

## Finansowanie rekompensaty z funduszy europejskich – wybrane aspekty cywilnoprawne

### Spis treści

- I. Uwagi wprowadzające
- II. Relacje pomiędzy stronami PSC a instytucją funduszkową
- III. Związek umów
- IV. Uwagi końcowe

### Streszczenie

Niniejszy artykuł stanowi próbę opisanie relacji pomiędzy stronami umowy o świadczenie usług publicznych a instytucją funduszkową mających na celu częściowe sfinansowanie rekompensaty ze środków europejskich przy wykorzystaniu pojęć wypracowanych przez doktrynę prawa cywilnego. Autor dokonuje analizy ww. stosunków prawnych, która prowadzi do stwierdzenia możliwości uznania ich za tzw. związek umów. Jego identyfikacja stanowi potwierdzenie tezy o tym, że częściowe sfinansowanie rekompensaty ze środków europejskich (w zakresie, w jakim przeznaczona jest ona na wsparcie realizacji projektu taborowego lub infrastrukturalnego) nie wyłącza zgodności tej operacji z prawem. Tym samym formułuje rekomendację pod adresem uczestników obrotu prawnego co do możliwego ukształtowania struktury instytucjonalnej projektu i sposobu wykazywania jego zgodności z przepisami o pomocy publicznej na potrzeby ubiegania się o wsparcie realizacji inwestycji z ww. środków.

**Słowa kluczowe:** rekompensata; usługi publiczne; fundusze europejskie; związek umów.

**JEL:** K120, K230

### I. Uwagi wprowadzające

Celem niniejszego artykułu jest wskazanie i opisanie uwarunkowań prawnych umożliwiających przekazywanie przez instytucje systemów realizacji programów operacyjnych – w ramach których wydatkowane są fundusze unijne przeznaczone na wsparcie projektów taborowych lub infrastrukturalnych – środków służących częściowemu sfinansowaniu rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych (dalej: rekompensata), o których mowa w art. 93 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE)<sup>1</sup>, w sytuacji gdy umowa o świadczenie usług publicznych (*public service contract*; dalej: PSC) jest umową zobowiązaniową w rozumieniu prawa polskiego, a umowa o dofinansowanie zostanie zawarta z operatorem.

\* Pracownik administracji publicznej zajmujący się obsługą prawną procesu zarządzania wydatkowaniem środków europejskich; e-mail: roman.gaszczyk@gmail.com.

<sup>1</sup> Wersję skonsolidowaną TFUE opublikowano w Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 47.

Wskazany powyżej temat ma doniosłe znaczenie praktyczne, ponieważ od prawie dziesięciu lat w ramach wdrażania polityki spójności Unii Europejskiej w Polsce dopuszcza się jako podstawę prawną udzielanie pomocy publicznej<sup>2</sup> w formie dofinansowania projektów realizowanych w związku z wdrażaniem programów operacyjnych, regulacje dotyczące finansowania usług publicznych. Tytułem przykładu ilustrującego sposób zastosowania tych rozwiązań można wskazać działanie 6.1 „Rozwój niskoemisyjnego transportu zbiorowego w miastach” Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020<sup>3</sup>.

Zgodnie z pkt 18 Szczegółowego opisu osi priorytetowych Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020 (SzOOP POliŚ)<sup>4</sup>, w przypadku ww. działania dofinansowanie projektów udzielane jest jako pomoc publiczna w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1370/2007 z 23 października 2007 r. dotyczącym usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylającym rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70<sup>5</sup> (dalej: rozporządzenie 1370/2007).

Możliwość finansowania z funduszy europejskich rekompensaty udzielanej z tytułu świadczenia usług publicznych, np. w związku z realizacją inwestycji taborowych lub infrastrukturalnych służących wykonywaniu określonych zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego (m.in. z zakresu transportu publicznego), wynika wprost z pkt C.2 formularza „Informacji niezbędnych do zatwierdzenia dużego projektu”<sup>6</sup>. Wspominana jednostka redakcyjna ww. dokumentu poświęcona jest wykazaniu przez państwo członkowskie zgodności dofinansowania projektu z przepisami o pomocy publicznej. Wśród różnych jej form wskazano również pomoc zgodną z rozporządzeniem 1370/2007<sup>7</sup>.

## II. Relacje pomiędzy stronami PSC a instytucją funduszą

Realizacja projektów dofinansowywanych z programów operacyjnych, w ramach których wsparcie przekazywane jest jako składnik rekompensaty, zazwyczaj angażuje trzy podmioty: właściwą instytucję funduszą (tj. instytucję wdrażającą, pośredniczącą, rzadziej bezpośrednio, zarządzającą) oraz organizatora systemu świadczenia usług publicznych, czyli jednostkę samorządu terytorialnego i przedsiębiorstwo je wykonujące, tj. operatora. Funkcję beneficjenta, czyli podmiotu uprawnionego do uzyskania dotacji finansowanej ze środków europejskich, może objąć operator albo organizator systemu. Takie rozwiązanie przewidziano np. w SzOOP PO liŚ, w którym wskazano, że wsparcie w ramach działania 6.1 może być udzielane m.in. jednostkom

<sup>2</sup> Należy podkreślić, że nie wszystkie rekompensaty stanowią pomoc publiczną (zob. szerzej: Ostalowski, 2009, s. 113 i cyt. tam orzecznictwo). Nie ma to jednak wpływu na rozważania prezentowane w niniejszym opracowaniu.

<sup>3</sup> Zob. SzOOP POliŚ, s. 170. Pozyskano z: [https://www.pois.gov.pl/media/36313/SzOOP\\_POIS\\_1\\_16.pdf](https://www.pois.gov.pl/media/36313/SzOOP_POIS_1_16.pdf) (05.07.2017).

<sup>4</sup> Ibidem.

<sup>5</sup> Dz. Urz. UE L 315 z 3.12.2007, s. 1–13.

<sup>6</sup> Załącznik II do rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2015/207 z 20.01.2015 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 w odniesieniu do wzoru sprawozdania z postępów, formatu dokumentu służącego przekazywaniu informacji na temat dużych projektów, wzorów wspólnego planu działania, sprawozdań z wdrażania w ramach celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia”, deklaracji zarządczej, strategii audytu, opinii audytowej i rocznego sprawozdania z kontroli oraz metodyki przeprowadzania analizy kosztów i korzyści, a także zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 w odniesieniu do wzoru sprawozdań z wdrażania w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna” (Dz. Urz. 2015 L 38/1).

<sup>7</sup> W poprzedniej perspektywie finansowej analogiczny stan pewności prawnej początkowo nie był udziałem uczestników obrotu. Z czasem potwierdzono tezę o możliwości finansowania z funduszy europejskich rekompensaty udzielanej w związku ze świadczeniem usług publicznych. Przyczynił się do tego m.in. dokument roboczy służb Komisji Europejskiej z 7.12.2010 r. pt. *Guide to the application of the European Union rules on state aid, public procurement and the internal market to services of general economic interest, and in particular to social services of general interest* SEC(2010) 1545 final, s. 57. Pozyskano z <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6458&langId=en> (05.07.2017).

samorządu terytorialnego oraz działającym w ich imieniu jednostkom organizacyjnym – operatorom publicznego transportu zbiorowego<sup>8</sup>.

Zgodnie z pkt 18 SzOOP<sup>9</sup> przy ocenie występowania i zgodności pomocy z zasadami rynku wewnętrznego UE należy kierować się postanowieniami „Wytycznych w zakresie dofinansowania z programów operacyjnych podmiotów realizujących obowiązek świadczenia usług publicznych w transporcie zbiorowym”<sup>10</sup> (dalej: wytyczne transportowe”.

W pkt 158 wytycznych transportowych, w odniesieniu do obowiązków sprawozdawczych związanych z udzieleniem rekompensaty stanowiącej pomocy publiczną finansowaną ze środków europejskich wskazano, że w przypadkach, w których jest ona wypłacana przez inny podmiot niż jednostka samorządu terytorialnego, działająca w charakterze organizatora transportu publicznego (np. przez instytucja udzielającą dofinansowania ze środków funduszy UE), to obowiązek sprawozdawczy w odniesieniu do tych środków spoczywa na jednostce samorządu terytorialnego jako organizatorze (a nie na ww. innym podmiocie)<sup>11</sup>.

Przyjęcie takiego założenia jest niewątpliwie przejawem cywilnoprawnych uwarunkowań, w jakich funkcjonują podmioty realizujące i finansujące projekty taborowe lub infrastrukturalne służące świadczeniu usług publicznych. Jak już wspomniano na wstępie, w niniejszym opracowaniu zostanie opisany jedynie model instytucjonalny, w którym umowa o świadczenie usług publicznych będzie miała postać umowy zobowiązaniowej. Wówczas trzy podmioty, zaangażowane w zaistniały model instytucjonalny, będą stronami dwóch różnych stosunków prawnych. Operatora i organizatora będzie łączyła PSC, a operatora i instytucję funduszwą umowa o dofinansowanie. Mając na względzie, że w celu zapewnienia zgodności realizacji projektu z przepisami o pomocy publicznej, zachodzi potrzeba takiego opisu świadczenia pieniężnego w postaci dofinansowania wspomnianego projektu ze środków europejskich, które pomimo jego spełnienia przez instytucję funduszwą można by było przypisać organizatorowi. Gdyby, stroną umowy o dofinansowanie był organizator (co stanowi rozwiązanie jak najbardziej dopuszczalne) wskazany powyżej cel byłby osiągalny poprzez zastosowanie umowy przelewu wierzytelności (art. 509 k.c.)<sup>12</sup> albo przekazu (art. 921<sup>1</sup> k.c.)<sup>13</sup>. Niemniej jednak okoliczność uzyskania dofinansowania na podstawie kontraktu, który w bezpośredni sposób nie angażuje organizatora wyłącza możliwość odwołania się do ww. instytucji prawa cywilnego. Wobec powyższego można rozważyć ewentualność opisu przedmiotowych relacji z uwzględnieniem funkcjonowania w systemie prawa polskiego koncepcji związków umów.

<sup>8</sup> SzOOP, s. 168, pkt 6.

<sup>9</sup> SzOOP, s. 170.

<sup>10</sup> Wytyczne Ministra Infrastruktury i Rozwoju z 19.10.2015 r. w zakresie dofinansowania z programów operacyjnych podmiotów realizujących obowiązek świadczenia usług publicznych w transporcie zbiorowym. Pozyskano z [https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/10376/wytyczne\\_transport\\_221015.pdf](https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/10376/wytyczne_transport_221015.pdf) (05.07.2017).

<sup>11</sup> Wytyczne transportowe, s.46.

<sup>12</sup> Skutkiem umowy przelewu wierzytelności jest wejście w miejsce dotychczasowego wierzyciela (cedenta) nabywcy wierzytelności, czyli cesjonariusza. Staje się on przez to uprawnionym do żądania od dłużnika spełnienia świadczenia. W kontekście tematyki niniejszego artykułu należy wspomnieć, że przedmiotem kontrowersji jest możliwość dokonania cesji wierzytelności przyszłych (jak również warunkowych i terminowych). W orzecznictwie i literaturze jest reprezentowany pogląd zgodnie z którym w razie zawarcia kontraktu dotyczącego ww. przyszłego prawa dochodzi do zawarcia umowy nienazwanej, do której należałoby per analogiam stosować przepisy k.c. o przelewie wierzytelności. Postuluje się zatem pilne uregulowanie tej kwestii w k.c. (zob. Szerzej: Rajski, Kocot i Zaradkiewicz, 2007, s. 373, 377–378 i cyt. tam orzecznictwo oraz literaturę).

<sup>13</sup> W literaturze zauważa się, że istota przekazu sprowadza się do udzielenia dwóm podmiotom (przekazanemu i odbiorcy przekazu) upoważnienia do odpowiedniego spełnienia i przyjęcia świadczenia na rachunek upoważniającego (przekazującego). Może on być stosowany do wszelkich świadczeń, które mogą być spełnione i przyjęte przez osobę trzecią, czyli w szczególności do zapłaty. Jako że konstrukcja ta mogłaby mieć zastosowania do rozmaitych stosunków zobowiązaniowych, umiejscowienie jej regulacji obok przepisów o poszczególnych typach stosunków zobowiązaniowych jest krytykowane jako niewłaściwe (zob. Machnikowski, 2014, s. 1627–1628).

### III. Związek umów

Związek umów jest pojęciem z zakresu języka prawniczego (zaproponowanym przez doktrynę prawa cywilnego) występującym w literaturze również pod innymi nazwami (np. „grupa umów”, „kompleks umów”, „pakiet umów” czy „umowy sprzężone”) (Machnikowski 2006, s. 531). Wyróżnia się wąskie i szerokie znaczenie tego pojęcia. Przy czym z uwagi na to, że w analizowanym przypadku może mieć zastosowanie wyłącznie pierwsze z nich, w dalszych rozważaniach zostanie pominięte znaczenie szerokie, pomimo iż uznaje się, że lepiej odpowiada specyfice operacji gospodarczych (Machnikowski 2006, s. 533). Związek umów *sensu largo* zachodzi wówczas, gdy istnienie jednej umowy zależy od istnienia drugiej (zob. Ohanowicz, 1977, s. 230 i n.). W analizowanym przypadku zależność ta ma charakter jednostronny, ponieważ możliwość zawarcia umowy o dofinansowanie uzależniona jest od zawiązania umowy o świadczenie usług publicznych. Dodatkowo ma ona cechy tzw. zespołu umów (nie stanowiąc przy tym „łańcucha (ciągu) umów”) i zalicza się do grupy nierównorzędnych związków umów, ponieważ umowa o dofinansowanie ma charakter pomocniczy względem PSC<sup>14</sup>.

Częściowe sfinansowanie rekompensaty przez instytucję funduszową, tj. inny podmiot niż organizator będący jako strona PSC zobowiązany do spełnienia świadczenia pieniężnego, wpisuje się również w sposób postrzegania pojęcia odpłatności w nauce i judykaturze prawa cywilnego. Jej przedstawiciele zauważają bowiem, że jeżeli pomiędzy kontraktami zachodzi związek formalny dokonanie odpłaty może być udziałem osoby trzeciej (zob. Sokołowski, 2010, s. 85 oraz cyt. tam lit. i orzecznictwo). Ilustrując tę tezę, podaje się przykład umowy sprzedaży, w przypadku której zapłaty ceny dokonała inna osoba niż kupujący, co może nastąpić w ramach wykonania zawartej pomiędzy wspomnianymi podmiotami umowy darowizny albo zlecenia (Sokołowski, 2010, s. 85). Analogiczny stan rzeczy można zidentyfikować w relacjach pomiędzy instytucją funduszową, operatorem i organizatorem, w której sfinansowanie rekompensaty zachodzi wskutek wykonania umowy o dofinansowanie.

### IV. Uwagi końcowe

Na zakończenie niniejszych rozważań należały odnieść się do kwestii możliwości zakwestionowania przyjętego w warunkach polskich modelu finansowania rekompensaty. Ewentualne zastrzeżenia można by było ująć w tezę, zgodnie z którą wypłata wspomnianego świadczenia może być wyłącznie udziałem organizatora. Idąc tym tokiem rozumowania dopuszczalne byłoby stwierdzenie, że inne podmioty, chcące udzielić pomocy publicznej operatorowi, powinny skorzystać z innego wyłączenia art. 107 ust. 1 TFUE niż art. 93 TFUE<sup>15</sup>.

Odnosząc się do powyżej zarysowanej wątpliwości stosowną kontrargumentację można by było sformułować na podstawie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości (dalej: TS). Reprezentatywnym, w tym zakresie wyrokiem, jest wyrok TS z 16 maja 2002 r. w sprawie C-482/99, *Republika Francuska przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich (Stadust)*<sup>16</sup>. Zgodnie z tym orzeczeniem dany środek pomocowy przypisywany jest państwu tylko wówczas, gdy zachodzą kumulatywnie

<sup>14</sup> Przedmiotowe pojęcie objaśniono w: Machnikowski, 2006, s. 534.

<sup>15</sup> Art. 93 TFUE stanowi *lex specialis* nie tylko w stosunku do art. 107 ust. 1 TFUE, lecz także w odniesieniu do art. 106 ust. 2 TFUE (zob. Jarecki, 2012, s. 722 i cyt. tam lit.).

<sup>16</sup> Zb. Orz. 2002, s. I-04397, pkt 24.

dwie przesłanki: po pierwsze, dana korzyść jest przyznana bezpośrednio lub pośrednio z zasobów państwowych oraz po drugie, korzyść ta może być przypisana państwu. W analizowanej sytuacji w pierwszej kolejności trzeba abstrahować od konieczności uznania środków europejskich za zasoby państwa<sup>17</sup>. Jednakże, nawet pomijając tę okoliczność, należy uznać, że operator ma pośredni wpływ na przyznanie korzyści, ponieważ gdyby nie zawarł on PSC z danym podmiotem, to nie mógłby on uzyskać wsparcia na podstawie umowy o dofinansowanie. Odwołując się do tej samej okoliczności można również uznać środki wypłacane na podstawie wspomnianego kontraktu za przypisywalne państwu.

Wskazane powyżej argumenty w połączeniu ze wykazanym w niniejszym opracowaniu związkiem pomiędzy PSC a umową o dofinansowanie pozwalają uznać, że stosowane w tym zakresie rozwiązania są poprawne, co – niezależnie od powyższego – potwierdzają setki, nie zakwestionowanych przez instytucje europejskie, w analizowanym zakresie, polskich projektów dofinansowanych ze środków europejskich.

Ponadto, przedstawione w niniejszym artykule rozwiązania można dodatkowo uznać za rekomendacje, pod adresem uczestników obrotu prawnego, co do możliwego ukształtowania struktury instytucjonalnej projektu i sposobu wykazywania jego zgodności z przepisami o pomocy publicznej na potrzeby ubiegania się o wsparcie realizacji inwestycji z ww. środków.

## Bibliografia

- Gniewek, E. i Machnikowski, P. (red.). (2014). *Kodeks cywilny. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.
- Jarecki, S. (2012). Usługa publiczna w transporcie, *Kontrola Państwowa*, 5.
- Jarecki, S. (2014). Application of State Aid Rules to Railway Rolling Stock Investment Projects: Polish Experiences, *European Structural and Investment Funds Journal*, 2.
- Machnikowski, P. (2014). W: E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz* (s. 1627–1628). Warszawa: C.H. Beck.
- Machnikowski P. (2006). W: E. Łętowska (red.), *System Prawa Prywatnego. Prawo zobowiązań – część ogólna*, t. 5. Warszawa: C.H. Beck.
- Łętowska, E. (red.). (2006). *System Prawa Prywatnego. Prawo zobowiązań – część ogólna*, t. 5. Warszawa: C.H. Beck.
- Ohanowicz, A. (1970). W: A. Ohanowicz, J. Górski, *Zarys prawa zobowiązań*. Warszawa: C.H. Beck.
- Ostałowski, J. (2009). Organizacja i finansowanie transportu zbiorowego w Polsce a wspólnotowe zasady udzielania pomocy publicznej., *Samorząd Terytorialny*, 1–2.
- Radwański, Z. (1977). *Teoria umów*. Warszawa: PWN.
- Rajski, J. Kocot, W.J. i Zaradkiewicz, K. (2007). *Prawo kontraktów handlowych*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis.
- Sokołowski, K.P. (2010). Czynności prawne mieszane, *Przeгляд Sądowy*, 7–8.

<sup>17</sup> Konieczność uznania dofinansowania projektów ze środków europejskich za zasoby państwa wykazuje np. S. Jarecki (2014, s. 174 w oparciu o cyt. tam decyzje Komisji Europejskiej).