



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

Ekspertyza prawna została sporządzona przez:

**Adw. Patryka Dykasa**

**LEGAL BRAND Kancelaria Adwokacka Adwokat Patryk Dykas**

**[www.legalbrand.pl](http://www.legalbrand.pl)**

**Warszawa, 30 kwietnia 2024 roku**



Pomoc Techniczna  
dla Funduszy Europejskich



Rzeczpospolita  
Polska

Dofinansowane przez  
Unię Europejską



## Spis treści

I. WPROWADZENIE .....	2
1. Przedmiot ekspertyzy i jej uzasadnienie .....	2
2. Cel ekspertyzy .....	2
3. Zakres ekspertyzy .....	3
II. AKT PRAWNE .....	5
III. ANALIZA PRAWNA .....	7
1. CHARAKTER PRAWNY UMOWY O DOFINANSOWANIE .....	7
2. ZASADA SWOBODY UMÓW .....	13
3. ZASADA RÓWNOŚCI STRON .....	15
4. SKUTKI PRAWNE NARUSZENIA ZASADY RÓWNOŚCI STRON W ŚWIETLE PRZEPISÓW PRAWA CYWILNEGO .....	20
5. NIERÓWNOŚĆ STRON I POZYCJA INSTYTUCJI FINASUJĄCEJ W PRZYPADKU DECYZJI O ZWROCIE DOFINANSOWANIA .....	21
IV. ANALIZA WYBRANYCH POSTANOWIEŃ UMÓW .....	25
V. WNIOSKI I REKOMENDACJE .....	27
VI. ZASTRZEŻENIA PRAWNE .....	34

### ZAŁĄCZNIKI:

#### **ZAŁĄCZNIK NR 1 DO EKSPERTYZY PRAWNEJ**

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



## I. WPROWADZENIE

### 1. Przedmiot ekspertyzy i jej uzasadnienie

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

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

Przygotowanie ekspertyzy związane jest z otrzymywanymi w poprzedniej perspektywie od niektórych beneficjentów sygnałami dotyczącymi, ich zdaniem, nadmiernego uprzywilejowania dotaciodawcy podczas realizacji umowy, w tym zaopatrzenia go w nadmierne uprawnienia<sup>1</sup>.

### 2. Cel ekspertyzy

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

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

1. nakładające na beneficjenta dodatkowe (poza realizacją projektu) obowiązki i na ile są one konieczne (np. konieczność zorganizowania dodatkowych wydarzeń bez zapewnienia środków);

---

<sup>1</sup> W świetle powyższego na uwagę zasługuje Stanowisko organizacji społeczeństwa obywatelskiego do projektu ustawy o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027 datowane na dzień 1 grudnia 2021 roku dostępne pod adresem <https://ofop.eu/stanowisko-organizacji-spoeczenstwa-obywatelskiego-do-projektu-ustawy-o-zasadach-realizacji-zadan-finansowanych-ze-srodkow-europejskich-w-perspektywie-finansowej-2021-2027/>



2. przerzucające wyłącznie na beneficjenta konsekwencje za niezrealizowanie zadania lub częściowe niezrealizowanie zadania bez względu na przyczyny (w tym np. brak możliwości refundacji poniesionych w takiej sytuacji wydatków, nadmierne kary umowne, konieczność wypełnienia nowych zobowiązań prawno-formalnych, które pojawiły się w trakcie realizacji projektu i poniesienia związanych z tym kosztów);

3. zrzucające całe ryzyko finansowe (np. przy opóźnieniach przekazywania środków lub opóźnieniach przy zmianie umowy, niemożności zrealizowania umowy ze względu na wystąpienie siły wyższej) na beneficjenta;

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

Ekspertyza ma za zadanie również:

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

### 3. Zakres ekspertyzy

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

Programy poddane analizie:



Pomoc Techniczna  
dla Funduszy Europejskich



Rzeczpospolita  
Polska

Dofinansowane przez  
Unię Europejską



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

**Pytania w ramach pogłębionej analizy:**

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

---

<sup>2</sup> Szczegółowa lista umów o dofinansowanie poddanych analizie, wskazana przez Zamawiającego w niniejszej ekspertyzie, została wymieniona w pkt. IV niniejszej ekspertyzy.



## II. AKT PRAWNE

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

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



- 9) **Rozporządzenie w sprawie zaliczek** – rozporządzenie Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 21 września 2022 r. w sprawie zaliczek w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich (Dz.U. 2022 poz. 2055);
- 10) **Wytyczne dotyczące kwalifikowalności** – Wytyczne dotyczące kwalifikowalności wydatków na lata 2021-2027;
- 11) **Wytyczne dotyczące realizacji zasady partnerstwa** - Wytyczne dotyczące realizacji zasady partnerstwa na lata 2021-2027.



### III. ANALIZA PRAWNA

#### 1. CHARAKTER PRAWNY UMOWY O DOFINANSOWANIE

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





o finansach publicznych, zawarte między właściwą instytucją a wnioskodawcą, którego projekt został wybrany do dofinansowania,

- c) umowę lub porozumienie zawarte między właściwą instytucją a wnioskodawcą, którego projekt został wybrany do dofinansowania w ramach programu Interreg.

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

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

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



pobranych w nadmiernej wysokości lub w sposób nienależny.

Doktryna wskazuje, że każda z umów zawieranych zgodnie z podstawami prawnymi wymienionymi w ust. 1 powinna zawierać najważniejsze, obligatoryjne elementy, wskazane w dziewięciu punktach ust. 2, i to niezależnie od ustawowej podstawy prawnej<sup>3</sup>. Można je zatem uznać za swoiste **elementy przedmiotowo istotne** (*essentialia negotii*) Umowy o dofinansowanie. Z uwagi na fakt, że ustawodawca posłużył się pojęciem „w szczególności” dla wyliczenia elementów, z jakich powinna składać się umowa o dofinansowanie projektu, należy uznać, że nie jest to katalog zamknięty, a zatem w umowie takiej mogą znaleźć się także i inne elementy<sup>4</sup>.

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

<sup>3</sup> Ofiarski Zbigniew (red.), Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, SIP LEX

<sup>4</sup> Dzwonkowski Henryk (red.), Gołębiowski Grzegorz (red.), Ustawa o finansach publicznych. Komentarz prawno-finansowy, Wyd. Sejmowe 2014, SIP LEX



przemawiających za uznaniem Umowy o dofinansowanie jako umowy cywilnoprawnej.

**6) [Niejednolity charakter stosunku]** W doktrynie wskazuje się na niejednoznaczny charakter Umów o dofinansowanie projektu<sup>5</sup>. Wyróżnia się nawet trzy typy (podejścia) traktujące przedmiot tej umowy, czyli realizację przez Beneficjenta projektu, który ma osiągnąć cele publiczne jako stosunku:

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

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

**7) [Umowa administracyjna / umowa publicznoprawna]** Nie ulega wątpliwości, że elementy Umowy o dofinansowanie zostały opisane w aktach prawnych z zakresu prawa publicznego. W prawie polskim nie uregulowano szczegółowo czym jest umowa administracyjna, ale nie wyklucza się stosowania jej przez organy publiczne<sup>6</sup>. W doktrynie prawa dopuszcza się stosowanie form właściwych dla stosunków cywilnoprawnych (przykładowo: umów, porozumień) do czynności organów administracji publicznej, które są związane z udzielaniem dofinansowania podmiotom prywatnym. Sytuacje te prowadzą do wzajemnego przenikania się elementów administracyjnych i cywilnoprawnych<sup>7</sup>. W polskim systemie prawnym brak jest jednak regulacji, które określałyby lub definiowały pojęcie „umowy administracyjnej”. Niezależnie od istniejących koncepcji mających na celu próbę uznawania Umowy o dofinansowanie jako umowy administracyjnej, podzielam poglądy większości, które w mojej ocenie uznają Umowę o dofinansowanie jako specyficzny rodzaj umowy cywilnoprawnej<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> R. Poździk, Ocena i wybór projektów do dofinansowania z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013, str. 198 i n., zob. także na gruncie umów zawieranych przez PARP: P. Sancewicz, Umowa o dofinansowanie jako szczególny typ umowy stosowanej przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości w postępowaniu w sprawie udzielenia wsparcia w świetle koncepcji umowy administracyjnej w polskiej i niemieckiej doktrynie prawa. Studium przypadku, Zeszyty Prawnicze 20.3/2020, s. 169-203

<sup>6</sup> R. Poździk, Ocena i wybór projektów ..., str. 203

<sup>7</sup> Ibidem, str.199

<sup>8</sup> M. Perkowski, R. Poździk, Ustawa o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027. Komentarz, Warszawa 2023, str. 84; G. Koziół, Umowa o dofinansowanie



**8) [Umowa cywilnoprawna]** W prawie cywilnym uznaje się, że umowa jest najczęściej spotykanym zdarzeniem prawnym - czynnością prawną zmierzającą do wywołania określonego skutku prawnego, a tym samym najczęściej występującym w praktyce źródłem zobowiązań. Przyjmuje się powszechnie, że umowa obejmuje zgodny zamiar stron doprowadzenia do powstania, zmiany lub ustania skutków prawnych<sup>9</sup>. Nie ulega zatem wątpliwości, że Umowa o dofinansowanie stanowi dwustronną czynność prawną. Umowa o dofinansowanie nie została uregulowana w części szczególnej kodeksu cywilnego, należy ją zatem zakwalifikować jako pozakodeksową umowę nienazwaną<sup>10</sup>.

Aktualnie w doktrynie wskazuje się w miarę jednoznacznie, że Umowa o dofinansowanie stanowi **czynność cywilnoprawną**, której przedmiotem jest realizacja przedsięwzięć dofinansowanych ze środków publicznych. Względnie szczegółowe uregulowanie elementów umowy o dofinansowanie w przepisach prawa publicznego (tj. art. 206 ust. 2 u.f.p.) nie powoduje utraty przez nią charakteru cywilnoprawnego<sup>11</sup>. Umowa taka ma charakter umowy adhezyjnej, na co ma wpływ zarówno doprecyzowanie kształtu stosunku prawnego w przepisach prawa publicznego oraz brak wpływu Beneficjenta na określanie treści stosunku prawnego. Umowa taka nie podlega także zmianom w przypadku gdy nabór projektów odbywa się w trybie konkurencyjnym<sup>12</sup>.

Do Umowy o dofinansowanie **stosuje się przepisy kodeksu cywilnego**. Wynika to wprost z klauzul zawartych w umowach zgodnie z którymi „w sprawach nieuregulowanych stosuje się przepisy kodeksu cywilnego”. Takie odwołanie znajduje się w większości wzorów Umów o dofinansowanie stosowanych przez właściwe instytucje w perspektywie finansowej 2021-

---

przedsiębiorcy ze środków Unii Europejskiej w: Pozakodeksowe umowy handlowe (red. A. Kidyba), SIP LEX; K. Pawłowicz, Prawne formy działania administracji gospodarczej – kierunki zmian i próba oceny w: Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej (red. B. Popowska, K. Kokocińska), Poznań 2009, s.71; P. Krzykowski, Specyfika sądowej kontroli decyzji w sprawach zwrotu przyznanego dofinansowania ze środków unijnych w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych w nowej perspektywie finansowej na lata 2021-2027, ZNSA 2023/3/9-24

<sup>9</sup> W. Czachórski, Zobowiązania. Zarys wykładu, Warszawa 2009, str. 117 i n.

<sup>10</sup> R. Stasikowski, Funkcja regulacyjna administracji publicznej. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego oraz nauki administracji, Bydgoszcz - Katowice 2009, str. 260

<sup>11</sup> M. Perkowski, R. Poździk, Ustawa o zasadach realizacji ..., str. 84

<sup>12</sup> Art. 51 ust. 2 w zw. z ust. 1 Ustawy wdrożeniowej



2027. W kontekście powyższego warto zwrócić uwagę na stanowisko wyrażone w wyroku Sądu Najwyższego zgodnie z którym: *Od zawartej przez strony umowy, której nie można zakwalifikować jako wyszczególnionego w ustawie typu umowy, stosuje się bezpośrednio zawarte w KC przepisy ogólne, dotyczące umów oraz w drodze analogii przepisy regulujące umowę nazwaną, do której umowa nienazwana jest najbardziej zbliżona charakterem prawnym.*<sup>13</sup>

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

Zasadą jest, że roszczenia z tytułu umów o dofinansowanie rozstrzygane są przez sądy powszechne. Nie dotyczy to naturalnie “roszczeń” instytucji o zwrot dofinansowania w szczegółowo określonym trybie administracyjnym opisanym w art. 207 u.f.p. - dla których właściwy tryb to postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne<sup>14</sup>.

W literaturze wskazuje się, że w ramach [...] procesu związanego z dofinansowaniem projektów z funduszy strukturalnych i funduszu spójności mogą pojawić się zarówno sprawy sądowo - administracyjne, jak i cywilne. W pierwszym przypadku sprawy przed sądami administracyjnymi dotyczą weryfikacji legalności oceny wniosku o dofinansowanie oraz prawidłowości decyzji instytucji o zwrocie dotacji. Natomiast przekazanie beneficjentowi dofinansowania następuje w wyniku zawarcia umowy cywilnoprawnej. Dlatego do oceny zasadności roszczeń związanych z realizacją umowy o dofinansowanie właściwe będą sądy powszechne. W tym celu strony muszą odwołać się do treści tej umowy oraz przepisów obowiązujących w ramach danej perspektywy finansowej. (...) Oba etapy związane z przyznaniem i przekazaniem dofinansowania projektu nie mają charakteru

<sup>13</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z 13.12.2012 r., V CSK 30/12

<sup>14</sup> Problem dominującej pozycji strony publicznej w przypadku roszczeń finansowych wobec beneficjenta został przedstawiony w pkt. III. 5 niniejszej ekspertyzy.



administracyjnego, lecz cywilnoprawny. (...) Zasadność roszczeń wynikających z umowy o dofinansowanie powinna być rozpoznawana przez sądy powszechne<sup>15</sup>. Ewentualne następcze postępowanie cywilne (prowadzone już po władczym rozstrzygnięciu projektu) może dotyczyć generalnie trzech kwestii rodzajowych: po pierwsze, nawiązania umowy o dofinansowanie i sporów wynikających z potencjalnego żądania jej nawiązania (po pozytywnym przejściu etapu/etapów oceny projektu); po drugie, kwestii związanych z żądaniem odszkodowania, jeżeli w wyniku błędnej oceny projektu wyrządzona została beneficjentowi szkoda; po trzecie, sporów wynikających z prawidłowego wykonania projektu. Kwestie te nie są uregulowane wprost w żadnych przepisach prawa, należy je wywodzić z poszczególnych instytucji prawa cywilnego, np. określających zasady odpowiedzialności odszkodowawczej czy kontraktowej<sup>16</sup>.

G. Kozieł podkreśla, że brak właściwości sądów administracyjnych w zakresie sporów z umów o dofinansowanie wyraźnie przesądza o nieadministracyjnym charakterze umowy i wskazuje na jej szczególną oraz specyficzną cywilnoprawną naturę<sup>17</sup>.

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

## 2. ZASADA SWOBODY UMÓW

**10) [Zasada swobody umów w kodeksie cywilnym]** Stosownie do treści art. 353[1] k.c. strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść

<sup>15</sup> K. Brysiewicz Krzysztof, R. Poździk, Droga sądowa w sprawach związanych z dofinansowaniem projektów z funduszy strukturalnych i funduszu spójności, PS 2011/4/36-52, SIP LEX

<sup>16</sup> W. Sawczuk, Właściwość sądów administracyjnych i sądów powszechnych w sprawach rozdziału funduszy unijnych na przykładzie rozdziału środków w ramach polityki rozwoju, SIP LEX

<sup>17</sup> G. Kozieł, Umowa o dofinansowanie... w: Pozakodeksowe umowy handlowe (red. A. Kidyba), SIP LEX



lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Zasada swobody umów jest jedną z naczelných zasad prawa zobowiązań (prawa umów). Modelowe ujęcie zasady swobody umów polega na tym, że podmioty prawa cywilnego mają pełną swobodę co do tego, czy zawrzeć określoną umowę i zawrzeć między sobą stosunek obligacyjny, a także z kim taką umowę zawrzeć, jaką nadać umowie treść i formę<sup>18</sup>. Mówiąc wprost podmioty prawa cywilnego zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swojego uznania, byleby jego treść lub cele (tj. treść lub cele umowy) nie sprzeciwiały się:

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

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

**11) [Ograniczenia zasady swobody kontraktowej w Umowach o dofinansowanie]** Doktryna wskazuje, że w przypadku umów zawieranych przez administrację publiczną (a do takich umów należą Umowy o dofinansowanie) zakres swobody umów jest istotnie zawężony przez przepisy prawa publicznego. W takim przypadku ustawa, czyli przepis prawa o charakterze bezwzględnie obowiązującym tworzy ramy stosunku prawnego i determinuje treść danej umowy. Zakres determinacji treści danej umowy może być różny. W przypadku Umowy o dofinansowanie ustawodawca posługując się w art. 206 ust. 2 u.f.p. sformułowaniem „w szczególności” ogranicza się do wskazania elementów, które strony muszą uregulować umową, pozostawiając instytucji finansującej pewną swobodę ustalenia konkretnego kształtu wzajemnych praw i obowiązków stron umowy. Należy podzielić stanowisko R. Stasikowskiego, który twierdzi, że **zasadą winno być uregulowanie w umowach tylko tych zagadnień, które narzucane są przez odpowiednie przepisy**. Dalej jednak wskazuje, że brak uregulowania jakiegoś zagadnienia lub zawarcie uzgodnień ponad to, co przewidują przepisy ustaw, skutkowałoby nieważnością danej umowy<sup>19</sup>. Nie można również zapomnieć o tym, że Umowy o dofinansowanie mają charakter adhezyjny, co stanowi istotne ograniczenie zasady swobody umów.

<sup>18</sup> T. Filipiak, J. Mojak, M. Nazar, E. Niezbecka, Zarys prawa cywilnego, Lublin 2010, str. 307

<sup>19</sup> R. Stasikowski, Funkcja regulacyjna administracji..., str. 259



### 3. ZASADA RÓWNOŚCI STRON

12) [Znaczenie zasady równości stron w kodeksie cywilnym] Niniejsza ekspertyza ma na celu także wykazanie czy w przypadku Umów o dofinansowanie możemy mówić o **zasadzie równości stron umowy**, a w konsekwencji jakie skutki w świetle przepisów prawa ma naruszenie tej zasady. Zasada równości stron wywodzi się z zasad współżycia społecznego. Zasady współżycia społecznego są jednym z wyznaczników zasady swobody umów. Oznacza to, że **naruszenie zasady równości skutkuje naruszeniem zasad współżycia społecznego, co z kolei ma wpływ na naruszenie zasady swobody kontraktowej** - co może mieć swoje konsekwencje prawne w kontekście sporów lub roszczeń stron Umów o dofinansowanie. Nie można w tym kontekście pominąć poglądu wyrażonego przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 6 maja 2011 roku w sprawie II CSK 520/10, zgodnie z którym **wybór formy umowy stanowi sięgnięcie przez ustawodawcę po instrumenty prawa cywilnego i wskazuje na ulokowanie podmiotów zawierających ją na równorzędnych pozycjach**.

13) [Zasady współżycia społecznego w umowach] W kontekście zasad współżycia społecznego funkcjonujących w prawie zobowiązań oceniane są w szczególności takie zasady, jak zasady słuszności kontraktowej, sprawiedliwości, odpowiedniego rozłożenia ryzyk związanych z wykonaniem umowy, korzyści i ciężarów, a także szans z nią związanych. Analizując postanowienia umowy należy zatem badać czy strony **równomiernie rozłożyły swoje prawa i obowiązki**, bowiem chodzi o zapewnienie ich wzajemności i ekwiwalentności. Ukształtowanie praw i obowiązków stron umowy w sposób nieodpowiadający zasadzie słuszności kontraktowej (a tym samym równości) narusza zasady współżycia społecznego. Nieuwzględnione zostają bowiem reguły uczciwości i rzetelności, a taki kontrakt może w sposób rażąco nierównoważny kształtować wzajemne prawa i obowiązki<sup>20</sup>.

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

*Z wyrażonej w art. 353[1] k.c. zasady swobody umów wynika przyzwolenie na faktyczną nierówność stron umowy. Nieekwiwalentność sytuacji prawnej stron umowy nie wymaga, więc*

<sup>20</sup> A. Olejniczak, Kodeks cywilny, Komentarz do art. 353[1] k.c., SIP LEX





*co do zasady istnienia okoliczności, które by ją usprawiedliwiły, skoro stanowi ona wyraz woli stron.*

*Obiektywnie niekorzystna dla jednej strony treść umowy zasługiwać będzie na negatywną ocenę moralną, a w konsekwencji prowadzić do uznania umowy za sprzeczną z zasadami współżycia społecznego w sytuacji, gdy do takiego ukształtowania stosunków umownych, który jest dla niej w sposób widoczny krzywdzący, doszło przy świadomym lub tylko spowodowanym niedbalstwem, wykorzystaniu przez drugą stronę swojej silniejszej pozycji. Umowa zawarta przez stronę działającą pod presją faktycznej przewagi kontrahenta nie może być, bowiem uznana za wyraz w pełni swobodnej i rozważnie podjętej przez nią decyzji<sup>21</sup>.*

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

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

**15) [Zasada równości w umowach z podmiotami publicznymi. Sytuacja prawna beneficjentów, w tym NGO]** Doktryna prawa podkreśla, że pomimo tego, że umowa cywilnoprawna zakłada równość stron, to przepisy administracyjnego prawa publicznego stanowią podstawę do

---

<sup>21</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 marca 2008 r., IV CSK 478/07



wzmocnienia pozycji, a nawet dominacji podmiotów w relacjach stosunku zobowiązaniowego, m.in. poprzez zapewnienie im uprawnień o charakterze koordynacyjnym, nadzorującym i kontrolnym<sup>22</sup>. Nie oznacza to jednak, że podmioty publiczne powinny zakładać, że ich pozycja jest dominująca i pozwala na swobodne i dowolne narzucanie treści takiej umowy, szczególnie w przypadku beneficjentów z tzw. trzeciego sektora (organizacji pozarządowych NGO-sy), którzy jak wynika z informacji uzyskanych od Zamawiającego niniejszą ekspertyzą sygnalizują nadmierne uprzywilejowanie instytucji podczas realizacji umowy o dofinansowanie, w tym zaopatrzenie ich w nadmierne uprawnienia. Należy zwrócić uwagę, że podmioty (NGO-sy) te mają słabszą pozycję niż inni przedsiębiorcy czy podmioty prężnie działające na rynkach, i należy im się szczególna opieka i ochrona ich interesów - co pośrednio powinno leżeć także w szeroko pojmowanym interesie publicznym<sup>23</sup>.

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

Partnerstwo rozumiane jest jako wielopoziomowa, wzajemna współpraca instytucji państwa członkowskiego, IZ, IP i IW z partnerami, której celem jest sprawne i efektywne wdrażanie polityki spójności UE na jej wszystkich etapach, tj. programowania, wdrażania, monitorowania i ewaluacji, o której mowa w art. 8 Rozporządzenia ogólnego. Jednym z celów partnerstwa jest uproszczenie procedur administracyjnych i zmniejszenie obciążeń administracyjnych, co może przyczynić się do obniżenia kosztów funkcjonowania instytucji uczestniczących w realizacji programów na lata 2021-2027<sup>24</sup>. Stąd też podkreśla się duże znaczenie partnerów społecznych, gospodarczych oraz podmiotów reprezentujących społeczeństwo obywatelskie (w tym organizacji pozarządowych).

---

<sup>22</sup> R. Stasikowski, Funkcja regulacyjna administracji..., str. 258

<sup>23</sup> Historycznie można przywołać tutaj jako przykład działania na korzyść organizacji pozarządowych - nowelizację ustawy Prawo zamówień publicznych z dnia 2 grudnia 2009 r., która uchyliła art. 3 ust. 1 pkt 6 PZP na podstawie którego organizacje pozarządowe często były zobowiązane do stosowania przepisów ustawy PZP. Wyżej wymieniona nowelizacja spowodowała, że NGO-sy nie musiały stosować tych przepisów (przejście na zasadę konkurencyjności tak jak w przypadku innych podmiotów prywatnych).

<sup>24</sup> Wytyczne dotyczące realizacji zasady partnerstwa na lata 2021-2027, str. 16



Uwzględnienie punktu widzenia tych instytucji, w szczególności w kontekście zidentyfikowanych przypadków obciążeń administracyjnych występujących w Umowach o dofinansowanie oraz postanowień naruszających w ocenie Beneficjentów zasadę równości jest istotne z punktu widzenia zasady partnerstwa i może z pewnością przyczynić się do realizacji celów partnerstwa określonych w przepisach UE oraz odpowiednich regulacjach na poziomie krajowym. W świetle powyższego należy zwrócić uwagę na pkt. 13 preambuły Rozporządzenia ogólnego, który wskazuje, że *Unia i państwa członkowskie powinny powstrzymać się od nakładania zbędnych przepisów powodujących nadmierne obciążenia administracyjne dla beneficjentów.*

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



oraz zasobami, które mają do dyspozycji<sup>25</sup>.

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

**17) [Obowiązek interpretacji postanowień umowy na korzyść beneficjentów]** Nie można również zapominać, że zgodnie z art. 51 ust. 2 pkt 3 ustawy wdrożeniowej na właściwej instytucji spoczywa obowiązek przygotowania wzoru umowy o dofinansowanie projektu, która jest elementem regulaminu wyboru projektów w trybie konkurencyjnym. W orzecznictwie podkreśla się, że instytucja zarządzająca jako podmiot dysponujący środkami publicznymi i profesjonalista w tej materii, ma obowiązek precyzyjnego sformułowania zapisów umowy, w szczególności w kontekście określenia obowiązków beneficjenta<sup>26</sup>. Powyższe ma również swoje skutki w zakresie interpretacji postanowień umownych - co może mieć swoje konsekwencje w sporach prowadzonych pomiędzy beneficjentami a właściwymi instytucjami.

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

<sup>25</sup> G. P. Kubalski, B. Skóbel, Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz, Warszawa 2020, Legalis, komentarz do art. 5

<sup>26</sup> Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 29 marca 2016 roku, I ACa 1021/15



ogólnych reguł wykładni oświadczeń woli powinny być interpretowane na niekorzyść autora tekstu wywołującego te wątpliwości (wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z 19 września 2019 r., I AGa 47/19).

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

**18) [Nieważność czynności prawnej]** Stosownie do przepisu art. 58 § 1 k.c. czynność prawna sprzeczna z ustawą albo mająca na celu obejście ustawy jest nieważna, chyba że właściwy przepis przewiduje inny skutek, w szczególności ten, iż na miejsce nieważnych postanowień czynności prawnej wchodzi odpowiednie przepisy ustawy. Z kolei § 2 tego przepisu wskazuje, że nieważna jest czynność prawna sprzeczna z zasadami współżycia społecznego. W § 3 wyżej wymienionego przepisu znajdziemy zaś regułę, zgodnie z którą jeżeli nieważnością jest dotknięta tylko część czynności prawnej, czynność pozostaje w mocy co do pozostałych części, chyba że z okoliczności wynika, iż bez postanowień dotkniętych nieważnością czynność nie zostałaby dokonana. Oznacza to, że artykuł 58 § 3 k.c. ogranicza sankcję nieważności czynności prawnej do niektórych jej postanowień, jeżeli z okoliczności wynika, że bez dotkniętych nieważnością postanowień strony i tak dokonałyby tej czynności w pozostałym zakresie<sup>27</sup>.

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

**19) [Skutki naruszenia zasady swobody umów i zasady równości]** Dlatego też postanowienia, które naruszają zasadę swobody umów, a tym samym zasadę równości stron mogą być potencjalnie uznane za niezgodne zarówno z przepisami obowiązującego prawa, jak i zasadami współżycia społecznego. Konsekwencją umieszczenia tego typu postanowień w Umowie o dofinansowanie może być ich nieważność w rozumieniu art. 58 k.c. W szczególności za naruszające zasadę swobody umów mogą zostać uznane skumulowane postanowienia umowne, które przerzucają wyłącznie na słabszą stronę umowy konsekwencje prawne za

<sup>27</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 kwietnia 2012 roku, IV CSK 449/11



niezrealizowanie zadania niezależnie od przyczyn i winy beneficjenta, zrzucające całe ryzyko finansowe na beneficjenta oraz powodujące nierówność uprawnień beneficjenta na wypadek sporu pomiędzy stronami. W praktyce wykazanie tego typu skutku w ramach procesu cywilnego może być nie lada wyzwaniem dla beneficjenta<sup>28</sup>. Dlatego też dużo bardziej efektywnym rozwiązaniem jest w ocenie sporządzającego opinię rewizja dotychczas projektowanych postanowień Umów o dofinansowanie, aby ich treść i interpretacja nie rodziły ryzyk związanych z uznaniem ich postanowień jako sprzecznych z przepisami obowiązującego prawa.

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

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

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

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

---

<sup>28</sup> Analogicznie można przywołać w tym kontekście wyroki zapadające w sporach pomiędzy zamawiającymi a wykonawcami na gruncie ustawy - Prawo zamówień publicznych. Dla przykładu warto wskazać: Wyrok KIO z dnia 14 listopada 2016 r., KIO 2039/16, wyroku Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 11 września 2008 r. I ACa 544/08, wyrok Sądu Okręgowego we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2008 r., X Ga 67/08, wyrok Sądu Okręgowego w Gdańsku z dnia 14 lipca 2011 r., sygn. akt XII Ga 314/11, które to wyroki wskazują, na niemożliwość kwestionowania umowy wyłącznie dlatego, że mogłaby ona zostać sformułowana korzystniej dla wykonawcy.



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

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

W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się ponadto, że „naruszenie przepisów prawa unijnego lub prawa krajowego dotyczącego stosowania prawa unijnego” powinno rozumieć się nie tylko uchybienie przepisom prawa powszechnie obowiązującego ustalonego na poziomie unijnym (rozporządzeń, dyrektyw) czy poziomie państwa członkowskiego (ustaw, rozporządzeń), lecz również uchybienie postanowieniom innych dokumentów nakładających na beneficjenta środków unijnych określone powinności<sup>29</sup>.

Praktyka oraz liczba spraw rozpatrywanych przez sądy administracyjne pokazuje, że decyzje dotyczące zwrotu dofinansowania i ich sądowoadministracyjna generują wiele „sporów” na

---

<sup>29</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 10 stycznia 2023 r., sygn. akt III SA/Po 635/22



linii Instytucja finansująca – Beneficjent. Wprowadzenie szczególnego trybu administracyjnego w zakresie dochodzenia zwrotu dofinansowania w przypadku wystąpienia nieprawidłowości z jednej strony daje instytucji publicznej sprawny mechanizm odzyskiwania środków, a z drugiej strony stawia Beneficjenta w gorszej sytuacji, niż w przypadku gdyby sprawy te były rozpatrywane na gruncie postępowania cywilnego. Wynika to ze specyfiki postępowania administracyjnego i roli sądów administracyjnych w zakresie kontroli sądownoadministracyjnej.

**21) [Krytyka doktryny]** Dlatego też w doktrynie szeroko krytykuje się wprowadzenie szczególnego trybu administracyjnego określonego w art. 207 Ustawy o finansach publicznych dotyczącego tzw. zobowiązania zwrotowego – mimo, że takie rozwiązanie jest dopuszczalne prawnie. Przedstawiciele doktryny wskazują, że *wszelkie roszczenia związane z Umową o dofinansowanie powinny być rozstrzygane przez sądy powszechne, włącznie z obowiązkiem zwrotu całości lub części dofinansowania ze środków unijnych*<sup>30</sup>. Jako argument wskazuje się, że fakt, że podstawę przekazania dofinansowania stanowi umowa cywilnoprawna, a wszelkie roszczenia, których źródłem jest stosunek cywilnoprawny należy rozpatrywać na drodze sądowej na gruncie postępowania cywilnego<sup>31</sup>. Podnosi się także, że dopiero po nadaniu umowie administracyjnej normatywnego kształtu w ramach polskiego systemu prawnego, taka umowa podlegałaby kontroli sądów administracyjnych w całości<sup>32</sup>.

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

<sup>30</sup> R. Poździk, Ocena i wybór projektów..., str. 206

<sup>31</sup> K. Brysiewicz, R. Poździk, Droga sądowa w sprawach..., SIP LEX

<sup>32</sup> P. Sancewicz, Umowa o dofinansowanie..., str. 178





finansującej silną pozycję w zakresie relacji z beneficjentem.



Pomoc Techniczna  
dla Funduszy Europejskich



Rzeczpospolita  
Polska

Dofinansowane przez  
Unię Europejską



#### IV. ANALIZA WYBRANYCH POSTANOWIEŃ UMÓW

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

Strona | 25

- 1) **UMOWA NR 1** - Program Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 (**FERS**)  
KPRM IP [https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/118998/Zalacznik\\_nr\\_6.docx](https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/118998/Zalacznik_nr_6.docx)
- 2) **UMOWA NR 2** - Program Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027 (**FEnIKS**)  
<https://www.feniks.gov.pl/strony/dowiedz-sie-wiecej-o-programie/pobierz-wzory-dokumentow/umowa-o-dofinansowanie-dla-sektora-srodowiska-ogolna/> (feniks.gov.pl)
- 3) **UMOWA NR 3** - Programu Fundusze Europejskie dla Dolnego Śląska 2021-2027 - Wzory dokumentów EFS+ <https://funduszeudolnoslaskie.pl/dokumenty/3273-wzory-dokumentow-efs> konkretnie [https://funduszeudolnoslaskie.pl/sites/default/files/2024-03/EFS%2B\\_UMOWA%20STANDARD%20v2%20od%2012.03.2024-1.zip](https://funduszeudolnoslaskie.pl/sites/default/files/2024-03/EFS%2B_UMOWA%20STANDARD%20v2%20od%2012.03.2024-1.zip)
- 4) **UMOWA NR 4** - Programu Fundusze Europejskie dla Kujaw i Pomorza 2021-2027  
<https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fmojregion.eu%2Frepo%2Fwp-content%2Fuploads%2Fsites%2F3%2F2023%2F12%2FWzor-umowy-o-dofinansowanie-projektu-EFS-obowiazuje-od-6-grudnia-2023-r..docx&wdOrigin=BROWSELINK>,

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

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



Pomoc Techniczna  
dla Funduszy Europejskich



Rzeczpospolita  
Polska

Dofinansowane przez  
Unię Europejską



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



## V. WNIOSKI I REKOMENDACJE

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

Strona | 27

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

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

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

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

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

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



dla rozstrzygnięcia która ze stron sporu ma rację niezbędne będzie orzeczenie sądu powszechnego. W praktyce wykazanie nieważności danego postanowienia może okazać niezwykle trudne i długie (biorąc pod uwagę czas trwania postępowań sądowych). Beneficjenci mogą bowiem napotkać na trudności z możliwością jednoznacznego wykazania sprzeczności danego postanowienia z przepisami prawa lub zasadami współżycia społecznego. **Asymetria ról umownych** stron Umowy o dofinansowanie jest bowiem wpisana w tego typu rodzaj umowy<sup>33</sup>.

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

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

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

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

---

<sup>33</sup> G. Kozieł, Umowa o dofinansowanie..., LEX



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

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

Na to nakłada się jeszcze perspektywa czasowa. Zakładam, że ewentualne zmiany legislacyjne - postulowane zresztą przez przedstawicieli doktryny, przytoczone również poniżej - będą mogły obowiązywać dopiero w nowej perspektywie finansowej. Ewentualne propozycje modyfikacji postanowień Umów o dofinansowanie - wykazane w tabeli stanowiącej **załącznik nr 1** - nie zawsze będą mogły mieć zastosowanie, bowiem mogą być one sprzeczne z obowiązującymi regulacjami. Jako, że wiele postanowień umów ma charakter uprawnień instytucji a nie obowiązków (np. kwestia wypowiedzenia) - należy przyłożyć szczególną wagę do ich stosowania przez instytucje.

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

1) Praw autorskich:

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

2) Ochrony danych osobowych:

Postuluje się w tym zakresie odwoływanie się obowiązujących przepisów prawa i nie



modyfikowanie tych zobowiązań poprzez wprowadzanie dodatkowych i nieściślych wymogów stosowania określonych obowiązków wynikających z RODO.

3) Stosowania kar umownych w umowach z wykonawcami:

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

4) Odpowiedzialności Beneficjentów:

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

5) Wypowiedzenia umów:

Mając na względzie, że postanowienia Umów o dofinansowanie poddanych wskazują także na możliwość wypowiedzenia umowy w przypadku ich naruszenia przez Beneficjenta, korzystanie z tych postanowień przez właściwe instytucje powinno następować wyłącznie w wyjątkowych sytuacjach, nie obligatoryjne, przy uwzględnieniu etapu realizacji określonego celu i negatywnych skutków związanych z wypowiedzeniem Umowy. Należy mieć na uwadze, że Umowy o finansowanie jako umowy zawarte na czas oznaczony nie powinny podlegać co do zasady rozwiązaniu za wypowiedzeniem, zaś ewentualne rozwiązanie umowy o dofinansowanie ma charakter wtórny w stosunku do dochodzeniu zwrotu wsparcia z



funduszy UE na podstawie art. 207 ust. 1 Ustawy o finansach publicznych.

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

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

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

- 1) Po pierwsze, ustawodawca krajowy - powinien rozważyć **wprowadzenie odrębnej regulacji**, która określi w sposób kompleksowy charakter i zakres umowy o dofinansowanie, a tym samym praw i obowiązków podmiotów ubiegających się o środki z UE, kładąc nacisk na zasadę równowagi stron. Prawa i obowiązki beneficjentów powinny wynikać ze źródeł prawa powszechnie obowiązującego<sup>34</sup>. W ten sposób przepisy ustaw lub aktów wykonawczych mogłyby **precyzyjnie określać prawa i obowiązki stron Umowy o dofinansowanie**, pozostawiająca względną dowolność jedynie w zakresie materii, której nie da się określić w przepisach. Takie rozwiązanie pozwoli uchylić także ewentualne wątpliwości prawne co do charakteru Umowy o dofinansowanie.

---

<sup>34</sup> Powyższe zauważył już Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 grudnia 2011 roku w sprawie P 1/11, w którym orzekł, że: Art. 5 pkt 11 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 i Nr 157, poz. 1241) przez to, że dopuszcza uregulowanie praw i obowiązków wnioskodawców w trakcie naboru projektów finansowanych z programu operacyjnego poza systemem źródeł powszechnie obowiązującego prawa, jest niezgodny z art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.





- 2) Po drugie, warto rozważyć wprowadzenie do aktu prawnego rangi ustawowej **listę “klauzul abuzywnych”** - swoistych blokerów, których stosowanie byłoby zakazane w Umowach o dofinansowanie<sup>35</sup>. Klauzule takie zakazywałyby stosowanie niekorzystnych dla Beneficjentów postanowień umownych naruszających równowagę stron umowy i nakładających na Beneficjentów nieproporcjonalne ryzyko. Przykładowo – za niedozwolone postanowienie umowne mogłoby być uznanie wyłączenia odpowiedzialności właściwej instytucji wynikające z braku dostępności środków oraz jednocześnie skutkujące przyjęciem odpowiedzialności Beneficjenta za niezrealizowanie lub nienależyte realizowanie projektu.
- 3) Po trzecie, warto dokonać **rewizji aktualnie obowiązujących wzorów umów i je uprościć oraz ujednoczyć**, przynajmniej w ramach poszczególnych programów. Istnieje bowiem zbyt duża rozbieżność pomiędzy wzorami umów i ich niespójność. Dobrym rozwiązaniem byłoby także przyjęcie, że umowa powinna zawierać niezbędne minimum (elementy obligatoryjne), bez wprowadzania do niej elementów fakultatywnych nakładających na słabszą stronę stosunku prawnego dodatkowe obowiązki i obciążenia administracyjne. Warto, aby postanowienia Umów o dofinansowanie nie bazowało na treściach stanowiących prawo powielaczowe, a w szczególności nie wiązały stron w odwołaniu się do takich źródeł prawa. Beneficjenci powinni mieć bowiem świadomość tego, które z postanowień umów stanowią powszechnie obowiązujące przepisy prawa a które jedynie rekomendacje, zalecenia lub powielenie przepisów znajdujących się w aktach nienormatywnych.
- 4) Po czwarte, *last but not least*, warto rozważyć, czy w przypadku **beneficjentów z tzw. trzeciego sektora** (organizacji pozarządowych i innych podmiotów prowadzących działalność pożytku społecznego) nie można by było określić **ramowego wzoru umowy o dofinansowanie**, który odpowiadałby pozycji tych podmiotów i roli jaką pełnią w życiu społeczno-gospodarczym<sup>36</sup>. Naturalnie kwestia uprzywilejowania takich podmiotów względem innych podmiotów korzystających ze środków UE powinna być przedmiotem odrębnej analizy prawnej, bowiem

---

<sup>35</sup> Takie novum zostało wprowadzone do art. 433 ustawy - Prawo zamówień publicznych. Naturalnie stosuje się je do innych relacji (relacji pomiędzy zamawiającym a wykonawcą).

<sup>36</sup> Jako przykład per analogiam należy wskazać Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 27 grudnia 2005 roku ustalające ramowy wzór umowy o wykonanie zadania publicznego przez organizacje pozarządowe i inne organizacje prowadzące działalność pożytku publicznego oraz jednostki organizacyjne podległe organom administracji publicznej lub przez nie nadzorowane. Przykład za: R. Stasikowski, Funkcja regulacyjna administracji..., str. 259.



może naruszać zasadę równego traktowania beneficjentów środków publicznych.



Pomoc Techniczna  
dla Funduszy Europejskich



Rzeczpospolita  
Polska

Dofinansowane przez  
Unię Europejską



## VI. ZASTRZEŻENIA PRAWNE

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



**ZAŁĄCZNIK NR 1 DO EKSPERTYZY PRAWNEJ**

**Identyfikacja wybranych zapisów umownych, w których występują nierówności pomiędzy stronami umów i nadmierne obciążenia administracyjne beneficjentów (na podstawie wykazu umów opisanych w pkt. IV Ekspertyzy)**

L.p.	Zagadnienie	Referencja <sup>37</sup>	Treść, ocena i sposoby rozwiązania / eliminacji nierówności lub nadmiernego obciążenia
1	<b>Możliwość modyfikacji postanowień umowy</b>	Umowa 1 - przypis 1 Umowa 4 - przypis 1	Przypisy do stanowią, że wzór umowy:  <i>Stanowi minimalny zakres i może być przez strony uzupełniony o postanowienia niezbędne dla realizacji Projektu. Postanowienia stanowiące uzupełnienie wzoru umowy nie mogą być sprzeczne z postanowieniami zawartymi w tym wzorze (Umowa nr 1).</i>  <i>Wzór może być modyfikowany, gdy Instytucja zarządzająca uzna, że odpowiednie zapisy należy w nim zamieścić w celu ochrony krajowych lub unijnych środków publicznych lub jeśli modyfikacje są niezbędne do prawidłowej realizacji Projektu (Umowa nr 2).</i>

<sup>37</sup> Numery umów zostały przypisane w pkt. IV Ekspertyzy

			<p>Powyższe uprawnień może prowadzić do zbyt nadmiernej modyfikacji wzoru umowy i nakładania na strony postanowień fakultatywnych, a więc stanowić nadmierne obciążenie beneficjenta i niepewność prawną co do możliwości zmiany wzoru umowy. Warunki zmiany wzoru są w ocenie kancelarii zbyt niedookreślone, przez co mogą prowadzić do niepewności prawnej.</p> <p>Jak wskazano w ekspertyzie w doktryna wskazuje, że zasadą winno być uregulowanie w umowach tylko tych zagadnień, które narzucane są przez odpowiednie przepisy. Dodatkowo należy mieć na uwadze, że w przypadku naborów konkurencyjnych nie powinny być dopuszczalne zmiany zasad naboru czy warunków realizacji projektów dokonywane po zakończeniu właściwej procedury naboru wniosków przez modyfikację umowy o dofinansowanie (art. 51 ustawy wdrożeniowej).</p> <p>Z jednej strony to postanowienie umowne stanowi furtkę do dostosowania treści umowy o postanowienia dodatkowe, z drugiej jednak może doprowadzić do niepewności prawa i wzorców stosowany dla beneficjentów. Stosowanie tego postanowienia przy uwzględnieniu interesów beneficjenta nie powinno jednak naruszyć jego praw. Powyższe oznacza, że stosowanie tego postanowienia w celu dostosowania postanowień umowy koniecznych do realizacji projektu, nie zaś dowolnego wprowadzenia fakultatywnych zmian nie naruszy praw Beneficjenta.</p>
2	<b>Prawo kontroli</b>	Umowa 1 - § 20	Umowa nr 1 stanowi, że:



Pomoc Techniczna  
dla Funduszy Europejskich



Rzeczpospolita  
Polska

Dofinansowane przez  
Unię Europejską



		<p>ust. 3 Umowa 4 - § 12 ust. 6</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Beneficjent zobowiązuje się poddać kontroli (*Przez kontrolę rozumie się również audyty upoważnionych organów audytowych) dokonywanej przez Instytucję Pośredniczącą oraz inne uprawnione podmioty w zakresie prawidłowości realizacji Projektu.</i></li> <li>2. (...)</li> <li>3. <i>Beneficjent zapewnia Instytucji Pośredniczącej oraz podmiotom, o których mowa w ust. 1, <b>prawo wglądu we wszystkie dokumenty związane, jak i niezwiązane z realizacją Projektu, w tym dane osób lub podmiotów, które w wyniku rekrutacji przeprowadzonej do Projektu nie zostały objęte wsparciem, o ile jest to konieczne do stwierdzenia kwalifikowalności wydatków w Projekcie, w tym w dokumenty elektroniczne przez cały okres ich przechowywania określony w § 19 ust. 2.</b></i></li> </ol> <p>Tożsame postanowienia znajdują się w Umowie 4.</p> <p>Doktryna wskazuje, że “konstrukcja umów o dofinansowanie [...] wskazuje, że prawa beneficjenta wynikające z umowy sprowadzają się w istocie do żądania wypłaty dofinansowania, natomiast nałożone na niego umowne obowiązki - wynikające z przepisów prawa publicznego - stanowią obszerny katalog, włącznie z obowiązkiem poddania się kontroli przeprowadzanych przez wiele instytucji, w tym również tych niebędących stroną umowy. Naruszenie tych obowiązków umownych</p>
--	--	---	---



			<p>przez beneficjenta prowadzi do powstania obowiązku zwrotu dofinansowania w całości lub w części<sup>38</sup>.” Co do zasady utrudnianie kontroli daje właściwej instytucji uprawnienie do rozwiązania umowy o dofinansowanie. Dodatkowo podkreśla się, że obligatoryjne poddanie się kontroli w ramach stosunków cywilnoprawnych jest raczej wykluczone, co może budzić wątpliwości co do równości stron umowy o dofinansowanie<sup>39</sup>.</p> <p>Wyżej wskazane postanowienie budzi wątpliwości co do zakresu kontroli, prowadzonej przez właściwe instytucje. Nie ulega wątpliwości, że tego typu postanowienie może zostać ocenione jako nadmierne obciążenie administracyjne zaburzające równowagę stron umowy.</p> <p>Prawo do żądania dokumentów wynika jednak wprost z ustawy wdrożeniowej. Beneficjent jest obowiązany udostępnić instytucji kontrolującej dokumenty związane bezpośrednio z realizacją projektu, w szczególności dokumenty umożliwiające potwierdzenie kwalifikowalności wydatków - z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej (art. 25 ust. 7 pkt. 1 ustawy wdrożeniowej). Jeżeli jest to konieczne do stwierdzenia kwalifikowalności wydatków ponoszonych w ramach realizacji projektu, beneficjent jest obowiązany udostępnić instytucji kontrolującej również dokumenty niezwiązane bezpośrednio z jego realizacją (art. 25 ust. 9 ustawy wdrożeniowej).</p>
--	--	--	---

<sup>38</sup> Brysiewicz K., System wyboru i oceny projektów współfinansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2014-2020, PPP 2014/10/7-24, SIP LEX

<sup>39</sup> R. Poździk, Ocena i wybór ..., str. 202



			<p>W praktyce sięganie po tego typu dokumenty powinno być rzadkie i związane wyłącznie w przypadku gdy koniecznym jest stwierdzenie kwalifikowalności danego wydatku i nie jest ono możliwe do ustalenia na podstawie dokumentów bezpośrednio związanych z projektem. Z praktyki Kancelarii wynika, że postanowienia te budzą duży opór nie tylko w przypadku beneficjentów, ale także wykonawców projektów (podwykonawców), którzy podpisują umowy na realizację konkretnych zamówień, które często zawierają analogiczne postanowienia umowne.</p> <p>Zmiana tego postanowienia wymagałaby zmiany przepisów prawa powszechnie obowiązującego, a tym treści ustawy wdrożeniowej. Dobrym rozwiązaniem byłoby doprecyzowanie w jakich szczególnych przypadkach i w jakim zakresie instytucje mogą sięgać w ramach kontroli po dokumenty niezwiązane z projektem. Takie doprecyzowanie mogłoby znaleźć się w Wytycznych dotyczących kontroli realizacji programów polityki spójności na lata 2021–2027 wydawanych przez właściwego ministra na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy wdrożeniowej.</p>
<b>3</b>	<b>Archiwizacja dokumentów i obowiązki z tym związane</b>	Umowa 1 - § 19 ust. 4-5  Umowa 3 - § 18 ust. 3	<p>Postanowienie umowne wskazuje, że:</p> <p>4. <i>Beneficjent przechowuje dokumentację związaną z realizacją Projektu w sposób zapewniający dostępność, poufność i bezpieczeństwo, oraz jest zobowiązany do poinformowania</i></p>





			<p><i>Institucji Pośredniczącej o miejscu jej archiwizacji w terminie 10 dni roboczych od dnia podpisania umowy, o ile dokumentacja jest przechowywana poza jego siedzibą.</i></p> <p><i>5. W przypadku zmiany miejsca archiwizacji dokumentów oraz w przypadku zawieszenia lub zaprzestania przez Beneficjenta działalności w okresie, o którym mowa w ust. 2, Beneficjent zobowiązuje się niezwłocznie, na piśmie poinformować Instytucję Pośredniczącą o miejscu archiwizacji dokumentów związanych z realizowanym Projektem.</i></p> <p>W ocenie Kancelarii postanowienia te nakładają nadmierne obowiązki na beneficjenta po okresie realizacji projektu. Obowiązek każdorazowego notyfikowania o miejscu przechowywania dokumentacji mógłby być złagodzony poprzez jego usunięcie, bowiem w przypadku kontroli Beneficjent i tak zobowiązany jest do przedstawienia takiej dokumentacji.</p>
4	<b>Obowiązki informacyjne i promocyjne</b>	<p>Umowa 1 - § 24 ust. 1</p> <p>Umowa 2 - § 19 ust. 1</p> <p>Umowa 3 - § 24 ust. 1</p> <p>Umowa 4 - § 13</p>	<p>Umowa 1 określa w § 24 obowiązki informacyjne i promocyjne które winny być wykonywane przez beneficjenta:</p> <p><i>1. Beneficjent jest zobowiązany do wypełniania obowiązków informacyjnych i promocyjnych, w tym informowania społeczeństwa o dofinansowaniu Projektu przez Unię Europejską, zgodnie z rozporządzeniem nr 2021/1060 (w szczególności z załącznikiem IX – Komunikacja i widoczność) oraz zgodnie z załącznikiem nr 10 do Umowy (Wyciąg z przepisów “Podręcznik wnioskodawcy oraz</i></p>



		ust. 1	<p><i>beneficjenta Funduszy Europejskich na lata 2021-2027 w zakresie informacji i promocji”).</i></p> <p>Dodatkowo wzór Umowy nr 1 w przypisie nr 60 do § 24 wskazuje, że zapisy dot. obowiązków informacyjnych i promocyjnych mogą ulec zmianie w związku z uwagami zgłoszonymi przez pozostałe IZ do propozycji zapisów opracowane przez IK IP. Powyższe budzi zastrzeżenie co do pewności i niezmienności treści umowy o dofinansowanie gwarantowanej przepisami prawa<sup>40</sup>.</p> <p>Tożsame postanowienia znajdują się z pozostałymi umowach.</p> <p>Ponadto wątpliwości budzi związanie Beneficjentów treścią wyciągu Podręcznika beneficjenta Funduszy Europejskich na lata 2021-2027 w zakresie informacji i promocji, który nie stanowi ani aktu normatywnego ani też aktu nienormatywnego.</p> <p>Szczegółowa kazuistyka w zakresie obowiązków informacyjno-promocyjnych nałożona na beneficjentów wynikająca ze związania Beneficjenta różnymi aktami o charakterze normatywnym, nienormatywnym, a nadto fragmentami wyżej wymienionego Podręcznika może stanowić zbyt duże obciążenie. Niewypełnienie niektórych obowiązków może skutkować pomniejszeniem dofinansowania, na co wskazują zapisy w umowie o dofinansowanie. W doktrynie wskazuje się także, że zasada równości stron powinna zakładać większą swobodę i samodzielność w zakresie</p>
--	--	--------	--

<sup>40</sup> Aktualnie przepis ten został wykreślony we wzorach umowy FERS



			<p>wypełniania tych obowiązków przez beneficjentów<sup>41</sup>.</p> <p>Sposobem rozwiązania tego obciążenia byłoby okrojenie, zmniejszenie liczby obowiązków nakładanych na beneficjentów. Wydaje się jednak, że oprócz wyeliminowania związania Beneficjentów treścią Podręcznika, zmniejszenie liczby obowiązków informacyjno-promocyjnych jest niemożliwe bez zmiany przepisów prawa UE.</p>
5	<b>Prawa autorskie</b>	<p>Umowa 1 - § 25, także § 24 ust. 8</p> <p>Umowa 2 - § 22</p> <p>Umowa 4 - § 21</p>	<p>Zgodnie z brzmieniem § 25 Umowy 1:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Beneficjent zobowiązuje się, że wszystkie utwory, dzieła, efekty pracy twórczej i naukowej wytworzone w Projekcie, których cechy świadczą o tym, że mogą być przedmiotem ochrony praw autorskich, zostaną udostępnione w ramach licencji otwartej typu „Creative Commons” („CC”). Otwarty dostęp opinii publicznej jest podstawowym warunkiem zarządzania tego rodzaju elementami w projekcie, zgodnie z regulacjami w niniejszym paragrafie, z zastrzeżeniem ust. 2.</i></li> <li>2. <i>Na wniosek IK UP, Instytucji Zarządzającej, Instytucji Pośredniczącej i unijnych instytucji i organów Beneficjent zobowiązuje się udostępnić w ramach licencji CC wszystkie utwory związane z komunikacją i widocznością, które stworzono w ramach Projektu.</i></li> </ol>

<sup>41</sup> R. Poździk, Ocena i wybór ..., str. 202



			<p>3. <i>Dobór konkretnego rodzaju licencji CC jest określony przez Instytucję Pośredniczącą i wynika z celu Projektu.</i></p> <p>4. <i>Sposoby publikacji zapewniającej otwarty dostęp na warunkach niniejszego paragrafu, określa Instytucja Pośrednicząca, zgodnie z celem Projektu.</i></p> <p>5. <i>Ust. 1-3 stosuje się odpowiednio przez Partnerów i uczestników projektu, co nie ogranicza odpowiedzialności Beneficjenta za realizację warunków określonych w niniejszym paragrafie.</i></p> <p>6. <i>W przypadku utworów zależnych, do których majątkowe prawa autorskie nie wygasły, a autorzy i spadkobiercy nie godzą się na uwolnienie prawa licencji, Beneficjent udostępni je na zasadach określonych w ustawie z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych.</i></p> <p>Z kolei § 24 ust. 8 Umowy nr 1 przewiduje, że:</p> <p>8. <i>W przypadku stworzenia przez osobę trzecią utworów, w rozumieniu art. 1 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2509), związanych z komunikacją i widocznością (np. zdjęcia, filmy, broszury), powstałych w ramach Projektu Beneficjent zobowiązuje się do uzyskania od tej osoby majątkowych praw autorskich do tych utworów.</i></p>
--	--	--	--



			<p>Postanowienie te nakładają na Beneficjentów dwojaki obowiązek. Po pierwsze - nabycia od twórców dóbr niematerialnych autorskich praw majątkowych do tych dóbr lub też licencji pozwalających na udzielenie dalszych licencji (bowiem z § 24 ust. 1 wynika obowiązek wyłącznie udostępnienia utworów na licencji CC, z wyłączeniem utworów związanych z komunikacją i widocznością bowiem z § 24 ust. 8 wynika obowiązek nabycia praw do tych utworów).</p> <p>Podobne postanowienia znajdują się w Umowie 4.</p> <p>Postanowienia dotyczące praw autorskich wskazane w Umowie 1 i Umowie 4 różnią się od stosowanych do tej pory postanowień określonych w umowach o dofinansowanie w perspektywie 2014-2020, a także Umowie 2. W Umowie 2 znajdziemy postanowienia, w których wymagane jest pełne nabycie praw autorskich przez Beneficjenta a następnie ich przekazanie na Instytucję Wdrażającą - co może stanowić obciążenie i utrudnienie w zakresie umów zawieranych z wykonawcami w ramach zamówień w projektach<sup>42</sup>:</p> <p style="padding-left: 40px;"><i>1. Beneficjent zobowiązuje się do zawarcia z Instytucją Wdrażającą odrębnej umowy przeniesienia autorskich praw majątkowych do utworów wytworzonych w ramach Projektu, z jednoczesnym udzieleniem licencji na rzecz Beneficjenta na korzystanie z ww. utworów.</i></p>
--	--	--	---

<sup>42</sup> Należy jednak zwrócić uwagę, że w Umowie nr 2 zastosowanie postanowień dotyczących przeniesienia praw autorskich do utworów jest fakultatywne.



			<p><i>Umowa, o której mowa w zdaniu pierwszym, jest zawierana na wniosek Instytucji Wdrażającej złożony w formie pisemnej.</i></p> <p><i>2. W przypadku zlecenia części zadań w ramach Projektu wykonawcy obejmujących m.in. opracowanie utworu Beneficjent zobowiązuje się do zastrzeżenia w umowie z wykonawcą, że autorskie prawa majątkowe do ww. utworu zostaną przeniesione na Beneficjenta.</i></p> <p>W zakresie Umowy 1 i 4, obowiązki związane z nabyciem praw autorskich i ich następczym przeniesieniem na Instytucję Zarządzającą zostały złagodzone. Wynika to zapewne z tendencji do otwartego dostępu do danych i wytworów finansowanych ze środków publicznych. Sytuację taką należy ocenić pozytywnie, jednak należy mieć na uwadze następujące nieścisłości w zakresie aktualnych postanowień umów o dofinansowanie:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- W zakresie ust. 1 - niezasadnym jest różnicowanie i duplikowanie pojęć “wytworów” na utwory, dzieła, efekty pracy twórczej i naukowej. Ustawa o prawie autorskim i prawach pokrewnych posługuje się pojęciem utworu, którym jest każdy przejaw działalności twórczej o indywidualnym charakterze ustalony w jakiegokolwiek postaci, niezależnie od wartości, przeznaczenia i sposobu wyrażenia (art. 1 ust. 1 pr. aut.). Wymienianie innych wytworów niż utwory jest zbędne i może wprowadzać w błąd co do przedmiotów których dotyczy konieczność nabycia a następnie udostępnienia w ramach licencji CC</li> </ul>
--	--	--	---



			<ul style="list-style-type: none"> <li>- nie wszystkie typy utworów możliwe są do nabycia przez Beneficjenta i udostępnienia na podstawie licencji CC - w szczególności mowa tutaj o elementach utworów stanowiących program komputerowy lub też takich, których warunki licencji pierwotnej nie pozwalają na dalsze rozpowszechnianie (np. materiały osób trzecich, materiały ze stocków). Tym samym zasadnym jest wprowadzenie doprecyzowania (wyłączenia) w odniesieniu do tych elementów utworów</li> <li>- utwory mogą zawierać także tajemnice prawnie chronione, przez co zasadnym byłoby wyłączenie możliwości rozpowszechniania ich ze względu na powołanie się na taką tajemnicę</li> <li>- zasadnym jest także wnioskowanie, aby dobór odpowiedniej licencji CC był znany już w momencie podpisania umowy z Beneficjentem.</li> </ul> <p>Wobec powyższych postulatów proponuje się następującą modyfikację treści § 24 lub odpowiedników tego paragrafu:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Beneficjent zobowiązuje się, że wszystkie utwory wytworzone w Projekcie, zostaną udostępnione w ramach licencji otwartej typu „Creative Commons” („CC”). Otwarty dostęp opinii publicznej jest podstawowym warunkiem zarządzania tego rodzaju elementami w projekcie, zgodnie z regulacjami w niniejszym paragrafie, z zastrzeżeniem ust. 2.</i></li> <li>2. <i>Na wniosek IK UP, Instytucji Zarządzającej, Instytucji Pośredniczącej i unijnych instytucji i</i></li> </ol>
--	--	--	---



			<p><i>organów Beneficjent zobowiązuje się udostępnić w ramach licencji CC wszystkie utwory związane z komunikacją i widocznością, które stworzono w ramach Projektu.</i></p> <p><i>3. Dobór konkretnego rodzaju licencji CC jest określony przez Instytucję Pośredniczącą i wynika z celu Projektu. Rodzaj licencji jest określany najpóźniej w momencie zawarcia Umowy o dofinansowanie.</i></p> <p><i>4. Sposoby publikacji zapewniającej otwarty dostęp na warunkach niniejszego paragrafu, określa Instytucja Pośrednicząca, zgodnie z celem Projektu.</i></p> <p><i>5. Ust. 1-3 stosuje się odpowiednio przez Partnerów i uczestników projektu, co nie ogranicza odpowiedzialności Beneficjenta za realizację warunków określonych w niniejszym paragrafie.</i></p> <p><i>6. W przypadku utworów zależnych, do których majątkowe prawa autorskie nie wygasły, a autorzy i spadkobiercy nie godzą się na uwolnienie prawa licencji, Beneficjent udostępni je na zasadach określonych w ustawie z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych.</i></p> <p><i>7. <b>W przypadku elementów utworów, co do których Beneficjentowi ze względów funkcjonalnych lub ekonomicznych nie przysługują prawa autorskie (w szczególności materiałów z tzw. stocków), Beneficjent udostępni te elementy utworów w takim zakresie, w jakim nabył je od podmiotów dysponujących prawami do ww. utworów<sup>43</sup>.</b></i></p>
--	--	--	--

<sup>43</sup> Tożsame zastrzeżenie należałoby wprowadzić także do Umowy 2





			8. Udzielenie licencji nie może naruszać tajemnicy prawnie chronionej.
6	Zabezpieczenie wykonania umowy	Umowa 1 - § 17 Umowa 2 - § 24-25 Umowa 3 - § 4 Umowa 4 - § 9	<p>Postanowienia Umowy 1 wskazują, że:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Zabezpieczeniem prawidłowej realizacji umowy jest składany przez Beneficjenta, nie później niż w terminie ..... weksel in blanco wraz z podpisaną umową wekslową.</li> <li>2. Zwrot dokumentu stanowiącego zabezpieczenie umowy następuje <b>na wniosek</b> Beneficjenta po ostatecznym rozliczeniu umowy, tj. po zatwierdzeniu końcowego wniosku o płatność w Projekcie oraz – jeśli dotyczy – zwrocie środków niewykorzystanych przez Beneficjenta, z zastrzeżeniem ust. 3 i 4.</li> </ol> <p>Umowa 2 zawiera jedynie odniesienie do konieczności udzielenia zabezpieczenia i terminów z tym związanych, z kolei Umowa 3 i Umowa 4 w sposób nadmiernie rozbudowany opisuje formy zabezpieczenia, powtarzając w tym zakresie brzmienie aktów wykonawczych.</p> <p>Formę i zasady ustanawiania zabezpieczeń określa Rozporządzenie Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej w sprawie zaliczek w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich. W przypadku, gdy wartość zaliczek przekracza limit określony w § 5 ust. 2 pkt 1 lub § 5 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zaliczek, zabezpieczenie ustanawiane jest na warunkach</p>



		<p>określonych w § 5 ust. 3 ww. rozporządzenia. W takim przypadku właściwa instytucja ma prawo do żądania ustanowienia zabezpieczenia w jednej albo kilku z form wybranych przez instytucję wymienionych w rozporządzeniu.</p> <p>W tym miejscu należy zwrócić uwagę na stanowisko wyrażone w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 28 października 2010 roku, w sprawie II CSK 218/10, zgodnie z którym:</p> <p><i>Ustanowienie w umowie na rzecz wierzyciela nadmiernego lub zbytecznego zabezpieczenia wierzytelności może być przyczyną stwierdzenia nieważności tej umowy (art. 58 §2 k.c.; art. 353[1] k.c.).</i></p> <p>Co więcej, w doktrynie wskazuje się, że: <i>Tego rodzaju forma zabezpieczenia (zabezpieczenie w formie weksla in blanco - przyp. PD) jest w zasadzie nieskuteczna w trakcie postępowania administracyjnego. Natomiast bez względu na sposób zredagowania w umowie o dofinansowanie przyczyny ewentualnego zwrotu dofinansowania zawsze będzie on się odbywał w stosunku do beneficjenta w trybie sądownoadministracyjnym uregulowanym w art. 207 u.f.p.. Jednakże jeżeli na zasadzie swobody umów strony wprowadzą do umowy o dofinansowanie zabezpieczenie należytego wykonania tej umowy przez osobę trzecią, np. poręczyciela, wówczas dochodzenie należności od tej osoby będzie przeprowadzane w trybie cywilnoprawnym<sup>44</sup>.</i></p>
--	--	---

<sup>44</sup> Brysiewicz Krzysztof, Poździk Rafał, Droga sądowa w sprawach związanych z dofinansowaniem projektów z funduszy strukturalnych i funduszu spójności, SIP LEX



			<p>Z powyższego wynika, że zbyt nadmierne zabezpieczenie wiarytelności wymagane przez instytucję od beneficjenta, w szczególności w sytuacji narzucania kilku rodzajów zabezpieczeń może stanowić naruszenie swobody umów i zasady równości stron. Powyższe orzeczenie powinno stanowić wskazówkę dla instytucji w kontekście ustanawiania zabezpieczeń. Praktyka Kancelarii pokazuje bowiem, że instytucje w przedmiocie ustanawiania zabezpieczeń niechętnie godzą się na jakiegokolwiek ustępstwa w zakresie ustanawiania zabezpieczeń. W ten sposób beneficjenci nie mają rzeczywistego wpływu na kształtowanie lub doprecyzowywanie treści deklaracji wekslowych, są zobowiązani do korzystania w sytuacji ustanawiania zabezpieczeń z kancelarii wskazanych przez instytucje i pokrywania w tym zakresie całościowych kosztów - co może być szczególnie dotkliwie dla podmiotów z tzw. trzeciego sektora (organizacji pozarządowych) w kontekście obciążeń formalnych, finansowych i administracyjnych.</p> <p>Z kolei w postanowieniach umownych wątpliwości budzi treść Umowy 1 z której wynika, że <i>“zwrot dokumentu stanowiącego zabezpieczenie umowy następuje <b>na wniosek Beneficjenta</b>”</i>. W ocenie Kancelarii zwrot dokumentu stanowiącego zabezpieczenie umowy (w szczególności weksła) powinien następować bez konieczności złożenia odrębnego wniosku - ze względu na wagę takiego dokumentu i potencjalne ryzyko związane wykorzystaniem takiego weksła.</p> <p>Wobec powyższego proponuje następujące brzmienie ust. 2:</p>
--	--	--	---



			<p>2. Zwrot dokumentu stanowiącego zabezpieczenie umowy następuje <b>niezwłocznie, bez potrzeby składania przez Beneficjenta jakiegokolwiek wniosku z tym zakresie</b>, po ostatecznym rozliczeniu umowy, tj. po zatwierdzeniu końcowego wniosku o płatność w Projekcie oraz – jeśli dotyczy – zwrocie środków niewykorzystanych przez Beneficjenta, z zastrzeżeniem ust. 3 i 4.</p> <p>Wzorcowym rozwiązaniem byłyby także maksymalnie krótkie zredagowanie postanowień dot. udzielenia zabezpieczenia (tak jak w Umowie 2), bez powtarzania w tym zakresie przepisów Rozporządzenia w sprawie zaliczek (tak jak w Umowa 3 i 4).</p>
7	<b>Ochrona danych osobowych</b>	<p>Umowa 1 - § 23  Umowa 2 - § 21  Umowa 3 - § 23  Umowa 4 - § 20  ust. 3 pkt. 1</p>	<p>Zastrzeżenia mogą budzić postanowienia dotyczące ochrony danych określone w Umowie nr 4.</p> <p>Umowa nr 4 przewiduje, że:</p> <p>3. <i>Beneficjent w zakresie wskazanym w ust. 2 zapewnia zgodność przetwarzania danych osobowych z RODO, w tym:</i></p> <p>1) <i>przygotowuje ocenę skutków dla ochrony danych, jeżeli w opinii Beneficjenta występują czynniki zwiększające prawdopodobieństwo naruszeń (...)</i></p> <p>Postanowienie to wydaje się być sprzeczne z przepisami ogólnego rozporządzenia o ochronie</p>



			<p>danych (RODO) a tym samym stanowi nadmierne obciążenie dla beneficjentów.</p> <p>Stosownie do art. 35 ust. 1 RODO 1: Jeżeli dany rodzaj przetwarzania - w szczególności z użyciem nowych technologii - ze względu na swój charakter, zakres, kontekst i cele <b>z dużym prawdopodobieństwem może powodować wysokie ryzyko naruszenia praw lub wolności osób fizycznych</b>, administrator przed rozpoczęciem przetwarzania dokonuje oceny skutków planowanych operacji przetwarzania dla ochrony danych osobowych. Dla podobnych operacji przetwarzania danych wiążących się z podobnym wysokim ryzykiem można przeprowadzić pojedynczą ocenę.</p> <p>Z powyższego wynika, że postanowienie umowne nakłada na Beneficjentów obowiązek przeprowadzenia oceny skutków dla ochrony danych w przypadkach w których w opinii Beneficjenta występują czynniki zwiększające prawdopodobieństwo naruszeń, zaś zgodnie z przepisami sytuacji, gdy ocena skutków dla ochrony danych jest konieczna, obejmują wyłącznie te, w których występuje duże prawdopodobieństwo wysokiego ryzyka naruszenia. Oznacza to, że katalog sytuacji, określony w umowie o dofinansowanie, gdy taka ocena skutków jest wymagana, jest szerszy. Tym samym - mając na względzie również koszty (nier refundowane ze środków UE) związane z przygotowaniem takiej oceny - należy uznać za nadmierne obciążenie administracyjne.</p> <p>Tym samym proponuje się zmodyfikowanie tego postanowienia poprzez odwołanie się bezpośrednio do przepisów RODO.</p>
--	--	--	---



			<p>3. Beneficjent w zakresie wskazanym w ust. 2 zapewnia zgodność przetwarzania danych osobowych z RODO, w tym:</p> <p>2) przygotowuje ocenę skutków dla ochrony danych, <b>jeżeli występują przesłanki, o których mowa w art. 35 RODO (...)</b></p>
8	Stosowanie kar umownych wobec wykonawców	Umowa 1 - § 22 ust. 3	<p>Umowa 1 przewiduje następujące postanowienie znajdujące się w rozdziale dot. Udzielania zamówień w ramach Projektu:</p> <p>3. <i>Za nienależyte wykonanie zamówień, o których mowa w ust. 1, Beneficjent <b>stosuje</b> kary, które wskazane są w umowie zawieranej z wykonawcą. <b>W sytuacji niewywiązania się przez wykonawcę z warunków umowy o zamówienie przy jednoczesnym niezastosowaniu kar umownych, Instytucja Pośrednicząca może uznać część wydatków związanych z tym zamówieniem za niekwalifikowalne.</b></i></p> <p>Postanowienie to budzi wątpliwości w zakresie uprawnień Instytucji dotyczących uznania części wydatków związanych z zamówieniem za niekwalifikowalne w przypadku niezastosowania kar umownych. Po pierwsze nie jest jednoznaczne co oznacza sformułowanie “stosuje”. Czy powyższe oznacza, że kary umowne powinny znaleźć się w umowie zawartej z wykonawcą, czy też muszą być</p>



			<p>obligatoryjnie stosowane w przypadku wystąpienia przesłanek ich zastosowania oraz czy możliwe jest odstąpienie Beneficjenta od ich naliczenia, bez potencjalnych negatywnych konsekwencji dla beneficjenta ze strony właściwej instytucji. Wydaje się, że postanowienie mówi wprost o konieczności egzekucji tych kar pod rygorem uznania wydatków za niekwalifikowalne.</p> <p>Karą umowna - zgodnie z przepisami kodeksu cywilnego - może być zastrzeżona w odniesieniu do niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania niepieniężnego. Kara umowna jest zatem surogatem odszkodowania za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania niepieniężnego. Co do zasady za dominujące należy uznać stanowisko, że obowiązek zapłaty kary umownej jest niezależny od wystąpienia szkody (tak: uchwała Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 2003 r., w sprawie III CZP 61/03). Zdarzają się jednak nadal rozbieżności orzecznicze, w których sądy opowiadają się za odmiennym stanowiskiem (tj. uzależniają możliwość dochodzenia kary umownej od powstania szkody). Powyższe rozbieżności mogą mieć wpływ na sytuację prawną Beneficjentów, którzy staną przed wyborem dochodzenia lub nie dochodzenia kar umownych od wykonawców.</p> <p>W kontekście powyższego należy mieć także na uwadze stanowisko wyrażone w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 9 maja 2012 roku, w sprawie V CSK 196/11, zgodnie z którym:</p> <p><i>Dochodzenie należności wynikającej z zastrzeżonej kary umownej (art. 483 § 1 k.c.) jest uprawnieniem wierzyciela i od jego woli zależy dochodzenie roszczenia z tego tytułu;</i></p>
--	--	--	--



			<p><i>zrezygnowanie z dochodzenia kary umownej nie pozbawia wierzyciela uprawnienia do dochodzenia pełnego odszkodowania z tytułu szkody poniesionej wskutek niewykonania lub nienależytego wykonania umowy (art. 471 k.c.), jeżeli zastrzegając karę umowną strony postanowiły o możliwości dochodzenia roszczenia (odszkodowania) uzupełniającego (art. 484 § 1 zdanie drugie in fine k.c.).</i></p> <p>Wracając zatem do analizowanego postanowienia umownego - rozumienie tego postanowienia jako obowiązek stosowania, a jednocześnie egzekwowania kar umownych od wykonawców stanowić może zdaniem Kancelarii nadmiernie obciążenie nakładane na Beneficjentów generujące dodatkowe koszty po stronie Beneficjentów, w tym koszty prawne nierefundowane ze środków projektu. Co więcej, skutkiem takiego rozumienia przepisów ma także wpływ na relacje pomiędzy Beneficjentami a wykonawcami. Stosowanie przez Beneficjentów licznych kar umownych może mieć wpływ na ograniczenie konkurencyjności w zakresie udzielanych zamówień.</p> <p>Zasadnym jest zatem doprecyzowanie brzmienia tego postanowienia w następujący sposób:</p> <p><i>Za nienależyte wykonanie zamówień, o których mowa w ust. 1, Beneficjent stosuje kary <b>umowne w rozumieniu art. 483 § 1 k.c.</b>, które wskazane są w umowie zawieranej z wykonawcą. W sytuacji niewywiązania się przez wykonawcę z warunków umowy o zamówienie przy jednoczesnym niezastosowaniu kar umownych, Instytucja Pośrednicząca może uznać część wydatków związanych z tym zamówieniem za niekwalifikowalne, z <b>zastrzeżeniem zdania</b></i></p>
--	--	--	---





			<p><i>następnego. W uzasadnionych przypadkach Beneficjent może odstąpić od żądania od Wykonawcy zapłaty kary umownej, w szczególności w sytuacji gdy nie poniósł szkody.</i></p> <p>Należy także postulować usunięcie rygoru nałożenia przez Instytucję Pośredniczącą uznania wydatków za niekwalifikowalne.</p>
9	<b>Odpowiedzialność</b>	<p>Umowa nr 1 - § 8</p> <p>Umowa nr 2 - § 8 ust. 12 - 13, 30</p> <p>Umowa nr 3 - § 5 ust. 2, ust. 8</p> <p>Umowa nr 4 - § 3</p>	<p>Postanowienia umów w praktyce dążą do ograniczenia odpowiedzialności właściwej instytucji finansującej. Tym samym mogą skutkować one przeniesieniem ryzyka, w tym ryzyka finansowego na Beneficjenta i konsekwencji związanych z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem umowy.</p> <p>W Umowie 1 wskazano, że:</p> <p>§ 8.</p> <p><i>1. Instytucja Pośrednicząca nie ponosi odpowiedzialności wobec osób trzecich za szkody powstałe w związku z realizacją Projektu. Instytucja Pośrednicząca nie ponosi odpowiedzialności za działania lub zaniechania Beneficjenta wobec Partnera/ów oraz Partnera/ów wobec Beneficjenta.</i></p> <p>Wyżej wymienione postanowienie nie budzi wątpliwości prawnych.</p>



			<p>W Umowie 2 wątpliwości Beneficjentów może budzić brzmienie § 8 ust. 12 - 13 Umowy, który wskazuje, że:</p> <p>12. <i>Przekazanie Beneficjentowi dofinansowania następuje <b>pod warunkiem dostępności środków.</b></i></p> <p>13. <i>Płatnik i Instytucja Wdrażająca <b>nie ponoszą odpowiedzialności za szkodę wynikającą z opóźnień</b> w przekazaniu, wstrzymania przekazania dofinansowania lub niedokonania przekazania dofinansowania, będących rezultatem w szczególności:</i></p> <ol style="list-style-type: none"><li>1) <i>braku dostępności środków do przekazania,</i></li><li>2) <i>niewykonania lub nienależytego wykonania przez Beneficjenta obowiązków wynikających z Umowy,</i></li><li>3) <i>wystąpienia podejrzenia nadużycia finansowego lub wystąpienia nadużycia finansowego w Projekcie.</i></li></ol> <p>- w zakresie w jakim brak dostępności środków wyłącza całkowitą odpowiedzialność płatnika i właściwej instytucji i nie ma wpływu na ograniczenie z tego tytułu odpowiedzialności Beneficjenta za niezrealizowanie lub nienależyte wykonanie projektu.</p>
--	--	--	---



			<p>Dalsze ograniczenia odpowiedzialności instytucji zostały określone w ust. 30.</p> <p>Jedynie Umowa nr 3 i Umowa nr 4 odnosi się do wyłączenia odpowiedzialności Beneficjenta i Instytucji w przypadku wystąpienia siły wyższej (o czym mowa w kolejnym wierszu tabeli).</p> <p>Z powyższego płyną następujące wnioski:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- odpowiedzialność podmiotów uregulowana niejednolicie, świadczy o tym fakt różnych postanowień umownych dotyczących odpowiedzialności;</li><li>- co do zasady wszystkie z analizowanych postanowień dążą do ograniczenia odpowiedzialności instytucji finansującej i zwiększenia odpowiedzialności beneficjenta</li><li>- w zakresie nieuregulowanym w umowie o dofinansowanie strony umowy ponoszą odpowiedzialność z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy na zasadach ogólnych kodeksu cywilnego dotyczących odpowiedzialności kontraktowej wynikającej z art. 471 k.c.<sup>45</sup></li><li>- umowy dążą do wyłączenia odpowiedzialności instytucji i przeniesienia ryzyka na beneficjentów.</li></ul>
--	--	--	---

<sup>45</sup> Zgodnie z art. 471 k.c. dłużnik obowiązany jest do naprawienia szkody wynikłej z niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania, chyba że niewykonanie lub nienależyte wykonanie jest następstwem okoliczności, za które dłużnik odpowiedzialności nie ponosi.



			<p>Powyższe prowadzi także do zaburzenia równowagi kontraktowej pomiędzy stronami, a tym samym naruszenia zasady równości stron. Umowy pomijają ochronę praw beneficjenta w przypadku nieterminowego przekazania środków lub odmowy ich przekazania. W ten sposób punkt ciężkości jest przesunięty wyraźnie na korzyść organów<sup>46</sup>.</p> <p>Celem rozwiązania powyższych problemów powinno być jasne wyłączenie odpowiedzialności Beneficjenta z tytułu nie tylko siły wyższej, ale także za inne działania za które nie ponosi odpowiedzialności, w tym za działania i zaniechania Instytucji finansującej (stosowne rekomendacje poniżej).</p>
10	<b>Siła wyższa</b>	<p>Umowa nr 3 - § 5 ust. 8</p> <p>Umowa nr 4 - § 8 ust. 21</p>	<p>Jak wskazano w wierszu powyżej, kwestie dotyczące siły wyższej zostały uregulowane tylko w Umowie nr 3 i Umowie nr 4. Umowa nr 3, która przewiduje w § 5 ust. 8 następujące postanowienie:</p> <p>8. <i>Strony Umowy nie są odpowiedzialne względem siebie i nie naruszają postanowień Umowy, jeżeli niewykonanie lub nienależyte wykonanie obowiązków wynikających z Umowy jest <b>wyłącznie wynikiem działania siły wyższej</b>. Strony Umowy są zobowiązane niezwłocznie, wzajemnie siebie poinformować poprzez CST2021 o fakcie wystąpienia siły</i></p>

<sup>46</sup> R. Poźdźik, Ocena i wybór ..., str. 202



			<p><i>wyższej, mającej wpływ na realizację Umowy, udowodnić te okoliczności poprzez przedstawienie dokumentacji potwierdzającej wystąpienie zdarzeń mających cechy siły wyższej oraz wskazać i uprawdopodobnić zakres i wpływ, jaki zdarzenie miało na przebieg realizacji Projektu, a także podjąć ewentualne środki zaradcze w uzgodnieniu z drugą Stroną Umowy. Każdorazowo przypadek niewywiązania się z zobowiązania wynikającego z umowy w oparciu o działanie siły wyższej podlega indywidualnej ocenie i zbadaniu wszystkich okoliczności przez Instytucję. W przypadku ustania siły wyższej, Strony Umowy niezwłocznie przystąpią do realizacji swoich obowiązków wynikających z Umowy. W przypadku, gdy dalsza realizacja Projektu nie jest możliwa z powodu działania siły wyższej, Strony mogą rozwiązać Umowę w trybie, o którym mowa w § 27 Umowy.</i></p> <p>Brak zawarcia w innych Umowach o dofinansowanie wyłączenia odpowiedzialności z tytułu wystąpienia siły wyższej należy ocenić negatywnie, bowiem stawia Beneficjentów w trudniejszej sytuacji. W praktyce wprowadzenie takiej klauzuli zmniejszyłoby ryzyko wyłącznej odpowiedzialności Beneficjentów i dało im narzędzie do obrony przed roszczeniami ze strony Instytucji. Dlatego też postuluję wprowadzenie klauzul wyłączających odpowiedzialność Beneficjentów nie tylko za działania spowodowane siłą wyższą, ale także za inne okoliczności niezależne od Beneficjenta, których nie dało się przewidzieć nawet przy dochowaniu należytej staranności.</p>
--	--	--	--



			<p>Powyższe jest spójne ze stanowiskiem wyrażonym przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 21 marca 2013 roku w sprawie o sygn. II CSK 241/12, zgodnie z którym:</p> <p><i>siła wyższa nie wyczerpuje wszystkich przyczyn usprawiedliwiających zwolnienie od obowiązku zwrotu w całości lub w części otrzymanego świadczenia, gdyż mogą wystąpić jeszcze inne, niewymienione w nim okoliczności, które także mogą uzasadniać zwolnienie od tego obowiązku. Rzecz jasna, muszą to być okoliczności wyjątkowe, zbliżone w swojej istocie do kategorii wymienionych we wspomnianym katalogu, a więc takie, których, pomimo podjętych przez zobowiązanego starań, nie dało się przewyciężyć.</i></p> <p>Przykładowe postanowienie umowne mogłoby brzmieć zatem następująco:</p> <p><i>Beneficjent nie jest odpowiedzialny wobec Instytucji Pośredniczącej i nie narusza postanowień Umowy, jeżeli niewykonanie lub nienależyte wykonanie obowiązków wynikających z Umowy jest <b>wynikiem działania siły wyższej lub okoliczności za które Beneficjent nie ponosi odpowiedzialności. W szczególności w takim przypadku Beneficjent nie jest zobowiązany do zwrotu środków, o którym mowa w ... Umowy.</b></i></p> <p>Ciekawe rozwiązanie odwołujące się do siły wyższej, wprowadza postanowienie w Umowie nr 4 - §</p>
--	--	--	---



			<p>8 ust. 21 pkt. 1):</p> <p><i>21. Instytucja zarządzająca może:</i></p> <p><i>1) odstąpić od rozliczenia Projektu zgodnie z regułą proporcjonalności w przypadku wystąpienia siły wyższej;</i></p> <p>Rekomendowanym jest wprowadzenie powyższego rozwiązania do każdej z Umów.</p>
11	<b>Rozwiązanie umowy o dofinansowanie</b>	<p>Umowa 1 - § 27</p> <p>Umowa 2 - § 23</p> <p>Umowa 3 - § 26</p> <p>Umowa 4 - § 18</p>	<p>Ocena powyższych postanowień jest związana nie tylko z treścią tych postanowień ale także z ich stosowaniem w praktyce. Przyjmuje się bowiem, że z uwagi na cywilnoprawny charakter umów o dofinansowanie wypowiedzenie lub odstąpienie od umowy należy oceniać w świetle zasad ogólnych kodeksu cywilnego, zaś zgodnie z tymi zasadami umowy zawarte na czas oznaczony (czyli również umowy o dofinansowanie) nie powinny podlegać co do zasady rozwiązaniu za wypowiedzeniem. Podkreśla się także, że ewentualne rozwiązanie umowy o dofinansowanie ma charakter wtórny w stosunku do dochodzeniu zwrotu wsparcia z funduszy UE na podstawie art. 207 ust. 1 u.f.p.<sup>47</sup></p> <p>Same postanowienia Umów o dofinansowanie poddanych wskazują także na możliwość</p>

<sup>47</sup> M. Perkowski, R. Poździk, Ustawa o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027. Komentarz, Warszawa 2023, str. 86 i n.



			wypowiedzenia umowy w przypadku ich naruszenia przez Beneficjenta. Dlatego też stosowanie tych postanowień powinno odbywać się w wyjątkowych sytuacjach, nie obligatoryjnie, mając na uwadze realizację określonego projektu i celu strategicznego.
--	--	--	---



Pomoc Techniczna  
dla Funduszy Europejskich



Rzeczpospolita  
Polska

Dofinansowane przez  
Unię Europejską

