

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

ROBERT TALAGA
ORCID: 0000-0002-5281-2188
robert.talaga@wp.pl

Specyfika wykładni definicji legalnej „instytucji zarządzającej” zawartej w ustawie o zasadach realizacji programów operacyjnych

The Specificity of the Interpretation of the Legal Definition of the “Managing Authority”
Contained in the Act on the Principles of Implementation of Operational Programs

WPROWADZENIE

Polityka spójności jest jednym z kluczowych obszarów koordynowanych przez Unię Europejską z uwzględnieniem uwarunkowań wszystkich państw członkowskich. Oprócz powszechnie obowiązujących przepisów unijnych o charakterze ramowym, w tym samym obszarze państwa członkowskie zostały upoważnione do przyjmowania własnych uregulowań krajowych o charakterze komplementarnym¹. W obu systemach prawnych zawarte zostały definicje legalne „instytucji zarządzającej”. Polskie przepisy krajowe w tym zakresie zawierają definicje legalne, które bezpośrednio odsyłają do przepisów unijnych. Pod względem legislacyjnym taka konstrukcja wydaje się poprawna. Jej konsekwencją jest konieczność uwzględnienia zarówno przez krajowe organy administracji, jak i przez sądy specyfiki prawa unijnego². W szczególności trzeba uwzględnić bezpośrednią skuteczność przepisów unijnego rozporządzenia, które bez

¹ M. Kaszubski, *Dochodzenie roszczeń opartych na prawie wspólnotowym a autonomia proceduralna państw członkowskich – przegląd orzecznictwa*, „Studia Prawno-Europejskie” 2004, vol. 7, s. 282.

² K. Karpus, *Zasady stosowania prawa unijnego w działaniach polskich organów administracji publicznej*, „Annales UMCS sectio G (Ius)” 2017, vol. 64(2), s. 147–156.

implementacji może być stosowane we wszystkich państwach członkowskich³. To z kolei wiąże się z obowiązkiem stosowania reguł wykładni typowych dla prawa unijnego oraz stosowania interpretacji przepisów krajowych w sposób zgodny z prawem unijnym tak dalece, jak to możliwe. W takich uwarunkowaniach celem niniejszego artykułu pozostaje przybliżenie reguł, jakimi należało się kierować, stosując definicję legalną „instytucji zarządzającej” odpowiedzialnej za dystrybucję środków europejskich. W tym względzie za właściwe dla przeprowadzonej analizy przepisów oraz orzecznictwa i literatury przyjęto posłużenie się metodą prawno-dogmatyczną.

ISTOTA WPROWADZENIA DEFINICJI LEGALNYCH DO TEKSTU PRAWNEGO

Pojęcia, jakimi posługuje się prawodawca, nie zawsze są jednoznaczne. W przypadku wątpliwości dotyczących rozumienia określonego pojęcia użytego w tekście prawnym prawodawca może wprowadzać wskazówki co do zakresu jego zastosowania. W zależności od przyjętej koncepcji mogą one być określane jako dyrektywy znaczeniowe danego języka, pozwalające ustalić zakres danego zwrotu bądź danego przepisu⁴. Ich charakter prawny pozostaje uzależniony od tego, jaki mają wpływ na ustalenie zakresu zastosowania danego pojęcia. W istocie mogą przybierać postać dyrektyw dążących do jednoznacznego i zwięzłego sprecyzowania znaczenia użytego pojęcia poprzez wprowadzenie określonej definicji legalnej⁵. Najbardziej kategoriyczny charakter stosowanych reguł wyjaśniających spośród takich dyrektyw mają definicje legalne⁶.

Ogólnie rzecz ujmując, definicje legalne – podobnie jak różnego rodzaju wyjaśnienia – są wprowadzane do tekstów prawnych w celu uniknięcia powtórzeń oraz należytego bądź lepszego zrozumienia treści norm⁷. Nie można zapominać, że błędne logicznie lub wieloznaczne, a przez to niejasne definicje legalne mogą jedynie wzmacniać nieokreślony charakter tekstu prawnego⁸. Generalnie celem

³ S. Biernat, *Zasada pierwszeństwa prawa unijnego po Traktacie z Lizbony*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2011, vol. 25, s. 47–61.

⁴ J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988, s. 117–120.

⁵ H. Schneider, *Gesetzgebung: Ein Lehr- und Handbuch*, Heidelberg 2002, s. 226.

⁶ L. Leszczyński, *O charakterze dyrektyw wykładni prawa*, „Państwo i Prawo” 2007, z. 3, s. 28–44; L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 61–68.

⁷ J. Lande, *Nauka o normie prawnej*, „Annales UMCS sectio G (Ius)” 1956, vol. 3(1), s. 14; J. Gregorowicz, *O nienormatywnym charakterze definicji legalnych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego. Seria I: Nauki Humanistyczno-Społeczne” 1957, z. 7, s. 5–20; idem, *Definicje w prawie i nauce prawa*, Łódź 1962, s. 49–52.

⁸ M. Bartoszewicz, *Definicje legalne w świetle zasady określoności prawa*, [w:] *Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018, s. 363.

ich wprowadzenia jest „usunięcie wieloznaczności danego pojęcia, określenie jego sensu w ramach danego aktu prawnego”⁹. Właśnie z uwagi na dążenie do realizacji postulatu precyzji i jednoznaczności języka prawnego oraz dla uniknięcia wieloznaczności prawa i w konsekwencji niepewności jego stosowania wprowadzane definicje legalne mogą być traktowane jako „szczególne sposoby i dyrektywy interpretowania tekstów prawnych”¹⁰. Dokonując wykładni aktu normatywnego zawierającego definicję legalną określonego pojęcia, należy przyjmować ustalone przez nią znaczenie danego zwrotu. Określona ustawowo definicja legalna danego pojęcia w istocie pozostaje dyrektywą wykładni, która w sposób wiążący ustala znaczenie pewnych zwrotów prawnych w systemie prawnym i w tym znaczeniu należy ich używać¹¹.

Definicje legalne na swój sposób „kreują” właściwe znaczenie terminów dla wykładni określonych przepisów aktów prawnych, których dotyczą¹². Niedopuszczalne jest zatem nadawanie innego znaczenia określonym pojęciom, niż wynika to z wprowadzonej definicji legalnej¹³. Nieuprawnione jest również odwoływanie się do definicji tego samego pojęcia określonej w innych aktach prawnych¹⁴. Wprowadzona przez ustawodawcę definicja legalna może jednak wymagać w praktyce jej stosowania doprecyzowania poprzez wskazanie desygnatów mieszczących się we wprowadzanym pojęciu¹⁵.

EWOLUCJA DEFINICJI LEGALNYCH ORGANÓW ADMINISTRACJI ODPOWIEDZIALNYCH ZA REALIZACJĘ POLITYKI SPÓJNOŚCI W KRAJOWYCH REGULACJACH

1. Rozwiązania przyjęte w ustawie o Narodowym Planie Rozwoju

Ustawodawca sformułował w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju¹⁶ zakres rozumienia pojęć określających nazwy organów administracji, które mogły przyznawać dofinansowanie do projektów realizowanych ze środków europejskich po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej¹⁷.

⁹ M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2002, s. 188–189.

¹⁰ T. Chauvin, T. Stawicki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2017, s. 83–84.

¹¹ Wyrok NSA z dnia 12 października 2018 r., II GSK 878/18.

¹² Wyrok NSA z dnia 9 grudnia 2009 r., II FSK 1145/08.

¹³ Wyrok NSA z dnia 14 sierpnia 2008 r., II FSK 678/08.

¹⁴ B. Brzeziński, *Podstawy wykładni prawa podatkowego*, Gdańsk 2008, s. 69.

¹⁵ Wyrok NSA z dnia 1 lipca 2014 r., II FSK 1349/14; wyrok NSA z dnia 23 czerwca 2015 r., II FSK 1398/13; wyrok NSA z dnia 4 marca 2021 r., III FSK 895/21.

¹⁶ Dz.U. 2004, nr 116, poz. 1206, dalej: ustawa o NPR.

¹⁷ Wybór projektów do dofinansowania był natomiast dokonywany na podstawie uzupełnienia programu operacyjnego, który był przygotowywany i wprowadzany w życie przez właściwego ministra odpowiedzialnego za program operacyjny (w przypadku krajowego programu operacyjnego)

W szczególności zdefiniowano pojęcie „instytucji pośredniczącej”¹⁸, „instytucji wdrażającej”¹⁹, a także „instytucji zarządzającej”²⁰. Wprost określono, że wszystkie te instytucje mogły zawierać umowę o dofinansowanie projektu z „beneficjentem środków publicznych”²¹. W istocie tak samo zdefiniowane i określone instytucje przyznawały środki unijne przeznaczone zarówno na politykę spójności, jak i na wspólną politykę rolną. Takie rozwiązanie było konsekwencją przyjęcia, że problemy związane z rozwojem terenów rolniczych stanowią element polityki regionalnej, tym bardziej że kierunki polityki regionalnej łączą się z rozwiązywaniem problemów związanych z rozwojem terenów rolniczych dotyczących ochrony środowiska oraz planowania rozwoju przestrzennego w ramach tzw. regionalnej polityki rolnej²². Redefinicja zakresu pojęcia „instytucji zarządzającej” poprzez odesłanie do przepisów unijnych została wprowadzona ze względu na przygotowanie systemu wdrażania funduszy unijnych do kolejnego okresu programowania unijnego budżetu, w którym po raz pierwszy w pełni uczestniczyła Polska²³.

bądź przez zarząd województwa (w przypadku Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego).

¹⁸ Zgodnie z art. 2 pkt 3 ustawy o NPR instytucja pośrednicząca oznaczała instytucję, do której instytucja zarządzająca deleguje część funkcji związanych z zarządzaniem, kontrolą i monitorowaniem programu operacyjnego albo strategii wykorzystania Funduszu Spójności, odnoszącą się do priorytetu operacyjnego, działania albo projektu.

¹⁹ Zgodnie z art. 2 pkt 4 ustawy o NPR instytucja wdrażająca oznaczała podmiot publiczny lub prywatny, odpowiedzialny za realizację działania w ramach programu operacyjnego na podstawie umowy z instytucją zarządzającą.

²⁰ Zgodnie z art. 2 pkt 5 ustawy o NPR instytucja zarządzająca oznaczała właściwego ministra albo inny organ administracji publicznej, odpowiedzialnych za przygotowanie i nadzorowanie realizacji programu operacyjnego albo za przygotowanie i nadzorowanie realizacji strategii wykorzystania Funduszu Spójności, albo Podstaw Wsparcia Wspólnoty, o których mowa w przepisach Unii Europejskiej ustanawiających Fundusz Spójności i ustanawiających przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych.

²¹ Art. 11 ust. 6 ustawy o NPR.

²² E.J. Nowacka, *Prawnoustrojowe podstawy i kierunki polityki regionalnej Unii Europejskiej i Polski*, [w:] *Legal Problems of Regionalisation in Europe*, eds. K. Nowacki, R. Russano, Wrocław 2008, s. 237.

²³ Definicja instytucji zarządzającej została zmodyfikowana z dniem 6 września 2006 r. z uwagi na treść art. 1 pkt 2 lit. b ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. o zmianie ustawy o Narodowym Planie Rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2006, nr 149, poz. 1074 [dalej: ustawa o zmianie ustawy o NPR]), zgodnie z którym instytucja zarządzająca oznaczała właściwego ministra odpowiedzialnego za przygotowanie i realizację programu operacyjnego albo za przygotowanie i nadzorowanie realizacji strategii wykorzystania Funduszu Spójności, o których mowa w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiającym przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych (Dz.Urz. WE L 161, 26.06.1999; Dz.Urz. WE L 198, 21.07.2001; Dz.Urz. WE L 158, 27.06.2003; Dz.Urz. UE polskie wydanie specjalne, rozdział 14, t. 1, s. 31) oraz w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1164/1994 z dnia 16 maja 1994 r. ustanawiającym Fundusz Spójności

Pierwotnie w przypadku sektorowych programów operacyjnych bądź innych programów operacyjnych (z wyłączeniem regionalnych) dofinansowanie było przyznawane przez „instytucję zarządzającą” albo „instytucję wdrażającą” (po uzyskaniu rekomendacji komitetu sterującego) bądź przez „instytucję pośredniczącą”, jeżeli umożliwiał to system realizacji programu²⁴. W przypadku regionalnych programów operacyjnych przyznanie dofinansowania było natomiast dokonywane przez „instytucję zarządzającą”, „instytucję pośredniczącą” albo „instytucję wdrażającą” (po uzyskaniu rekomendacji regionalnego komitetu sterującego), jeżeli tak stanowił system realizacji programu²⁵. Ostatecznie zrezygnowano z konieczności uzyskania przed zawarciem umowy o dofinansowanie rekomendacji komitetu sterującego w przypadku przekazania dofinansowania przez „instytucje pośredniczące” i „instytucje wdrażające”. W ten sposób wyeliminowano z całej procedury dystrybucji środków europejskich jedną z instytucji zaangażowanych po stronie organów administracji. Takie uproszczenie, przewidujące zaangażowanie tylko jednego podmiotu po stronie administracji publicznej w procedurę zawierania umowy o dofinansowanie, mogło się wydawać uproszczeniem. W rzeczywistości pozostawało jednak iluzoryczne, dopóki nie zostało przewidziane przez regulacje określające wdrażanie funduszy unijnych. W praktyce „instytucja zarządzająca”, „instytucja pośrednicząca” albo „instytucja wdrażająca” (bez rekomendacji komitetu sterującego) mogły udzielać dofinansowania projektom w ramach sektorowych programów operacyjnych²⁶, a także w ramach regionalnych programów operacyjnych²⁷, o ile było to możliwe do przeprowadzenia zgodnie z systemem realizacji danego programu operacyjnego.

2. Rozwiązania przyjęte w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju

Zakres pojęć odnoszących się do podmiotów biorących udział w realizacji polityki spójności ponownie zdefiniowano na potrzeby okresu programowania unijnego budżetu w latach 2007–2013²⁸. W ramach krajowego rozwiązania odręb-

(Dz.Urz. WE L 130, 25.05.1994; Dz.Urz. WE L 161, 26.06.1999; Dz.Urz. UE polskie wydanie specjalne, rozdział 14, t. 1, s. 9).

²⁴ Art. 26 ust. 2 ustawy o NPR.

²⁵ Art. 26 ust. 3 ustawy o NPR.

²⁶ Art. 26 ust. 2 ustawy o NPR zmieniony z dnia 6 września 2006 r. z uwagi na treść art. 1 pkt 13 lit. a ustawy o zmianie ustawy o NPR.

²⁷ Art. 26 ust. 3 ustawy o NPR zmieniony z dnia 6 września 2006 r. z uwagi na treść art. 1 pkt 13 lit. a ustawy o zmianie ustawy o NPR.

²⁸ Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (t.j. Dz.U. 2006, nr 227, poz. 1658); dalej: u.z.p.p.r. Zob. także: 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.

ne funkcje podmiotów odpowiedzialnych za realizację polityki spójności zostały uzależnione od rozwiązań przyjętych w przepisach prawa unijnego. W ramach systemów wdrażania funduszy unijnych funkcje organów administracyjnych zostały ponownie przypisane instytucjom zdefiniowanym w przepisach prawa unijnego. Jednocześnie na poziomie krajowym w sposób oddzielny zdefiniowano podmioty uczestniczące w wydatkowaniu unijnych funduszy w ramach realizacji polityki spójności oraz wspólnej polityki rolnej. Mianowicie w prawie krajowym odrębnie zdefiniowano pojęcie „instytucji zarządzającej”²⁹, „instytucji pośredniczącej”³⁰ oraz „instytucji wdrażającej”³¹. Zakres zadań instytucji zarządzającej został określony w sposób otwarty poprzez wskazanie, jakie zadania pozostają jej przynależne „w szczególności”³². Katalog obowiązków instytucji zarządzającej

²⁹ Zgodnie z art. 5 pkt 2 u.z.p.p.r. przez instytucję zarządzającą należy rozumieć właściwego ministra, ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego lub, w przypadku regionalnego programu operacyjnego, zarząd województwa, odpowiedzialnych za przygotowanie i realizację programu operacyjnego.

³⁰ Zgodnie z art. 5 pkt 3 u.z.p.p.r. przez instytucję pośredniczącą należy rozumieć organ administracji publicznej lub inną jednostkę sektora finansów publicznych, której została powierzona, w drodze porozumienia zawartego z instytucją zarządzającą, część zadań związanych z realizacją programu operacyjnego.

³¹ Zgodnie z art. 5 pkt 4 u.z.p.p.r. przez instytucję wdrażającą należy rozumieć podmiot publiczny lub prywatny odpowiedzialny za realizację części lub całości priorytetów programu operacyjnego na podstawie odpowiednio porozumienia lub umowy o dofinansowanie realizacji powierzonych jej zadań.

³² Zgodnie z art. 26 u.z.p.p.r. do zadań instytucji zarządzającej należy w szczególności: 1) wypełnianie obowiązków wynikających z art. 60 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999; 2) przygotowanie szczegółowego opisu priorytetów programu operacyjnego oraz jego zmian, z uwzględnieniem wytycznych ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, o których mowa w art. 35 ust. 3 pkt 1; 3) przygotowanie i przekazanie Komitetowi Monitorującemu do zatwierdzenia propozycji kryteriów wyboru projektów, spełniających warunki niedyskryminacji i przejrzystości, z uwzględnieniem w szczególności art. 16 i 17 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999; 4) wybór, w oparciu o kryteria, o których mowa w pkt 3, projektów, które będą dofinansowane w ramach programu operacyjnego; 5) zawieranie z beneficjentami umów o dofinansowanie projektu lub podejmowanie decyzji, o której mowa w art. 28 ust. 2; 6) określenie kryteriów kwalifikowalności wydatków objętych dofinansowaniem w ramach programu operacyjnego; 7) określenie poziomu dofinansowania projektu jako procentu wydatków objętych dofinansowaniem; 8) określenie systemu realizacji programu operacyjnego; 9) (uchylony); 10) zarządzanie środkami finansowymi przeznaczonymi na realizację programu operacyjnego, pochodzącymi z budżetu państwa, budżetu województwa lub ze źródeł zagranicznych; 11) dokonywanie płatności ze środków programu operacyjnego na rzecz beneficjentów; 12) monitorowanie postępów w realizacji, ewaluacja programu operacyjnego oraz stopnia osiągnięcia jego celów; 13) opracowywanie, w razie potrzeby, propozycji zmian w programie operacyjnym; 14) prowadzenie kontroli realizacji programu operacyjnego, w tym kontroli realizacji

został określony w taki sam sposób zarówno w odniesieniu do ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego (realizującego krajowe programy operacyjne), jak i do zarządów województw (realizujących regionalne programy operacyjne). W efekcie zarządy województw (podobnie jak ministrowie) uzyskały nową pozycję w systemie organów administracji publicznej, stając się „kreatorami polityki rozwoju i polityki regionalnej”³³. W trakcie trwającego okresu programowania ustawodawca krajowy zmodyfikował jednak definicje legalne „instytucji pośredniczącej”³⁴ poprzez dodanie bezpośredniego odesłania do sposobu rozumienia instytucji pośredniczącej zawartego w prawie unijnym. Ustawodawca krajowy zredefiniował również w pełnym zakresie pojęcie „instytucji wdrażającej”, częściowo odsyłając do definicji zawartej w prawie unijnym³⁵.

3. Ustawa o zasadach realizacji programów operacyjnych w zakresie polityki spójności, finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020

W kolejnym okresie programowania unijnego budżetu na nowo określono zasady realizacji polityki spójności³⁶. W prawie krajowym po raz kolejny

poszczególnych dofinansowanych projektów; 15) odzyskiwanie kwot podlegających zwrotowi, w tym wydawanie decyzji o zwrocie środków przekazanych na realizację programów, projektów lub zadań, o której mowa w przepisach o finansach publicznych; 15a) ustalanie i nakładanie korekt finansowych, o których mowa w art. 98 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999; 16) zapewnienie właściwej informacji i promocji programu operacyjnego.

³³ J. Sobczak, *Zarząd województwa jako organ realizujący politykę rozwoju regionalnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2016, nr 4(32), s. 220.

³⁴ Art. 5 pkt 3 u.z.p.p.r. zmieniony z dniem 18 sierpnia 2007 r. przez art. 1 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz ustawy o finansach publicznych (Dz.U. 2007, nr 140, poz. 984), w którym wyraźnie wskazano, że instytucja pośrednicząca pełni funkcje instytucji pośredniczącej w rozumieniu art. 2 pkt 6 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz.Ur. UE L 210/25, 31.07.2006).

³⁵ Art. 5 pkt 4 u.z.p.p.r. zmieniony z dniem 18 sierpnia 2007 r. przez art. 1 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym przez instytucję wdrażającą należało rozumieć podmiot publiczny lub prywatny, któremu na podstawie porozumienia lub umowy została powierzona, w ramach programu operacyjnego, realizacja zadań odnoszących się bezpośrednio do beneficjentów; instytucja wdrażająca (instytucja pośrednicząca II stopnia) pełni również funkcje instytucji pośredniczącej w rozumieniu art. 2 pkt 6 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999.

³⁶ Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (t.j. Dz.U. 2020, poz. 818); dalej: u.z.r.p.

wprowadzono różne definicje ustawowe podmiotów biorących udział w realizacji polityki spójności. Ponownie zdefiniowano też „instytucję pośredniczącą”³⁷ oraz „instytucję wdrażającą”³⁸. W tych przypadkach ustawodawca krajowy zdecydował się na samodzielne pełne wyznaczenie zakresu rozumienia oraz zastosowania wspomnianych pojęć instytucji. Natomiast w przypadku „instytucji zarządzającej” wprowadzono bezpośrednie odesłanie do sformułowań zawartych w przepisach prawa unijnego³⁹. Podobnie jak w poprzednim okresie programowania funkcję instytucji zarządzającej pełnili: minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego (w przypadku krajowych programów operacyjnych) i zarządy województw (w przypadku regionalnych programów operacyjnych)⁴⁰. Wprowadzono na nowo, ale niemal w identyczny sposób określono też zakres zadań „instytucji zarządzających” w ramach obowiązujących przepisów unijnych rozporządzeń⁴¹.

Zob. także: R. Poźdźnik, *Zasady wdrażania funduszy unijnych w latach 2014–2020*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, nr 12, s. 5 i n.

³⁷ Zgodnie z art. 2 pkt 9 u.z.r.p. za instytucję pośredniczącą uznano podmiot, któremu została powierzona, w drodze porozumienia albo umowy zawartych z instytucją zarządzającą, realizacja zadań w ramach krajowego lub regionalnego programu operacyjnego.

³⁸ Zgodnie z art. 2 pkt 10 u.z.r.p. za instytucję wdrażającą uznano podmiot, któremu w drodze porozumienia albo umowy zawartej z instytucją pośredniczącą została powierzona realizacja zadań w ramach krajowego lub regionalnego programu operacyjnego.

³⁹ Zgodnie z art. 2 pkt 11 u.z.r.p. za instytucję zarządzającą uznano instytucję, o której mowa w art. 125 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego 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 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.Urz. UE L 347/320, 20.12.2013) lub art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna” (Dz.Urz. UE L 347/259, 20.12.2013).

⁴⁰ Zgodnie z art. 9 ust 1 u.z.r.p. instytucją zarządzającą jest: 1) minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego – w przypadku krajowego programu operacyjnego oraz w przypadku programu EWT, jeżeli instytucja zarządzająca została ustanowiona na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; 2) zarząd województwa – w przypadku regionalnego programu operacyjnego.

⁴¹ Zgodnie z art. 9 ust 2 u.z.r.p. do zadań instytucji zarządzającej należy w szczególności: 1) przygotowanie propozycji kryteriów wyboru projektów, spełniających warunki określone w art. 125 ust. 3 lit. a rozporządzenia ogólnego; 2) wybór projektów do dofinansowania – w przypadku krajowego albo regionalnego programu operacyjnego; 3) zawieranie z wnioskodawcami umów o dofinansowanie projektu lub podejmowanie decyzji o dofinansowaniu projektu; 4) zlecanie płatności, o których mowa w art. 188 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, oraz zlecanie wypłaty współfinansowania krajowego z budżetu państwa w ramach krajowego lub regionalnego programu operacyjnego na rzecz beneficjentów, a w przypadku programu EWT – dokonywanie płatności na rzecz beneficjentów; 5) zapewnienie aktualności i poprawności danych służących do monitorowania realizacji programu operacyjnego; 6) pełnienie funkcji instytucji

4. Konsekwencje wprowadzonych definicji legalnych dla krajowego systemu prawnego

Procedura udzielania dofinansowania wymagała zaangażowania w różnych okresach różnej liczby podmiotów, których nazwa nie mogła być rozumiana w sposób intuicyjny. Ich określenie wymagało zatem uwzględnienia definicji legalnych, wprowadzonych zarówno w przepisach krajowych, jak i w przepisach unijnych. Państwa członkowskie nie miały możliwości pominięcia uregulowań ustawodawcy unijnego z uwagi na bezpośrednio stosowane przepisy prawa unijnego od chwili ich wejścia w życie. Taka sytuacja uniemożliwiała stanowanie nowych rozwiązań zawartych w przepisach prawa krajowego, które byłyby niezgodne z normami bezpośrednio obowiązującego prawa unijnego⁴². Innymi słowy, niemożliwe było wprowadzenie w przepisach prawa krajowego własnej definicji „instytucji zarządzającej”, innej niż ta, która została sformułowana w unijnym rozporządzeniu.

W formułowaniu ograniczeń krajowego ustawodawcy należało mieć na względzie, że w zakresie kompetencji przekazanych Unii Europejskiej przepisy stanowiące przez instytucje unijne nie mogą być modyfikowane. Co więcej, takie przepisy unijne nie mogły być stosowane z odniesieniem do regulacji krajowych, o ile nie odsyłał do takich rozwiązań prawodawca unijny. Przy stosowaniu przepisów ustanowionych przez instytucje unijne niedopuszczalne było również uwzględnianie pojęć prawnych prawa krajowego, o ile nie dopuszczał takiego rozwiązania unijny prawodawca⁴³. Uwzględnienie takich uwarunkowań

certyfikującej, o której mowa w art. 123 ust. 2 rozporządzenia ogólnego; 7) prowadzenie kontroli realizacji programu operacyjnego, w tym weryfikacja prawidłowości wydatków ponoszonych przez beneficjentów – w przypadku krajowego albo regionalnego programu operacyjnego; 8) nakładanie korekt finansowych; 9) odzyskiwanie kwot podlegających zwrotowi, w szczególności kwot związanych z nałożeniem korekt finansowych, na zasadach określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych albo w umowie o dofinansowanie projektu, albo w decyzji o dofinansowaniu projektu, w tym: a) wydawanie decyzji o zwrocie środków przeznaczonych na realizację programów, projektów lub zadań oraz decyzji o zapłacie odsetek, o których mowa odpowiednio w art. 207 ust. 9 i art. 189 ust. 3b ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, b) wydawanie decyzji o umorzeniu w całości albo w części oraz o odroczeniu albo rozłożeniu na raty spłaty należności wynikających z obowiązku zwrotu środków przeznaczonych na realizację programów, projektów lub zadań, o których mowa w art. 61 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, c) rozpatrywanie odwołań od decyzji, o których mowa w lit. a i b, wydawanych w pierwszej instancji przez instytucję pośredniczącą albo instytucję wdrażającą; 10) ewaluacja programu operacyjnego; 11) monitorowanie postępów realizacji programu operacyjnego; 12) zapewnianie informacji o programie operacyjnym i jego promocja.

⁴² Wyrok TS z dnia 9 marca 1978 r. w sprawie 106/77 *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA*, ECLI:EU:C:1978:49.

⁴³ Wyrok TS z dnia 17 grudnia 1970 r. w sprawie 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, ECLI:EU:C:1970:114.

było konieczne z uwagi na zachowanie jednolitości i skuteczności prawa unijnego we wszystkich państwach członkowskich. Ignorowanie takiego rozwiązania mogłoby spowodować z mocy prawa potencjalną nieskuteczność wszelkich przepisów prawa krajowego, które byłyby sprzeczne z obowiązującymi przepisami prawa unijnego zawartego w unijnym rozporządzeniu. Jednocześnie powielanie takich samych rozwiązań stanowiłoby w prawie krajowym *superfluum*. W praktyce oznaczałoby to naruszenie zasad techniki legislacyjnej. Krajowy ustawodawca nie miał zatem pełnej prawnej swobody we wprowadzaniu własnych definicji legalnych w krajowych systemach prawnych⁴⁴. Tym bardziej, że przepisy rozporządzeń unijnych (w odróżnieniu od unijnych dyrektyw wymagających spełnienia szeregu warunków do bezpośredniego zastosowania) mogły automatycznie i bezwarunkowo przyznawać określone prawa bądź obowiązki⁴⁵.

Zastosowanie wspomnianej konstrukcji odesłania do prawa unijnego dodatkowo sprawiało, że w odniesieniu do zawartej w krajowych przepisach definicji legalnej „beneficjenta” nie było podstaw do stosowania wykładni prounijnej⁴⁶. W istocie jednak poprzez zastosowane odesłanie do prawa unijnego w ostatnim okresie programowania unijnego budżetu jedynie w bardzo wąskim zakresie uniknięto konieczności stosowania wykładni prounijnej przepisów krajowych stosowanych subsydiarnie wobec wprowadzonych definicji odsyłających do prawa unijnego. Podmioty stosujące przepisy krajowe miały obowiązek poddawać analizie wszystkie obowiązujące przepisy dotyczące wdrażania polityki spójności – zarówno te krajowe, jak i unijne – dla zachowania spójności obu regulacji. W wielu przypadkach relacje pomiędzy przepisami krajowymi a przepisami unijnymi mogły być jednak zróżnicowane w zależności od rodzaju i rangi danego aktu prawnego. W pewnych warunkach utrudnione mogło być też stosowanie przepisów prawa krajowego z uwagi na ich kolizję z regulacjami unijnymi. Co istotne, regulacje krajowe, które dotyczyły uprawnień i obowiązków „instytucji zarządzającej”, podlegały „interpretacji przyjaznej prawu unijnemu”, z zachowaniem

⁴⁴ Podobny pogląd w literaturze został zaprezentowany w odniesieniu do definicji legalnej „nieprawidłowości” w wykorzystywaniu środków unijnych. Por. G. Karwatowicz, J. Odachowski, *Definicja legalna „nieprawidłowości” w kontekście funduszy strukturalnych*, „Kontrola Państwa” 2009, nr 4, s. 116–117.

⁴⁵ J.A. Winter, *Direct Applicability and Direct Effect: Two Distinct and Different Concepts in Community Law*, „Common Market Law Review” 1972, vol. 9(4), s. 425–438.

⁴⁶ K. Łuczak, *Wybrane zagadnienia prounijnej wykładni prawa administracyjnego*, [w:] *Wykładnia i stosowanie prawa administracyjnego*, red. D.R. Kijowski, J. Radwanowicz-Wanczewska, M. Wincenciak, Warszawa 2012, s. 96–127; M. Koszowski, *Dwa modele wykładni prounijnej*, „Studia Iuridica Lublinsensia” 2012, vol. 18, s. 43–58; A. Wilkołek, *Wykładnia prounijna w orzecznictwie sądów polskich*, [w:] *Wykładnia prawa – aspekty teoretyczne i praktyczne*, red. J. Potrzyszcz, B. Liżewski, Lublin 2019, s. 125–146; A. Kalisz, *Reguły systemowe wykładni prawa UE*, [w:] *System Prawa Unii Europejskiej*, t. 3: *Wykładnia prawa Unii Europejskiej*, red. L. Leszczyński, Warszawa 2019, s. 167 i n.

wszystkich pozostałych reguł wykładni obowiązującego prawa. W rezultacie wiążące w całości i obowiązujące bezpośrednio we wszystkich państwach członkowskich rozporządzenie unijne wprowadzające definicję „instytucji zarządzającej” wiązało się z koniecznością stosowania zasad wykładni właściwych dla prawa unijnego.

5. Obowiązek wykładni przepisów unijnych przez krajowe organy i sądy

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) jako jedyny może dokonywać prawidłowej legalnej interpretacji przepisów prawa unijnego. Taka wykładnia określa zakres ich rzeczywistego zastosowania⁴⁷. Wspomniana reguła dotyczy również rozporządzeń unijnych. Ma ona zatem wiążący charakter we wszystkich państwach członkowskich, kształtując w ten sposób unijny porządek prawny. Z uwagi na zasadę pierwszeństwa prawa unijnego (wypracowaną notabene w orzecznictwie unijnym) organy krajowe oraz sądy krajowe są uprawnione nie tylko do bezpośredniego stosowania prawa unijnego, lecz także do jego interpretacji⁴⁸. Niemniej obowiązek interpretacji stosowanych przepisów unijnych spoczywa na wszystkich organach państw członkowskich, a więc zarówno na organach administracji, jak i na sądach krajowych. W istocie mogą one przed zastosowaniem przepisów unijnych do pewnego stopnia dokonywać samodzielnej interpretacji prawa unijnego, ale zgodnie z regułami wykładni przyjętymi przez TSUE.

W odróżnieniu od krajowych metod wykładni prawa w odniesieniu do prawa unijnego znacznie większą funkcję porządkującą pełnią metody przypisane wykładni celowościowej oraz wykładni systemowej⁴⁹. W ramach przyznanych kompetencji organy państwa członkowskiego (zarówno organy sądowe, jak i organy administracyjne) mają również obowiązek stosowania prawa unijnego zgodnie z wykładnią przyjętą *ad casu* przez TSUE. W przypadku trudności interpretacyjnych dotyczących unijnego rozporządzenia organy publiczne poszczególnych państw członkowskich mają obowiązek wyjaśniania wszelkich wątpliwości przy poszanowaniu obowiązujących regulacji⁵⁰, nie mogą jednak dokonywać „wiązącej

⁴⁷ Z. Brodecki, T.T. Koncewicz, *Wspólnotowa rozumność w Trybunale Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich*, [w:] *Rozumność rozumowań prawniczych*, red. R. Wyrzykowski, Warszawa 2008, s. 121 i n.

⁴⁸ R. Grzeszczak, *Zasady bezpośredniego stosowania i skutku bezpośredniego, skutku pośredniego oraz pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo administracyjne Unii Europejskiej*, red. R. Grzeszczak, A. Szczerba-Zawadzka, Warszawa 2016, s. 269.

⁴⁹ Wyrok TS z dnia 5 lutego 1963 r. w sprawie 26/62 *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v. Nederlandse administratie der belastingen*, ECLI:EU:C:1963:1.

⁵⁰ Wyrok TS z dnia 18 lutego 1970 r. w sprawie C-94/77 *Fratelli Zerbone SnC v. Amministrazione delle Finanze dello Stato*, Zb.Orz. 1978, s. 99.

wykładni” przepisów unijnego rozporządzenia⁵¹. W konsekwencji żadne organy publiczne państw członkowskich nie mogą ustalać „wiązących reguł interpretacji”⁵². Takie rozwiązanie jest konsekwencją stosowania takich samych reguł wykładni, jakimi posługuje się Trybunał Sprawiedliwości. W tym zakresie sądy krajowe mają obowiązek stosowania wykładni prawa unijnego zgodnej z traktatami⁵³. Zadaniem sądów krajowych pozostaje więc interpretacja przepisów zawartych w regulacjach wtórnego prawa unijnego zgodna „z duchem traktatów”⁵⁴, co oznacza uwzględnienie celów i zasad traktatowych⁵⁵.

Takie uwarunkowania mają swoje zastosowanie także do unijnych przepisów określających „instytucję zarządzającą”, do których odsyła krajowy ustawodawca. W konsekwencji to sądy krajowe w sprawach udzielenia unijnego dofinansowania albo zwrotu nienależnie wydatkowanych środków unijnych pozostają zobowiązane do stosowania pojęcia „instytucji zarządzającej”, zdefiniowanego w przepisach unijnego rozporządzenia. To sąd krajowy w okolicznościach danej sprawy pozostaje zatem wyłącznie odpowiedzialny za właściwy zakres zastosowania przepisów prawa unijnego określających zakres obowiązków instytucji zarządzających programami operacyjnymi z perspektywy należytej dbałości o finanse Unii Europejskiej. Nie zmienia to oczywiście ogólnej zasady, zgodnie z którą sądy krajowe – stosując prawo unijne – są związane wykładnią dokonywaną przez Trybunał Sprawiedliwości.

5.1. Zakres związania orzeczeniami wykładniczymi sądu luksemburskiego

W celu właściwego zrekonstruowania stosowanej normy prawnej oraz określenia zakresu jej obowiązywania istnieje możliwość skorzystania z instytucji pytań prejudycjalnych⁵⁶. W przypadku sądu ostatniej instancji, jakim jest Naczelny

⁵¹ J. Barcz, A. Grzelak, M. Kapko, A. Siwek, *Wytyczne polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej. Zapewnienie efektywności prawu Unii Europejskiej w polskim prawie krajowym*, Warszawa 2009, s. 40.

⁵² Wyrok TS z dnia 18 lutego 1970 r. w sprawie C-94/77.

⁵³ J.T. Lang, *The Duties of National Courts under Community Constitutional Law*, „European Law Review” 1997, vol. 22, s. 3; T. Tridimas, *The General Principles of EU Law*, Oxford 2006, s. 277 i n.

⁵⁴ A. Zawidzka-Łojek, *Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich*, [w:] *Instytucje i porządek prawny Unii Europejskiej*, red. A. Zawidzka-Łojek, A. Łazowski, Warszawa 2013, s. 215; T.T. Koncewicz, *Jak interpretować prawo europejskie?*, „Palestra” 2014, nr 5–6, s. 219.

⁵⁵ A. Doczekalska, *Interpretacja wielojęzycznego prawa Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2006, nr 5, s. 21.

⁵⁶ D. Miąsik, *Instytucja pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości w praktyce Sądu Najwyższego RP*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, nr 1, s. 5–24; B. Łukańko, *Pytanie prejudycjalne w sprawie sądowniczo-administracyjnej*, „Studia Prawnoustrojowe” 2020, nr 50, s. 255–274; S. Biernat, *Czego uczyć pytania prejudycjalne sądów administracyjnych*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2021, vol. 7, s. 102–123.

Sąd Administracyjny, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, istnieje obowiązek wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym w toku postępowania głównego⁵⁷, ale z wyłączeniem postępowań wadkowych⁵⁸. Taki obowiązek wyjątkowo może obejmować wojewódzkie sądy administracyjne, których orzeczenia w pewnych przypadkach nie podlegają zaskarżeniu ze względu na brak przysługującego środka zaskarżenia⁵⁹.

W przypadku orzeczeń wydanych na skutek wniesionych pytań prejudycjalnych istotny pozostaje zakres ich mocy wiążącej, która przekłada się na moc dyrektyw interpretacyjnych określonych przepisów w różnych rodzajach spraw. Przepisy prawa unijnego nie regulują precyzyjnie mocy wiążącej orzeczeń prejudycjalnych TSUE⁶⁰. Nie ma wątpliwości, że wyroki oraz postanowienia z uzasadnieniem wydane przez TSUE na skutek wniesionych pytań prejudycjalnych wiążą w danej sprawie⁶¹. Takie związanie systemowo obejmuje zarówno sąd, który wystąpił z pytaniem prejudycjalnym, jak i inne sądy krajowe, które będą w tej sprawie orzekać⁶². W istocie jednak każdy sąd krajowy ze względów funkcjonalnych nie powinien pomijać wykładni prawa unijnego dokonanej przez TSUE ani dawać pierwszeństwa sprzecznej z nią interpretacji innego sądu, którą jest związany z mocy przepisu krajowego⁶³.

Powstaje zatem pytanie, do jakiego stopnia inne sądy, niezwiązane ze sprawą, w której zadano stosowne pytanie prejudycjalne, powinny uwzględniać takie orzeczenia prejudycjalne. Kluczowe jest sprecyzowanie mocy wiążącej orzeczeń interpretacyjnych TSUE wydanych poza „sprawą główną”, która może być rozmaicie postrzegana⁶⁴. Otóż zasadniczo orzeczenia TSUE, w których dokonano

⁵⁷ Wyrok TS z dnia 4 czerwca 2002 r. w sprawie C-99/00 *Postępowanie karne v. Kenny Roland Lyckeskog*, Zb.Orz. 2002 I-04839, ECLI:EU:C:2002:329.

⁵⁸ Wyrok TS z dnia 24 maja 1977 r. w sprawie 107/76 *Hoffmann-La Roche AG v. Centrafarm Vertriebsgesellschaft Pharmazeutischer Erzeugnisse mbH*, ECLI:EU:C:1977:89.

⁵⁹ M. Wilbrandt-Gotowicz, *Instytucja pytań prawnych w sprawach sądowoadministracyjnych*, Warszawa 2010, s. 136 i n.; A. Wróbel, *Pytania prawne sądów państw członkowskich do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, [w:] *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, red. A. Wróbel, t. 1, Warszawa 2010, s. 622.

⁶⁰ W sensie formalnym zgodnie z art. 91 Regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości z dnia 25 września 2012 r. (Dz.Urz. UE L 265/1, 29.09.2012) wyroki Trybunału wiążą od dnia ich ogłoszenia, a postanowienia trybunału wiążą od dnia ich doręczenia.

⁶¹ Art. 99 Regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości.

⁶² P. Dąbrowska, *Skutki orzeczenia wstępnego Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, Warszawa 2004, s. 75–86; A. Wróbel, *op. cit.*, s. 631.

⁶³ Wyrok TS z dnia 5 października 2010 r. w sprawie C-173/09 *Georgi Ivanov Elchinov v. Natsionalna zdravnoosiguritelna kasa*, Zb.Orz. 2010, s. I-8889 ECLI:EU:C:2010:581.

⁶⁴ W literaturze wyodrębnia się trzy stanowiska na ten temat. Według pierwszego orzeczenie wykładnicze wiąże tylko w sprawie, w której sąd krajowy zapytał o interpretację. Według drugiego orzeczenie prejudycjalne wywołuje skutki poza rozpatrywaną sprawą, przy czym zakres tych skutków jest różnie definiowany. Według trzeciego orzeczenia TSUE mają walor praktycznego

wykładni prawa unijnego, nie wywołują skutku *erga omnes*, a przez to nie mogą być uważane za formalny precedens. W praktyce można jednak przyjmować, że orzeczenia interpretacyjne TSUE wydane poza tzw. sprawą główną mają względną moc wiążącą *erga omnes*⁶⁵. Ich skuteczność pozostaje bowiem rozszerzona na inne sprawy zgodnie z doktryną *acte éclairée*, a więc z uwagi na wcześniejsze wyjaśnienie spornego zagadnienia prawnego. W efekcie oznacza to, że takie orzeczenia uzyskują status „precedensu wiążącego warunkowo”, który wiąże sąd krajowy do momentu wystąpienia z własnym pytaniem prejudycjalnym⁶⁶. Względnie wiążąca moc orzeczenia TSUE może więc zostać podważona poprzez skierowanie pytania prejudycjalnego i uzyskanie kolejnego orzeczenia TSUE zawierającego wykładnię prawa unijnego, przy czym nawet w tym samym postępowaniu ten sam sąd krajowy może po raz kolejny zwrócić się o wydanie orzeczenia prejudycjalnego w kwestii wykładni prawa⁶⁷. Z takim pytaniem może zwrócić się także inny sąd orzekający w tej samej sprawie. W pierwszej kolejności każdy sąd krajowy powinien jednak samodzielnie rozstrzygnąć, „czy orzeczenie wydane w trybie prejudycjalnym dostatecznie wyjaśnia sprawę, czy też konieczne jest zwrócenie się do Trybunału z ponownym wnioskiem”⁶⁸. Taki obowiązek sądu krajowego należy również odnieść do innych niż wydane w trybie prejudycjalnym orzeczeń TSUE. Sąd krajowy, rozstrzygając zawisłą przed nim sprawę, powinien zatem co najmniej sprawdzić, czy istnieją orzeczenia TSUE wydane w innej sprawie interpretujące sporne przepisy unijne przed skierowaniem pytania prejudycjalnego wobec istniejących wątpliwości interpretacyjnych. Takie orzeczenia wykładnicze TSUE mają podobne oddziaływanie w innych sprawach, jak w krajowym systemie prawnym uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego mające status zbliżony do formułowanych zasad prawa. Pozostają one wiążące dla sądów administracyjnych obu instancji. Można podważyć ich moc wiążącą, jedynie składając kolejne pytanie prawne, które będzie merytorycznie rozpoznane i tym samym wyznaczy nowy zakres zastosowania interpretowanych przepisów.

(faktycznego) oddziaływania, przez co należy je traktować jak quasi-precedensy, posiadające moc wiążącą *erga omnes*. Por. M. Wąsek-Wiaderek, *Samodzielność jurysdykcyjna sądu karnego wobec kompetencji Trybunału Konstytucyjnego i trybunałów europejskich*, Lublin 2012, s. 283–289.

⁶⁵ Postanowienie SN z dnia 14 października 2015 r., I KZP 10/15; wyrok NSA z dnia 20 kwietnia 2021 r., III OSK 3140/21; wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 marca 2020 r., IV SA/Wa 1248/19.

⁶⁶ Wyrok TS z dnia 6 października 1982 r. w sprawie 283/81 *Srl CILFIT i Lanificio di Gavardo SpA v. Ministero della sanità*, ECLI:EU:C:1982:335.

⁶⁷ Wyrok TS z dnia 11 czerwca 1987 r. w sprawie 14/86 *Pretore di Salò v. X*, ECLI:EU:C:1987:275.

⁶⁸ Art. 104 § 2 Regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości; postanowienie TS z dnia 5 marca 1986 r. w sprawie 69/85 *Wünsche Handelsgesellschaft GmbH & Co. v. Federal Republic of Germany*, Zb.Orz. 1986, s. 947.

5.2. Wykładnia definicji legalnej przez pryzmat preambuły rozporządzenia unijnego

Szczególnym zadaniem interpretatora jest poszukiwanie odpowiedniego znaczenia definicji „instytucji zarządzającej” przez pryzmat preambuły rozporządzenia unijnego, którym została ona wprowadzona. Prawodawca zawarł w niej *ratio legis* wprowadzanej regulacji. Cała treść rozporządzenia unijnego została uchwalona w jednym akcie prawnym przyjętym w jednolitym trybie prawnym i jednocześnie ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Preambuła jest więc częścią wprowadzonego aktu prawnego, mimo że poprzedza wprowadzone przez prawodawcę rozwiązania zawarte w poszczególnych jednostkach redakcyjnych. W istocie stanowi ona tekst prawny o nieco odmiennej strukturze i stylistyce. Przede wszystkim preambuła jest określona opisowo i zawiera sformułowania ocenne. W przypadku preambuły rozporządzenia unijnego należy podkreślić, że zachowuje ona w pewnym sensie układ jednostek systematyzacyjnych z uwagi na wprowadzoną punktację poszczególnych akapitów.

Z samej preambuły nie można jednak wyprowadzić żadnych praw i obowiązków. Odniesienia sformułowane we wstępach tekstów prawnych nie mogą być stosowane ani w sposób wyłączny, ani w sposób bezpośredni, czyli nie mogą być „wykorzystywane jako podstawa dla pewnych działań określonego podmiotu”. Niemniej preambuła posiada określone znaczenie prawne. Mianowicie dostarcza wskazówek co do kierunków interpretacji przepisów części normatywnej rozporządzenia opartej na autentycznej wypowiedzi prawodawcy zgodnej z jego intencjami. Niezależnie od tego „preambuła jest wykorzystywana w procesie wykładni i stosowania prawa”⁶⁹. Nie ma jednak wątpliwości, że powinna być ona brana pod uwagę przy interpretacji przepisów samego rozporządzenia unijnego. Nie ma również wątpliwości, że preambuła rozporządzenia unijnego ukierunkowuje jego interpretację, a w konsekwencji determinuje sposób wykładni zdefiniowanego pojęcia „instytucji zarządzającej”.

5.3. Autonomiczna wykładnia definicji legalnej prawa unijnego

Prawodawcy unijnemu przysługuje prawo wyboru pomiędzy różnymi konstrukcjami w rozmaity sposób realizującymi politykę gospodarczą, której elementem konkretyzującym pozostaje treść regulacji dotyczących polityki spójności. W tym przypadku konieczne pozostaje uwzględnienie zasady autonomii prawa unijnego⁷⁰. Definicja legalna „instytucji zarządzającej” określona przez unijnego

⁶⁹ J. Krukowski, *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Lublin 2002, s. 109.

⁷⁰ M. Masternak-Kubiak, *Zasada autonomii prawa wspólnotowego i praktyka jej stosowania w Polsce*, [w:] *Stosowanie prawa międzynarodowego i wspólnotowego w wewnętrznym porządku*

prawodawcę ma zatem pierwszeństwo w wykładni przepisów określających prawa i obowiązki organów administracji odpowiedzialnych za dystrybucję funduszy unijnych przed przepisami określającymi zakres podmiotowy nie tylko całej unijnej regulacji, lecz także regulacji krajowej.

Takie podejście jest zgodne z zasadą spójności i autonomii prawa unijnego. Jednolite interpretowanie pojęć zawartych w przepisach unijnych wymaga jednoczesnego uwzględnienia wszystkich jego obowiązujących wersji językowych z uwagi na zasadę równej autentyczności wszystkich wersji językowych unijnych aktów prawnych⁷¹. W związku z tym należy uwzględnić możliwość pojawienia się rozbieżności znaczeniowych poszczególnych sformułowań przyjętych w różnych wersjach językowych unijnego rozporządzenia zawierającego definicję legalną „instytucji zarządzającej”, szczególnie że różnorodność krajowych systemów prawnych umożliwia „przypisywanie tym samym pojęciom prawnym odmiennej treści prawnej”⁷². Zarówno pojęciowa autonomiczność prawa unijnego, jak i jednolitość prawa unijnego w warunkach różnych wersji językowych tego samego rozporządzenia unijnego nakazuje poszukiwanie, a następnie stosowanie takiego znaczenia sformułowania użytego w tekście prawnym, który uwzględnił jego specyfikę w sposób uniwersalny dla całego systemu prawa unijnego⁷³. W konsekwencji przy zastosowaniu autonomicznej i jednolitej wykładni przepisów rozporządzenia nie można było pominąć całego „kontekstu przepisu i celu danego uregulowania”⁷⁴. Tak ogólnie określone zasady interpretacji przepisów unijnych

prawnym Francji i Polski, Warszawa 2007, s. 78–83; eadem, *Stosowanie prawa wspólnotowego (Unii Europejskiej) przez sądy polskie*, [w:] *Standardy konstytucyjne a problemy władzy sądowniczej i samorządu terytorialnego. Konferencja naukowa, Szczecin, 1 października 2007 r.*, Szczecin 2008, s. 62–84.

⁷¹ A. Doczekalska, J. Jaśkiewicz, *Wykładnia aktów wielojęzycznego prawa pochodnego Unii Europejskiej przez polskie sądy administracyjne*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2014, nr 5, s. 69.

⁷² M. Szuniewicz, *Interpretacja prawa wspólnotowego – metody i moc wiążąca wykładni ETS*, „Studia Prawnicze” 2006, nr 1, s. 27.

⁷³ Wyrok TS z dnia 17 marca 2005 r. w sprawie C-170/03 *Staatssecretaris van Financiën v. J.H.M. Feron*, Zb.Orz. 2005 I-02299, ECLI:EU:C:2005:176; wyrok TS z dnia 6 września 2012 r. w sprawie C-487/11 *Laimonis Treimanis v. Valsts ieņēmumu dienests*, ECLI:EU:C:2012:556.

⁷⁴ Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości wględy jednolitego stosowania prawa unijnego oraz zasada równości wymagają uwzględnienia w ramach stosowanej wykładni prawa „kontekstu określonego przepisu i celu danego uregulowania”, przy czym takie wymogi są formułowane oddzielnie w odniesieniu do rozporządzeń unijnych (por. wyrok TS z dnia 18 stycznia 1984 r. w sprawie 327/82 *Ekro BV Vee- en Vleeshandel v. Produktschap voor Vee en Vlees*, ECLI:EU:C:1984:11; wyrok TS z dnia 2 kwietnia 2009 r. w sprawie C-523/07 *A*, ECLI:EU:C:2009:225; wyrok TS z dnia 16 lipca 2009 r. w sprawie C-168/08 *Laszlo Hadadi (Hadady) v. Csilla Marta Mesko, żona Hadadi (Hadady)*, ECLI:EU:C:2009:474; wyrok TS z dnia 22 marca 2012 r. w sprawie C-190/10 *Génesis Seguros Generales Sociedad Anónima de Seguros y Reaseguros (GENESIS) v. Boys Toys SA, Administración del Estado*, ECLI:EU:C:2012:157; wyrok TS z dnia 19 lipca 2012 r. w sprawie C-376/11 *Pie Optiek SPRL v. Bureau Gevers SA i European Registry for*

rozporządzeń będą miały zastosowanie w szczególności do definicji legalnych sformułowanych przez unijnego prawodawcę oraz do innych przepisów rozporządzeń unijnych, które będą znajdować zastosowanie w odniesieniu do zakresu zastosowania podmiotów uczestniczących w realizacji polityki spójności z uwzględnieniem specyfiki krajowego systemu wdrażania funduszy unijnych, w tym do wykładni definicji legalnej „instytucji zarządzającej”. W przypadku autonomicznej regulacji prawa unijnego nie powinno się bowiem dochodzić do niespójności tak jak w każdym systemie prawa, co w przypadku prawa unijnego wywołuje dodatkowo złożone problemy praktyczne⁷⁵. W ramach autonomii prawa unijnego prawodawca unijny zachował jednak względną swobodę kształtowania rozwiązań swoistych dla regulowanej gałęzi prawa, jeżeli nie zakłóca to jej funkcjonowania oraz służy interesowi Unii Europejskiej. Takie rozwiązanie stosowane w odniesieniu do pojęcia „instytucji zarządzającej” wpisywało się dodatkowo w postulat „jednolitej wykładni definicji legalnych zawartych w przepisach prawa unijnego celem ochrony interesów finansowych UE”⁷⁶.

5.4. Wykładnia poszczególnych zwrotów składowych definicji legalnej

W praktyce udzielona w trybie prejudycjalnym odpowiedź może być, ale nie musi, na tyle precyzyjna, aby umożliwić bezpośrednie rozstrzygnięcie sprawy przez sąd krajowy, stanowi bowiem jedynie część dekodowanej normy. W przypadku definicji legalnej „instytucji zarządzającej” została ona wprowadzona

Internet Domains ASBL, ECLI:EU:C:2012:502; wyrok TS z dnia 13 października 2016 r. w sprawie C-294/15 *Edyta Mikołajczyk v. Marie Louise Czarnecka i Stefan Czarnecki*, ECLI:EU:C:2016:772), a także oddzielnie w odniesieniu do dyrektyw unijnych (por. wyrok TS z dnia 19 września 2000 r. w sprawie C-287/98 *Wielkie Księstwo Luksemburga v. Berthe Linster, Aloyse Linster i Yvonne Linster*, ECLI:EU:C:2000:468; wyrok TS z dnia 9 listopada 2000 r. w sprawie C-357/98 *The Queen v. Secretary of State for the Home Department, ex parte Nana Yaa Konadu Yiadom*, Zb.Orz. 2000 I-09265, ECLI:EU:C:2000:604; wyrok TS z dnia 1 kwietnia 2004 r. w sprawie C-389/02 *Deutsche See-Bestattungs-Genossenschaft eG v. Hauptzollamt Kiel*, Zb.Orz. 2004 I-03537, ECLI:EU:C:2004:214; wyrok TS z dnia 1 marca 2007 r. w sprawie C-391/05 *Jan De Nul NV v. Hauptzollamt Oldenburg*, Zb.Orz. 2007 I-01793, ECLI:EU:C:2007:126; wyrok TS z dnia 10 listopada 2011 r. w sprawie C-505/10 *Partrederiet Sea Fighter v. Skatteministeriet*, Zb.Orz. 2011 I-11089, ECLI:EU:C:2011:725; wyrok TS z dnia 1 grudnia 2011 r. w sprawie C-79/10 *Systeme Helmholtz GmbH v. Hauptzollamt Nürnberg*, Zb.Orz. 2011 I-12511, ECLI:EU:C:2011:79; wyrok TS z dnia 16 listopada 2017 r. w sprawie C-308/16 *Kozuba Premium Selection sp. z o.o. v. Dyrektor Izby Skarbowej w Warszawie*, ECLI:EU:C:2017:869; wyrok TS z dnia 11 czerwca 2020 r. w sprawie C-19/19 *État belge v. Pantochim SA, w likwidacji*, ECLI:EU:C:2020:456).

⁷⁵ R. Radosławski, *Niespójność wersji językowych aktu prawa UE jako podstawa do wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym*, „Roczniki Administracji Publicznej” 2021, vol. 7, s. 179–195.

⁷⁶ J. Łacny, *Korekty finansowe nakładane na instytucje zamawiające za naruszenia prawa zamówień publicznych. Glosa do wyroku TS: z dnia 26 maja 2016 r., C-260/14 i C-261/14 oraz z dnia 14 lipca 2016 r., C-406/14*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2017, nr 9, s. 40–49.

w rozporządzeniu unijnym. W tym względzie stanowiła ona zasadniczo dyrektywę interpretacyjną, znajdującą zastosowanie zarówno przed potocznym znaczeniem tego pojęcia, jak i przed innymi przepisami dotyczącymi praw i obowiązków „instytucji zarządzającej”. Niejednokrotnie również poszczególne elementy samych definicji legalnych mogły wymagać dodatkowego zrekonstruowania, czyli określenia zakresu ich zastosowania. Konieczna była wówczas dodatkowa interpretacja nie tyle całego przepisu prawnego, co określonego zwrotu zawartego w tym przepisie prawnym (choćby zawierał on definicję legalną), gdyż miało to istotny wpływ na zakres jego zastosowania, a więc i na zakres przyznaných uprawnień bądź obowiązków⁷⁷.

Znaczenia takiego jednostkowego zwrotu należało poszukiwać w pierwszej kolejności wśród definicji legalnych wprowadzonych w tym samym akcie prawnym, a wobec ich braku – wśród definicji legalnych zamieszczonych w treści innych przepisów prawnych tej samej gałęzi prawa. Dopiero w dalszej kolejności właściwego rozumienia zwrotu można było poszukiwać pośród innych przepisów prawa powszechnie obowiązującego regulujących daną dziedzinę życia. Jeżeli powyższe metody nie przyniosły zakładanego rezultatu, wówczas można było uwzględnić akty prawne zaliczane do tzw. prawa miękkiego, które nie obowiązują powszechnie, tylko stanowią rodzaj wytycznych dla organów administracji⁷⁸. W przypadku sformułowania, którego zakresu znaczeniowego prawodawca nie sprecyzował w przepisach prawa, w ostatniej kolejności istniała możliwość odwołania się do potocznego rozmiennia danego wyrażenia, co oznaczało, że konieczne było uwzględnienie znaczenia potocznego. W tym względzie nie ma wątpliwości, że określenie znaczenia pojęć niezdefiniowanych w przepisach rozporządzenia unijnego powinno być ustalane w ramach interpretacji dokonanej „z uwzględnieniem ogólnego kontekstu, w jakim są one używane, zgodnie z ich znaczeniem przyjętym zwyczajowo w języku potocznym”⁷⁹. Uzasadnione było zatem uwzględnienie poglądów wypracowanych w orzecznictwie w odniesieniu do poszczególnych przepisów oraz pojęć niezbędnych do zrekonstruowania określonej normy. Pomocne mogło okazać się też unijne orzecznictwo wykładnicze

⁷⁷ Wyrok TS z dnia 13 grudnia 1991 r. w sprawie C-158/90 *Postępowanie karne v. Mario Nijis i Transport Vanschoonbeek-Matterne NV*, ECLI:EU:C:1991:479.

⁷⁸ 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:] *New Challenges for International Organizations*, eds. B. Mikołajczyk, J. Nowakowska-Mafusecka, Katowice 2016, s. 111–121.

⁷⁹ Wyrok TS z dnia 27 stycznia 1988 r. w sprawie C-349/85 *Królestwo Danii v. Komisja Wspólnot Europejskich*, ECLI:EU:C:1988:34; wyrok TS z dnia 27 stycznia 2000 r. w sprawie C-164/98 *DIR International Film Srl, Nostradamus Enterprises Ltd, Union PN Srl, United International Pictures BV, United International Pictures AB, United International Pictures APS, United International Pictures A/S, United International Pictures EPE, United International Pictures OY i United International Pictures y Cia SRC v. Komisja Wspólnot Europejskich*, Rec. s. I-447, ECLI:EU:C:2000:48.

nawiązujące do podobnych pojęć prawnych, choćby zawartych w innych przepisach prawnych zawierających podobne konstrukcje prawne⁸⁰.

W sposób oczywisty zdefiniowane pojęcia wymagają również uwzględnienia związków treściowych między pojęciami znajdującymi zastosowanie w innych aktach prawa unijnego, które zostały sformułowane przez ustawodawcę unijnego⁸¹. Podejmowane przez interpretatora działania mające na celu zrekonstruowanie normy prawnej mogły mieć zatem wiele płaszczyzn, na których konieczne było stosowanie wykładni zarówno w odniesieniu do definicji legalnej, jak i dodatkowo do poszczególnych jej elementów. Niejednokrotnie taka sytuacja mogła wiązać się z koniecznością zastosowania interpretowanych przepisów unijnych spoza zakresu bezpośredniego zastosowania, a więc spoza tzw. innych gałęzi prawa, które miały jedynie subsydiarne znaczenie. Niemniej uzasadnione było ich uwzględnienie oraz zinterpretowanie na potrzeby rekonstruowanej normy prawnej bądź przyjęcie już istniejącego oraz ukształtowanego w orzecznictwie sposobu rozumienia unijnych przepisów.

PODSUMOWANIE

Zarysowana problematyka związana z wprowadzoną definicją legalną „instytucji zarządzającej” ujawnia szereg uwarunkowań, które mogą mieć doniosłe konsekwencje praktyczne. Niektóre z nich zostały rozwiązane w sposób ewolucyjny przez krajowego ustawodawcę. Pierwotnie największym problemem było wprowadzenie w prawie krajowym własnych definicji legalnych pojęcia „instytucji zarządzającej”, mimo że funkcjonowały one już wcześniej w unijnym prawie pochodnym. Takie rozwiązanie powodowało, że w systemie prawnym pierwotnie funkcjonowały dwie definicje legalne „instytucji zarządzającej” – jedna

⁸⁰ W przypadku interpretacji definicji legalnej „nieprawidłowości”, zawartej w art. 98 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006, możliwe i zarazem bardzo pomocne było uwzględnienie interpretacji pojęcia „nieprawidłowości” wprowadzonego rozporządzeniem Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz.Urz. UE L 312/1, 23.12.1995; polskie wydanie specjalne, rozdział 1, t. 1, s. 340–343), które było przedmiotem orzekania w wyroku TS z dnia 21 grudnia 2011 r. w sprawie C-465/10 *Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration v. Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre*, EU:C:2011:867. Por. Opinia Rzecznika Generalnego Eleanor Sharpston przedstawiona w dniu 15 września 2011 r. w sprawie C-465/10 *Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales v. Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre*, ECLI:EU:C:2011:596.

⁸¹ Podobnie analizowano definicję legalną „podmiotu gospodarczego”, wprowadzoną na mocy art. 7 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 2988/95, który wskazywał, że podmiotem gospodarczym była osoba fizyczna, osoba prawna i inna jednostka posiadająca zdolność prawną na mocy prawa krajowego, która popełniła nieprawidłowość, albo osoba, na której ciążył obowiązek poniesienia odpowiedzialności za nieprawidłowość lub obowiązek zapobieżenia jej.

sformułowana w prawie unijnym, a druga w prawie krajowym. Taka sytuacja nie była sporna z uwagi na pokrywające się w znacznym stopniu zakresy zastosowania. W istocie nie były one jednak identyczne, a tym samym istniał problem ich innej interpretacji według zasad wykładni prawa unijnego oraz zasad wykładni prawa krajowego. Takie rozwiązanie nie było też w pełni poprawne z uwagi na pierwszeństwo stosowania prawa unijnego pochodnego przyjętego w przepisach prawa powszechnie obowiązującego na terenie wszystkich państw członkowskich, a są nim unijne rozporządzenia. Krajowy ustawodawca w kolejnych regulacjach krajowych wprowadził definicję legalną „instytucji zarządzającej” o charakterze odsyłającym do konkretnych przepisów unijnego rozporządzenia. To z kolei związało kwestię stosowania legalnej definicji „instytucji zarządzającej” z zasadami interpretacji prawa unijnego. W sposób oczywisty definicje legalne podlegały interpretacji z uwzględnieniem w znacznie większym stopniu wykładni funkcjonalnej i systemowej niż w przypadku definicji legalnych sformułowanych w prawie krajowym. Jednocześnie należało uwzględnić, że definicja legalna sformułowana bezpośrednio w przepisach odesłania nie była wyczerpująca w tym sensie, że pomocniczo do określenia jej zakresu miały zastosowanie również inne przepisy unijnego prawa pochodnego, które odnosiły się do „instytucji zarządzającej”.

Ujmując proces interpretacji definicji legalnej szerzej, należało też zwrócić uwagę na potrzebę wykładni poszczególnych zwrotów, które się na nią składają. To z kolei wiąże się z odkodowaniem jak największej liczby normatywnych części składowych definicji legalnej. W istocie mogły one wymagać posiłkowego uwzględnienia różnych regulacji prawnych zawartych w tym samym akcie prawnym, tj. zarówno przepisów, jak i preambuły rozporządzenia definiującego instytucję zarządzającą. Niekiedy mogło to wymagać uwzględnienia różnych uregulowań zawartych także w innych aktach normatywnych tej samej gałęzi prawa, a czasami nawet regulacji o charakterze uniwersalnym dla całego unijnego systemu prawnego, takich jak np. uregulowania traktatowe.

Dotychczasowe rozwiązania wskazują na rosnącą rolę prawa unijnego, które znajduje bezpośrednie zastosowanie w procesie dystrybucji funduszy unijnych. Poczynione w ten sposób spostrzeżenia mogą znaleźć zastosowanie w obecnym okresie programowania unijnego budżetu, w którym partycypuje również Polska. Krajowy ustawodawca przyjął bowiem rozwiązania ustawowe, które stanowią podstawy prawne wydatkowania funduszy unijnych⁸². Co istotne, ponownie

⁸² Ustawa z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027 (Dz.U. 2022, poz. 1079).

w prawie krajowym wprowadzono definicję legalną „instytucji zarządzającej” zawierającą odesłanie do bezpośrednio obowiązujących przepisów unijnych⁸³.

BIBLIOGRAFIA

LITERATURA

- Barcz J., Grzelak A., Kapko M., Siwek A., *Wytyczne polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej. Zapewnienie efektywności prawa Unii Europejskiej w polskim prawie krajowym*, Warszawa 2009.
- Bartoszewicz M., *Definicje legalne w świetle zasady określoności prawa*, [w:] *Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018.
- Biernat S., *Czego uczyć pytania prejudycjalne sądów administracyjnych*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2021, vol. 7, DOI: <https://doi.org/10.4467/24497800RAP.21.006.14822>
- Biernat S., *Zasada pierwszeństwa prawa unijnego po Traktacie z Lizbony*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2011, vol. 25.
- Brodecki Z., Koncewicz T.T., *Wspólnotowa rozumność w Trybunale Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich*, [w:] *Rozumność rozumowań prawniczych*, red. R. Wyrzykowski, Warszawa 2008.
- Brysiewicz K., *Zasady odpowiedzialności beneficjentów za nieprawidłowości w realizacji projektów współfinansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2007–2013*, „Monitor Prawniczy” 2014, nr 4.
- Brzeziński B., *Podstawy wykładni prawa podatkowego*, Gdańsk 2008.
- Chauvin T., Stawecki T., Winczorek P., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2017.
- Dąbrowska P., *Skutki orzeczenia wstępnego Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, Warszawa 2004.
- Doczekalska A., *Interpretacja wielojęzycznego prawa Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2006, nr 5.
- Doczekalska A., Jaśkiewicz J., *Wykładnia aktów wielojęzycznego prawa pochodnego Unii Europejskiej przez polskie sądy administracyjne*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2014, nr 5.
- Gregorowicz J., *Definicje w prawie i nauce prawa*, Łódź 1962.
- Gregorowicz J., *O nienormatywnym charakterze definicji legalnych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego. Seria I: Nauki Humanistyczno-Społeczne” 1957, z. 7.
- Grzeszczak R., *Zasady bezpośredniego stosowania i skutku bezpośredniego, skutku pośredniego oraz pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo administracyjne Unii Europejskiej*, red. R. Grzeszczak, A. Szczerba-Zawadzka, Warszawa 2016.
- Kalisz A., *Reguły systemowe wykładni prawa UE*, [w:] *System Prawa Unii Europejskiej*, t. 3: *Wykładnia prawa Unii Europejskiej*, red. L. Leszczyński, Warszawa 2019.
- Karpus K., *Zasady stosowania prawa unijnego w działaniach polskich organów administracji publicznej*, „Annales UMCS sectio G (Ius)” 2017, vol. 64(2), DOI: <https://doi.org/10.17951/g.2017.64.2.147>
- Karwatowicz G., Odachowski J., *Definicja legalna „nieprawidłowości” w kontekście funduszy strukturalnych*, „Kontrola Państwowa” 2009, nr 4.

⁸³ Zgodnie z art. 2 pkt 12 ustawy o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027 użyte w ustawie określenie „instytucja zarządzająca” oznacza instytucję zarządzającą, o której mowa w art. 71 rozporządzenia ogólnego lub w art. 46 rozporządzenia Interreg.

- Kaszubski M., *Dochodzenie roszczeń opartych na prawie wspólnotowym a autonomia proceduralna państw członkowskich – przegląd orzecznictwa*, „Studia Prawno-Europejskie” 2004, vol. 7.
- Koncewicz T.T., *Jak interpretować prawo europejskie?*, „Palestra” 2014, nr 5–6.
- Koszowski M., *Dwa modele wykładni prounijnej*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2012, vol. 18.
- Krukowski J., *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Lublin 2002.
- Lande J., *Nauka o normie prawnej*, „Annales UMCS sectio G (Ius)” 1956, vol. 3(1).
- Lang J.T., *The Duties of National Courts under Community Constitutional Law*, “European Law Review” 1997, vol. 22.
- Leszczyński L., *O charakterze dyrektyw wykładni prawa*, „Państwo i Prawo” 2007, z. 3.
- Łacny J., *Korekty finansowe nakładane na instytucje zamawiające za naruszenia prawa zamówień publicznych. Glosa do wyroku TS: z dnia 26 maja 2016 r., C-260/14 i C-261/14 oraz z dnia 14 lipca 2016 r., C-406/14*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2017, nr 9.
- 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:] *New Challenges for International Organizations*, eds. B. Mikołajczyk, J. Nowakowska-Małusecka, Katowice 2016.
- Łuczak K., *Wybrane zagadnienia prounijnej wykładni prawa administracyjnego*, [w:] *Wykładnia i stosowanie prawa administracyjnego*, red. D.R. Kijowski, J. Radwanowicz-Wanczewska, M. Wincenciak, Warszawa 2012.
- Łukańko B., *Pytanie prejudycjalne w sprawie sądownoadministracyjnej*, „Studia Prawnoustrojowe” 2020, nr 50, DOI: <https://doi.org/10.31648/sp.6043>
- Masternak-Kubiak M., *Stosowanie prawa wspólnotowego (Unii Europejskiej) przez sądy polskie*, [w:] *Standardy konstytucyjne a problemy władzy sądowniczej i samorządu terytorialnego. Konferencja naukowa, Szczecin, 1 października 2007 r.*, Szczecin 2008.
- Masternak-Kubiak M., *Zasada autonomii prawa wspólnotowego i praktyka jej stosowania w Polsce*, [w:] *Stosowanie prawa międzynarodowego i wspólnotowego w wewnętrznym porządku prawnym Francji i Polski*, Warszawa 2007.
- Miąsik D., *Instytucja pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości w praktyce Sądu Najwyższego RP*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, nr 1, DOI: <https://doi.org/10.14746/rpeis.2020.82.1.1>
- Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010.
- Nowacka E.J., *Prawnoustrojowe podstawy i kierunki polityki regionalnej Unii Europejskiej i Polski*, [w:] *Legal Problems of Regionalisation in Europe*, eds. K. Nowacki, R. Russano, Wrocław 2008.
- Poździk R., *Zasady wdrażania funduszy unijnych w latach 2014–2020*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, nr 12.
- Radosławski R., *Niespójność wersji językowych aktu prawa UE jako podstawa do wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym*, „Roczniki Administracji Publicznej” 2021, vol. 7, DOI: <https://doi.org/10.4467/24497800RAP.21.010.14826>
- Schneider H., *Gesetzgebung: Ein Lehr- und Handbuch*, Heidelberg 2002.
- Sobczak J., *Zarząd województwa jako organ realizujący politykę rozwoju regionalnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2016, nr 4(32), DOI: <https://doi.org/10.15804/ppk.2016.04.12>
- Szuniewicz M., *Interpretacja prawa wspólnotowego – metody i moc wiążąca wykładni ETS*, „Studia Prawnicze” 2006, nr 1.
- Tridimas T., *The General Principles of EU Law*, Oxford 2006.
- Wąsek-Wiaderek M., *Samodzielność jurysdykcyjna sądu karnego wobec kompetencji Trybunału Konstytucyjnego i trybunałów europejskich*, Lublin 2012.
- Wilkołek A., *Wykładnia prounijna w orzecznictwie sądów polskich*, [w:] *Wykładnia prawa – aspekty teoretyczne i praktyczne*, red. J. Potrzeszcz, B. Liżewski, Lublin 2019.

- Winter J.A., *Direct Applicability and Direct Effect: Two Distinct and Different Concepts in Community Law*, “Common Market Law Review” 1972, vol. 9(4), DOI: <https://doi.org/10.54648/COLA1972035>
- Wilbrandt-Gotowicz M., *Instytucja pytań prawnych w sprawach sądownoadministracyjnych*, Warszawa 2010.
- Wróbel A., *Pytania prawne sądów państw członkowskich do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, [w:] *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, red. A. Wróbel, t. 1, Warszawa 2010.
- Wróblewski J., *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988.
- Zawidzka-Łojek A., *Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich*, [w:] *Instytucje i porządek prawny Unii Europejskiej*, red. A. Zawidzka-Łojek, A. Łazowski, Warszawa 2013.
- Zieliński M., *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2002.

AKTY PRAWNE

- Regulamin postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości z dnia 25 września 2012 r. (Dz.Urz. UE L 265/1, 29.09.2012).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna” (Dz.Urz. UE L 347/259, 20.12.2013).
- 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 347/320, 20.12.2013).
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1164/1994 z dnia 16 maja 1994 r. ustanawiające Fundusz Spójności (Dz.Urz. WE L 130, 25.05.1994; Dz.Urz. WE L 161, 26.06.1999; Dz.Urz. UE polskie wydanie specjalne, rozdział 14, t. 1, s. 9).
- Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz.Urz. UE L 312/1, 23.12.1995; polskie wydanie specjalne, rozdział 1, t. 1, s. 340–343).
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiające przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych (Dz.Urz. WE L 161, 26.06.1999; Dz.Urz. WE L 198, 21.07.2001; Dz.Urz. WE L 158, 27.06.2003; Dz.Urz. UE polskie wydanie specjalne, rozdział 14, t. 1, s. 31).
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz.Urz. UE L 210/25, 31.07.2006).
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz.U. 2004, nr 116, poz. 1206).
- Ustawa z dnia 13 lipca 2006 r. o zmianie ustawy o Narodowym Planie Rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2006, nr 149, poz. 1074).
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (t.j. Dz.U. 2006, nr 227, poz. 1658).
- Ustawa z dnia 29 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz ustawy o finansach publicznych (Dz.U. 2007, nr 140, poz. 984).
- Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (t.j. Dz.U. 2020, poz. 818).

Ustawa z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027 (Dz.U. 2022, poz. 1079).

ORZECZNICTWO

- Opinia Rzecznika Generalnego Eleanor Sharpston przedstawiona w dniu 15 września 2011 r. w sprawie C-465/10 *Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales v. Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre*, ECLI:EU:C:2011:596.
- Postanowienie SN z dnia 14 października 2015 r., I KZP 10/15.
- Postanowienie TS z dnia 5 marca 1986 r. w sprawie 69/85 *Wünsche Handelgesellschaft GmbH & Co. v. Federal Republic of Germany*, Zb.Orz. 1986, s. 947.
- Wyrok NSA z dnia 14 sierpnia 2008 r., II FSK 678/08.
- Wyrok NSA z dnia 9 grudnia 2009 r., II FSK 1145/08.
- Wyrok NSA z dnia 1 lipca 2014 r., II FSK 1349/14.
- Wyrok NSA z dnia 23 czerwca 2015 r., II FSK 1398/13.
- Wyrok NSA z dnia 12 października 2018 r., II GSK 878/18.
- Wyrok NSA z dnia 4 marca 2021 r., III FSK 895/21.
- Wyrok NSA z dnia 20 kwietnia 2021 r., III OSK 3140/21.
- Wyrok TS z dnia 5 lutego 1963 r. w sprawie 26/62 *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v. Nederlandse administratie der belastingen*, ECLI:EU:C:1963:1.
- Wyrok TS z dnia 18 lutego 1970 r. w sprawie C-94/77 *Fratelli Zerbone SnC v. Amministrazione delle Finanze dello Stato*, Zb.Orz. 1978, s. 99.
- Wyrok TS z dnia 17 grudnia 1970 r. w sprawie 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, ECLI:EU:C:1970:114.
- Wyrok TS z dnia 24 maja 1977 r. w sprawie 107/76 *Hoffmann-La Roche AG v. Centrafarm Vertriebsgesellschaft Pharmazeutischer Erzeugnisse mbH*, ECLI:EU:C:1977:89.
- Wyrok TS z dnia 9 marca 1978 r. w sprawie 106/77 *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA*, ECLI:EU:C:1978:49.
- Wyrok TS z dnia 6 października 1982 r. w sprawie 283/81 *Srl CILFIT i Lanificio di Gavardo SpA v. Ministero della sanità*, ECLI:EU:C:1982:335.
- Wyrok TS z dnia 18 stycznia 1984 r. w sprawie 327/82 *Ekro BV Vee- en Vleeshandel v. Produktschap voor Vee en Vlees*, ECLI:EU:C:1984:11.
- Wyrok TS z dnia 11 czerwca 1987 r. w sprawie 14/86 *Pretore di Salò v. X*, ECLI:EU:C:1987:275.
- Wyrok TS z dnia 27 stycznia 1988 r. w sprawie C-349/85 *Królestwo Danii v. Komisja Wspólnot Europejskich*, ECLI:EU:C:1988:34.
- Wyrok TS z dnia 13 grudnia 1991 r. w sprawie C-158/90 *Postępowanie karne v. Mario Nijis i Transport Vanschoonbeek-Matterne NV*, ECLI:EU:C:1991:479.
- Wyrok TS z dnia 27 stycznia 2000 r. w sprawie C-164/98 *DIR International Film Srl, Nostradamus Enterprises Ltd, Union PN Srl, United International Pictures BV, United International Pictures AB, United International Pictures APS, United International Pictures A/S, United International Pictures EPE, United International Pictures OY i United International Pictures y Cia SRC v. Komisja Wspólnot Europejskich*, Rec. s. I-447, ECLI:EU:C:2000:48.
- Wyrok TS z dnia 19 września 2000 r. w sprawie C-287/98 *Wielkie Księstwo Luksemburga v. Berthe Linster, Aloyse Linster i Yvonne Linster*, ECLI:EU:C:2000:468.
- Wyrok TS z dnia 9 listopada 2000 r. w sprawie C-357/98 *The Queen v. Secretary of State for the Home Department, ex parte Nana Yaa Konadu Yiadom*, Zb.Orz. 2000 I-09265, ECLI:EU:C:2000:604.
- Wyrok TS z dnia 4 czerwca 2002 r. w sprawie C-99/00 *Postępowanie karne v. Kenny Roland Lyckeskog*, Zb.Orz. 2002 I-04839, ECLI:EU:C:2002:329.
- Wyrok TS z dnia 1 kwietnia 2004 r. w sprawie C-389/02 *Deutsche See-Bestattungs-Genossenschaft eG v. Hauptzollamt Kiel*, Zb.Orz. 2004 I-03537, ECLI:EU:C:2004:214.

- Wyrok TS z dnia 17 marca 2005 r. w sprawie C-170/03 *Staatssecretaris van Financiën v. J.H.M. Feron*, Zb.Orz. 2005 I-02299, ECLI:EU:C:2005:176.
- Wyrok TS z dnia 1 marca 2007 r. w sprawie C-391/05 *Jan De Nul NV v. Hauptzollamt Oldenburg*, Zb.Orz. 2007 I-01793, ECLI:EU:C:2007:126.
- Wyrok TS z dnia 2 kwietnia 2009 r. w sprawie C-523/07 *A*, ECLI:EU:C:2009:225.
- Wyrok TS z dnia 16 lipca 2009 r. w sprawie C-168/08 *Laszlo Hadadi (Hadady) v. Csilla Marta Mesko, żona Hadadi (Hadady)*, ECLI:EU:C:2009:474.
- Wyrok TS z dnia 5 października 2010 r. w sprawie C-173/09 *Georgi Ivanov Elchinov v. Natsionalna zdravnoosiguritelna kasa*, Zb.Orz. 2010, s. I-8889 ECLI:EU:C:2010:581.
- Wyrok TS z dnia 10 listopada 2011 r. w sprawie C-505/10 *Partrederiet Sea Fighter v. Skatteministeriet*, Zb.Orz. 2011 I-11089, ECLI:EU:C:2011:725.
- Wyrok TS z dnia 1 grudnia 2011 r. w sprawie C-79/10 *Systeme Helmholtz GmbH v. Hauptzollamt Nürnberg*, Zb.Orz. 2011 I-12511, ECLI:EU:C:2011:79.
- Wyrok TS z dnia 21 grudnia 2011 r. w sprawie C-465/10 *Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration v. Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre*, EU:C:2011:867.
- Wyrok TS z dnia 22 marca 2012 r. w sprawie C-190/10 *Génesis Seguros Generales Sociedad Anónima de Seguros y Reaseguros (GENESIS) v. Boys Toys SA, Administración del Estado*, ECLI:EU:C:2012:157.
- Wyrok TS z dnia 19 lipca 2012 r. w sprawie C-376/11 *Pte Optiek SPRL v. Bureau Gevers SA i European Registry for Internet Domains ASBL*, ECLI:EU:C:2012:502.
- Wyrok TS z dnia 6 września 2012 r. w sprawie C-487/11 *Laimonis Treimanis v. Valsts ieņēmumu dienests*, ECLI:EU:C:2012:556.
- Wyrok TS z dnia 13 października 2016 r. w sprawie C-294/15 *Edyta Mikołajczyk v. Marie Louise Czarnecka i Stefan Czarnecki*, ECLI:EU:C:2016:772.
- Wyrok TS z dnia 16 listopada 2017 r. w sprawie C-308/16 *Kozuba Premium Selection sp. z o.o. v. Dyrektor Izby Skarbowej w Warszawie*, ECLI:EU:C:2017:869.
- Wyrok TS z dnia 11 czerwca 2020 r. w sprawie C-19/19 *État belge v. Pantochim SA, w likwidacji*, ECLI:EU:C:2020:456.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 marca 2020 r., IV SA/Wa 1248/19.

ABSTRACT

Cohesion policy is one of the key areas coordinated by the European Union, taking into account the conditions of all Member States. In addition to the generally applicable EU rules of a framework nature, in the same area, the Member States are entitled to adopt their own national rules of a complementary nature. Both legal systems contain legal definitions of “managing authority”. In this respect, Polish national regulations contain legal definitions that directly refer to EU regulations. Such a construction seems to be correct according to the legislation rules. The consequence of such a situation is the need to take into account the specificity of EU law both by national administrative bodies and by courts. In particular, it is necessary to take into account the direct effectiveness of the provisions of the EU regulation, which can be applied in all Member States without implementation. In such systemic circumstances, the purpose of this article is to present the rules that should be followed when applying the legal definition of the “managing authority” responsible for the distribution of European funds. In this regard, the use of the legal-dogmatic method was adopted as appropriate for the analysis of the provisions, jurisprudence and literature.

Keywords: legal definitions; cohesion policy; managing authority; EU law; Polish national regulations

ABSTRAKT

Polityka spójności jest jednym z kluczowych obszarów koordynowanych przez Unię Europejską z uwzględnieniem uwarunkowań wszystkich państw członkowskich. Oprócz powszechnie obowiązujących przepisów unijnych o charakterze ramowym, w tym samym obszarze państwa członkowskie pozostały upoważnione do przyjmowania własnych uregulowań krajowych o charakterze komplementarnym. W obu systemach prawnych zawarte zostały definicje legalne „instytucji zarządzającej”. Polskie przepisy krajowe w tym zakresie zawierają definicje legalne, które bezpośrednio odsyłają do przepisów unijnych. Pod względem legislacyjnym taka konstrukcja wydaje się poprawna. Konsekwencją takiej sytuacji jest konieczność uwzględnienia zarówno przez krajowe organy administracji, jak i przez sądy specyfiki prawa unijnego. W szczególności trzeba uwzględnić bezpośrednią skuteczność przepisów unijnego rozporządzenia, które bez implementacji może być stosowane we wszystkich państwach członkowskich. W takich uwarunkowaniach systemowych celem niniejszego artykułu pozostaje przybliżenie reguł, jakimi należało się kierować, stosując definicję legalną „instytucji zarządzającej” odpowiedzialnej za dystrybucję środków europejskich. W tym względzie za właściwe dla przeprowadzonej analizy przepisów oraz orzecznictwa i literatury przyjęto posłużenie się metodą prawną-dogmatyczną.

Słowa kluczowe: definicje legalne; polityka spójności; instytucja zarządzająca; prawo unijne; przepisy krajowe