

Robert Talaga

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, Polska

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

ORCID: 0000-0002-5281-2188

CHARAKTERYSTYKA DEFINICJI LEGALNYCH „BENEFICJENTA” W RAMACH POLITYKI SPÓJNOŚCI

LEGAL DEFINITIONS OF ‘BENEFICIARY’ IN THE CONTEXT OF THE COHESION POLICY

Abstract

The term ‘beneficiary’ used for the purposes of spending the EU aid funds was introduced into the Polish legal system before Poland became member of the European Union. Initially, the national legislator used this term only in the domestic regulations on the basis of which public funds were transferred. Over time, the legislator also introduced the definition of the beneficiary to national regulations adapted to the needs of the cohesion policy. It can be observed that the legislator, while initially providing own definitions of the beneficiary, recently has only referred to particular provisions of the directly applicable EU regulations. Obviously, national authorities must operate in an integrated legal system, in which there are many sources of binding law that define ‘beneficiaries of funds allocated to the implementation of the cohesion policy’. In this context, one can speak of the Europeanisation of national law with regard to the implemented policy.

KEYWORDS

public law, European law, cohesion policy, legal definitions, beneficiary

SŁOWA KLUCZOWE

prawo publiczne, prawo europejskie, polityka spójności, definicje legalne, beneficjent

1. WSTĘP

Dystrybucja funduszy unijnych pozostaje związana z koordynacją określonego rodzaju polityki unijnej realizowanej przez państwo członkowskie¹. Jedną z nich jest polityka spójności ukierunkowana na niwelowanie różnic w rozwoju poszczególnych regionów Unii Europejskiej². Ogólne zasady dotyczące transferu środków finansowych z unijnego budżetu pozostają jednakowe dla wszystkich państw członkowskich. Takie wspólne regulacje niewątpliwie wymagają ujednolicenia w rozumieniu pewnych pojęć przy wydatkowaniu funduszy w różnych państwach członkowskich. Szczególnie jeżeli państwom członkowskim pozostawiono swobodę w przyjęciu regulacji krajowych dotyczących realizacji polityki spójności w ramach autonomii proceduralnej państw członkowskich³. W przypadku funduszy pomocowych krajowy ustawodawca od samego początku posługiwał się pojęciami prawnymi, które wcześniej wprowadził ustawodawca unijny. Niejednokrotnie jednak zakresy tych samych pojęć zdefiniowanych w prawie unijnym

¹ W literaturze krajowej przykładowo patrz: R. Ostrihansky, *Wspólna Polityka Handlowa*, (w:) J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Tom II. Prawo materialne i polityki*, Warszawa 2006, s. II-451–478; A. Nowak-Far, *Polityka ekonomiczna i monetarna w ramach Unii Gospodarczej i Pieniężnej*, (w:) J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Tom. II. Prawo materialne i polityki*, Warszawa 2006, s. II-479–498; A. Lichorowicz, *Wspólna Polityka Rolna*, (w:) J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Tom II. Prawo materialne i polityki*, Warszawa 2006, s. II-499–526; R. Ostrihansky, *Wspólna Polityka Transportowa*, (w:) J. Barcz (red.), *Prawo...*, s. 527–542; A. Gajda, *Spójność gospodarcza i społeczna*, (w:) J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Tom II. Prawo materialne i polityki*, Warszawa 2006, s. II-651–668.

² M. Świstak, *Polityka regionalna*, (w:) M. Świstak, J. W. Tkaczyński (red.), *Wybrane polityki publiczne Unii Europejskiej. Stan prawny i perspektywy*, Kraków 2015, s. 60 i n.

³ F. Becker, *Application of Community Law by Member States' public authorities between autonomy and effectiveness*, "Common Market Law Review" 2007, Vol. 44, No. 4, s. 1043; D.-U. Galetta, *Procedural Autonomy of EU Member States: Paradise Lost? A Study on the "Functionalized Procedural Competence" of EU Member States*, Heidelberg–Dordrecht–London–New York 2010; U. Jaremba, *National Judges As EU Law Judges: The Polish Civil Law System*, Leiden–Boston 2014, s. 83.

i prawie krajowym nie pokrywały się w całości, a jedynie w części⁴. W sposób oczywisty wymagały one zatem wyjaśnienia i ujednolicenia dla osiągnięcia zamierzonego celu zarówno na poziomie unijnym, jak i na poziomie krajowym. W takim przypadku wprowadzenie definicji legalnych określonych pojęć umożliwiło wyeliminowanie wątpliwości interpretacyjnych oraz zachowanie jednolitego sposobu ich rozumienia w procesie stosowania prawa. Jednym z takich pojęć było określenie podmiotu, z którym zawierana jest umowa o dofinansowanie określonego projektu ze środków europejskich. Pojęcie „beneficjent” funkcjonowało już wcześniej w krajowym systemie prawnym i wymagało stosowania dyrektyw specjalnego (specjalistycznego) znaczenia nakazujących uwzględnienie branżowego znaczenia pojęcia określonego w danej dziedzinie wiedzy lub praktyki społecznej⁵. Taka szczególna sytuacja wystąpiła również w odniesieniu do środków finansowych przeznaczonych na realizację polityki regionalnej (polityki spójności)⁶.

Celem niniejszego artykułu jest zwrócenie uwagi na swoistą ewolucję w sposobie normowania pojęcia beneficjenta, co było również związane z wprowadzeniem unijnych regulacji na poszczególne okresy programowania unijnego budżetu. Istotne w tym względzie było zwrócenie uwagi na zastosowaną przez ustawodawcę technikę legislacyjną, z uwagi na którą mieliśmy do czynienia z określonym w literaturze typem wprowadzonej definicji legalnej. To z kolei nie pozostawało bez wpływu na zakres zastosowania obowiązujących przepisów oraz reguły wykładni, które wymagały uwzględnienia przy określeniu beneficjenta przyznawanych środków publicznych.

2. SPECYFIKA OKREŚLENIA STRON UMOWY O DOFINANSOWANIE PROJEKTU

Powszechne rozumienie pojęcia „beneficjent” mogło przyjmować rozmaite znaczenie w zależności od kontekstu, w jakim zostało użyte. W istocie dotyczyło

⁴ Z taką sytuacją mieliśmy i mamy przykładowo do czynienia w ramach wdrażania Wspólnej Polityki Rolnej – por. P. Wojciechowski, *Pojęcie nieruchomości rolnej*, (w:) M. Korzycka (red.), *Instytucje prawa rolnego*, Warszawa 2019, s. 146–174; P. Wojciechowski, *Pojęcie gospodarstwa rolnego i gospodarstwa rodzinnego*, (w:) M. Korzycka (red.), *Instytucje prawa rolnego*, Warszawa 2019, s. 198–221; P. Wojciechowski, *Pojęcie rolnika*, (w:) M. Korzycka (red.), *Instytucje prawa rolnego*, Warszawa 2019, s. 265–317.

⁵ L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 116; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 3 marca 2016 r., IV SA/Po 838/15.

⁶ J. Jeżewski, *Prawne instrumenty polityki rozwoju regionalnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2004, nr 59, s. 127; M. Świstak, *Administracyjno-prawne aspekty wdrażania funduszy strukturalnych*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2010, nr 83, s. 165–182; D. Lis, *Polityka rozwoju regionalnego w ujęciu normatywnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2013, nr 11, s. 78–89.

to również szczególnego sposobu rozumienia pojęcia beneficjenta, które zostało dość ogólnie określone przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷. W tym względzie ustawodawca poprzestał na określeniu, że umowa miała być zawierana z „beneficjentem środków pochodzących z budżetu unijnego”⁸. W tym przypadku w języku prawniczym nie ustalono powszechnego znaczenia tego pojęcia, tzn. nie zostało ono jednolicie uzgodnione zarówno w literaturze prawniczej, jak i w orzecznictwie sądowym z zakresu funduszy unijnych⁹. W kolejnych zmianach legislacyjnych zastrzeżono, że „umowa” określająca szczegółowe warunki przekazywania i wykorzystania przyznanych środków publicznych miała być zawierana przez ich dysponenta z ich beneficjentem¹⁰. W pewnym okresie odstąpiono od jakiegokolwiek określenia stron umowy o dofinansowanie¹¹. Takie regulacje dotyczące finansów publicznych spełniły zatem funkcję regulacji o charakterze ramowym¹². Szczególnie, że umowa o dofinansowanie projektu ze środków unijnych jako umowa dotacji była stosowana dla różnych form transferowania środków finansowych pochodzących z budżetu państwa w zależności od celu i specyfiki ich wydatkowania¹³. W konsekwencji zakres rozumienia pojęcia „beneficjent” był określany za każdym razem w procesie stosowania obowiązujących przepisów prawa, które w swoisty sposób przybierały postać „definicji operatywnych”¹⁴.

Pierwotnie nie zdefiniowano ustawowo pojęcia „beneficjent” na potrzeby wdrażania polityki spójności. Regulacje ustawowe dotyczące wdrażania programów operacyjnych finansowanych ze środków krajowych i środków unijnych zawierały jednak szczególne rozwiązania, które w sposób specyficzny wymagały uwzględnienia przy zawieraniu umowy o dofinansowanie ze środków unijnych. Z uwagi na zmiany legislacyjne wymuszone po części wdrażaniem regulacji unijnych dotyczących funduszy unijnych pojawiło się pewne *novum*. Ustawodawca krajowy wprowadził definicję legalną beneficjenta, która

⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1634, z późn. zm.

⁸ Art. 30b ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2003 r., nr 15, poz. 148, z późn. zm.); art. 203 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 249, poz. 2104, z późn. zm.).

⁹ Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 listopada 1999 r., FPK 3/99.

¹⁰ Art. 209 ust. 1 ustawy o finansach publicznych z 2005 r. – zmiana wprowadzona z dniem 29 grudnia 2006 r. z uwagi na treść art. 1 pkt 65 ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2006 r., nr 249, poz. 1832).

¹¹ Art. 206 ust. 1 ustawy o finansach publicznych z 2009 r.

¹² R. Talaga, *Ewolucja umowy o dofinansowanie projektu ze środków europejskich w polskim systemie prawnym*, „Ius Novum” 2019, t. 13, nr 1, s. 177–191.

¹³ A. Ostrowska, *Koncepcja umowy administracyjnej na przykładzie umowy o dotację w świetle polskich i zagranicznych regulacji*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2018, nr 3, s. 25.

¹⁴ A. Halasz, *Definicje pojęć prawnych w ustawodawstwie dotyczącym podatków obrotowych*, Wrocław 2019, s. 124; A. Halasz, *Stosowanie definicji pojęć prawnych w prawie podatkowym – w poszukiwaniu woli ustawodawcy*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2020, t. CXX, cz. 1, nr 3978, s. 599–607.

przybrała w ten sposób postać „definicji stanowionej”. Strony umowy o dofinansowanie zostały określone przez ustawodawcę krajowego poprzez definicje ustawowe¹⁵ wprowadzone w poszczególnych aktach prawnych przyjmowanych z myślą o kolejnych okresach programowania unijnego budżetu. W ten sposób pojęcie beneficjenta zostało wprowadzone do ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju¹⁶. Ustawodawca sformułował w tym przypadku pojęcia podmiotów uczestniczących w realizacji Narodowego Planu Rozwoju, w ramach którego transferowano środki unijne przeznaczone między innymi na politykę spójności, w tym również beneficjenta¹⁷. Stosowna umowa o dofinansowanie projektu mogła być zawierana przez organ administracji z „beneficjentem środków publicznych”¹⁸. Takie rozwiązanie umożliwiło wykluczenie pewnych nieostrości w odniesieniu do pojęcia beneficjenta bądź, innymi słowy, zlikwidowanie wieloznaczności słownikowej zwrotów języka ogólnego¹⁹. Konieczne było zatem zawężenie rozumienia definiowanego pojęcia obejmującego zwyczajowo znacznie szerszy krąg podmiotów. W tym przypadku pojęcie beneficjenta zawarte w przepisach szczególnych (jakimi była ustawa o NPR w stosunku do ustawy o finansach publicznych) miało również swój branżowy charakter, tyle tylko, że ustalony wprost przez ustawodawcę na określone potrzeby realizowanej polityki. Zasadniczo mogło się wydawać, że nie było potrzeby odtwarzania stosownego znaczenia pojęcia beneficjenta z innych uregulowań. W pierwszej kolejności należało korzystać z wiążących definicji ustawowych beneficjenta, co do którego ustawodawca wprowadził określony sposób rozumienia. W istocie definicja beneficjenta dotyczyła objaśnienia „obcojęzycznego zapożyczenia”, którym ustawodawca posłużył się na potrzeby realizacji zasad prowadzenia polityki rozwoju²⁰. W tym przypadku definicja legalna beneficjenta ustalała odbiegające od jego potocznego znaczenia rozumienie, które zostało sformułowane i przystosowane do specyficznych wymogów tego pojęcia w związku z realizacją krajowych potrzeb rozwojowych. Prawdłowe określenie pojęcia beneficjenta jako strony umowy o dofinansowanie projektu z wykorzystaniem środków Unii Europejskiej

¹⁵ S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawnoustrojstwa*, Poznań 2005, s. 65–67.

¹⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 269; dalej: ustawa o NPR.

¹⁷ Beneficjent został określony jako osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, korzystająca z publicznych środków wspólnotowych i publicznych środków krajowych na podstawie umowy o dofinansowanie projektu albo decyzji, o której mowa w art. 11 ust. 7 (art. 2 pkt 1 ustawy o NPR). W przypadku kiedy instytucja zarządzająca albo instytucja pośrednicząca jest jednocześnie beneficjentem, podstawą dofinansowania projektu jest decyzja podjęta odpowiednio przez właściwego ministra, jeśli pełni funkcję instytucji zarządzającej albo instytucji pośredniczącej, albo przez wojewodę, jeśli pełni funkcję instytucji pośredniczącej (art. 11 ust. 7 ustawy o NPR).

¹⁸ Art. 11 ust. 6 ustawy o NPR.

¹⁹ M. Zieliński, *Wykłady z prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki*, Warszawa 2002, s. 188.

²⁰ R. Talaga, *Przedmiotowy zakres zastosowania umowy o dofinansowanie projektu realizowanego w ramach polityki spójności*, (w:) W. Maciołek (red.), *Problematyka kwalifikacji prawnej pozakodeksowych umownych stosunków zobowiązaniowych*, Warszawa 2020, s. 137–150.

wymagało w istocie uwzględnienia zarówno przepisów prawa polskiego, jak i przepisów prawa europejskiego, które zawierały własne ramowe określenie podmiotu beneficjenta, a także postanowień zawieranej umowy o dofinansowanie.

Programowanie unijnego budżetu na lata 2007–2013 wymusiło ponowne zdefiniowanie pojęć odnoszących się do podmiotów uprawnionych do zawarcia umowy o finansowanie w nowej ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju²¹. W tym przypadku miało to jednak miejsce odrębnie na potrzeby realizacji polityki spójności oraz Wspólnej Polityki Rolnej²². W ramach systemu wdrażania polityki spójności funkcje podmiotów odpowiedzialnych za jej realizację zostały również określone w przepisach prawa unijnego i uszczegółowione w przepisach prawa krajowego²³. Stosowana definicja legalna zasadniczo została utrzymana dla zawieranych przez organy administracji publicznej umów o dofinansowanie projektu. Tak samo zaczęto również definiować beneficjenta w przypadku przyznania dofinansowania w formie umowy oraz w formie decyzji administracyjnej²⁴. Takie definicje beneficjenta ponownie zostały przyjęte jedynie na okres programowania unijnego budżetu. Równocześnie, stosując przepisy krajowe, konieczne było uwzględnienie definicji zawieranych w przepisach unijnych. W ten sposób dla „precyzyjnego wyrażania zamiaru prawodawcy” doszło do swoistego „wyspecjalizowania” omawianego pojęcia²⁵.

W kolejnym okresie programowania unijnego budżetu w krajowej ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020²⁶ ponownie wprowadzono nowy „zestaw” definicji podmiotów związanych z transferowaniem środków unijnych. W przypadku beneficjenta ustawodawca krajowy posłużył się jednak odesłaniem do przepisów powszechnie obowiązującego prawa unijnego²⁷. Krajowy ustawodawca wyraźnie wskazał na konkretne przepisy „rozporządze-

²¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 225, z późn. zm.; dalej: u.z.p.p.r.

²² K. Brysiewicz, *Zasady odpowiedzialności beneficjentów za nieprawidłowości w realizacji projektów współfinansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2007–2013*, „Monitor Prawniczy” 2014, nr 4, s. 179–180.

²³ Beneficjent został określony jako osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, której ustawa przyznała zdolność prawną, realizujące projekty finansowane z budżetu państwa lub ze źródeł zagranicznych na podstawie umowy o dofinansowanie projektu (art. 5 pkt 1 u.z.p.p.r.).

²⁴ Art. 5 pkt 1 u.z.p.p.r. zmieniony z dniem 18 sierpnia 2007 r. przez art. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz ustawy o finansach publicznych (Dz.U. z 2007 r., nr 140, poz. 984).

²⁵ S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia...*, s. 65–66.

²⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 818, z późn. zm.; dalej: ustawa o zasadach realizacji programów albo u.z.r.p.

²⁷ Art. 2 pkt 1 u.z.r.p. stanowił, że użyte w ustawie określenie oznacza: 1) beneficjent – podmiot, o którym mowa w art. 2 pkt 10 rozporządzenia ogólnego, oraz podmiot, o którym mowa w art. 63 rozporządzenia ogólnego.

nia ogólnego”, które zostało odrębnie zdefiniowane w słowniczku zawartym na początku ustawy²⁸.

3. TYPIZACJA DEFINICJI LEGALNEJ BENEFICJENTA W RAMACH POLITYKI SPÓJNOŚCI

Pomimo różnych rozwiązań przyjętych w odniesieniu do kolejnych następujących po sobie okresów programowania unijnego budżetu, konstrukcyjny sposób zdefiniowania beneficjenta w ustawie o Narodowym Planie Rozwoju oraz ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju pozostawał zbliżony²⁹. Mimo innego sformułowania obu definicji oraz innych różnic (zasygnalizowanych pobieżnie) pozostawały one jednak na tyle podobne, że mogły stanowić podstawę ich wspólnego przeanalizowania z punktu widzenia legislacyjnego. W tym względzie warto uwzględnić, że w literaturze wyróżniane są pewne typy definicji legalnych. W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na definicje realne odnoszące się do określonych przedmiotów rzeczy (zawierające jego jednoznaczną charakterystykę, która polega na podaniu rodzaju i różnicy gatunkowej)³⁰. Ich przeciwieństwem pozostają definicje nominalne (od *nomen* – nazwa) odnoszące się do znaczeń określonych wyrażień/pojęć (pozwalające na gruncie określonego słownika przetłumaczyć zdania zbudowane z różnych wyrazów na zdania wolne od wyrazu definiowanego)³¹. Innymi słowy, definicje realne to wypowiedzi identyfikujące określany przedmiot przez wskazanie cech właściwych tylko jemu, a definicje nominalne to wypowiedzi określające znaczenie danego wyrażenia językowego przez wskazanie przynależącego do danego języka innego wyra-

²⁸ Zgodnie z art. 2 pkt 22 u.z.r.p. rozporządzenie ogólne to rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące 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 nr 347 z 2013 r., s. 320).

²⁹ K. Borowicz, *Zasady prowadzenia polityki rozwoju*, Warszawa 2008, s. 21.

³⁰ J. Gregorowicz, *Definicje w prawie i w nauce prawa*, Łódź 1962, s. 37; A. Malinowski, *Polski język prawny. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2006, s. 172; K. Ajdukiewicz, *O definicji*, (w:) *Język i poznanie. Wybór pism z lat 1945–1963*, Warszawa 2006, s. 226–247; J. W. Bremer, *Wprowadzenie do logiki*, Kraków 2005, s. 64; T. Chodkowski, (w:) T. Chodkowski, E. Nieznański, K. Świętorzecka, A. Wójtowicz, *Elementy logiki prawniczej. Definicje, podziały i typy argumentacji*, Warszawa–Poznań 2000, s. 13.

³¹ A. Malinowski, *Polski język...*, s. 172; K. Ajdukiewicz, *O definicji*, (w:) *Język...*, s. 226–247; J. W. Bremer, *Wprowadzenie...*, s. 64.

żenia i takie jego doprecyzowanie, by zakresy tych wyrażeń były identyczne³². Definicja nominalna podająca wyraźny równoważnik jakiegoś terminu jest nazywana definicją nominalną wyraźną³³. Zakresy definicji realnej i nominalnej mogą się krzyżować, gdyż „niektóre wyrażenia można zakwalifikować jako definicje realne oraz jako definicje nominalne”³⁴. Istotna pozostaje wówczas intencja podmiotu definiującego, który decyduje, czy dane sformułowanie typowe dla definicji realnych traktować jako definicję nominalną³⁵. Określone w ten sposób definicje nominalne mogą być wykorzystywane do tworzenia i wprowadzania „terminologii naukowej, technicznej, ustawowej”³⁶. Takie uwarunkowanie odnosi się również do wprowadzenia definicji nominalnych w ramach definicji legalnych przez ustawodawcę. W języku prawnym definicje realne nie występują i wszystkie definicje legalne są definicjami nominalnymi³⁷. W przypadku definicji beneficjenta zawartych w ustawie o Narodowym Planie Rozwoju i ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju niewątpliwie mieliśmy do czynienia z takimi definicjami nominalnymi. Takie spośród nich, które są wprowadzane dla ustalenia określonego rozumienia danego terminu (pojęcia) są nazywane „definicjami projektującymi danego terminu”³⁸. Natomiast definicje nominalne wprowadzane dla objaśnienia w określony (ustalony) sposób wyrazu (terminu) pochodzącego z języka potocznego są nazywane „definicjami sprawozdawczymi”³⁹. W przypadku definicji beneficjenta mieliśmy do czynienia z takimi, które odnosiły się do pojęcia używanego w języku potocznym, choć odnoszącego się do uwarunkowań historycznych. Wprowadzone definicje beneficjenta nie miały zatem typowego charakteru sprawozdawczego. Raczej należałoby przyjąć, że odnosiły się do nakazu specyficznego rozumienia tego pojęcia na potrzeby polityki realizowanej przez organy administracji. W tym względzie należy zwrócić również uwagę, że typ definicji projektującej jest bardzo często stosowany przez ustawodawcę, który próbuje określać „instrumenty mające realizować podstawowe kierunki oddziaływania organów administracji w sferę gospodarczą”⁴⁰. Nie inaczej jest w przypadku definicji legalnej beneficjenta wprowadzonej na potrzeby realizacji

³² P. Saługa, *Sposoby wyodrębniania definicji legalnych*, „Państwo i Prawo” 2008, z. 5, s. 76.

³³ J. W. Bremer, *Wprowadzenie...*, s. 65.

³⁴ K. Ajdukiewicz, *Logika pragmatyczna*, Warszawa 1974, s. 85; K. Ajdukiewicz, *O definicji*, (w:) *Język i poznanie. Wybór pism z lat 1945–1963*, Warszawa 2006, s. 226–247.

³⁵ S. Lewandowski, A. Malinowski, J. Petzel, *Logika dla prawników. Słownik encyklopedyczny*, Warszawa 2004, s. 55.

³⁶ J. W. Bremer, *Wprowadzenie...*, s. 66.

³⁷ J. Gregorowicz, *Definicje...*, s. 37.

³⁸ J. W. Bremer, *Wprowadzenie...*, s. 66; S. Kaźmierczyk, *Definicja legalna*, (w:) A. Bator (red.), *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, Warszawa 2012, s. 203.

³⁹ J. W. Bremer, *Wprowadzenie...*, s. 66.

⁴⁰ R. Stankiewicz, M. Wierzbowski, *Prawo administracyjne wobec kształtowania i realizacji polityk publicznych*, (w:) B. Jaworska-Dębska, Z. Duniewska, M. Kasiński, E. Olejniczak-Szałowska, R. Michalska-Badziak, P. Korzeniowski (red.), *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl*, Łódź 2017, s. 523.

polityki spójności. W jej ramach organy administracji, udzielając dofinansowania określonym „beneficjentom środków publicznych”, niewątpliwie oddziałują w sferze gospodarczej poszczególnych regionów kraju. W rezultacie można przyjąć, że ustawowe określenie beneficjenta ma charakter wpisujący się do grupy definicji projektujących.

W literaturze wyróżnia się również definicje analityczne, które nie odbiegają od „przyjętej istoty rzeczy”, oraz definicje syntetyczne, które nie posiadają tej właściwości⁴¹. Innymi słowy, definicje analityczne są wprowadzane dla dopasowania określonych pojęć „do z góry założonego zakresu”, natomiast definicje syntetyczne nie są wprowadzane do „osiągnięcia wskazanego celu”⁴². W myśl tak określonego kryterium podziału wszystkie definicje prawne są kwalifikowane jako definicje analityczne⁴³. Za ich pomocą ustawodawca realizuje bowiem z góry określony cel. Mianowicie formuje w ten sposób przesłanki, których spełnienie umożliwia rozumienie pewnej kategorii pojęć w swoisty sposób. Nie ma wątpliwości, że tak właśnie było również w przypadku wprowadzenia definicji beneficjenta zawartych w ustawie o Narodowym Planie Rozwoju oraz ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Pozornie mogło się wydawać, że obie omawiane definicje zaliczały się do definicji treściowych.

W szerszym kontekście można jednak było uznać obie definicje beneficjenta za zakresowe, a więc stanowiące jednocześnie częstkę bardziej złożonej konstrukcji normatywnej. W tym przypadku nie mieliśmy do czynienia z typową definicją równościową (równoważnikową; równoznacznikową)⁴⁴. Z pewnością nie można jej było również zaklasyfikować do definicji klasycznej (definicji treściowej)⁴⁵. W analizowanym przypadku mieliśmy raczej do czynienia z definicją równościową o charakterze nieklasycznym, która bywa określana jako definicja zakresowa⁴⁶. We wprowadzonej definicji beneficjenta wprowadzone zostały wszystkie warunki wystarczające, a zarazem warunki konieczne do tzw. „bycia podmiotem należącym do zakresu nazwy definiowanej”⁴⁷. Precyzyjniej rzecz ujmując, można rozważać, czy mieliśmy do czynienia z definicją zakresową pełną, która pozostaje zamknięta dla interpretatora zarówno „na dziś”, jak i „na przyszłość”⁴⁸. Taka definicja nie pozostaje jednak definicją kompletną. W przypadku definicji zawartych w ustawie o Narodowym Planie Rozwoju oraz ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju bardziej trafne wydaje się przyjęcie, że mieliśmy do czynienia z definicją częściową zakresową, która nie obejmo-

⁴¹ B. Wróblewski, *Język prawny i prawniczy*, Kraków 1948, s. 93.

⁴² J. Gregorowicz, *Definicje...*, s. 38.

⁴³ *Ibidem*, s. 38.

⁴⁴ M. Zieliński, *Wykładnia...*, s. 195–198.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 196–198.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 198–199.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 199.

⁴⁸ A. Choduń, *Aspekty językowe derywacyjnej koncepcji wykładni prawa*, Szczecin 2018, s. 210.

wała wszystkich elementów pojęcia i wymagała dalszego uszczegółowienia⁴⁹. Konieczne było uwzględnienie przy stosowaniu takiej definicji również innych regulacji prawnych o charakterze uzupełniającym. Takie wnioski można wyciągnąć z kilku względów.

Po pierwsze, zdefiniowane pojęcie beneficjenta należało rozważać w zestawieniu z definicją zawartą w przepisach unijnych. Ustawodawca unijny posłużył się bowiem pojęciem beneficjenta na wspólny użytek wszystkich krajów członkowskich. Istniała w tym względzie konieczność stosowania krajowych definicji prawnych beneficjenta z uwzględnieniem przepisów unijnych – zarówno tych zawartych w rozporządzeniach unijnych bezpośrednio wiążących w każdym państwie, jak i z uwzględnieniem tzw. unijnego prawa miękkiego, określanego mianem *soft law*⁵⁰. Te ostatnie uregulowania nie mają wprawdzie charakteru prawnie wiążącego, ale mogły, a nawet powinny były być uwzględniane w procesie stosowania prawa unijnego. Niejednokrotnie mogły one przyczyniać się w sposób istotny do interpretacji prawa unijnego⁵¹. W wielu przypadkach mimo niewiążącego charakteru prawnego mogły one wręcz dążyć do wprowadzenia nowych norm bądź zmodyfikować już istniejące. Niejednokrotnie stanowiły zatem dyrektywę nadającą kierunek interpretacji przepisów prawnych bądź przedstawiały wynikający z orzecznictwa sposób interpretacji obowiązujących przepisów. Jednocześnie w obszarach uzupełnianych przez krajowe regulacje dotyczące beneficjenta stosowne przepisy krajowe należało interpretować

⁴⁹ S. Lewandowski, A. Malinowski, J. Petzel, *Logika...*, s. 41.

⁵⁰ F. Snyder, *Soft law and Institutional Practice in European Community*, (w:) S. Martin (eds.), *The Construction of Europe: Essays in honour of Emile Noël*, Dordrecht 1994, s. 198; L. Senden, *Soft Law in European Community Law*, Oxford–Portland Or. 2004, s. 4 i n.; A. Wyrozumska, *Instrumenty międzynarodowe niewiążące prawnie (soft law lub flexible law)*, (w:) A. Łazowski, R. Ostihansky (red.), *Współczesne wyzwania europejskiej przestrzeni prawnej. Księga pamiątkowa dla uczczenia 70. rocznicy urodzin Profesora Eugeniusza Piontka*, Kraków 2005, s. 607 i n.; M. M. Kenig-Witkowska, A. Łazowski, *Niewiążące akty prawa pochodnego*, (w:) M. M. Kenig-Witkowska (red.), *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 208–209; P. Skuczyński, *Soft law w perspektywie teorii prawa*, (w:) O. Bogucki, S. Czepita (red.), *System prawny a porządek prawny*, Szczecin 2008, s. 325 i n.; J. Supernat, *Miejsce i znaczenie soft law w prawie publicznym Unii Europejskiej*, (w:) J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009, s. 439; E. Korkea-Aho, *EU soft law in domestic legal systems: Flexibility and diversity guaranteed?*, "Maastricht Journal of European and Comparative Law" 2009, Vol. 16, No 3, s. 271–290; J. Łacny, *Let's do the soft-law... it's much easier – comments on the European Commission's notes on financial engineering instruments adopted in the cohesion policy*, (w:) B. Mikołajczyk, J. Nowakowska-Małusecka (eds.), *New Challenges for International Organizations*, Katowice 2016, s. 111–121; D. Kabat-Rudnicka, *Soft law w Unii Europejskiej*, (w:) B. Kuźniak, M. Ingelevič-Citak (red.), *Ius cogens soft law. Dwa bieguny prawa międzynarodowego publicznego*, Kraków 2017, s. 175–182.

⁵¹ Wyrok TS z dnia 6 grudnia 2007 r. w sprawie C-486/06 *BVBA Van Landeghem przeciwko Belgische Staat*, ECLI:EU:C:2007:762.

wówczas z uwzględnieniem wykładni prowspólnotowej⁵². Taka definicja wprowadzona w prawie krajowym na potrzeby realizowanej polityki spójności nie mogła być zatem rozpatrywana w oderwaniu od innych przepisów obowiązującego prawa zarówno krajowego, jak i unijnego. Po drugie, stosowna definicja beneficjenta nabierała określonego znaczenia w przypadku stosowania przepisów krajowych o charakterze nadrzędnym wobec regulacji dotyczących polityki spójności. W tym względzie przepisy obowiązujące w danym okresie ustawy o finansach publicznych, które regulowały zawieranie umów o dofinansowanie, zawierały takie regulacje nadrzędne umożliwiające transfer środków publicznych w zakresie polityki spójności. Wprowadzone definicje stanowiły zatem rodzaj uszczegółowienia na potrzeby realizowanej polityki spójności krajowych regulacji nadrzędnych.

Po trzecie, obie definicje beneficjenta znajdowały również swoje rozwinięcie bądź uzupełnienie w obrębie przepisów zawartych w innych ustawach o charakterze równorzędnym, w których ustawodawca posługiwał się tym pojęciem, np. w obowiązującej wówczas ustawie o zamówieniach publicznych⁵³. W zależności od wymogów danego konkursu definicja beneficjenta mogła być uzupełniana (zawężana) określonymi regulacjami ustawowymi należącymi do takich dziedzin jak prawo ochrony środowiska czy prawo pomocy publicznej. W tym względzie warto również uwzględnić, że stosowanie takich regulacji krajowych mogło oznaczać stosowanie przepisów, które jednocześnie implementowały unijne dyrektywy, a więc w sposób pośredni oznaczało to stosowanie wymogów (kryteriów) określonych przepisami prawa unijnego.

Po czwarte, ustawowa definicja beneficjenta mogła być uszczegółowiana na potrzeby określonego konkursu o dofinansowanie również regulacjami zawartymi w krajowych aktach prawnych niższego rzędu. Zasadniczo nie było to sprzeczne z zakazem formułowania definicji ustalających znaczenie określeń ustawowych w akcie normatywnym niższej rangi niż ustawa⁵⁴. Przede wszystkim dlatego, że taka definicja ustawowa beneficjenta już istniała. Ponadto w tym przypadku chodziło jedynie o jej przystosowanie do wymogów, jakie były postawione przed wszystkimi podmiotami ubiegającymi się o dofinansowanie

⁵² S. Biernat, *Wykładnia prawa krajowego zgodnie z prawem europejskim*, (w:) C. Mik (red.), *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, Toruń 1998, s. 123; M. Koszowski, *Wykładnia prowspólnotowa w ujęciu teoretycznoprawnym*, „Przegląd Legislacyjny” 2009, nr 3/4, s. 69–95; K. Kopyściańska, M. Kopyściański, *Wykładnia prowspólnotowa w orzecznictwie ETS*, (w:) H. Litwińczuk (red.), *Prawo europejskie – 5 lat doświadczeń w polskim prawie finansowym: Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Finansowego i Podatkowego*, Warszawa, 10–11 czerwca 2010 r., Warszawa 2010, s. 371–381.

⁵³ A. Piwowarczyk, *Umowa o dofinansowanie projektu w kontekście dodatkowych obowiązków w zakresie procedur udzielania zamówień publicznych*, „Przegląd Naukowy Disputatio” 2016, t. XXI, nr 1, s. 95–106.

⁵⁴ Por. § 149 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 283).

w ramach wyznaczonego do realizacji strategicznego celu danego programu operacyjnego. W literaturze przyjmuje się jednak, że „nie wolno wprowadzać nawet takich merytorycznych postanowień wykonawczych, które pośrednio – w postaci tzw. definicji quasi-aksjomatycznych – ustalałyby lub zmieniały znaczenie ustawodawcze”⁵⁵. W praktyce w odniesieniu do spraw dotyczących funduszy unijnych stosowano koncepcję swoistych źródeł prawa. Niejednokrotnie o statusie beneficjenta decydowały zatem zasady i warunki dofinansowania projektu z funduszy unijnych sprecyzowane w programach operacyjnych, szczegółowych opisach osi priorytetowych, regulaminach konkursu o dofinansowanie, wytycznych i instrukcjach, które w istocie determinowały tożsamość podmiotu ubiegającego się o dofinansowanie, a zarazem stanowiły podstawowe zasady identyfikujące i indywidualizujące dane przedsięwzięcie⁵⁶. Co więcej, nawet w tym względzie możliwe było uzupełniające określenie definicji beneficjenta na potrzeby organizowanego konkursu o udzielenie pomocy finansowej w ramach programu operacyjnego poprzez odesłanie do innych pojęć zdefiniowanych w prawie unijnym, np. do pojęcia „przedsiębiorstwo” zdefiniowanego w art. 1 załącznika I do rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu⁵⁷. Niewątpliwie stosowanie definicji beneficjenta oznaczało konieczność sięgnięcia do innych aktów prawnych o różnym charakterze w zależności od kontekstu podejmowanych czynności prawnych. W takiej sytuacji można się zastanowić, czy krajowa definicja nie stanowiła tylko elementu szerszej definicji stanowiącej swoisty „konglomerat” pojęcia zawarty w wielu aktach prawnych. Wówczas definicja krajowa beneficjenta powinna była być rozpatrywana jako element funkcjonującego systemu multicentrycznego źródeł prawa⁵⁸. W takim przypadku pośredniego dopełnienia pojęcia beneficjenta na potrzeby jego stosowania w krajowym systemie prawnym mogliśmy poszukiwać

⁵⁵ M. Zieliński, (w:) S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004, s. 284–285.

⁵⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 stycznia 2019 r., I GSK 3338/18.

⁵⁷ Dz.Urz. UE L nr 187 z 2014 r., s. 1.

⁵⁸ E. Łętowska, „Multicentryczność” systemu prawa i wykładnia jej przyjazna, (w:) L. Ogięło, W. Popiołek, M. Szpunar (red.), *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, Kraków 2005, s. 1127–1146; E. Łętowska, *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 4, s. 3–10; W. Lang, *Wokół multicentryczności systemu prawa*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 7, s. 95–99; A. Kustra, *Wokół problemu multicentryczności systemu prawa*, „Państwo i Prawo” 2006, z. 6, s. 85–99; A. Kalisz, *Multicentryczność systemu prawa polskiego a działalność orzecznicza Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2007, z. 4, s. 35–49; M. Kisielińska, *Multicentryczność systemu norm prawa administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 5, s. 75–83; B. Liżewski, *Cecha jednolitości systemu prawa w warunkach multicentryzmu*, „Annales Universitatis Mariae Curiae-Skłodowska Lublin–Polonia”, Sectio G, 2019, Vol. LXVI, nr 1, s. 221–236.

w wielu rozproszonych aktach prawnych i dokumentach o różnym charakterze prawnym i różnej mocy wiążącej.

W przypadku definicji beneficjenta zawartej w ustawie o zasadach realizacji programów mamy natomiast do czynienia z definicją odsyłającą do przepisów zawartych w rozporządzeniach unijnych. Ze względu na zasadę pierwszeństwa w stosowaniu prawa unijnego przed prawem krajowym definicje zawarte w rozporządzeniach unijnych znajdowałyby pierwszeństwo przed jakimikolwiek definicjami legalnymi zawieranymi w przepisach krajowych⁵⁹. W ten sposób można przyjąć, że ustawodawca krajowy uniknął potrzeby stosowania wykładni prounijnej⁶⁰ przepisów krajowych dla zachowania systemowej spójności obu regulacji. W efekcie to między innymi sądy krajowe jako sądy unijne miały obowiązek dokonywania wykładni przepisów unijnych dotyczących stosowanego pojęcia, wspierając się odniesieniami do celów i zasad traktatowych⁶¹. Zastosowana przez ustawodawcę krajowego definicja powinna zostać zaklasyfikowana jako definicja odsyłająca do przepisów merytorycznie określających prawa i obowiązki beneficjenta. W przypadku zastosowanego odesłania do przepisów unijnych możemy też rozważać, czy mamy do czynienia z definicją indukcyjną⁶². Zakres wyznaczony przez przepisy odesłania stanowi bowiem pewien zbiór desygnatów pojęcia beneficjenta, które można określić jako elementy wyjściowe rekonstruowanej normy. Takie elementy, które zostaną uwzględnione na potrzeby odtworzenia definiowanego pojęcia beneficjenta, będą stanowić przepisy podstawowe. W tym względzie możemy uznać, że mamy również do czynienia z definicją nierównościową, która definiuje beneficjenta poprzez postulaty zawarte w przepisach podstawowych stanowiących podstawę rekonstrukcji norm prawnych dotyczących określonych zachowań⁶³. W pewnym sensie będziemy mieli wówczas do czynienia z rodzajem definicji, która jest zawarta w wielu przepisach podstawowych definiujących prawa i obowiązki beneficjenta na potrzeby określonych spraw o dofinansowanie projektów lub zwrotu środków nieprawidłowo wykorzystanych w ramach udzielonego dofinansowania. Taka definicja może

⁵⁹ K. Łuczak, *Zasada skuteczności jako podstawa obowiązku uwzględnienia przez NSA z urzędu prawa UE*, „Zeszyty Prawnicze” 2017, t. 17, nr 3, s. 135–164; J. Holocher, B. Naleziński, *Konstytucyjne determinanty stosowania prawa Unii Europejskiej przez organy władzy sądowniczej w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Roczniki Administracji Publicznej” 2018, nr 4, s. 47–66; P. Ruczkowski, *Problem pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej przed prawem krajowym – kilka uwag na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Roczniki Administracji Publicznej” 2018, nr 4, s. 134–149.

⁶⁰ W. Rowiński, *Wykładnia prounijna w orzecznictwie naczelnych organów władzy sądowniczej*, Poznań 2019.

⁶¹ A. Doczekalska, *Interpretacja wielojęzycznego prawa Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2006, nr 5, s. 21.

⁶² A. Malinowski, *Polski język...*, s. 169 i n.

⁶³ Według A. Choduń w derywacyjnej koncepcji wykładni prawa definicje przez postulaty nie mogą być uznane za definicje legalne. Wyklucza to przyjęcie założenia o normatywności tekstu aktu prawnego – por. A. Choduń, *Aspekty językowe...*, s. 197.

być zatem zakwalifikowana jako swoista definicja „rozmyta”⁶⁴. W ten sposób rozbudowane redakcyjne jednostki tekstu prawnego, do których odsyła ustawodawca w definicji beneficjenta, mogłyby być uznawane za element „definicji przez postulatory definiowanego wyrazu/wyrażenia”. Jednocześnie przepisy unijne (określone według krajowego ustawodawcy jako przepisy odesłania), niewątpliwie zawierają pewne elementy normatywne, które powinny być uwzględnione na potrzeby definiowanego pojęcia. W tym względzie dalsze przepisy rozporządzenia unijnego (niewskazane wprost w krajowej definicji beneficjenta), w których występuje jednak bezpośrednio definiowane pojęcie bądź odnoszą się wprost do niego, mogą być uznane za istotne fragmenty definicji legalnej *sensu largo*⁶⁵. W takiej sytuacji możemy przyjąć pogląd, że pojęcia beneficjenta nie można było zdefiniować w sposób pełny, o czym świadczy z jednej strony samo odesłanie do szerszych regulacji o charakterze nadrzędnym, stanowiących podstawę do rekonstruowania ogólnych zachowań prawnych o charakterze normatywnym, a z drugiej jej uzupełnienie przepisami o charakterze wewnętrznym. W takich okolicznościach definicji beneficjenta zawartej w ustawie o zasadach realizacji programów należałoby przydać charakter kontekstowy z uwagi na jej odniesienie do obszerniejszej jednostki redakcyjnej znacznie większego tekstu prawnego o zasięgu międzynarodowym⁶⁶. W istocie bowiem oprócz elementów składowych definicji legalnej beneficjenta występują również pewne jej uzupełnienia w przepisach prawnych stanowiących przedmiot odesłania. Oprócz unijnych przepisów odesłania, które nadają stosowny kontekst pojęciu beneficjenta, należy również uwzględnić regulacje uzupełniające zakres zastosowania definicji legalnej, obejmujące zarówno unijne, jak i krajowe przepisy prawa tego samego oraz niższego rzędu o charakterze nieobowiązującym powszechnie. Jednocześnie w tym kontekście można rozważyć, czy istnieją pewne elementy i wyrażenia, które nie należą do zakresu niezbędnego do ustalenia pojęcia beneficjenta. Nie zmienia to jednak ogólnej sytuacji, że taka definicja legalna wraz z regułami dedukcyjnymi języka pełni wówczas funkcję przekładową na gruncie języka prawnego⁶⁷. Zaprezentowane spostrzeżenia wydają się mieć zastosowanie do beneficjenta zdefiniowanego na potrzeby poprzedniego okresu programowania unijnego budżetu. Niemniej jednak zachowują one również pewną aktualność w obecnym okresie programowania unijnego budżetu z uwagi na zastosowanie identycznej konstrukcji odesłania do przepisów prawa unijnego tworzących zakres zastosowania obowiązującej definicji beneficjenta.

⁶⁴ A. Malinowski, *Polski język...*, s. 156.

⁶⁵ A. Malec, *Zarys teorii definicji prawniczej*, Warszawa 2000, s. 28.

⁶⁶ A. Malinowski, *Polski język...*, s. 167.

⁶⁷ K. Ajdukiewicz, *Definicja*, (w:) *Język...*, s. 244.

4. WNIOSKI

Pojęcie beneficjenta stosowane na potrzeby wydatkowania unijnych środków pomocowych zostało wprowadzone do polskiego systemu prawnego jeszcze przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Początkowo ustawodawca krajowy posługiwał się jedynie tego rodzaju pojęciem w przepisach krajowych, na podstawie których transferowane były fundusze publiczne. Nie ma wątpliwości, że organy administracji pozostawały wówczas pod wpływem dorobku unijnego jeszcze w okresie przedakcesyjnym⁶⁸. Po akcesji organy krajowe miały już natomiast obowiązek stosowania takiego zakresu pojęciowego definicji beneficjenta, jaki wynikał z kontekstu nadanego przez przepisy unijne⁶⁹. Z czasem ustawodawca krajowy wprowadził również definicję beneficjenta w przepisach krajowych dostosowanych do potrzeb wdrażania polityki spójności w poszczególnych okresach programowania unijnego budżetu. Początkowo mieliśmy do czynienia z definicją legalną, którą można scharakteryzować jako terminologiczną, projektującą, nominalną, równościową o charakterze nieklasycznym i częściowo-zakresową. Jednocześnie można było zaobserwować tendencję progresywną ustawodawcy krajowego, który początkowo konstruował własne pojęcia beneficjenta, a w ostatnim okresie zdecydował się na odesłanie do określonych przepisów (bezpośrednio obowiązujących) rozporządzeń unijnych, stosując nierównościową definicję indukcyjną. Dostrzegalny pozostaje niewątpliwie zwiększony zakres bezpośredniego stosowania prawa unijnego przez organy administracji krajowej w zakresie prowadzonej polityki spójności. W tym względzie można oczywiście dopatrywać się europeizacji prawa krajowego w obszarze realizowanej polityki spójności⁷⁰. Niewątpliwie bowiem organy krajowe muszą funkcjonować w zintegrowanym systemie prawnym, w którym istnieje wiele źródeł obowiązującego prawa definiującego „beneficjentów funduszy przeznaczonych na realizację polityki spójności”. Takie procesy w szerszym kontekście nie pozostają bez wpływu na kształtowanie dobrych praktyk, a nawet swoistych

⁶⁸ S. Biernat, M. Niedźwiedź, *Znaczenie prawa międzynarodowego i unijnego dla prawa administracyjnego i administracji publicznej w świetle Konstytucji RP*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 2. Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 106.

⁶⁹ K. Kiczka, *Krajowy organ administracji publicznej w prawie unijnym*, Wrocław 2013, s. 345.

⁷⁰ K. Dobosz, M. Scheibe, *Wpływ prawa Unii Europejskiej na działalność sądów administracyjnych – wybrane zagadnienia*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza” 2013, z. 78, s. 34–46; L. Zacharko, M. Janik, *Europeizacja administracji publicznej (kilka refleksji)*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 2019, t. CCCXXVII, nr 3888, s. 203–215; M. Wilbrandt-Gotowicz, *Europeanisation of Administrative Proceedings Law – Opportunities and Risks*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2018, Vol. 23, nr 2, s. 25–38.

procedur, w wyniku których mamy do czynienia z powstawaniem nowego europejskiego prawa administracyjnego⁷¹.

REFERENCES

- Ajdukiewicz K., *Definicja*, (w:) *Język i poznanie. Wybór pism z lat 1920–1936*, Warszawa 2006
- Ajdukiewicz K., *Logika pragmatyczna*. Warszawa 1974
- Ajdukiewicz K., *O definicji*, (w:) *Język i poznanie. Wybór pism z lat 1945–1963*, Warszawa 2006
- Becker F., *Application of Community Law by Member States' public authorithies between autonomy and effectiveness*, "Common Market Law Review" 2007, Vol. 44, No. 4
- Biernat S., Niedźwiedz M., *Znaczenie prawa międzynarodowego i unijnego dla prawa administracyjnego i administracji publicznej w świetle Konstytucji RP*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 2. Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012
- Biernat S., *Wykładnia prawa krajowego zgodnie z prawem europejskim*, (w:) C. Mik (red.), *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, Toruń 1998
- Borowicz K., *Zasady prowadzenia polityki rozwoju*, Warszawa 2008
- Bremer J. W., *Wprowadzenie do logiki*, Kraków 2005
- Brysiewicz K., *Zasady odpowiedzialności beneficjentów za nieprawidłowości w realizacji projektów współfinansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2007–2013*, „Monitor Prawniczy” 2014, nr 4
- Choduń A., *Aspekty językowe derywacyjnej koncepcji wykładni prawa*, Szczecin 2018
- Dobosz K., Scheibe M., *Wpływ prawa Unii Europejskiej na działalność sądów administracyjnych – wybrane zagadnienia*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza” 2013, z. 78
- Doczekalska A., *Interpretacja wielojęzycznego prawa Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2006, nr 5
- Gajda A., *Spójność gospodarcza i społeczna*, (w:) J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Tom II. Prawo materialne i polityki*, Warszawa 2006
- Galetta D.-U., *Procedural Autonomy of EU Member States: Paradise Lost? A Study on the "Functionalized Procedural Competence" of EU Member States*, Heidelberg–Dordrecht–London–New York 2010
- Gregorowicz J., *Definicje w prawie i nauce prawa*, Łódź 1962
- Halasz A., *Definicje pojęć prawnych w ustawodawstwie dotyczącym podatków obrotowych*, Wrocław 2019

⁷¹ J. Supernat, *Europejska przestrzeń administracyjna (Zarys problematyki)*, (w:) Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak (red.), *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2005, s. 85.

- Halasz A., *Stosowanie definicji pojęć prawnych w prawie podatkowym – w poszukiwaniu woli ustawodawcy*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2020, t. CXX, cz. 1, nr 3978
- Chodkowski T., (w:) T. Chodkowski, E. Nieznański, K. Świętorzecka, A. Wójtowicz, *Elementy logiki prawniczej. Definicje, podziały i typy argumentacji*, Warszawa–Poznań 2000
- Holocher J., Naleziński B., *Konstytucyjne determinanty stosowania prawa Unii Europejskiej przez organy władzy sądowniczej w Rzeczypospolitej Polskiej* „Roczniki Administracji Publicznej” 2018, nr 4
- Jaremba U., *National Judges As EU Law Judges: The Polish Civil Law System*, Leiden–Boston 2014
- Jeżewski J., *Prawne instrumenty polityki rozwoju regionalnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2004, nr 59
- Kabat-Rudnicka D., *Soft law w Unii Europejskiej*, (w:) B. Kuźniak, M. Ingelevič-Citak (red.), *Ius cogens soft law. Dwa bieguny prawa międzynarodowego publicznego*, Kraków 2017
- Kalisz A., *Multicentryczność systemu prawa polskiego a działalność orzecznicza Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2007, z. 4
- Kaźmierczyk S., *Definicja legalna*, (w:) A. Bator (red.), *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, Warszawa 2012
- Kenig-Witkowska M. M., Łazowski A., *Niewiążące akty prawa pochodnego*, (w:) M. M. Kenig-Witkowska (red.), *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, Warszawa 2008
- Kiczka K., *Krajowy organ administracji publicznej w prawie unijnym*, Wrocław 2013
- Kisielowska M., *Multicentryczność systemu norm prawa administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 5
- Kopyściańska K., Kopyściański M., *Wykładnia prowszpólnotowa w orzecznictwie ETS*, (w:) H. Litwińczuk (red.), *Prawo europejskie – 5 lat doświadczeń w polskim prawie finansowym: Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Finansowego i Podatkowego*, Warszawa, 10–11 czerwca 2010 r., Warszawa 2010
- Korkea-Aho E., *EU soft law in domestic legal systems: Flexibility and diversity guaranteed?*, „Maastricht Journal of European and Comparative Law” 2009, Vol. 16, No 3
- Koszowski M., *Wykładnia prowszpólnotowa w ujęciu teoretycznoprawnym*, „Przegląd Legislacyjny” 2009, nr 3/4
- Kustra A., *Wokół problemu multicentryczności systemu prawa*, „Państwo i Prawo” 2006, z. 6
- Lang W., *Wokół multicentryczności systemu prawa*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 7
- Lewandowski S., Malinowski A., Petzel J., *Logika dla prawników. Słownik encyklopedyczny*, Warszawa 2004
- Lichorowicz A., *Wspólna Polityka Rolna*, (w:) J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Tom II. Prawo materialne i polityki*, Warszawa 2006
- Lis D., *Polityka rozwoju regionalnego w ujęciu normatywnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2013, nr 11

- Liżewski B., *Cecha jednolitości systemu prawa w warunkach multicentryzmu*, „Annales Universitatis Mariae Curiae-Skłodowska Lublin–Polonia”, Sectio G, 2019, Vol. LXVI, nr 1
- Łacny J., *Let's do the soft-law... it's much easier – comments on the European Commission's notes on financial engineering instruments adopted in the cohesion policy*, (w:) B. Mikołajczyk, J. Nowakowska-Małusecka (eds.), *New Challenges for International Organizations*, Katowice 2016
- Łętowska E., „Multicentryczność” systemu prawa i wykładnia jej przyjazna, (w:) L. Ogieńło, W. Popiołek, M. Szpunar (red.), *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, Kraków 2005
- Łętowska E., *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 4
- Łuczak K., *Zasada skuteczności jako podstawa obowiązku uwzględnienia przez NSA z urzędu prawa UE*, „Zeszyty Prawnicze” 2017, t. 17, nr 3
- Malec A., *Zarys teorii definicji prawniczej*, Warszawa 2000
- Malinowski A., *Polski język prawny. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2006
- Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010
- Nowak-Far A., *Polityka ekonomiczna i monetarna w ramach Unii Gospodarczej i Pieniężnej*, (w:) J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Tom II. Prawo materialne i polityki*, Warszawa 2006
- Ostřihansky R., *Wspólna Polityka Handlowa*, (w:) J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Tom II. Prawo materialne i polityki*, Warszawa 2006
- Ostřihansky R., *Wspólna Polityka Transportowa*, (w:) J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Tom II. Prawo materialne i polityki*, Warszawa 2006
- Ostrowska A., *Koncepcja umowy administracyjnej na przykładzie umowy o dotację w świetle polskich i zagranicznych regulacji*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2018, nr 3
- Piowararczyk A., *Umowa o dofinansowanie projektu w kontekście dodatkowych obowiązków w zakresie procedur udzielania zamówień publicznych*, „Przegląd Naukowy Disputatio” 2016, t. XXI, nr 1
- Rowiński W., *Wykładnia prounijna w orzecznictwie naczelnych organów władzy sędziowskiej*, Poznań 2019
- Ruczkowski P., *Problem pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej przed prawem krajowym – kilka uwag na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Roczniki Administracji Publicznej” 2018, nr 4
- Saluga P., *Sposoby wyodrębniania definicji legalnych*, „Państwo i Prawo” 2008, z. 5
- Senden L., *Soft Law in European Community Law*, Oxford–Portland Or. 2004
- Skuczyński P., *Soft law w perspektywie teorii prawa*, (w:) O. Bogucki, S. Czepita (red.), *System prawny a porządek prawny*, Szczecin 2008
- Snyder F., *Soft law and Institutional Practice in European Community*, (w:) S. Martin (ed.), *The Construction of Europe: Essays in honour of Emile Noël*, Dordrecht 1994
- Stankiewicz R., Wierzbowski M., *Prawo administracyjne wobec kształtowania i realizacji polityk publicznych*, (w:) B. Jaworska-Dębska, Z. Duniewska, M. Kasiński, E. Olejniczak-Szałowska, R. Michalska-Badziak, P. Korzeniowski (red.), *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl*, Łódź 2017

- Supernat J., *Europejska przestrzeń administracyjna (Zarys problematyki)*, (w:) Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak (red.), *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2005
- Supernat J., *Miejsce i znaczenie soft law w prawie publicznym Unii Europejskiej*, (w:) J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009
- Świstak M., *Administracyjno-prawne aspekty wdrażania funduszy strukturalnych*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2010, nr 83
- Świstak M., *Polityka regionalna*, (w:) M. Świstak, J. W. Tkaczyński (red.), *Wybrane polityki publiczne Unii Europejskiej. Stan prawny i perspektywy*, Kraków 2015
- Talaga R., *Ewolucja umowy o dofinansowanie projektu ze środków europejskich w polskim systemie prawnym*, „Ius Novum” 2019, t. 13, nr 1
- Talaga R., *Przedmiotowy zakres zastosowania umowy o dofinansowanie projektu realizowanego w ramach polityki spójności*, (w:) W. Maciołek (red.), *Problematyka kwalifikacji prawnej pozakodeksowych umownych stosunków zobowiązaniowych*, Warszawa 2020
- Wilbrandt-Gotowicz M., *Europeanisation of Administrative Proceedings Law – Opportunities and Risks*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2018, Vol. 23, nr 2
- Wojciechowski P., *Pojęcie gospodarstwa rolnego i gospodarstwa rodzinnego*, (w:) M. Korzycka (red.), *Instytucje prawa rolnego*, Warszawa 2019
- Wojciechowski P., *Pojęcie nieruchomości rolnej*, (w:) M. Korzycka (red.), *Instytucje prawa rolnego*, Warszawa 2019
- Wojciechowski P., *Pojęcie rolnika*, (w:) M. Korzycka (red.), *Instytucje prawa rolnego*, Warszawa 2019
- Wronkowska S., *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2005
- Wróblewski B., *Język prawny i prawniczy*, Kraków 1948
- Wyrozumska A., *Instrumenty międzynarodowe niewiążące prawnie (soft law lub flexible law)*, (w:) A. Łazowski, R. Ostihansky (red.), *Współczesne wyzwania europejskiej przestrzeni prawnej. Księga pamiątkowa dla uczczenia 70. rocznicy urodzin Profesora Eugeniusza Piontka*, Kraków 2005
- Zacharko L., Janik M., *Europeizacja administracji publicznej (kilka refleksji)*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 2019, t. CCCXXVII, nr 3888
- Zieliński M., *Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki*, Warszawa 2002
- Zieliński M., (w:) S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004