

## **Umowa przyznania pomocy z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich a inne podobne umowy**

Określenie charakteru prawnego umowy przyznania pomocy z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich budzi istotne wątpliwości interpretacyjne. Pomoc przyznawana jest na podstawie ustawy z dnia 7.03.2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW).<sup>2</sup> Uczestnictwo polskich beneficjentów we Wspólnej Polityce Rolnej i możliwość wykorzystania instrumentów finansowych WPR rodzi potrzebę stworzenia prawnych mechanizmów dystrybucji określonych korzyści związanych z tym uczestnictwem. Wymaga to zaangażowania instrumentów prawnych, które będą stosunkowo elastyczne i dzięki temu będą mogły uwzględniać specyfikę wynikającą z przesłanek podmiotowych (rodzaj beneficjenta) oraz przedmiotowych (charakter operacji, terminy realizacji poszczególnych etapów, kwota przyznanych środków). Taką rolę pełnić ma właśnie umowa przyznania pomocy z EFRROW, która jest nową konsensualną formą działania administracji.

Z uwagi na złożony i niejednorodny charakter omawianej umowy, rozważania prowadzone będą na kilku płaszczyznach, problematyka jest bowiem usytuowana na styku sfery publicznoprawnej i prywatnoprawnej. Określenie charakteru tej umowy wymaga odniesienia się do aspektów materialnoprawnych i procesowych. Uwzględnić należy bowiem administracyjny charakter postępowania poprzedzającego zawarcie umowy, ograniczenia swobody kontraktowania, tryb rozstrzygania sporów powstałych w związku z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem zobowiązań umownych oraz tryb egzekucji nienależnie lub nadmiernie pobranych świadczeń.

Określenie charakteru prawnego i poszukiwanie miejsca tej umowy w systemie prawa stanowić będzie cel niniejszego artykułu. Zasadnicze dla prowadzonych roz-

---

1 Uniwersytet Śląski w Katowicach.

2 Dz.U. Nr 64, poz. 427 z późn. zm.

ważną jest zatem zaliczenie omawianej umowy do kategorii umów prawa cywilnego. Z uwagi na niewątpliwe podobieństwa do umowy darowizny, dokonana zostanie także próba uznania tej umowy za *sui genesis* umowę darowizny. Rozważyć ponadto wypada, czy umowa przyznania pomocy z EFRROW jest umową ramową w odniesieniu do umów realizacyjnych zawieranych przez beneficjentów pomocy z podmiotami realizującymi operację, czy też rola analizowanej umowy ogranicza się do prawnego mechanizmu rozliczenia środków z EFRROW na realizację operacji.

Nie można także pomijać faktu, że nie jest to jedyna umowa przyznania pomocy z funduszy unijnych. Realizacja projektów przy udziale środków z funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności czy Europejskiego Funduszu Rybackiego wykazuje daleko idące różnice w odniesieniu do umowy przyznania pomocy z EFRROW, wpływające w zasadniczy sposób na ocenę ich charakteru prawnego.

Charakter prawny umowy przyznania pomocy z EFRROW nie był jak dotąd przedmiotem szczególnego zainteresowania doktryny i praktyki. Z uwagi na jej specyficzny charakter, poruszana problematyka wpisuje się w szerszą dyskusję na temat charakteru prawnego umów zawieranych przez organy administracji. Współcześnie coraz częściej organy administracji, także administracji rolnej, występują bowiem w podwójnej roli – z jednej strony działają w sferze imperium i w sposób władczy rozstrzygają o stosunkach administracyjnoprawnych, z drugiej natomiast strony działają one w sferze dominium, którą zasadniczo cechuje równość stron stosunku prawnego. Tendencję tę, określa się mianem kontraktualizacji lub konsensualizacji,<sup>3</sup> a jej przejawem jest umowa przyznania pomocy z EFRROW.

Zaliczenie tej umowy do sfery prywatnoprawnej powinno nastąpić przy uwzględnieniu podstawowych cech umowy cywilnoprawnej, zawieranej w administracji, tj. powiązania umowy z poprzedzającym jej zawarcie aktem administracyjnym, daleko idące ograniczenie swobody kontraktowania, tryb rozstrzygania sporów powstałych w związku z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem zobowiązań. Analiza winna być natomiast przeprowadzona z uwzględnieniem dwóch podstawowych zasad, niewystępujących w powszechnym prawie cywilnym: zasady zapewnienia równości uczestnikom postępowania w sprawie przyznania środków i zasady ochrony interesu publicznego. Pierwsza z tych zasad nakazuje organom administracji publicznej równe traktowanie wszystkich beneficjentów i nakłada obowiązek poszanowania zasad uczciwej konkurencji. Druga zasada jest widoczna przede wszystkim przy kształtowaniu treści umów i przejawia się w stosunkowo licznych przepisach dających organom władzy publicznej silniejszą pozycję.

3 Pojęcia te w literaturze przedmiotu wymienia T. Górzyńska, Poszukiwanie konsensusu w miejsce jednostronności, czyli administracja inaczej, (w:) Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Warszawa – Dębe 23–25.09.2002 r., s. 371.

Umowa o przyznanie pomocy z EFRROW spełnia zasadniczo wszystkie powoływane w doktrynie postulaty stawiane przed umową cywilnoprawną w administracji. Jest to umowa ściśle powiązana z aktem administracyjnym. Ustawodawca połączył ze sobą w swoisty sposób mechanizm jednostronnego aktu administracyjnego i umowy.

Według stanowiska judykatury rozstrzygnięcie o przyznaniu pomocy należy traktować jako przesłankę konieczną do zawarcia umowy i jej skuteczności. Choć przepisy u.w.r.o.w nie przewidują w tym zakresie żadnego rozstrzygnięcia organu administracji, to jednak organ bezsprzecznie podejmuje pewne czynności, w szczególności wnioskodawcę powiadamia się o przyznaniu pomocy i wyznacza się mu termin do zawarcia umowy, którego bezskuteczny wpływ spowoduje wydanie aktu o odmowie przyznania pomocy. Przyznanie pomocy poprzedzone jest czynnościami przygotowawczymi zmierzającymi do ustalenia beneficjenta pomocy, jej wielkości i warunków uzyskania. Postulat prawidłowego wykorzystania środków publicznych wymaga szczególnej reglamentacji stadium przygotowawczego przy pomocy przepisów administracyjnych. Akt administracyjny nie jest jednak źródłem zobowiązania. Właściwym źródłem praw i obowiązków jest cywilnoprawna umowa.<sup>4</sup> Jeżeli chodzi o relacje pomiędzy aktem administracyjnym a umową, doktryna i orzecznictwo wypracowały następujące stanowisko. Akt administracyjny jest konieczną przesłanką zawarcia umowy przyznania pomocy. Zawarcie umowy bez poprzedzającego ją przyznania pomocy w administracyjnym trybie powodowałoby bowiem nieważność umowy. Jednakże akt o przyznaniu pomocy w administracyjnym trybie nie rodzi u adresata roszczeń cywilnoprawnych o zawarcie umowy przyznania pomocy.<sup>5</sup> Akt administracyjny bezpośrednio nie tworzy stosunku cywilnoprawnego, a jedynie stwarza obowiązek zawarcia umowy przyznania pomocy, nie czyniąc jednak beneficjenta pomocy wierzycielem. Niektórzy przedstawiciele doktryny uwypuklają specyfikę takich aktów administracyjnych<sup>6</sup> i wskazują na ich rolę w zapewnieniu większej stabilności powstałych stosunków prawnych.<sup>7</sup>

4 Problem ten był już poruszany w literaturze przedmiotu, stąd uzasadnione jest jedynie sygnalizacyjne podjęcie problematyki i odesłanie do literatury i orzecznictwa w tym zakresie, por. S. Breyer, Przeniesienie własności nieruchomości, Warszawa 1976, s. 308 i n.; S. Grzybowski, Akt administracyjny jako źródło stosunków obligacyjnych. Uwagi na tle art. 397–404 kc., „Państwo i Prawo” 1966, nr 9, s. 262 i n.; choć odnotować też należy stanowisko przeciwne zgodnie z którym akt administracyjny jest aktem o charakterze konstytutywnym, tworzącym nowy stan prawny, P.J. Sobal, Rola decyzji administracyjnej w kształtowaniu stosunków cywilnoprawnych. Na przykładzie gospodarki terenami urbanistycznymi, Rzeszów 1974, s. 115 i n.

5 Por. Z. Resich, J. Ignatowicz, J. Pietrzykowski, J.I. Bielski, Kodeks cywilny. Komentarz, t. 1, Warszawa 1972, s. 653.

6 Czynią tak m.in. E. Łętowska i J. Łętowski rozpatrując publicznoprawny sposób wyznaczania nabywców nieruchomości, w drodze indywidualnego aktu administracyjnego, por. E. Łętowska i J. Łętowski, Stosunek pomiędzy aktem administracyjnym a opartą na nim umową cywilnoprawną. Komentarz do uchwały pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 25 kwietnia 1964 r., (III CO 12/64), (w:) Funkcjonowanie administracji w świetle orzecznictwa, pod red. J. Starościaka i J. Łętowskiego, t. 1, Warszawa 1967, s. 93.

7 Por. A. Stelmachowski, Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 sierpnia 1981 r., sygn. akt II SA 108/81, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1983, z. 1, s. 50.

Uznanie umowy za źródło zobowiązania nie przesądza jeszcze, w jakim stopniu umowy te mogą być swobodnie zawierane i wykonywane przez kontrahentów, należy zatem rozważyć, w jakim zakresie zastosowanie ma zasada swobody umów wyrażona w art. 353.1 kc. Zgodnie z brzmieniem powołanego przepisu, strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny, który je łączy według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Zasada ta obejmuje swobodę podmiotów co do tego, czy chcą one zawierać stosunek zobowiązaniowy, swobodę wyboru kontrahenta, swobodę ukształtowania treści umowy, swobodę w zakresie wymogów formalnych, w tym wymogów co do formy czynności prawnej, swobodę wyboru trybu zawarcia umowy.<sup>8</sup>

Swoboda umów nie ma oczywiście charakteru absolutnego i doznaje pewnych ograniczeń, zaś w zakreślonych przez przepisy prawa granicach umowne stosunki zobowiązaniowe mogą być kształtowane swobodnie. Swoboda stron w kształtowaniu treści umowy o przyznanie pomocy z EFRROW jest mocno ograniczona ingerencją przepisów prawa administracyjnego.<sup>9</sup> Jest to umowa adhezyjna, zawierana na formularzu przygotowanym przez podmioty wdrażające, które przy jego przygotowaniu winny uwzględnić ograniczenia wprowadzone bezwzględnie obowiązującymi przepisami u.w.r.o.w. i aktów wykonawczych określających szczegółowe warunki przyznania pomocy w ramach poszczególnych działań PROW na lata 2007–2013. Umowa przyznania pomocy z EFFROW stanowi przykład umowy przystąpienia, opartej na wzorcu umownym. Jej treść jest jednostronnie i definitywnie ustalona przez podmiot wdrażający, który narzuca ją beneficjentowi w taki sposób, że nie ma miejsca na jej swobodne negocjowanie.<sup>10</sup> Kontrahent o słabszej pozycji, którym jest beneficjent, ma jedynie możliwość podjęcia decyzji o zawarciu kontraktu przysto-

- 8 Por. m.in. W. Czachórski, A. Brzozowski, M. Safjan, E. Skowrońska–Bocian, *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 2009, s. 145–146 i n.; S. Grzybowski, (w:) *System prawa cywilnego*, Ossolineum 1985, t. 1, s. 51 i n.; M. Safjan, *Zasada swobody umów (uwagi na tle wykładni art. 353.1)*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 4, s. 12 i n.; M. Safjan, *Kodeks cywilny. Komentarz do art. 1–449.11*, pod red. K. Pietrzykowskiego, Warszawa 2008, s. 915 i n.; J. Guś, *O właściwości (naturze) stosunku prawnego*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 4, s. 16 i n.; E. Traple, *Ochrona słabszej strony umowy a kontrola treści umowy ze względu na przekroczenie granic swobodnej oceny dowodów i sposób zawarcia umowy*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1997, nr 2, s. 227 i n.; C. Żuławska, *Wokół zasady wolności umów (art. 353.1 kc. i wykładnia zwyczajnej)*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” Wrocław 1994, t. 238, s. 175–176; R. Trzaskowski, *Właściwość (natura) zobowiązaniowego stosunku prawnego jako ograniczenie zasady swobody kształtowania treści umów*, KPP 2000, nr 2, s. 349 i n.; R. Trzaskowski, *Swoboda umów w orzecznictwie sądowym*, „Przegląd Sądowy” 2002, nr 5; R. Trzaskowski, *Granice swobody kształtowania treści i celu umów obligacyjnych i art. 353.1*, Warszawa 2005 r.; P. Machnikowski, *Rodzaje ustawowych ograniczeń swobody kształtowania treści zobowiązania*, „Monitor Prawniczy” 2005, nr 14; P. Machnikowski, *Swoboda umów według art. 353.1 kc.: konstrukcja prawna*, Warszawa 2006; M. Sośniak, *Zasada swobody umów w prawie obligacyjnym z perspektywy szyku XX wieku*, (w:) „Studia Iuridica Silesiana” 1985, t. 10, s. 7 i n.; K. Bączyk, *Zasada swobody umów w prawie polskim*, (w:) *Przemiany polskiego prawa*, pod red. E. Kustry, Toruń 2002.
- 9 Por. M. Kotulski, *Normy kontraktowe jako przejaw tworzenia i stosowania prawa administracyjnego*, (w:) *Źródła prawa administracyjnego. Konferencja z okazji 100 rocznicy urodzin Profesora Jerzego Stefana Langroda*. Uniwersytet Jagielloński – 23 kwietnia 2004 r., pod red. J. Zimmermanna i P. Dobosza, Kraków 2004, s. 147.
- 10 Tak, m.in. E. Łętowska, *Prawo umów konsumenckich*, Warszawa 2002 r., s. 296; W.J. Katner, (w:) W.J. Kaner, M. Stahl, W. Nykiel, *Umowa sprzedaży w obrocie gospodarczym. Zagadnienia prawa cywilnego, administracyjnego i podatkowego*, Warszawa 1996, s. 128 i n.

wanego przez podmiot wdrażający na wzorcu umownym,<sup>11</sup> przez przyjęcie wszystkich postanowień umownych lub rezygnacji z jego zawarcia, co oznacza brak możliwości uzyskania środków z EFRROW. W świetle obowiązującego stanu prawnego pogląd o normatywnym charakterze wzorca należy oczywiście odrzucić. Oznacza to, że wzorce nie mają mocy obowiązującej, jaka cechuje przepisy prawa pozytywnego.<sup>12</sup> Uchylenie kodeksowej regulacji wzorców umownych, które posiadały przymiot przepisów prawa, nakazuje traktować formularze umowne przygotowane przez podmioty wdrażające jak quasi-normatywne wzorce umowne. Podmioty wykonujące funkcje z zakresu administracji publicznej jednostronnie kształtują treść stosunków umownych z udziałem tych podmiotów. Prowadzi to do przeniesienia na grunt prawa cywilnego zasady nadrzędności podmiotu wykonującego funkcje z zakresu administracji publicznej, czego wyrazem jest uprzywilejowanie tych podmiotów w zawieranych przez nie umowach.

Strony umowy przyznania pomocy z EFRROW cechuje równorzędność formalna. Oznacza to, że strony stosunku prawnego są równe, a organ administracji publicznej nie może jednostronnie rozstrzygnąć o prawach lub obowiązkach beneficjenta pomocy. Od formalnej równości stron umowy należy odróżnić natomiast równość materialną, charakteryzującą się silniejszą pozycją kontraktową jednej ze stron, występującą zwykle w umowach cywilnoprawnych, gdzie stroną jest organ administracji. W przypadku omawianej umowy nie można wyeliminować elementu przewagi podmiotu prawa publicznego nad jej kontrahentem. Jest to cecha niektórych umów cywilnoprawnych (tzw. umów przystąpienia) i nie wpływa na zmianę charakteru takiej umowy i przydanie jej charakteru administracyjnego. Obie strony działają bowiem w granicach określonej przez przepisy prawa swobody kontraktowania, skierowanej na realizację interesów beneficjenta pomocy z jednej strony i szeroko pojmowanego interesu publicznego z drugiej strony. Nie pozostaje to w sprzeczności z zasadą autonomii woli stron. Element władztwa faktycznego w działaniach administracji w stosunkach cywilnoprawnych jest powszechnie obecny. Problematyka ta zyskuje na znaczeniu w kontekście środków ochrony prawnej słabszej strony umowy.

O zaliczeniu umowy przyznania pomocy z EFRROW do sfery cywilnoprawnej działania organów administracji decydują również elementy procesowe. Wszystkie sprawy, w których administracja działa w formach prawa cywilnego, podlegają –

11 Pojęcie wzorca jest pojęciem doktrynalnym, a w przepisach prawa nie została sformułowana ich legalna definicja.

12 Tak, m.in. E. Łętowska, *Ochrona niektórych praw konsumentów*, Warszawa 2001, s. 72; Cz. Żuławska, (w:) *Komentarz do Kodeksu cywilnego, Księga trzecia – zobowiązania*, t. 1, pod red. G. Bieńka, Warszawa 2003, s. 117; Z. Radwański, *Zobowiązania – część ogólna*, Warszawa 2003, s. 143; K. Zagrobelny, (w:) *Komentarz do Kodeksu cywilnego*, pod red. E. Gniewka, t. 1, *Komentarz do artykułów 1–534*, Warszawa 2004, s. 897; tak również TK, zob. wyrok TK z 8.12.2003 r., K 3/02, OTK–A 2003, nr 9, poz. 99 oraz SN, zob. wyrok SN z 31.05.2001 r., V CKN 247/00, Lex nr 52407; wyrok SN z 15.05.2001 r., I CKN 974/00, Lex nr 52458; wyrok SN z 5.02.2002 r., II CKN 800/99, Lex nr 43154; wyrok SN z 30.11.2000, I CKN 970/98, OSN 2001, nr 6, poz. 93.

w razie sporów – orzecznictwu sądów powszechnych i są rozstrzygane w trybie postępowania cywilnego. Twierdzenie takie jest uzasadnione pomimo braku w przepisach u.w.r.o.w. jednoznacznego rozstrzygnięcia, odnośnie roszczeń powstałych w związku z wykonywaniem umowy przez strony. W powołanej ustawie brak bowiem przepisu, który wskazywałby jako właściwe do rozstrzygania takich sporów przepisy kpc. Regulację taką zawiera ustawa z dnia 9.05.2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa,<sup>13</sup> która w art. 30 ust. 1 stanowi, że w sprawach dotyczących ustalenia nienależnie lub nadmiernie pobranych środków publicznych, które zostały przekazane przez Agencję na podstawie umowy w związku z realizacją Wspólnej Polityki Rolnej, pochodzących z funduszy Unii Europejskiej i krajowych, przeznaczonych na współfinansowanie wydatków realizowanych z funduszy Unii Europejskiej, stosuje się przepisy Kodeksu postępowania cywilnego.

Roszczenia Agencji o zwrot przyznanej umową pomocy były przedmiotem licznych rozstrzygnięć sądów, a ich stanowisko było w zasadzie zbliżone. Sądy te zauważały, że w zakresie roszczeń podmiotu wdrażającego ustawodawca nie przewidział możliwości wydania decyzji administracyjnej, jak to uczynił między innymi w art. 107 ust. 9 ustawy z dnia 27.08.2009 r. o finansach publicznych.<sup>14</sup> W razie stwierdzenia niezgodności realizacji operacji z przepisami u.w.r.o.w., rozporządzeniami wykonawczymi, umową a także przepisami odrębnymi, Agencja może wezwać beneficjenta do zwrotu kwoty otrzymanej pomocy finansowej wraz z odsetkami określonymi jak dla zaległości podatkowych, naliczonymi od dnia powiadomienia beneficjenta o obowiązku zwrotu do dnia dokonania tego zwrotu. Pismo z wezwaniem do zwrotu kwoty pomocy finansowej wypłaconej w związku z realizacją projektu nie stanowi autorytatywnej wypowiedzi władzy administracyjnej. Agencja, dochodząc zwrotu kwoty pomocy wypłaconej na podstawie umowy, działa jako strona stosunku cywilnoprawnego, realizująca swoje uprawnienia kontraktowe, a nie jako organ administracji publicznej.<sup>15</sup> Teza o cywilnoprawnym charakterze umowy uzasadnia także dochodzenie przed sądem cywilnym roszczeń beneficjentów o wypłatę przyznanych na podstawie umowy kwot pomocy. Przy wykonaniu umowy organ administracji nie działa bowiem w sposób władczy, a jest stroną umowy, między którymi to stronami dochodzi do kontradiktoryjnego sporu, charakteryzującego się równością stron.<sup>16</sup>

13 Dz.U. Nr 98, poz. 634 z późn. zm.

14 Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

15 Pogląd taki jest ugruntowany w orzecznictwie, por. postanowienie NSA z dnia 12.07.2011 r., sygn. akt II GSK 076/11, baza orzeczeń sądów administracyjnych na stronie [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl); postanowienie NSA z dnia 10.08.2010 r., sygn. akt II GSK 709/09, Lex nr 737656; postanowienie NSA z dnia 13.10.2009 r., sygn. akt II GSK 844/09, baza orzeczeń sądów administracyjnych na stronie [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl); postanowienie NSA z dnia 20.12.2007 r., sygn. akt II GSK 267/07, Lex nr 494053; postanowienie z dnia 18.10.2007 r., sygn. akt II GSK 199/07, Lex nr 399199, postanowienie WSA w Warszawie z dnia 26.05.2011 r., sygn. akt V SA/Wa 935/11, baza orzeczeń sądów administracyjnych na stronie [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

16 Orzecznictwo sądów, odnośnie do sytuacji, gdy to beneficjent domaga się zapłaty kwoty z tytułu udzielonej pomocy jest dość ubogie. Na uwagę zasługuje między innymi postanowienie WSA w Białymstoku z dnia 22.11.2011 r.

Przyjęcie zatem, że umowa przyznania pomocy z EFRROW jest umową cywilnoprawną powoduje konieczność bliższego odniesienia się do znanych doktrynie prawa cywilnego typologii umów. W przypadku umowy cywilnoprawnej zawieranej w sferze administracji świadczącej wymyka się ona jednak przyjętym regułom i nie daje się bezwarunkowo i ostatecznie zakwalifikować do kategorii umów prawa cywilnego. Analiza charakteru prawnego umowy przyznania pomocy z EFRROW pozwala na zakwalifikowanie tej umowy jako umowy: nienazwanej, konsensualnej, dwustronnie zobowiązującej, nieodpłatnej, niewzajemnej, przysparzającej, kauzalnej i adhezyjanej. Właśnie te cechy umowy przyznania pomocy z EFRROW sugerują przeprowadzenie analizy prawnej odnośnie do możliwości uznania tej umowy za *sui generis* umowę darowizny. Za taką tezę przemawia szereg podobieństw pomiędzy darowizną a umową przyznania pomocy z EFRROW.

Obie umowy można zaklasyfikować do kategorii umów o przeniesienie praw majątkowych, dwustronnie zobowiązujących, nieodpłatnych i niewzajemnych. Polegają bowiem na nieodpłatnym świadczeniu na rzecz drugiej strony. Świadczenie darczyńcy na rzecz obdarowanego oraz podmiotu wdrażającego na rzecz beneficjenta ma charakter bezpłatny. Chodzi o nieodpłatność świadczenia w rozumieniu prawa cywilnego, zarówno w ujęciu obiektywnym jak i subiektywnym. *In concreto* tytuł nieodpłatności może dotyczyć określonej części świadczenia darczyńcy. Tak będzie w sytuacji darowizny połączonej z poleceniem lub darowizny mieszanej. Także umowa przyznania pomocy ma charakter umowy nieodpłatnej z uwagi na fakt, że przyznawana beneficjentowi pomoc nie jest wynagrodzeniem z tytułu wykonywania określonych w umowie zadań publicznych. Umowa ta polega bowiem na przysporzeniu majątkowym na rzecz podmiotu realizującego operację, który zobowiązany jest z kolei do określonego świadczenia polegającego między innymi na realizacji inwestycji, organizacji szkolenia, podjęciu przedsięwzięcia informacyjnego czy promocyjnego, podjęciu pozarolniczej działalności gospodarczej na obszarach wiejskich, utworzeniu infrastruktury na potrzeby społeczności lokalnej, czy związanego z funkcjonowaniem lokalnej grupy działania i wdrażaniem lokalnych strategii rozwoju. Zachodzi zatem pytanie, czy w umowie przyznania pomocy z EFRROW świadczenie beneficjenta może być uznane za ekwiwalent świadczenia instytucji wdrażającej? Realizacja przez beneficjentów pewnych dóbr publicznych, a nie wyłącznie indywidualnego interesu związanego z pozyskaniem tych środków nie może być argumentem decydującym o odpłatnym charakterze umowy. Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich, prócz funkcji produkcyjnej gospodarstw rolnych zakłada także rozwój pozostałych funkcji obszarów wiejskich, ujmowanych jako zapewnienie ochrony środowiska, zachowanie naturalnego krajobrazu i tradycyjnych wartości kulturowych. Ujmowane są one jako realizacja dóbr publicznych,

---

V SA/Wa 2013/1, baza orzeczeń sądów administracyjnych na stronie [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl) oraz postanowienie WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 8.06.2011 r. sygn. akt I SAB/Go 7/11, Lex nr 1090982.

choć termin ten nie jest oficjalnie używany ani w rozporządzeniu Rady WE nr 1698/2005 z dnia 20.09.2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)<sup>17</sup> i rozporządzeniach wykonawczych Komisji, ani w Strategicznych Wytycznych Unii Europejskiej dotyczących rozwoju obszarów wiejskich,<sup>18</sup> należy zauważyć, że wiele spośród działań PROW w sposób bezpośredni lub pośredni realizuje funkcję dostarczania tak rozumianych dóbr publicznych. Analiza działań PROW pozwala na identyfikację podstawowych dóbr publicznych o charakterze środowiskowym i społecznym, do których zaliczane są krajobrazy wiejskie o wysokich wartościach przyrodniczych, bioróżnorodność, jakość i dostępność wody, funkcjonalność gleb, stabilność klimatu, jakość powietrza, odporność na powodzie i pożary oraz żywotność obszarów wiejskich. Nawet w przypadku tych działań, w których beneficjent realizuje świadczenie na własną rzecz (np. w ramach działania „Modernizacja gospodarstw rolnych”) i odnosi z tego tytułu wymierną korzyść majątkową, realizuje on także pewne funkcje publiczne na rzecz ogółu społeczeństwa, pośrednio lub bezpośrednio.

Nie można zatem doszukiwać się cechy odpłatności niniejszej umowy w kontekście realizacji nałożonych umową na beneficjenta obowiązków. Należy stwierdzić, że nie jest to typowa umowa wzajemna ani odpłatna w rozumieniu prawa cywilnego. Przyznana pomoc nie jest bowiem wynagrodzeniem z tytułu wykonywania określonych w umowie zadań publicznych.<sup>19</sup> Zauważyć bowiem należy, że uznanie realizacji obowiązków publicznych za świadczenie trudno jest pogodzić z klasyczną definicją świadczenia jako zobowiązania dłużnika zgodnie z treścią zobowiązania i czyniącego zadość interesowi wierzyciela.<sup>20</sup> Kolejnym argumentem przemawiającym za brakiem ekwiwalentności umowy przyznania pomocy z EFRROW jest fakt, że instytucja wdrażająca zobowiązana jest do refundacji tylko procentowo oznaczonej w umowie części kosztów poniesionych na realizację operacji, zaś pozostałe koszty związane z realizacją ponosi beneficjent z własnych środków. Brak zatem w omawianej umowie ekwiwalentności świadczeń, choćby ujmowanej subiek-

17 Dz. Urz. UE L 277 z 21.10.2005 r., s. 1.

18 Decyzja Rady 2006/144/WE.

19 Podobne stanowisko zajęli: H. Izdebski, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*. Komentarz, Warszawa 2003, s. 69 oraz J. Ruszewski, *Umowa jako forma przekazywania organizacjom pozarządowym przez organy administracji publicznej wykonywania zadań publicznych, Umowy w administracji*, pod red. J. Bocia i L. Dziewięckiej–Bokun, Wrocław 2008, s. 286.

20 Ujmowanie świadczenia jako zachowania się dłużnika odpowiadającego treści zobowiązania jest powszechnie przyjęte w piśmiennictwie, por. L. Domański, *Instytucje Kodeksu Zobowiązań. Komentarz teoretyczno–praktyczny, Część ogólna*, Warszawa 1936, s. 39; F. Zoll, *Zobowiązania w zarysie według polskiego Kodeksu Zobowiązań*, Warszawa 1945, s. 3, 7; R. Longchamps de Berier, *Zobowiązania*, Poznań 1948, s. 13–14; A. Ohanowicz, J. Górski, *Zarys prawa zobowiązań*, Warszawa 1970, s. 21, 31; W. Czachórski, A. Brzozowski, M. Safjan, E. Skowrońska–Bocian, *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 2009, s. 62 i n.; T. Pajor, *Odpowiedzialność dłużnika za niewykonanie zobowiązania*, Warszawa 1982, s. 64–67; Z. Radwański, *Zobowiązania – część ogólna*, Warszawa 2003, Nb 92; M. Safjan, (w:) *Komentarz kc.*, t. 1, 2005, art. 353, Nb 16; T. Dybowski, A. Pyrzyńska, (w:) *System Prawa Prywatnego*, t. 5. *Prawo zobowiązań – część ogólna*, pod red. Z. Radwańskiego, Warszawa 2006, s. 169 i n.



tywnie. Przyjęcie takiej kwalifikacji umowy przyznania pomocy z EFRROW rodzi istotne dla beneficjenta konsekwencje prawne. Zaliczenie przedmiotowej umowy do umów nieodpłatnych skutkuje mniejszym zakresem obowiązków przysparzającego (podmiotu wdrażającego) w porównaniu z analogicznymi czynnościami odpłatnymi lub z powszechnymi standardami oraz słabszą ochroną takich czynności w prawie cywilnym. W konsekwencji nabywca przysporzenia (beneficjent) ma słabszą pozycję prawną, jako opartą na nieodpłatnym nabyciu tego przysporzenia.

Dla oceny charakteru prawnego obu umów: umowy darowizny i umowy przyznania pomocy z EFRROW decydujące znaczenie wydaje się mieć zamiar darczyńcy oraz podmiotu wdrażającego. W pierwszym przypadku oparty jest on na *causae donationi*, gdy celem przysporzenia na rzecz obdarowanego jest jego wzbogacenie kosztem dokonującego przysporzenia. Darowizna może służyć najrozmaitszym celom indywidualnym i społecznym, podjętym w interesie ogółu. Natomiast w odniesieniu do umowy darowizny nie występuje cel gospodarczy przysporzenia. W odniesieniu do umowy przyznania pomocy z EFRROW przyczyny przysporzenia (*causa*) próżno poszukiwać wśród typowych przyczyn prawnych umów przysparzających. W odniesieniu do umów zawieranych przez organy administracji publicznej, gdzie organ administracji pełni rolę podmiotu redystrybucyjnego środka publicznego, konieczne jest przyjęcie założenia, że ochrona przysparzającego wymaga wyjaśnienia, dlaczego dokonał on przysporzenia, czyli wskazywać, jaką funkcję społeczną przysporzenie ma pełnić. Poszukiwanie związków pomiędzy przysporzeniem na rzecz beneficjenta a *causą* jest o tyle trudne, że przepisy prawa nie regulują ani podstawy prawnej tej umowy, ani kwestii zależności przysporzenia od jego podstawy prawnej. *Causy* tej nie można jednoznacznie wskazać. Nie jest to z pewnością *causae donandi*. Także pozostałe *causy* nie mogą stanowić podstawy oceny ważności czynności prawnej. Przysporzenie do majątku beneficjenta nie jest bowiem realizowane ani dla zwolnienia przysparzającego ze zobowiązania, ani dla nabycia prawa lub innej korzyści majątkowej, czyli zwiększenia aktywów przysparzającego (podmiotu wdrażającego). *Causa* ta jednak z całą pewnością występuje, a motywów, dla których podmiot wdrażający dokonuje przysporzenia na rzecz beneficjenta, należy poszukiwać w sferze realizacji funkcji publicznych przez beneficjentów. Przyczyną przysporzenia ze strony podmiotu wdrażającego na rzecz beneficjenta jest bowiem spełnienie określonych obowiązków o charakterze gospodarczym. Pośrednio także cel gospodarczy uwidacznia się w sferze realizacji funkcji środowiskowych i społecznych. Realizacja przez beneficjenta tych obowiązków nie może być jednak postrzegana w kategoriach przysporzenia na rzecz podmiotu wdrażającego, a raczej w kategorii przysporzenia na rzecz społeczności wiejskich. Nie jest to z pewnością przysporzenie majątkowe *sensu stricto*. Takie ujęcie nie mieści się bowiem w kategoriach doktrynalnych prawa cywilnego. Ewentualne korzyści wiążące się z przekazaniem środków finansowych nie mają charakteru majątkowego. Mogą one wpraw-

dzie wywoływać pożądane z punktu widzenia interesu publicznego zachowania, nie prowadzą jednak bezpośrednio do przysporzenia majątkowego. Podstawę umowy przyznania pomocy z EFRROW postrzegać zatem należy w kontekście realizacji polityki państwowej wobec obszarów wiejskich.

Realizacji tych obowiązków przez beneficjenta nie można utożsamiać z poleceniem. Istotna cecha polecenia wyraża się bowiem w tym, że darczyńca nakłada na obdarowanego obowiązek oznaczonego działania lub zaniechania nie czyniąc nikogo wierzycielem, a wypełnienie polecenia nie ma charakteru odpłaty za świadczenie. Realizacja polecenia może przynieść korzyść obdarowanemu, ale także samemu darczyńcy lub osobie trzeciej. W tym drugim przypadku okoliczność ta wpływa jedynie na obniżenie przedmiotu darowizny o wartość polecenia, nie zaś na kwalifikację samej umowy jako darowizny. Przedmiot zasadniczej oceny przy zaliczeniu umowy obciążonej poleceniem, jako umowy darowizny, sprowadza się do oceny motywów jej dokonania (*causa impulsiva et determinanta*). Zatem jedynym motywem darczyńcy nie może być uzyskanie realizacji polecenia przez obdarowanego. W umowie przyznania pomocy z EFRROW podmiot wdrażający może domagać się realizacji obowiązków nałożonych na beneficjenta, a dotyczących operacji będącej przedmiotem umowy przyznania pomocy z EFRROW. Natomiast w przypadku niewykonania lub nienależytego wykonania przez beneficjenta ciężących na nim obowiązków związanych z realizacją operacji podmiot wdrażający jest uprawniony i zobowiązany do żądania zwrotu wypłaconych środków wraz z odsetkami.

Pomiędzy umowami występuje także szereg innych różnic, które uniemożliwiają traktowanie umowy przyznania pomocy z EFRROW jako szczególnego rodzaju darowizny. Umowa darowizny jest kodeksową umową nazwaną, gdy tymczasem umowa przyznania pomocy z EFRROW jest ukształtowaną w polskim obrocie prawnym nową umową nienazwaną, regulowaną przepisami prawa, z których większość ma bezwzględny charakter i nie może zostać zmieniona postanowieniami stron.<sup>21</sup> Nie można natomiast przyjąć, że jest to odrębne uregulowanie prawne tego stosunku umownego. W art. 23 u.w.r.o.w. ustawodawca wskazał jedynie elementy umowy przyznania pomocy z EFRROW, stanowiąc, że powinna ona zawierać w szczególności: oznaczenie przedmiotu i stron umowy, określenie warunków, terminu i miejsca realizacji operacji, określenie wysokości pomocy, określenie warunków i terminów wypłaty środków finansowych z tytułu pomocy, określenie warunków rozwiązania umowy, określenie warunków i sposobu zwrotu środków finansowych z tytułu pomocy, w przypadku gdy pomoc jest nienależna lub wypłacona w nadmiernej wysokości. Ponadto, postanowienia dotyczące umów przyznania pomocy w ramach konkretnego działania określają rozporządzenia wykonawcze do

21 Na taki charakter umowy wskazuje również T. Kurowska, Założenia konstrukcyjne umowy przyznania pomocy z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, „Studia Iuridica Agraria” 2009, t. 7, s. 165.

ustawy. Brak jest jednak jednolitej regulacji i wskazania norm prawnych, które miałyby bezpośrednio zastosowanie. Wyraźny jest zatem brak woli ustawodawcy wyodrębnienia samodzielnego typu umowy. Świadczy o tym ponadto fakt, że ustawodawca ani w treści ustawy o w.r.o.w., ani w rozporządzeniach wykonawczych do niej *expressis verbis* nie użył nazwy umowy, praktyka wskazuje natomiast na określanie takich umów jako „umowa przyznania pomocy”. Takie określenie traktować należy jako ujęcie techniczne, obejmujące grupę umów zawierających pewne elementy wspólne. Ponadto umowy te zawierają elementy charakterystyczne dla konkretnego działania w ramach PROW 2007–2013. Zauważyć należy natomiast skalę zawieranych umów przyznania pomocy z EFRROW. Umowy te zaczynają zdobywać miejsce w obrocie prawnym na obszarach wiejskich. Nie można wyciągać stąd jednak wniosku, że umowa przyznania pomocy z EFRROW ma charakter umowy nazwanej, a tylko wniosek o powołnym wykształcaniu się w obrocie prawnym odrębnego typu umowy. Jak dotąd, umowa przyznania pomocy z EFRROW winna być sklasyfikowana jako umowa nienazwana czysta. Obok elementów, które da się przyporządkować niektórym umowom nazwanym (w szczególności właśnie umowa darowizny), występują w niej elementy całkowicie nowe, oryginalne, które nie występują w umowach nazwanych, a są specyficzne dla umowy przyznania pomocy. Są to takie elementy, jak: świadczenie na rzecz beneficjenta ze środków publicznych, obowiązek podejmowania pewnych działań na rzecz ogółu społeczeństwa, obowiązki informacyjne i promocyjne o realizowanym projekcie.

Istotne różnice pomiędzy charakteryzowanymi umowami darowizny i umowy przyznania pomocy z EFRROW powiązane są z typowymi cechami umów zawieranych przez podmioty realizujące funkcje administracji publicznej. Umowa darowizny nie jest powiązana z aktem administracyjnym, a jej zawarcie nie jest poprzedzone postępowaniem administracyjnym, które prowadzi do wytypowania drugiej strony umowy. W klasycznej umowie darowizny to właśnie cechy podmiotowe obdarowanego, więź społeczna czy chęć osiągnięcia pewnych celów indywidualnych bądź społecznych decydują o zawarciu umowy z konkretnym podmiotem. W odniesieniu do umowy przyznania pomocy z EFRROW przesłanką decydującą o wyborze beneficjenta jest zdolność do realizacji przez niego operacji objętej współfinansowaniem ze środków UE, a tym samym pewnych określonych celów społecznych. Również te elementy są przedmiotem oceny w postępowaniu kończącym się przyznaniem lub odmową przyznania pomocy z EFRROW.

Podkreślić należy, że umowa darowizny w pełni realizuje kodeksową zasadę swobody kontraktowania. W umowie przyznania pomocy jest ona natomiast zasadniczo ograniczona i występuje w zasadzie w formie szczątkowej i to we wszystkich jej aspektach, począwszy od trybu wyboru kontrahenta, aż po treść umowy opartej na wzorcu umownym przygotowanym przez podmiot wdrażający.

Wskazując na te cechy, należy z pełnym przekonaniem podkreślić, że umowie przyznania pomocy z EFRROW bliżej do dotacji w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27.08.2009 r. o finansach publicznych.<sup>22</sup> Do kategorii tej należą m.in. umowy zawierane z beneficjentami na podstawie ustawy z dnia 6.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju<sup>23</sup> oraz na podstawie ustawy z dnia 3.04.2009 r. o wspieraniu zrównoważonego rozwoju sektora rybackiego z udziałem Europejskiego Funduszu Rybackiego.<sup>24</sup> Pomoc udzielana beneficjentom z EFRROW nie jest natomiast „dotacją” w rozumieniu art. 206 ustawy o finansach publicznych. Przepis ten pomija bowiem umowę przyznania pomocy zawartą na podstawie przepisów ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). Ponadto, dla uchylenia wszelkich wątpliwości prawnych, ustawodawca w art. 208 ustawy o finansach publicznych w sposób jednoznaczny wyłącza stosowanie przepisów dotyczących dotacji do umowy finansowanej ze środków Wspólnej Polityki Rolnej. Polityka ta regulowana jest bowiem odrębnymi zasadami.

W swojej istocie umowy te mają jednak podobny charakter, a niektóre cechy umowy o dotację zbliżają ją do umowy cywilnoprawnej. Są to swoboda stron w zakresie podjęcia decyzji w sprawie współdziałania, formalna równość stron oraz brak między nimi podległości służbowej czy organizacyjnej.

W wyniku zawarcia obu umów beneficjentowi przekazywane są bowiem podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki publiczne, przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie zadań publicznych. Obie umowy stanowią zatem instrument prawny rozliczenia środków przekazanych na realizację projektu. Dostrzec należy natomiast, że beneficjent dla realizacji operacji zawiera szereg umów realizacyjnych, takich jak umowa o roboty budowlane, sprzedaż, dostawa, zlecenie czy inne umowy nazwane przewidziane przepisami kc. Rodzaj tych umów zależy od rodzaju planowanej do realizacji operacji. Dla pełnej charakterystyki konieczne wydaje się ustalenie stosunku umów przyznania pomocy ze środków UE do umów realizacyjnych operację. W szczególności zauważyć należy, że umowy realizacyjne mają odrębny byt prawny od umowy przyznania pomocy ze środków UE, pozostają jednak w wyraźnym związku ekonomicznym. Zawierane są w celu osiągnięcia określonego celu gospodarczego. Trudno natomiast doszukiwać się pomiędzy nimi bezpośrednich powiązań prawnych. Umowa przyznania pomocy ze środków UE i umowy realizacyjne stanowią dwie odrębne czynności prawne, toteż przesłanki skuteczności każdej z nich muszą być oceniane odrębnie. Zasadniczo jednak stwierdzić należy, że umowy realizacyjne zawierają postanowienia dotyczące praw i obowiązków stron umowy, pozostające w oczywistym związku z harmonogramem re-

22 Dz.U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

23 Tekst jedn. Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 z późn. zm.

24 Dz.U. Nr 72, poz. 619 z późn. zm.

alizacji operacji i przewidywanymi kosztami podlegającymi refundacji, ustalonymi w umowie przyznania pomocy. Nieważność lub bezskuteczność umowy przyznania pomocy z EFRROW nie będzie mieć zatem wpływu na dalsze obowiązywanie umowy realizacyjnej. Wpływnie natomiast na brak możliwości jej finansowania ze środków UE. Nie zwalnia to jednak zlecającego realizację z obowiązku zapłaty za zrealizowaną usługę czy przedmiot sprzedaży. W polskim ustawodawstwie brak bowiem przepisu, który w sposób jednoznaczny regulowałby skutki odpadnięcia *causy* zobowiązania, czy w szczególności uzależniałby ważność umowy zobowiązującej od *causy*. Nie może być także rozważane zastosowanie przepisu art. 493 § 1 kc., przewidującego możliwość uchylecia się od spełnienia świadczenia, w przypadku gdy spełnienie świadczenia przez drugą stronę stało się niemożliwe w skutek okoliczności, za które ponosi odpowiedzialność strona zobowiązana. Przepis ten bowiem dotyczy niemożliwości spełnienia jednego ze świadczeń z umowy wzajemnej. Nie bez znaczenia pozostaje również argument natury ekonomicznej. W niektórych przypadkach wykonanie umowy realizacyjnej może być na tyle zaawansowane, że obu stronom zależy będzie na jej wykonaniu. Zależność ta działa w obie strony, tj. nieważność lub bezskuteczność umowy realizacyjnej nie narusza samo przez się obowiązywania umowy przyznania pomocy z EFRROW. Rozwiązanie czy nieważność umowy realizacyjnej nie wpływa na zasadność przyznania pomocy z EFRROW i nie stoi na przeszkodzie zawarciu nowej umowy w celu zrealizowania operacji.

Zasadnicza różnica polega natomiast na poddaniu sporów z umowy dotacji sądownictwu administracyjnemu. W ustawie o finansach publicznych przewidziany został bowiem administracyjny tryb dochodzenia zwrotu środków w sytuacji, gdy zachodzą ustawowo oznaczone przesłanki. Zwrot dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem następuje w drodze decyzji organu administracji, a nie w drodze procesu cywilnego. W odniesieniu do takich dotacji sądy administracyjne zajęły stanowisko oparte na publicznoprawnym charakterze środków przeznaczonych na operację. Beneficjent dotacji celowej, przeznaczonej na realizację konkretnego zadania wskazanego umową, ma obowiązek jej rozliczenia w zakresie finansowym i rzeczowym oraz zwrotu w określonych sytuacjach. Ta ostatnia cecha właściwie przesądza o braku możliwości klasyfikacji „umowy o dotację” do cywilnoprawnych form działania administracji. Choć wskazać należy także obszary, gdy właściwe do rozstrzygnięcia będą sądy powszechne, jak w przypadku roszczenia o zawarcie umowy o dofinansowanie, roszczenia o odszkodowanie, jeżeli w wyniku błędnej oceny projektu wyrządzona została beneficjentowi szkoda, czy sporów wynikających z nieprawidłowego wykonania projektu.<sup>25</sup>

---

25 W.S. Sawczuk, Właściwość sądów administracyjnych i sądów powszechnych w sprawach rozdziału funduszy unijnych na przykładzie rozdziału środków w ramach polityki rozwoju, ZNSA 2001, nr 6, s. 79–88.

Analiza charakteru prawnego umowy przyznania pomocy z EFRROW w szerszym ujęciu wykazała powiązanie umowy z aktem administracyjnym poprzedzającym jej zawarcie. Powstaje zatem swoisty stosunek zobowiązaniowy, gdzie akt administracyjny wywołuje skutki w sferze prawa cywilnego. Skutkuje bowiem koniecznością zawarcia umowy ze wskazanym w akcie beneficjentem, natomiast jego późniejsze uchylenie wpływa pośrednio na stosunki prawne, wywołane poza dziedziną prawa administracyjnego. Umowa przyznania pomocy z EFRROW nie łączy się natomiast z umowami zawartymi w celu realizacji operacji objętej współfinansowaniem z EFRROW, a przynajmniej tak wypada ich ocena w sferze prawnej.

Próba określenia charakteru prawnego umowy przyznania pomocy z EFRROW, na tle innych umów nazwanych, takich jak darowizna, czy nienazwanych, takich jak umowa o dotację, pozwala na poczynienie pewnych spostrzeżeń. Mają one charakter ogólny i pozostają w związku z założeniem podstawowym tego artykułu o cywilnoprawnym charakterze umowy przyznania pomocy z EFRROW. Orzecznictwo sądów administracyjnych przyjmuje jako pewien aksjomat, że charakteryzowana umowa jest umową cywilnoprawną, która tylko swój byt prawny wywodzi z przepisów prawa publicznego i do tych przepisów po części się odwołuje. Jednak umowa przyznania pomocy z EFRROW wymyka się znanej prawu cywilnemu typologii umów, co zostało powyżej wykazane. W szczególności problemy prawne powstają w związku z poszukiwaniem *causy* przysporzenia na rzecz beneficjenta, czy z zaliczeniem jej do umów nieodpłatnych i niewzajemnych. Wskazywanie na szczególny charakter tej umowy, polegający na realizacji interesu publicznego w procesie wspierania rozwoju obszarów wiejskich, z jednoczesnym poszanowaniem interesów indywidualnych poszczególnych kategorii beneficjentów i poszukiwanie na tej podstawie uzasadnienia dla zaliczenia jej do poszczególnych kategorii umownych musi być skazane na niepowodzenie. Opiera się bowiem powszechnie przyjętym w prawie cywilnym definicjom. Umowa ta jest przykładem jednostronnego i w zasadzie pozostającego poza wszelką kontrolą kształtowania treści stosunków umownych z udziałem podmiotów realizujących funkcje administracji publicznej. W żadnym elemencie umowy nie jest bowiem uwzględniona specyficzna wola beneficjenta, a może on wyrazić jedynie wolę przyjęcia warunków umowy. Zachwiana została zatem reguła, w myśl której prawo cywilne reguluje stosunki prawne pomiędzy równorzędnymi podmiotami. Uregulowanie umowy przyznania pomocy z EFRROW musi zatem skłaniać do stawiania pytań o dopuszczalność takich uregulowań w świetle podstawowych zasad prawa cywilnego.

Próba porównania umowy przyznania pomocy do umowy darowizny, regulowanej przepisami kc., ujawnia szereg istotnych różnic, w szczególności w odniesieniu do *causy* przysporzenia. Umowa darowizny stanowi bowiem akt szczodropliwości względem obdarowanego, który nie jest natomiast względem darczyńcy zobowiązany. W drodze umowy darowizny następuje przeniesienie własności przedmiotu

darowizny na rzecz obdarowanego, bez możliwości wskazania jego przeznaczenia, gdy tymczasem umowa przyznania pomocy czy to ze środków EFRROW, czy ze środków funduszy strukturalnych czy Europejskiego Funduszu Rybackiego określa przeznaczenie przykazywanych środków. Umowy przyznania pomocy ze środków EFRROW, funduszy strukturalnych czy Europejskiego Funduszu Rybackiego wykazują zatem istotne podobieństwa w tym względzie. Nieuzasadnione zatem wydaje się ich różnicowanie przez ustawodawcę w zakresie pozycji prawnej beneficjentów tej pomocy. Stosowanie różnych trybów przyznawania i wypłaty środków oraz ewentualnego dochodzenia ich zwrotu stwarza niepotrzebne wątpliwości prawne i problemy praktyczne związane z aplikowaniem o środki czy realizacją projektu. Zasadny zatem wydaje się postulat ujednoczenia i uproszczenia trybu przyznawania środków poprzez zastosowanie jednego trybu postępowania dla wszystkich działań w ramach PROW na lata 2007–2013, analogicznego do rozwiązania zastosowanego w przypadku przyznawania środków z funduszy strukturalnych na podstawie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Dobór środków prawnych przyznawania pomocy z EFRROW powinien oczywiście zapewniać realizację zamierzonych celów polityk unijnych oraz gwarantować należyłą ochronę prawną beneficjentom pomocy.

CONTRACT OF AID GRANTING BY THE EUROPEAN FUND  
FOR RURAL DEVELOPMENT AND ANOTHER SIMILAR CONTRACTS

Key words: contract, freedom of contracting, legal nature of the agreement.

With the act of 7 March 2007 on support for rural areas with the participation of means from the European Agricultural Fund for Rural Development there was introduced a new type of contracts constructed in order to acquire payments. The aim of this paper is an attempt to determine the legal nature of the agreement of aid granting by this fund. In this paper there were presented construction fundamentals of a contract when one of the party to the contract is Managing Authority (support is given after the administrative proceedings in particular case but the agreement is the source of obligations, there are restrictions of freedom of contracting, and the civil courts are competent to settle disputes). These features point to the civil – legal nature of the agreement.

The agreement used in Polish agricultural transactions are of an extremely varied character. This agreement is similar to a contract of donation and to a contract of aid granting by the structural funds. Therefore, it is helpful, to compare it to these agreement.

The analysis of provisions of the Polish act allows to draw conclusions on a very complicated legal character of the agreement of aid granting by the European Agricultural Fund for Rural Development. This agreement is different from the donation and from the agreement of aid granting by the structural funds. The unification of the procedure of support, not excluding the contract should be postulated.