

Robert Talaga

Wojewódzki Sąd Administracyjny, Poznań

r.talaga@poznan.wsa.gov.pl

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5281-2188>

Specyfika stosowania definicji legalnej „beneficjenta” na potrzeby realizacji polityki spójności w Polsce

<http://dx.doi.org/10.12775/SIT.2022.042>

1. Wprowadzenie

Przy wyborze określonego projektu do dofinansowania, jak i przy późniejszym transferowaniu środków unijnych konieczne jest uwzględnienie zarówno polskich, jak i europejskich regulacji służących realizacji celów polityki spójności¹. W granicach określonych przez prawo unijne państwa członkowskie zachowały uprawnienie do skonstruowania i wprowadzenia regulacji stanowiących podstawę funkcjonowania systemów realizacji programów operacyjnych². W sposób szczególny określone zostały podmioty odpowiedzialne

¹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 lipca 2017 r., V SA/Wa 2232/16, LEX nr 2390526.

² T.T. Koncewicz, *Autonomia proceduralna państw członkowskich. Pragmatyczne przewartościowanie czy pryncypialne utrzymywanie status quo?* Cz. 1, „Palestra” 2011, nr 5/6, s. 187–193; idem, *Autonomia proceduralna państw członkowskich. Pragmatyczne przewartościowanie czy pryncypialne utrzymywanie status quo?* Cz. 2, „Palestra” 2011, nr 7/8, s. 167–177; idem, *Autonomia proceduralna państw członkowskich. Zmierzch czy nowe otwarcie? Uwagi na marginesie wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Unibet*, „Palestra” 2012, nr 11/12, s. 194–202.

za realizację polityki spójności w każdym państwie członkowskim. Dodatkowo krajowy prawodawca zdecydował się na zdefiniowanie takich podmiotów w ustawie o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020³. W tym zakresie kluczowa okazała się kwestia zastosowanej konstrukcji wprowadzanych definicji legalnych. W pewnym względzie była ona konsekwencją ewolucyjnego ukształtowania analogicznych przepisów w poszczególnych okresach programowania unijnego budżetu. Zastosowana konstrukcja legislacyjna rzutowała niewątpliwie na zagadnienia związane z dopuszczalnością interpretacji zakresu pojęciowego podmiotów biorących udział w wykorzystywaniu europejskich środków finansowych. Jednocześnie taką samą techniką posłużono się w obecnym okresie programowania, co sprawia, że poczynione spostrzeżenia zachowują swoją aktualność⁴.

2. Istota wprowadzenia definicji legalnych do tekstu prawnego

Samo słowo definicja oznacza „bliższe oznaczenie”/„wskazywanie”⁵. Pojęcie to pochodzi od łacińskiego słowa *definitio* oznaczającego „odgradzanie”⁶. Nie można ustalić jednej formy definicji dla wszystkich jej przypadków, gdyż jest ona „uzależniona od reguł

³ Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (tekst jednolity: Dz.U. z 2020 r. poz. 818), dalej: ustawa o zasadach realizacji programów albo u.z.r.p.

⁴ Ustawa z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027 (Dz.U. z 2022 r. poz. 1079).

⁵ J.W. Bremer, *Wprowadzenie do logiki*, Kraków 2005, s. 61.

⁶ W sensie logicznym definicja legalna odnosi się do pewnej operacji myślowej, która oddziela określone pojęcie od innych, a więc „polega na wypowiedzeniu o nim czegoś takiego, co można zgodnie z prawdą powiedzieć, a czego o niczym innym zgodnie z prawdą powiedzieć nie można” – por. K. Ajdukiewicz, *O definicji*, w: *Język i poznanie. Wybór pism z lat 1945–1963*, Warszawa 2006, s. 226.

budowania wyrażeń oraz reguł wnioskowania z danego języka”⁷. W rezultacie przyjmuje się, że definicja legalna to „uproszczenie redakcyjne w tekście prawnym pozwalające na zastąpienie określonego wyrażenia”⁸ bądź „zdania o pewnej strukturze [...] stwierdzające wyraźnie, czy też pozwalające się tylko domyślać znaczenia słów i ich skrótów w sposób pewny”⁹. Formalnie definicja legalna przybiera postać przepisu narzucającego obowiązujące znaczenie określonego pojęcia w sposób odróżniający je od funkcjonującego znaczenia w języku powszechnym (potocznym)¹⁰.

3. Ewolucyjne ukształtowanie definicji legalnych „beneficjenta”

3.1. Ramowy charakter regulacji dotyczących finansów publicznych

Ustawodawca krajowy w regulacjach dotyczących finansów publicznych pierwotnie poprzestał na wskazaniu, że „szczegółowe warunki wykorzystania i rozliczenia przyznanych środków” mogły być określone w umowie zawieranej z „beneficjentem środków pochodzących z budżetu unijnego”¹¹. Istotę wprowadzanych zmian stanowiło określenie, że warunki przekazania dofinansowania są zawarte

⁷ W literaturze K. Ajdukiewicz wyróżnił w tym względzie „definicję łańcuchową; definicję przez abstrakcje oraz definicję rekursywną, które spełniają warunek przekładalności, o czym świadczy możliwość wyprowadzenia z nich na podstawie zwykłej logiki definicji normalnego wyrazu przez nie definiowanego – por. K. Ajdukiewicz, *Definicja*, w: *Język i poznanie*, s. 244–245.

⁸ A. Malinowski, *Polski język prawny. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2006, s. 157.

⁹ J. Chodorowski, *Definicje w systemach ekonomicznych*, Wrocław 1974, s. 21.

¹⁰ T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2017, s. 82–83.

¹¹ Art. 30b ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.), dalej: u.f.p. z 1998 r.; art. 203 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.), dalej: u.f.p. z 2005 r.

w umowie zawieranej przez dysponenta środków publicznych z ich beneficjentem¹². W pewnym momencie ustawodawca w ogóle odstąpił od wskazania podmiotów związanych z transferowaniem środków publicznych, poprzestając na ogólnym sformułowaniu, że szczegółowe warunki dofinansowania określa umowa¹³. Podmioty udzielające dofinansowania, jak i podmioty uzyskujące takiego rodzaju wsparcie nie zostały bliżej określone. Mimo to łączyła je stosowna forma czynności prawnej, na podstawie której miało zostać udzielone dofinansowanie. W ten sposób regulacje dotyczące finansów publicznych spełniły jedynie funkcję ogólnych regulacji o charakterze ramowym. Znalazły one swoje dopełnienie w innych przepisach ustawowych odnoszących się do wydatkowania środków przeznaczonych na wdrażanie programów operacyjnych. Strony umowy o dofinansowanie zostały w ten sposób określone przez ustawodawcę za pomocą definicji ustawowych wprowadzonych w poszczególnych aktach prawnych. Oznaczało to konieczność posilkowania się odrębnymi uregulowaniami rangi ustawowej pełniącymi funkcję przepisów o charakterze szczególnym wobec ustawy o finansach publicznych.

3.2. Rozwiązania przyjęte w ustawie o Narodowym Planie Rozwoju

Rozwinięcie uregulowań dotyczących podmiotowego zakresu realizowanej w Polsce polityki spójności nastąpiło w ustawie o Narodowym Planie Rozwoju¹⁴. Jednocześnie zdefiniowano również pojęcie beneficjenta¹⁵. W tym względzie przewidziano, że mógł on zawrzeć

¹² Art. 209 ust. 1 u.f.p. z 2005 r. – zmiana wprowadzona z dniem 29 grudnia 2006 r. z uwagi na treść art. 1 pkt 65 ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 249, poz. 1832).

¹³ Art. 206 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.), dalej: u.f.p. z 2009 r.

¹⁴ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz.U. Nr 116, poz. 1206), dalej: ustawa o NPR.

¹⁵ Według art. 2 pkt 1 ustawy o NPR beneficjent oznaczał: osobę fizyczną,

umowę z różnymi instytucjami uprawnionymi do przyznania dofinansowania w ramach realizacji określonych działań w ramach danego programu operacyjnego.

3.3. Rozwiązania przyjęte w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju

Na potrzeby okresu programowania unijnego budżetu w latach 2007–2013 ponownie zdefiniowano zakres pojęć odnoszących się do podmiotów biorących udział w realizacji polityki spójności¹⁶. Zachowując pewnego rodzaju systemową ciągłość rozwiązań, podobnie jak w poprzednim okresie programowania, utrzymane zostało zbiorcze określenie podmiotu uzyskującego środki publiczne pochodzące z unijnych funduszy zdefiniowanego jako „beneficjent”¹⁷. Pierwotnie transfer środków unijnych mógł zostać dokonany na jego rzecz na podstawie umowy o dofinansowanie, ale z czasem „beneficjentem” mógł zostać podmiot, któremu udzielono dofinansowania na podstawie decyzji administracyjnej¹⁸. Ustawodawca krajowy zadbał również o zdefiniowanie organów administracji, które zostały uprawnione do przyznawania dofinansowania takim

osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, korzystające z publicznych środków wspólnotowych i publicznych środków krajowych na podstawie umowy o dofinansowanie projektu albo decyzji, o której mowa w art. 11 ust. 7.

¹⁶ Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jednolity: Dz.U. Nr 227, poz. 1658), dalej: u.z.p.p.r. K. Brysiewicz, *Zasady odpowiedzialności beneficjentów za nieprawidłowości w realizacji projektów współfinansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2007–2013*, „Monitor Prawniczy” 2014, nr 4, s. 179–180.

¹⁷ Zgodnie z art. 5 pkt 1 u.z.p.p.r. beneficjent został określony jako osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną, realizująca projekty finansowane z budżetu państwa lub ze źródeł zagranicznych na podstawie umowy o dofinansowanie projektu.

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

ubiegającym się wnioskodawcom, których projekty zostały wybrane. W praktyce dofinansowanie mogło zostać przekazane wnioskodawcy, którego projekt konkursowy przeszedł pozytywnie wszystkie etapy oceny i został zakwalifikowany do dofinansowania, a status „beneficjenta” uzyskiwał on z momentem podpisania umowy o dofinansowanie¹⁹.

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

W kolejnym okresie programowania unijnego budżetu po raz kolejny wprowadzono nowe zasady dotyczące polityki spójności²⁰. Krajowy prawodawca ponownie zdefiniował również zakres pojęcia „beneficjenta” środków unijnych. Mimo że wprowadzono definicję legalną takiego podmiotu, nie została ona w prawie krajowym na nowo odrębnie sformułowana tak jak we wcześniejszych przepisach krajowych. Zakres pojęcia „beneficjenta” został bowiem jedynie ogólnie określony przez ustawodawcę krajowego poprzez odesłanie do wyraźnie wskazanych regulacji zawartych w przepisach prawa unijnego²¹. Z tego względu trzeba uznać, że definicja ta jedynie

¹⁹ W wyjątkowych przypadkach natomiast w sprawie przyznania pomocy finansowej może być wydana decyzja, gdy projekt partnerski jest realizowany na podstawie decyzji lub umowy o dofinansowanie zawartej z beneficjentem działającym w imieniu i na rzecz partnerów w zakresie określonym porozumieniem lub umową partnerską (art. 28 ust. 2 u.z.p.p.r.).

²⁰ Chodzi o przywoływaną wcześniej ustawę o zasadach realizacji programów.

²¹ Zgodnie z art. 2 pkt 1 u.z.r.p. beneficjent to podmiot, o którym mowa w art. 2 pkt 10 rozporządzenia ogólnego, oraz podmiot, o którym mowa w art. 63 rozporządzenia ogólnego. Natomiast zgodnie z art. 2 pkt 10 i art. 63 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności

w sposób formalny została sformułowana przez krajowego ustawodawcę. W istocie zastosowanie znajdowały bowiem przepisy prawa unijnego. Wprowadzone rozwiązanie krajowe w literaturze zostało w efekcie potraktowane jako równoznaczne z praktycznym brakiem odrębnej definicji „beneficjenta” środków unijnych²². W sposób oczywisty zachowano jednak ciągłość legislacyjną uwzględniającą ogólne rozwiązania systemowe określone w ustawie o finansach publicznych, zgodnie z którymi właściwe instytucje mogły zawierać umowy o dofinansowanie projektu tylko z wnioskodawcami, których projekty zostały wybrane/przyjęte do dofinansowania²³. Wykluczono również możliwości udzielenia dofinansowania wnioskodawcom ubiegającym się o dofinansowanie projektu, którzy nie zostali wybrani w ramach prowadzonego postępowania. Dopiero po zawarciu umowy o dofinansowanie wnioskodawca, którego projekt został przyjęty do dofinansowania, uzyskiwał status „beneficjenta”.

4. Uwarunkowania definicji legalnej „beneficjenta” wprowadzonej w u.z.r.p.

W przypadku pojęcia „beneficjenta” zawartego w u.z.r.p. wprowadzono od razu całościowe odesłania do przepisów prawa unijnego. Zastosowana konstrukcja legislacyjna była już wcześniej wykorzystywana na potrzeby krajowego systemu prawnego. Ustawodawca

i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.Urz. UE L 347 z dnia 20 grudnia 2013 r., s. 320) beneficjent oznacza podmiot publiczny lub prywatny oraz – wyłącznie do celów rozporządzenia w sprawie EFRROW i rozporządzenia w sprawie EFMR – osobę fizyczną, odpowiedzialnych za inicjowanie lub inicjowanie i wdrażanie operacji; w kontekście programów pomocy państwa, w rozumieniu pkt 13 niniejszego artykułu, „beneficjent” oznacza podmiot, który otrzymuje pomoc; w kontekście instrumentów finansowych na mocy części drugiej tytułu IV niniejszego rozporządzenia „beneficjent” oznacza podmiot, który wdraża instrument finansowy albo, w stosownych przypadkach, fundusz funduszy.

²² J. Jaśkiewicz, *Zasady realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020. Komentarz*, 2014, Lex.

²³ Takie zastrzeżenie odnosi się do treści art. 206 ust. 2 u.f.p. z 2009 r.

mógł bowiem wprowadzić odesłanie do stosowania definicji legalnej tego samego pojęcia, którym posłużył się w innym akcie prawnym, zamiast wprowadzać ją ponownie do krajowej ustawy. W ten sposób ustawodawca krajowy jedynie rozszerzał zakres zastosowania funkcjonującej już w systemie prawnym definicji legalnej, która wykraczała poza zakres zastosowania aktu prawnego, jakim została wprowadzona. Konstrukcyjnie dopuszczalne było odesłanie do postanowień przepisów dających się bezpośrednio stosować postanowień aktów normatywnych ustanowionych przez organizacje międzynarodowe lub organy międzynarodowe²⁴. Wprowadzenie przepisu krajowego o identycznej treści jak przepisy unijne oznaczałoby zarazem „rażący błąd techniki prawodawczej”. Mimo to odesłanie do przepisów prawa unijnego, a więc wykraczającego poza krajowy system prawny, stanowiło pewne *novum*. W przypadku odesłań do prawa unijnego skonstruowanych przez krajowego ustawodawcę wskazano konkretne przepisy składające się na definicję „beneficjenta” zawarte w rozporządzeniu unijnym, które jest bezpośrednio stosowalne w ramach unifikacji standardów prawa unijnego²⁵. Takie rozporządzenie unijne może być bezpośrednio stosowane zarówno w układzie horyzontalnym, jak i wertykalnym (państwo – jednostka)²⁶. Bez konieczności ratyfikacji lub zatwierdzenia takie rozporządzenie unijne wiąże od dnia jego wejścia

²⁴ Zgodnie z § 4 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie zasad techniki prawodawczej (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r. poz. 283) w ustawie nie powtarza się również postanowień umów międzynarodowych ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską oraz dających się bezpośrednio stosować postanowień aktów normatywnych ustanowionych przez organizacje międzynarodowe lub organy międzynarodowe; w ustawie można odsyłać do przepisów tej samej lub innej ustawy oraz do postanowień, o których mowa w ust. 2; nie odsyła się do przepisów innych aktów normatywnych (ust. 3).

²⁵ R. Grzeszczak, *Zasady bezpośredniego stosowania i skutku bezpośredniego, skutku pośredniego oraz pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej*, w: *Praczo administracyjne Unii Europejskiej*, red. R. Grzeszczak, A. Szczerba-Zawada, Warszawa 2016, s. 262–263.

²⁶ Wyrok TS z dnia 17 września 2002 r. w sprawie C-253/00 *Antonio Muñoz y Cia SA i Superior Fruiticola SA przeciwko Frumar Ltd. i Redbridge Produce Marketing Ltd.*, „Zbiór Orzeczeń” 2002, I-07289, ECLI:EU:C:2002:497.

w życie według reguł określonych w prawie unijnym²⁷. Przepisy rozporządzeń unijnych obowiązują przy tym jednolicie we wszystkich państwach członkowskich, co oznacza, że są „włączane” do prawa wewnętrznego państw członkowskich²⁸ oraz „stają się częścią wewnętrznych porządków prawnych państw członkowskich czyli obowiązują w tych porządkach prawnych”²⁹. Obowiązkiwanie rozporządzenia nie jest jednak automatyczne, gdyż może być ograniczone (wyłączone) w określonym czasie³⁰. Wejście w życie rozporządzenia unijnego i jego stosowanie na korzyść jednostek lub przeciwko nim następuje bez konieczności podjęcia w prawie krajowym jakichkolwiek działań transformujących³¹. Państwa członkowskie nie są uprawnione do przyjmowania rozwiązań zwalniających od zobowiązań wynikających z rozporządzeń unijnych lub mających na nie szkodliwy wpływ³². Niedopuszczalne jest zatem wprowadzenie w prawie krajowym rozwiązań w kwestiach, które zostały uregulowane już przepisami rozporządzenia unijnego, z uwagi na zakaz

²⁷ Zasady i tryb ogłaszania aktów prawnych UE przed ich wejściem w życie oraz zasady i tryb wydawania Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej regulują: decyzja w sprawie utworzenia Dziennika Urzędowego Wspólnot Europejskich (Dz.Urz. WE L 17 z dnia 6 października 1958 r., s. 390 i 419; Dz.Urz. UE polskie wydanie specjalne rozdz., t. 1, s. 4 i 7) oraz decyzja Parlamentu Europejskiego, Rady, Komisji, Trybunału Sprawiedliwości, Trybunału Obrachunkowego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów z dnia 20 lipca 2000 r. w sprawie organizacji i funkcjonowania Urzędu Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich (2000/459/WE, EWWiS, Euratom) (Dz.Urz. WE L 183 z dnia 22 lipca 2000 r., s. 12, Dz.Urz. UE polskie wydanie specjalne, rozdz. 1, t. 3, s. 181).

²⁸ A. Łazowski, w: *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, red. M. Kenig-Witkowska, Warszawa 2004, s. 245.

²⁹ A. Wróbel, w: *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, red. A. Wróbel, Kraków 2005, s. 82.

³⁰ Wyrok TS z dnia 22 kwietnia 2010 r. w sprawie C-122/09 *Enosi Efopliston Aktoploias i in. przeciwko Ypourgos Emporikis Naftitias i Ypourgos Aigaiou*, „Zbiór Orzeczeń” 2010, I-03667, ECLI:EU:C:2010:222.

³¹ Wyrok TS z dnia 10 października 1973 r. w sprawie 34/73 *Fratelli Varoia Spa przeciwko Amministrazione Italiana delle Finanze*, „Zbiór Orzeczeń” 1973, s. 981, ECLI:EU:C:1973:101.

³² Wyrok TS z dnia 2 lutego 1977 r. w sprawie 50/76 *Amsterdam Bulb BV przeciwko Produktschap voor Siergewassen*, „Zbiór Orzeczeń” 1977, s. 137, ECLI:EU:C:1977:13.

podejmowania „działań implementujących treść rozporządzeń”³³. W tym względzie wprowadzanie jakiegokolwiek innej definicji „beneficjenta” w krajowym akcie normatywnym w ramach polskiego systemu prawnego było bezcelowe. Nie zostało bowiem wprowadzone w unijnym rozporządzeniu odesłanie do stosowania przepisów prawa krajowego państw członkowskich. Unijny legislator nie zawarł również upoważnienia dla krajowego prawodawcy do uregulowania określonej materii (w tym przypadku definicji legalnej „beneficjenta”) w przepisach prawa krajowego. Nie stworzono zatem żadnych możliwości wprowadzenia aktu prawa krajowego o charakterze wykonawczym, który stanowiłby podstawę do rozszerzenia lub zawężenia podmiotowego obowiązujących przepisów unijnego rozporządzenia³⁴. W efekcie w prawie krajowym nie można było przyjąć „żadnego środka, ograniczającego skutki zastosowania jakiegokolwiek postanowienia prawnego”³⁵. Za takie natomiast należy uznać wprowadzone w prawie krajowym definicje w ustawie o NPR i u.z.p.p.r. Wydawanie przepisów krajowych w celu wykonania rozporządzeń unijnych jest możliwe, gdy istnieje zobowiązanie do wydawania takich przepisów³⁶. W uzgodnionych obszarach, w jakich kompetencje do stanowienia prawa zostały przekazane instytucjom unijnym, żadne państwo członkowskie nie może wprowadzać regulacji krajowych stanowiących formę aktu wykonawczego do unijnego rozporządzenia. Bez stosownego upoważnienia zawartego w rozporządzeniu unijnym nie ma możliwości wprowadzania krajowych regulacji wykonawczych, których przedmiotem

³³ J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2020, s. 273.

³⁴ Wyrok TS z dnia 11 stycznia 2001 r. w sprawie C-403/98 *Azienda Agricola Monte Arcosu Srl przeciwko Regione Autonoma della Sardegna, Organismo Comprensoriale n° 24 della Sardegna i Ente Regionale per l'Assistenza Tecnica in Agricoltura (ERSAT)*, „Zbiór Orzeczeń” 2001, I-00103, ECLI:EU:C:2001:6.

³⁵ Wyrok TS z dnia 17 września 2002 r. w sprawie C-253/00 *Antonio Muñoz y Cia SA i Superior Fruiticola SA przeciwko Frumar Ltd. i Redbridge Produce Marketing Ltd.*, „Zbiór Orzeczeń” 2002, I-07289, ECLI:EU:C:2002:497.

³⁶ J. Barcz, A. Grzelak, M. Kapko, A. Siwek, *Wytyczne polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej. Zapewnienie efektywności prawu Unii Europejskiej w polskim prawie krajowym*, Warszawa 2009, s. 41.

byłaby zmiana znaczenia lub uzupełnienie przepisów unijnych³⁷. W takiej sytuacji konieczne było stosowanie w pierwszej kolejności określonych pojęć w rozumieniu zawartym w prawie unijnym. W tym sensie wydaje się więc, że odesłanie w systemie prawa krajowego do regulacji prawa unijnego stanowiło rodzaj *superfluum*, gdyż przepisy unijnych rozporządzeń w tej materii i tak obowiązywały bezpośrednio w polskim systemie prawnym³⁸. W tym względzie przepisy odesłania wymagały zatem uwzględnienia w pierwszej kolejności. Takie uregulowanie zawarte w rozporządzeniu unijnym było przyjęte w akcie prawnym znajdującym zastosowanie na równi z ustawą albo z pierwszeństwem w razie kolizji z ustawą krajową³⁹. W przypadku przepisów stanowiących definicję „beneficjenta” zawartych w rozporządzeniu unijnym konieczne było ich uwzględnienie w pierwszej kolejności z uwagi na sformułowaną zasadę nadrzędności prawa unijnego nad prawem krajowym lub krajową praktyką⁴⁰. Wiązało się to nie tyle z konsekwencją zastosowanej konstrukcji odesłania, ile raczej z charakterem samych przepisów odesłania. Nawet gdyby zostały zatem wprowadzone po raz kolejny krajowe przepisy zawierające definicję legalną „beneficjenta”, nie powinny być one stosowane przed odpowiednią ich definicją zawartą w rozporządzeniu unijnym. W tym konkretnym przypadku przepisy unijnego rozporządzenia (w zakresie kompetencji przekazanych na mocy traktatu akcesyjnego) powinny być stosowane przed krajowymi uregulowaniami przyjętymi w tym samym obszarze przez krajowego ustawodawcę⁴¹. Należy dodatkowo pamiętać, że

³⁷ Wyrok TS z dnia 18 lutego 1970 r. w sprawie 40/69 *Hauptzollamt Hamburg-Oberelbe przeciwko Firma Paul G. Bollmann*, „Zbiór Orzeczeń” 1970, 00069, ECLI:EU:C:1970:12.

³⁸ Wyrok ETS z dnia 9 marca 1978 r. w sprawie C-106/77 *Amministrazione delle Finanze dello Stato przeciwko Simmenthal SpA*, „Zbiór Orzeczeń” 1978, s. 629; ECLI:EU:C:1978:49.

³⁹ Por. art. 91 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁴⁰ D. Edwards, R.C. Lane, *European Community Law. An introduction*, Edinburgh 1995, s. 135.

⁴¹ Wyrok TS z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – seria A” 2005, nr 5, poz. 49; wyrok TK z dnia 16 listopada 2011 r., SK 45/09, OTK-A 2011, nr 9, poz. 97; M. Masternak-Kubiak, *Prawo*

ewentualne wprowadzenie do ustawy krajowej identycznie brzmiących przepisów dotyczących „beneficjenta”, jakie zostały wcześniej zawarte w przepisach unijnego rozporządzenia, miałyby również konsekwencje systemowe. W istocie wprowadzenie takich samych regulacji, jakie zostały wprowadzone w rozporządzeniu unijnym, stanowiłoby naruszenie możliwości bezpośredniego stosowania rozporządzeń unijnych wiążących w całości państwa członkowskie i bezpośrednio przyznających prawa i obowiązki obywatelom Unii Europejskiej⁴². Warto ponownie przypomnieć, że pomimo iż w przepisach prawa krajowego państw członkowskich nie mogą być powtarzane treści rozporządzenia unijnego, to wyjątkowo przyjmuje się, że takie rozwiązanie wprowadzone w przepisach prawa lokalnego nie narusza spójności regulacji i jej przejrzystości dla adresatów⁴³. W polskich warunkach takie rozwiązanie oznacza możliwość powtórzeń w przepisach prawa miejscowego stanowiącego rodzaj prawa lokalnego⁴⁴. W wielu przypadkach może być pożądane zapewnienie „współgrania” wielu przepisów unijnych i regionalnych, jeżeli nie jest możliwe uruchomienie określonych rozwiązań jedynie na podstawie prawa unijnego. W takim szczególnym przypadku, gdy regionalne uregulowania państw członkowskich powtarzają określone przepisy unijnego rozporządzenia, nie może to być uważane za naruszenie spójności i przejrzystości prawa, gdyż jak się przyjmuje, takie rozwiązanie „pozostaje w interesie adresatów, do których skierowane zostały określone przepisy”⁴⁵.

Zasadniczo wprowadzenie przepisu zawierającego takie same rozwiązania jak funkcjonujące już w rozporządzeniu unijnym pomijałoby również teorię „samowykonaności norm”⁴⁶. Wprowadzenie

Unii Europejskiej w polskim porządku prawnym, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5/6, s. 321–339.

⁴² K.-D. Borchardt, *ABC prawa Unii Europejskiej*, Luksemburg 2011, s. 91–92.

⁴³ J. Barcz, A. Grzelak, M. Kapko, A. Siwek, op.cit., s. 40.

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ Wyrok TS z dnia 28 marca 1985 r. w sprawie C-272/83 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Włoskiej*, „Zbiór Orzeczeń” 1985, s. 1057, ECLI:EU:C:1985:147.

⁴⁶ Taki pogląd na temat przyczyn powielania tych samych przepisów w kra-

stosownego odesłania do przepisów definiujących „beneficjenta” w przepisach unijnych wiązało się zatem z zakazem powtórzeń „zewnątrznych”. W kontekście legislacyjnym nie ma jednak nieograniczonego zakazu tzw. powtórzeń „zewnątrznych”. Mimo to wprowadzenie do krajowego prawa rozwiązań brzmiących identycznie jak te, które już obowiązują w prawie unijnym, *de facto* nie oznaczałoby wprowadzenia do systemu prawnego nowej normy prawnej⁴⁷. Co najmniej byłyby to również normatywnie zbędne, tworząc zarazem „daną treść w innym otoczeniu normatywnym” i umożliwiając powstawanie „omyłek w przypadku niedokładnego lub zmodyfikowanego powtórzenia”⁴⁸. Ponadto mogłoby to również modyfikować intencje i zamiary prawodawcy oraz naruszać adekwatność tekstu prawnego, a jednocześnie wywoływać dodatkowe problemy wynikające z nakładania się norm prawnych. Tym bardziej że rozporządzenia unijne wykazują istotne cechy ustawy i mogą być zakwalifikowane jako akty prawodawcze⁴⁹.

Omawiana sytuacja wpisuje się w dostrzegane w literaturze zjawisko coraz częstszego posługiwania się przez ustawodawcę manierą „definiowania przy użyciu techniki odesłań”, która nie jest konieczna, a dodatkowo przyjmuje się, że „na ogół utrudnia odbiór tekstu prawnego”⁵⁰. Nie musi tak jednak być w każdym przypadku. Niekiedy wprowadzane w prawie krajowym odesłania mają charakter informacyjny, którego celem jest zachowanie spójności funkcjonującego systemu prawnego. Takie rozwiązanie uznawane jest za dopuszczalne również w prawie unijnym z uwagi na realizację zasa-

jowych aktach prawnych jest prezentowany w literaturze – por. M. Szubiakowski, *Problemy współstosowania regulacji konstytucyjnej i ustawowej*, w: *Kryzys prawa administracyjnego?*, red. serii D.R. Kijowski, P.J. Suwaj, t. 4: *Wykładnia i stosowanie prawa administracyjnego*, red. D.R. Kijowski, J. Radwanowicz-Wanczewska, M. Wincenciak, Warszawa 2012, s. 66.

⁴⁷ S. Wronkowska, *W sprawie bezpośredniego stosowania Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2001, z. 9, s. 15.

⁴⁸ Eadem, w: S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004, s. 32–34.

⁴⁹ K.-D. Borchardt, *op.cit.*, s. 91–92.

⁵⁰ M. Bartoszewicz, *Definicje legalne w świetle zasady określoności prawa*, w: *Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018, s. 361.

dy pewności prawa „poprzez ułatwienie adresatowi aktów prawnych zapoznania się z przepisami unijnymi”⁵¹. Z tych też względów za dopuszczalne uznaje się wprowadzanie w krajowej ustawie odesłań informacyjnych do unijnych rozporządzeń, ale jedynie „w przypadku, gdy nie ma konieczności merytorycznego odwołania się do nich”⁵². Nie jest tak natomiast w omawianym przypadku. Po pierwsze, należy dostrzec, że w tym przypadku mieliśmy do czynienia nie tylko ze zwykłym przepisem prawa unijnego, ale także z definicją legalną „beneficjenta” określoną w przepisach unijnych. Po drugie, konieczne było jej uwzględnienie z merytorycznego punktu widzenia. Nie można było zatem stwierdzić, że nie istniała konieczność merytorycznego odwołania się do bezpośrednio stosowanych przepisów unijnego rozporządzenia w kwestii przyznawania dofinansowania ze środków unijnych. W tym względzie wprowadzone odesłanie nie spełniało wyłącznie funkcji informacyjnej. Taką funkcję informacyjną w większym stopniu pełnił natomiast art. 2 pkt 22 u.z.r.p., w którym ustalono, co należy rozumieć przez pojęcie rozporządzenia ogólnego, i jednocześnie wskazano określoną wersję tego aktu prawnego zawartą w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej L 347 z 20 grudnia 2013 r., s. 320. Warto zwrócić też uwagę, że takie odesłanie krajowe do przepisów rozporządzenia 1303/13 zasadniczo miało charakter statyczny. Za takim poglądem można było się opowiedzieć z uwagi na wskazanie przez krajowego ustawodawcę przepisów unijnych zawartych w określonym publikatorze. W literaturze również zauważa się, że „konieczne jest odwołanie się do prawa pierwotnego w prawie krajowym, polegające na wskazaniu konkretnych przepisów prawa pierwotnego, czyli stosowanie tzw. odesłania statycznego”⁵³. Zasadniczo można przyjąć, że z taką sytuacją mieliśmy do czynienia w przypadku odesłania zawartego w u.z.r.p.⁵⁴ Rozwiązanie to oznaczało, że tylko

⁵¹ Wyrok TS z dnia 18 stycznia 2001 r. w sprawie C-162/99 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Włoskiej*, „Zbiór Orzeczeń” 2001, s. I – 541. ECLI:EU:C:2001:35.

⁵² J. Barcz, A. Grzelak, M. Kapko, A. Siwek, op.cit., s. 44.

⁵³ Ibidem, s. 35.

⁵⁴ Art. 2 pkt 1 u.z.r.p.

w tej wersji przepisy unijne mogły być stosowane. Niemniej jednak za uzasadnione należałoby przyjąć inne rozwiązanie, w którym znowelizowane przepisy odesłania znajdowały zastosowanie w sprawach dotyczących udzielanego dofinansowania. Przepisy unijnego rozporządzenia obowiązywały bowiem bezpośrednio w polskim systemie krajowym bez względu na informacyjny zakres przepisu odsyłającego wprowadzonego w prawie krajowym. Odesłanie do prawa unijnego zastosowane w prawie krajowym mogło zatem przybierać charakter dynamiczny, gdyż bezpośrednio skuteczne przepisy odesłania obowiązywały zawsze w każdej wersji na jaką zdecydował się unijny prawodawca. W efekcie za wiążącą należało przyjąć taką wersję przepisu zawierającego definicję „beneficjenta”, która obowiązywała w dacie jego stosowania. Innymi słowy oznaczało to konieczność stosowania za każdym razem obowiązującej wersji przepisów określających pojęcie „beneficjenta”⁵⁵. Istotne w tym względzie było to, że przepisy odesłania zostały znowelizowane i wprowadzono zmiany, które weszły w życie retroaktywnie⁵⁶.

⁵⁵ Art. 2 pkt 10 rozporządzenia ogólnego zmieniony z dniem 1 stycznia 2014 r. przez art. 272 pkt 2 lit. a rozporządzenia nr (UE, Euratom) 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r. (Dz.U.UE.L.2018.193.1), zgodnie z którym „beneficjent” oznacza podmiot publiczny lub prywatny lub osobę fizyczną, odpowiedzialne za inicjowanie lub zarówno inicjowanie, jak i wdrażanie operacji, oraz a) w kontekście pomocy państwa – podmiot, który otrzymuje pomoc, z wyjątkiem przypadku, gdy kwota pomocy dla poszczególnych przedsiębiorstw jest niższa niż 200 000 EUR, w którym to przypadku dane państwo członkowskie może zadecydować, że beneficjentem jest podmiot udzielający pomocy, bez uszczerbku dla rozporządzenia Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* (Dz.Urz. UE L 352 z dnia 24 grudnia 2013 r., s. 1), rozporządzenia Komisji (UE) nr 1408/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* w sektorze rolnym (Dz.Urz. UE L 352 z dnia 24 grudnia 2013 r., s. 9), rozporządzenia Komisji (UE) nr 717/2014 z dnia 27 czerwca 2014 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* w sektorze rybołówstwa i akwakultury (Dz.Urz. UE L 190 z dnia 28 czerwca 2014 r., s. 45); oraz b) w kontekście instrumentów finansowych na mocy części drugiej tytułu IV niniejszego rozporządzenia – podmiot, który wdraża instrument finansowy lub, w stosownych przypadkach, fundusz funduszy.

⁵⁶ J. Wiewiorowski, *Zakaz retroakcji – historyczny klucz o intertemporalności*, w: *Problematyka intertemporalna w prawie. Zagadnienia podstawowe. Roz-*

Taka konstrukcja jest dość często stosowana przez prawodawcę unijnego. W teorii stanowi ona „wyłom” od fundamentalnej zasady, że wszelkie zmiany legislacyjne mogą być wprowadzane jedynie w odniesieniu do zdarzeń przyszłych, a nie w odniesieniu do zdarzeń przeszłych. W przypadku zmiany definicji „beneficjenta” nie wprowadzono przepisów przejściowych. Zasadniczo nie było to jednak problematyczne, gdyż generalnie wprowadzane z mocą wsteczną zmiany pozostawały korzystne bądź korzystniejsze dla podmiotów indywidualnych, których bezpośrednio dotyczyły nowe regulacje. Można było również przyjąć, że mieliśmy w tym przypadku do czynienia z retroakcją w sensie szerokim (*sensu largo*), która jest nazywana „retroakcją nieprawidłową” albo „retrospektywnością normatywnego stanu faktycznego”⁵⁷. W tym przypadku można było przyjąć, że w istocie nie występowało bowiem typowe cofnięcie nowych skutków prawnych w przeszłość, lecz wprowadzone przepisy oddziaływały jedynie na zastane stosunki prawne na przyszłość (*ex nunc*). W rezultacie mieliśmy wówczas do czynienia z koniecznością ponownej oceny przeszłego stanu faktycznego, którego skutki prawne wciąż funkcjonowały w obrocie prawnym. Nie było to również problematyczne, gdyż wprowadzona zmiana rozszerzała zakres zastosowania w stosunku do osób posiadających status „beneficjenta”. Retrospektywność normatywnego stanu faktycznego wymagała jedynie konwalidacji w odniesieniu do zgodności z zasadami określonymi nowym zakresem obowiązującej definicji „beneficjenta”. Wprowadzone przepisy zawierały zatem normy, które nie miały mocy wstecznej w znaczeniu ścisłym (*sensu stricto*).

strzygnięcia intertemporalne. Geneza i funkcje, red. J. Mikołajewicz, Warszawa 2015, s. 19–41.

⁵⁷ M. Kamiński, *Prawo administracyjne intertemporalne*, Warszawa 2011, s. 326–327; A. Leisner, *Kontinuität als Verfassungsprinzip unter besonderer Berücksichtigung des Steuerrechts*, Tübingen 2002, s. 479 i n.

5. Podsumowanie

Podmioty biorące udział w dystrybucji środków unijnych zostały przez prawodawcę określone dość osobliwie z punktu widzenia legislacyjnego. Zmieniane przepisy krajowe stawały się coraz bardziej precyzyjne z uwagi na uwzględnienie wątpliwości, jakie pojawiają się w praktyce, oraz różne postulaty usprawnień systemowych. W pewnym zakresie taka sytuacja była konsekwencją dostosowania rozwiązań krajowych do regulacji wprowadzanych w poszczególnych okresach programowania unijnego budżetu, a więc ich dostosowania do rozwiązań przyjętych przez prawodawcę unijnego. W rezultacie w odniesieniu do części podmiotów biorących udział w realizacji polityki spójności ustawodawca zdecydował się na odesłanie do konkretnych przepisów prawa unijnego. Takie rozwiązanie było jednak zbyt techniczne, ponieważ przepisy unijnych rozporządzeń bezpośrednio obowiązują w polskim systemie prawnym bez potrzeby implementacji. Wprowadzane w tym względzie krajowe uregulowania mogły jedynie uzupełniać konstrukcje przyjęte przez unijnego prawodawcę. Wprowadzone w krajowym systemie prawnym rozwiązanie miało w pewnym sensie charakter tymczasowy. W istocie było bowiem stosowane jedynie w okresie programowania unijnych funduszy, co wymuszało zarazem wprowadzenie kolejnych regulacji na potrzeby realizacji nowego unijnego budżetu. Można się było zatem spodziewać, że w związku z kolejnym okresem programowania zostaną stworzone kolejne definicje podmiotów biorących udział w realizacji polityki spójności. W istocie nowa ustawa przyjęta na lata 2021–2027 ponownie wprowadziła definicję „beneficjenta”, stosując dotychczasową technikę odesłania do prawa unijnego. Można więc przyjąć, że poczynione spostrzeżenia dotyczące poprzedniego okresu programowania pozostają aktualne również w odniesieniu do nowego uregulowania krajowego obejmującego realizację obecnego budżetu Unii Europejskiej.

STRESZCZENIE

Specyfika stosowania definicji legalnej „beneficjenta” na potrzeby realizacji polityki spójności w Polsce

Wdrażanie polityki spójności jest związane ze stosowaniem zarówno przepisów unijnych, jak i przepisów krajowych. Na ich podstawie przekazywane są środki publiczne na realizację określonych przedsięwzięć (projektów). Podmiot, który uzyskuje takie wsparcie finansowe, nosi nazwę „beneficjenta” korzystającego ze środków udzielonego dofinansowania. Taki status mogą jednak uzyskać tylko wybrane podmioty, które spełniają określone przesłanki, wyraźnie wskazane w przepisach prawnych wprowadzonych przez ustawodawcę zarówno unijnego, jak i krajowego. Przepisy ustawy o zasadach realizacji programów wprowadziły własną definicję legalną „beneficjenta”, stosując w tym względzie odesłanie do konkretnie wskazanych przepisów unijnego rozporządzenia. To wywołało wątpliwości dotyczące celowości wprowadzania w krajowych uregulowaniach odesłań do tych przepisów unijnych. Tym bardziej że przepisy rozporządzeń unijnych mogą również bezpośrednio przyznawać określone prawa podmiotowe. Wprowadzona konstrukcja legislacyjna wiąże się z koniecznością posługiwania się określonymi definicjami legalnymi, które nie pozostają bez wpływu na zakres stosowania i wykładnię obowiązujących przepisów. W praktyce istniała możliwość zmodyfikowania rozwiązań dotyczących finansowania polityki spójności w przepisach przyjmowanych na kolejny okres programowania unijnego budżetu. Polski ustawodawca powielił jednak wcześniejszą konstrukcję prawną. W efekcie poczynione spostrzeżenia pozostają wciąż aktualne.

Słowa kluczowe: definicje legalne; beneficjent; polityka spójności

SUMMARY

The specificity of applying the legal definition of a “beneficiary” for the purposes of implementing the cohesion policy in Poland

The implementation of cohesion policy remains connected to the application of both EU and national rules. On their basis, public funds are transferred for the implementation of specific projects. The entity that obtains such a financial support is called the “beneficiary” of the funds granted. However, such status may be obtained only by selected entities

that meet certain conditions clearly indicated in the legal provisions introduced by both the EU and national legislators. The provisions of the Act on the principles of implementation of programs introduced their own legal definition of a “beneficiary”, using in this respect a reference to specifically indicated provisions of the EU regulation. This, however, raised doubts as to the advisability of introducing references to these EU provisions in national regulations. The more so as the provisions of EU regulations may also directly grant certain subjective rights. The introduced legislative structure requires the use of specific legal definitions, which have an impact on the scope of application and interpretation of the applicable provisions. In practice, it was possible to modify the solutions for financing the cohesion policy in the regulations adopted for the next programming period of the EU budget. The Polish legislator, however, copied the earlier legal structure. As a result, the observations made earlier remain still current.

Keywords: legal definitions; beneficiary; cohesion policy

BIBLIOGRAFIA

- Ajdukiewicz K., *Definicja*, w: *Język i poznanie. Wybór pism z lat 1920–1936*, Warszawa 2006.
- Ajdukiewicz K., *O definicji*, w: *Język i poznanie. Wybór pism z lat 1945–1963*, Warszawa 2006.
- Barcz J., Górka M., Wyrozumska A., *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2020.
- Barcz J., Grzelak A., Kapko M., Siwek A., *Wytoczne polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej. Zapewnienie efektywności prawa Unii Europejskiej w polskim prawie krajowym*, Warszawa 2009.
- Bartoszewicz M., *Definicje legalne w świetle zasady określoności prawa*, w: *Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018.
- Borchardt K.-D., *ABC prawa Unii Europejskiej*, Luksemburg 2011.
- Bremer J.W., *Wprowadzenie do logiki*, Kraków 2005.
- Brysiewicz K., *Zasady odpowiedzialności beneficjentów za nieprawidłowości w realizacji projektów współfinansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2007–2013*, „Monitor Prawniczy” 2014, nr 4.

- Chauvin T., Stawecki T., Winczorek P., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2017.
- Chodorowski J., *Definicje w systemach ekonomicznych*, Wrocław 1974.
- Edwards D., Lane R.C., *European Community Law. An introduction*, Edinburgh 1995.
- Grzeszczak R., *Zasady bezpośredniego stosowania i skutku bezpośredniego, skutku pośredniego oraz pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej*, w: *Prawo administracyjne Unii Europejskiej*, red. R. Grzeszczak, A. Szczerba-Zawada, Warszawa 2016.
- Jaśkiewicz J., *Zasady realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020. Komentarz*, 2014, Lex.
- Kamiński M., *Prawo administracyjne intertemporalne*, Warszawa 2011.
- Koncewicz T.T., *Autonomia proceduralna państw członkowskich. Pragmatyczne przewartościowanie czy pryncypialne utrzymywanie status quo?* Cz. 1, „Palestra” 2011, nr 5/6.
- Koncewicz T.T., *Autonomia proceduralna państw członkowskich. Pragmatyczne przewartościowanie czy pryncypialne utrzymywanie status quo?* Cz. 2, „Palestra” 2011, nr 7/8.
- Koncewicz T.T., *Autonomia proceduralna państw członkowskich. Zmierzch czy nowe otwarcie? Uwagi na marginesie wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Unibet*, „Palestra” 2012, nr 11/12.
- Leisner A., *Kontinuität als Verfassungsprinzip unter besonderer Berücksichtigung des Steuerrechts*, Tübingen 2002.
- Łazowski A., w: *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, red. M. Kenig-Witkowska, Warszawa 2004.
- Malinowski A., *Polski język prawny. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2006.
- Masternak-Kubiak M., *Prawo Unii Europejskiej w polskim porządku prawnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5/6.
- Szubiakowski M., *Problemy współstosowania regulacji konstytucyjnej i ustawowej*, w: *Kryzys prawa administracyjnego?*, red. serii D.R. Kijowski, P.J. Suwaj, t. 4: *Wykładnia i stosowanie prawa administracyjnego*, red. D.R. Kijowski, J. Radwanowicz-Wanczewska, M. Wincenciak, Warszawa 2012.
- Wiewiorowski J., *Zakaz retroakcji – historyczny klucz o intertemporalności*, w: *Problematyka intertemporalna w prawie. Zagadnienia podstawowe. Rozstrzygnięcia intertemporalne. Geneza i funkcje*, red. J. Mikołajewicz, Warszawa 2015.

- Winter J.A., *Direct Applicability and Direct Effect. Two Distinct and Different Concepts in Community Law*, „Common Market Law Review” 1972, nr 9.
- Wronkowska S., *W sprawie bezpośredniego stosowania Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2001, z. 9.
- Wronkowska S., w: S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004.
- Wróbel A., w: *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, red. A. Wróbel, Kraków 2005.

