red. Małgorzata Stahl. Warszawa: Lex a Wolters Kluwer Business.
- Szoplińska, Agata. 2002. „Polityki wspólnotowe”. W *Wprowadzenie do prawa Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej)*. Red. Andrzej Wróbel. 572–573. Kraków: Zakamycze.
- Szostak, Ryszard. 2012. „O niektórych uwarunkowaniach efektywności zamówień publicznych finansowanych ze środków europejskich”. W *Zamówienia publiczne jako instrument sprawnego wykorzystania środków unijnych*. Red. Elżbieta Adamowicz, Jacek Sadowy. 139–159. Gdańsk–Warszawa: Urząd Zamówień Publicznych.
- Świstak, Marek. 2015. „Polityka regionalna”. W *Wybrane polityki publiczne Unii Europejskiej. Stan prawny i perspektywy*. Red. Marek Świstak, Jan Wiktor Tkaczyński. 57–97. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Talaga, Robert. 2012. „Wytyczne Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie prowadzenia polityki rozwoju”. W *Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka*. Red. Zofia Duniewska, Małgorzata Stahl. 320–333. Warszawa: LEX a Wolters Kluwer business.
- Talaga, Robert. 2022. „Definicja legalna beneficjenta środków publicznych wydatkowanych w ramach polityki spójności”. *Acta Iuris Stetinensis* 1(37): 125–143. <https://doi.org/10.18276/ais.2022.37-07>
- Wierczyński, Grzegorz. 2003. „Komentarz do § 9 Załącznika Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie ‘zasad techniki prawodawczej’”. W *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia*. Red. Jarosław Warylewski. Warszawa: Dom Wydawniczy ABC.

- Wierczyński, Grzegorz. 2016. *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Właźlak, Katarzyna. 2009. „O swoistych źródłach prawa administracyjnego – wybrane problemy badawcze”. W *Nowe kierunki działań administracji publicznej w Polsce i Unii Europejskiej*. Red. Paweł Chmielnicki, Anna Dybała. 114–117. Warszawa: LexisNexis.
- Wronkowska, Sławomira. Zygmunt Ziemiński. 2001. *Zarys teorii prawa*. Poznań: Wydawnictwo Ars Boni et Aequi.
- Zieliński, Maciej. 2002. *Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis.
- Żurawik, Artur. 2021. *Wykładnia w prawie gospodarczym*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 20.04.2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 260 ze zm.).
- Ustawa z dnia 6.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 225).
- Ustawa z dnia 11.07.2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 818).
- Ustawa z dnia 28.04.2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027 (Dz.U. z 2022 r. poz. 1079).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 283).
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 30.07.2004 r. w sprawie przyjęcia strategii wykorzystania Funduszu Spójności na lata 2004–2006 (Dz.U. nr 176 poz. 1827).
- Rozporządzenie z dnia 8.09.2004 r. Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie Uzupelnienia Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006” (Dz.U. nr 207 poz. 2177 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19.10.2005 r. w sprawie wzoru umowy o dofinansowanie projektu w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006” w zakresie działania „Pilotażowy Program Leader +” (Dz.U. nr 217 poz. 1838).

Orzecznictwo

- Orzeczenie TK z 18.10.1994 r., K 2/94, OTK ZU 1994, poz. 36.
- Wyrok NSA z 10.05.2007 r., II FSK 739/06, LEX nr 339589.
- Wyrok NSA z 23.08.2007 r., II OSK 1118/06, LEX 352065.
- Wyrok NSA z 7.01.2009 r., I OSK 1872/07, LEX nr 528052.
- Wyrok NSA z 9.12.2009 r., II FSK 1145/08, LEX nr 565811.
- Wyrok NSA z 26.08.2010 r., II OSK 1297/09, LEX nr 1613214.
- Wyrok NSA z 27.11.2015 r., II OSK 2253/15, LEX nr 2002180.
- Wyrok WSA w Warszawie z 25.06.2008 r., V SA/Wa 45/08, LEX nr 566662.
- Postanowienie WSA w Poznaniu z 17.08.2006 r., III SA/Po 460/06 LEX nr 911169.
- Postanowienie WSA w Poznaniu z 17.08.2006 r., III SA/Po 545/06 LEX nr 911262.