

Magdalena Czaplińska
Justyna Jabłońska
Justyna Abramczyk
Paweł Bociąga

DANE OSOBOWE W PROJEKTACH FINANSOWANYCH Z FUNDUSZY UNII EUROPEJSKIEJ

Stan prawny na dzień 1 lipca 2021 r.

Warszawa 2021

Spis treści

ROZDZIAŁ 1. ZASADY WDRAŻANIA PROJEKTÓW FINANSOWANYCH ZE ŚRODKÓW UNIJNYCH	7
1.1. Projekt finansowany ze środków pochodzących z Unii Europejskiej – definicja i znaczenie	7
1.2. System instytucjonalny wdrażania i wydatkowania funduszy unijnych.....	9
1.3. Podstawy prawne wydatkowania funduszy unijnych.....	14
ROZDZIAŁ 2. FUNDUSZE UNIJNE W ŚWIELE UREGULOWAŃ ANTYKRZYSOWYCH	23
2.1. Zagadnienia wprowadzające	23
2.2. Regulacje ustawowe	24
2.3. Konsekwencje prawne uregulowań antykrzysowych.....	26
ROZDZIAŁ 3. PODSTAWY PRAWNE REALIZACJI PROJEKTÓW UNIJNYCH W ŚWIELE RODO	28
3.1. Problematyka podstaw prawnych przetwarzania danych – zagadnienia ogólne	28
3.2. Stosunki cywilnoprawne a stosunki administracyjnoprawne – charakterystyka i ich wpływ na wieloetapowość projektów	29
3.3. Przetwarzanie danych, ich cel oraz konsekwencje prawne.....	31
3.4. Podstawy przetwarzania danych w sektorze publicznym oraz w sektorze prywatnym ...	34
ROZDZIAŁ 4. STRUKTURA ORGANIZACYJNA REALIZACJI PROJEKTÓW I JEJ KONSEKWENCJE PRAWNE DLA OCHRONY DANYCH	44
4.1. Podmioty przetwarzające dane w projektach oraz kategorie przetwarzanych danych	44
4.2. Sposób i cel przetwarzania danych w projektach i ich wpływ na status prawny podmiotów, biorących udział w projektach	45
4.3. Problematyka oceny statusu biorących udział w realizacji projektów unijnych w świetle rozstrzygnięć sądowych.....	53
ROZDZIAŁ 5. PRZETWARZANIE DANYCH OSOBOWYCH W PROJEKTACH	56
5.1. Przetwarzanie danych osobowych	56
5.2. Podmioty zobowiązane do ochrony danych osobowych.....	58
5.3. Powierzenie przetwarzania danych osobowych	61
5.4. Umowa powierzenia przetwarzania danych osobowych.....	64
5.5. Obowiązki związane z przetwarzaniem danych osobowych.....	66

ROZDZIAŁ 6. ZADANIA IOD W TOKU REALIZACJI	
PROJEKTÓW UNIJNYCH	72
6.1. Powołanie IOD	72
6.2. Zadania IOD o charakterze informacyjnym oraz doradczym	75
6.3. Monitorowanie przestrzegania przepisów o ochronie danych osobowych	76
6.4. Udzielanie na żądanie zaleceń co do oceny skutków dla ochrony danych oraz monitorowanie jej wykonania	77
6.5. Współpraca z Prezesem Urzędu Ochrony Danych Osobowych oraz pełnienie funkcji punktu kontaktowego	77
6.6. Pełnienie roli punktu kontaktowego dla osób, których dane dotyczą, we wszystkich sprawach związanych z przetwarzaniem ich danych osobowych oraz z wykonywaniem praw przysługujących im na mocy niniejszego rozporządzenia	79
6.7. Niezależność IOD	80
ROZDZIAŁ VII. DANE OSOBOWE W KONTROLI	87
7.1. Wstęp	87
7.2. Kodeks postępowania administracyjnego a przepisy dotyczące ochrony danych osobowych	89
7.3. Wykonanie obowiązku informacyjnego (art. 13 ust. 1 i 2 RODO) w procedurze administracyjnej	92
ROZDZIAŁ VIII. DANE OSOBOWE W ROZSTRZYgniĘCIACH ORGANÓW ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ	104
8.1. Wstęp	104
8.2. Dane osobowe w decyzji administracyjnej	105
8.3. Decyzje administracyjne a dostęp do informacji publicznej	114
BIBLIOGRAFIA:	122

Rozdział 1. Zasady wdrażania projektów finansowanych ze środków unijnych

1.1. Projekt finansowany ze środków pochodzących z Unii Europejskiej – definicja i znaczenie

Istnieje wiele definicji projektu, które czerpią swoje źródło przede wszystkim w nauce ekonomii i finansów.

Jednakże w projektach finansowanych ze środków pochodzących z Unii Europejskiej znaczenie ma definicja legalna, która znajduje się w art. 2 pkt 18 ustawy z dnia 11 lipca 2014 roku o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (Dz.U. z 2020 roku, poz. 818 ze zm.), zwanej dalej ustawą wdrożeniową. Ustawodawca określa projekt jako przedsięwzięcie zmierzające do osiągnięcia założonego celu określonego wskaźnikami, posiadające określony początek i koniec realizacji, zgłoszone do objęcia albo objęte współfinansowaniem unijnym. Ustawowa definicja projektu obejmuje zatem przedsięwzięcia, o których finansowanie czy współfinansowanie ubiega się wnioskodawca, ale także przedsięwzięcia, które są już realizowane i zostały uprzednio objęte finansowaniem na podstawie umowy o dofinansowanie, porozumienia czy decyzji o dofinansowaniu.

Aby jednak konkretne przedsięwzięcia uzyskały wsparcie muszą uprzednio uzyskać akceptację podmiotów zaangażowanych w proces wydatkowania środków pochodzących z funduszy UE. Cały proces rozdzielania i wydatkowania środków pochodzących z tych funduszy jest rozdzielony pomiędzy wiele instytucji. Poznanie i zrozumienie systemu instytucjonalnego, który został stworzony w celu ich skutecznego wydatkowania pozwala określić rolę tychże podmiotów w procesach przetwarzania danych osobowych w konkretnych projektach.

Zanim Polska przystąpiła do UE korzystała z funduszy przedakcesyjnych, a następnie już jako członek Unii Europejskiej korzystała ze wsparcia środków wspólnotowych w ramach kolejnych perspektyw finansowych. Pierwsza z tym perspektyw przypadła na lata 2004–2006, kolejne zaś na lata 2007–2013 oraz 2014–2020. Aktualnie trwa w dalszym ciągu realizacja perspektywy 2014–2020 oraz trwają przygotowania do perspektywy finansowej 2021–2027. Pierwszy

z okresów programowania 2004–2006 oraz wdrożony w jego ramach system realizacji charakteryzował wysoki stopień centralizacji zarządzania programami. Dopiero kolejne perspektywy finansowe przypadające na lata 2007–2013 oraz 2014–2020 przyniosły decentralizację procesów zarządzania środkami wspólnotowymi poprzez utworzenie, obok programów krajowych zarządzanych centralnie, także programów regionalnych zarządzanych przez 16 samorządów województw. Tym samym wydatkowanie środków unijnych następuje poprzez programy operacyjne¹.

Definicje pojęć programu operacyjnego, zarówno krajowego i regionalnego znajdują się w ustawie wdrożeniowej. Zgodnie z art. 2 pkt 17 ww. ustawy pod pojęciem krajowego programu operacyjnego rozumie się krajowy program operacyjny, który to program służy realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności w rozumieniu art. 5 pkt 7a lit. a ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, uchwalony przez Radę Ministrów i przyjęty przez Komisję Europejską, odzwierciedlający cele zawarte we Wspólnych Ramach Strategicznych stanowiących załącznik I do rozporządzenia ogólnego² oraz w umowie partnerstwa, które mają być osiągnięte za pomocą funduszy strukturalnych lub Funduszu Spójności, będący podstawą realizacji działań w nim określonych, stanowiący program, o którym mowa w art. 96 rozporządzenia ogólnego. Z kolei po pojęciem regionalnego programu operacyjnego ustawodawca rozumie program służący realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności w rozumieniu art. 5 pkt 7a lit. a ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, uchwalony przez zarząd województwa i przyjęty przez Komisję Europejską, odzwierciedlający cele zawarte we Wspólnych Ramach Strategicznych stanowiących załącznik I do rozporządzenia ogólnego oraz w umowie partnerstwa, które mają być osiągnięte za pomocą funduszy strukturalnych, będący

¹ W perspektywie finansowej UE 2014–2020 w Polsce funkcjonują krajowe programy operacyjne: Inteligentny Rozwój – POIR, Infrastruktura i Środowisko – POIiŚ, Wiedza Edukacja Rozwój – POWER, Polska Cyfrowa – POPC, Pomoc Techniczna – POPT (wsparcie dla instytucji uczestniczących w systemie realizacji polityki spójności), Polska Wschodnia – POPW (wsparcie rozwoju województw: lubelskiego, podlaskiego, podkarpackiego, świętokrzyskiego i warmińsko-mazurskiego); 16 regionalnych programów operacyjnych realizowanych na poziomie województw (RPO) oraz program Europejskiej Współpracy Terytorialnej (EWT).

² Rozporządzenie ogólne – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, str. 320).

podstawą realizacji działań w nim określonych, stanowiący program, o którym mowa w art. 96 rozporządzenia ogólnego.

1.2. System instytucjonalny wdrażania i wydatkowania funduszy unijnych

W odniesieniu do każdego programu operacyjnego – zarówno krajowego, jak i regionalnego – system instytucjonalny wygląda następująco.

W każdym programie operacyjnym występuje instytucja zarządzająca, której obowiązkiem jest zarządzanie programem, z uwzględnieniem zasady należytego zarządzania finansami oraz odpowiedzialnością instytucji zarządzającej za skuteczne i efektywne wdrażanie EFSI³ w danym programie. Zadania instytucji zarządzającej określa art. 125 rozporządzenia ogólnego, precyzując funkcje instytucji zarządzającej w trzech obszarach. Pierwszy z nich skoncentrowany jest wokół odpowiedzialności instytucji zarządzającej za zarządzanie programami operacyjnymi (art. 125 ust. 2 rozporządzenia ogólnego). Drugi z tych obszarów dotyczy procesu wyboru operacji (projektów) do dofinansowania (art. 125 ust. 3 rozporządzenia ogólnego), zaś trzeci wokół odpowiedzialności za zarządzanie finansowe i kontrolę programu operacyjnego (art. 125 ust. 4 rozporządzenia ogólnego).

Konkretne zadania instytucji zarządzającej precyzuje ustawodawca krajowy także w art. 9 ust. 2 ustawy wdrożeniowej. Wśród zadań instytucji zarządzających znajduje się, w szczególności:

1. przygotowanie propozycji kryteriów wyboru projektów, spełniających warunki określone w art. 125 ust. 3 lit. a rozporządzenia ogólnego;
2. wybór projektów do dofinansowania – w przypadku krajowego albo regionalnego programu operacyjnego;
3. zawieranie z wnioskodawcami umów o dofinansowanie projektu lub podejmowanie decyzji o dofinansowaniu projektu;
4. zlecenie płatności, o których mowa w art. 188 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, oraz zlecenie wypłaty współfinansowania krajowego z budżetu państwa w ramach krajowego lub regional-

³ W preambule do rozporządzenia ogólnego wskazano, iż aby poprawić koordynację i harmonizację wdrażania funduszy zapewniających wsparcie w ramach polityki spójności, tj. Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) i Funduszu Spójności, z funduszem rozwoju obszarów wiejskich, tj. Europejskim Funduszem Rolnym na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), oraz z funduszem w sektorze morskim i rybołówstwa, tj. środków finansowanych w ramach zarządzania dzielonego Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (EFMR), należy w odniesieniu do wszystkich tych funduszy („EF-SI”) ustanowić wspólne przepisy.

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

Zgodnie z art. 9 ustawy wdrożeniowej instytucją zarządzającą dla programów krajowych i programów współpracy terytorialnej jest minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego. Natomiast dla każdego z programów regionalnych – zarząd województwa.

Instytucje zarządzające ustalają szczegółowe zasady działania programu, a w szczególności mogą zdecydować o samodzielnej realizacji programu bądź też mogą zdecydować odmiennie. Instytucja zarządzająca nie jest jedynym podmiotem, który może realizować zadania wynikające z rozporządzenia ogólnego i ustawy wdrożeniowej. Instytucja Zarządzająca może powierzyć część przypisanych jej

zadań odrębnemu podmiotowi lub podmiotom, to jest instytucji pośredniczącej lub instytucjom pośredniczącym na podstawie porozumienia lub umowy. Powierzenie takim instytucji części zadań nie ma charakteru obligatoryjnego i jest uzależnione od decyzji instytucji zarządzającej. Gdy jednak instytucja zarządzająca decyduje się na przekazanie posiadanych uprawnień, to zgodnie z art. 123 ust. 6 rozporządzenia ogólnego podstawą tego jest porozumienie lub umowa, które powinny być zawarte na piśmie. Jak wskazuje prawodawca unijny odpowiednie uzgodnienia pomiędzy instytucją zarządzającą (...) i instytucjami pośredniczącymi zostają formalnie ujęte na piśmie. Przedmiotem takiego porozumienia lub umowy jest realizacja określonych zadań w ramach krajowego lub regionalnego programu operacyjnego⁴.

Definicja instytucji pośredniczącej wynika z art. 2 pkt 18 rozporządzenia ogólnego. Instytucją pośredniczącą jest podmiot publiczny lub prywatny, za którego działalność odpowiedzialność ponosi instytucja zarządzająca lub instytucja certyfikująca, bądź podmiot wykonujący obowiązki w imieniu takiej instytucji, w odniesieniu do beneficjentów realizujących operacje. Pojęcie to zdefiniowano także w art. 2 pkt 9 ustawy wdrożeniowej, wskazując iż jest to podmiot któremu powierzono w drodze porozumienia lub umowy realizację zadań w ramach krajowego lub regionalnego programu operacyjnego. Powierzenie zadań instytucji zarządzającej dotyczyć może wszystkich zadań związanych z realizacją programu operacyjnego, z tym zastrzeżeniem, że instytucja zarządzająca nie może powierzyć zadań, o których mowa w art. 126 rozporządzenia ogólnego ani zlecać usług polegających na realizacji tych zadań, a dotyczących pełnienia funkcji instytucji certyfikującej.

Konsekwencją powyższego jest to, że w ramach jednego programu operacyjnego może wystąpić kilka różnych instytucji. Instytucja pośrednicząca – podobnie jak instytucja zarządzająca – może zdecydować się, że realizowane zadania powierzy odrębnemu podmiotowi, zwanemu instytucją wdrażającą. Jednakże nie może tego uczynić bez zgody instytucji zarządzającej.

Wykonywaniu wymienionych zadań przez wszystkie wskazane instytucje towarzyszą operacje przetwarzania danych osobowych. Zaznaczyć jednak należy, że delegacja zadań związanych z realizacją programu operacyjnego na instytucje

⁴Jak słusznie wskazuje Poźdżik Rafał (red.) w: „Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020, opublikowano: Wyd. Sejmowe 2016: „Art. 6d ust. 1 ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (Dz.U. nr 109 poz. 1158, ze zm.) stanowi odrębną podstawę prawną powierzenia zadań przez instytucję zarządzającą (lex specialis w stosunku do art. 10 ust. 6 ustawy wdrożeniowej). Przepis ten umożliwił PARP zlecenie RIF, na podstawie umowy cywilnoprawnej, wykonanie powierzonych jej kompetencji jako instytucji pośredniczącej lub wdrażającej, w szczególności przeprowadzenie naboru projektów, ich ocenę, zawieranie umów o dofinansowanie, a następnie ich rozliczanie i kontrolę. RIF działają jako spółki prawa handlowego, fundacje lub agencje”.

pośredniczące czy wdrażające pociąga za sobą konieczność uregulowania procesów przetwarzania danych osobowych. Co istotne powierzenie zadań instytucji pośredniczącej czy wdrażającej nie wyklucza odpowiedzialności instytucji zarządzającej czy pośredniczącej związanej z realizacją programu, o czym wprost wskazuje ustawodawca w art. 10 ust. 7 ustawy wdrożeniowej. Tym samym odpowiedzialność spoczywająca na instytucji zarządzającej za realizację programu operacyjnego będzie istniała także w obszarze danych osobowych.

Oprócz ww. podmiotów w systemie instytucjonalnym utworzonym na podstawie ustawy wdrożeniowej zaakcentować należy jednak rolę ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego⁵. Minister odpowiada bowiem za wdrażanie funduszy europejskich w Polsce. Minister do spraw rozwoju regionalnego na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy wdrożeniowej odpowiada za koordynację programów operacyjnych i wykonuje zadania państwa członkowskiego. Koordynacja ta polega, w szczególności na:

1. reprezentowaniu Rzeczypospolitej Polskiej w kontaktach z Komisją Europejską w zakresie związanym z realizacją umowy partnerstwa;
2. udzielaniu, zawieszaniu lub wycofywaniu desygnacji;
3. wydawaniu wytycznych dotyczących wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności;
4. monitorowaniu realizacji programów operacyjnych;
5. określaniu celów finansowych i rzeczowych wydatkowania środków w ramach programów operacyjnych na kolejne lata oraz monitorowaniu realizacji tych celów w perspektywie finansowej 2014–2020;
6. zapewnieniu systemu informacji i promocji w zakresie programów operacyjnych, w tym prowadzeniu portalu.

Z punktu widzenia procesów przetwarzania danych osobowych rola ministra do spraw rozwoju nabywa decydującego znaczenia, albowiem zgodnie z art. 71 ustawy wdrożeniowej minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego jest administratorem danych osobowych gromadzonych w centralnym systemie teleinformatycznym. Co istotne w ramach perspektywy finansowej 2014–2020 na podstawie art. 122 ust. 3 rozporządzenia ogólnego został nałożony na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia beneficjentowi możliwości wymiany informacji z właściwą instytucją (instytucją zarządzającą, instytucją certyfikującą, instytucją audytową i instytucjami pośredniczącymi) drogą elektroniczną. Zgodnie z art. 122 ust. 3 rozporządzenia ogólnego państwa członkowskie zapewniają, aby

⁵ W systemie instytucjonalnym występuje także instytucja audytowa, odpowiedzialna za prowadzenie audytu prawidłowego funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli programu operacyjnego, na podstawie stosownej próby operacji i w oparciu o zadeklarowane wydatki oraz inne podmioty tj. rzecznik funduszy, komitet monitorujący, koordynator EWT.

nie później niż do dnia 31 grudnia 2015 r. każda wymiana informacji pomiędzy beneficjentami a instytucją zarządzającą, instytucją certyfikującą, instytucją audytową i instytucjami pośredniczącymi mogła być realizowana za pomocą systemów elektronicznej wymiany danych. Wykonanie tego wymogu następuje poprzez centralny system teleinformatyczny, utworzony na podstawie art. 68 ustawy wdrożeniowej, zapewniając tym samym obsługę projektu od momentu podpisania umowy o dofinansowanie albo podjęcia decyzji o przyznaniu dofinansowania, ewidencjonowanie danych dotyczących realizacji projektów, obsługę certyfikacji wydatków oraz ewaluację.

Przyjęty na poszczególnych etapach realizacji programów operacyjnych sposób komunikacji z beneficjentami wyznacza zadania podmiotów w procesach przetwarzania danych osobowych, pełniących rolę administratorów, jak również rolę podmiotów przetwarzających – przetwarzających dane osobowe w imieniu innych instytucji będących administratorami danych osobowych. Wskazany art. 71 ustawy wdrożeniowej determinuje rolę ministra jako administratora danych osobowych gromadzonych w centralnym systemie teleinformatycznym w rozumieniu przepisów o ochronie danych osobowych.

Ostatnim podmiotem, bez którego stworzony system instytucjonalny byłby pozbawiony znaczenia i który odgrywa najistotniejszą w nim rolę, jest beneficjent. Beneficjentem jest tym podmiotem, którego udział w całym systemie jest niezbędny, albowiem to beneficjent realizuje projekty, na podstawie zawartych umów czy decyzji o dofinansowaniu. Definicja beneficjenta zawarta jest w ustawie wdrożeniowej w art. 2 pkt 1 poprzez odesłanie do art. 2 pkt 10 rozporządzenia ogólnego. Zgodnie z art. 2 pkt 10 pojęcie beneficjenta 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 rozporządzeń Komisji (UE) nr 1407/2013 30, (UE) nr 1408/2013 31 i (UE) nr 717/2014 32; 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.

Z realizacją projektów przez beneficjentów – co oczywiste – związane są także procesy przetwarzania danych osobowych. Opisana powyżej struktura instytucjonalna, zadania i obowiązki wykonywane przez poszczególne podmioty determinują obowiązki związane z przetwarzaniem danych osobowych w trakcie wdrażania, rozliczania i realizacji programów operacyjnych, ale także na etapie realizacji projektów przez samych beneficjentów. Struktura organizacji danego programu operacyjnego w oczywisty sposób wyznacza rolę oraz obowiązki

podmiotów zaangażowanych w wydatkowanie środków unijnych w obszarze przetwarzania danych osobowych. Z punktu widzenia przetwarzania danych osobowych istotne znaczenie ma to, która z opisanych powyżej instytucji ma bezpośredni kontakt z beneficjentem czy projektodawcą. Najczęściej będzie to ta z instytucji, która przyznaje dofinansowanie, a zatem instytucja zarządzająca, pośrednicząca lub wdrażająca.

1.3. Podstawy prawne wydatkowania funduszy unijnych

Specyfiką funkcjonowania systemu realizacji projektów współfinansowanych ze środków europejskich jest występowanie różnorodnych regulacji prawnych, określających z jednej strony status prawny poszczególnych instytucji pełniących określone funkcje w tym systemie, z drugiej zaś prawa i obowiązki podmiotów, które realizują wspomniane projekty. Uregulowania te wynikają przede wszystkim z prawa europejskiego. Podstawą prawną perspektywy finansowej na lata 2007–2013 było przede wszystkim Rozporządzenie z dnia 11 lipca 2006 roku ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999.

Z kolei w odniesieniu do perspektywy finansowej 2014–2020 najistotniejsze znaczenie mają:

1. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006;
2. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006;
3. rozporządzenie EFS – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006.

W związku z tym, że aktualnie trwają prace związane z przygotowaniem perspektywy finansowej 2021–2027 w dniu 24 czerwca 2021 roku Parlament Europejski przyjął kolejny pakiet rozporządzeń, obowiązujących od dnia 1 lipca 2021 roku, a stanowiących ramy prawne dla tej perspektywy finansowej, na które składają się:

1. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1056 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji;
2. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1057 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające Europejski Fundusz Społeczny Plus (EFS+) oraz uchylające rozporządzenie (UE) nr 1296/2013;
3. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1058 z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności;
4. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1059 z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących celu „Europejska współpraca terytorialna” (Interreg) wspieranego w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz instrumentów finansowania zewnętrznego;
5. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej.

Na gruncie prawa krajowego źródłami prawa w randze ustawy właściwymi dla projektów realizowanych w perspektywie finansowej 2007–2013 jest ustawa z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, zaś projekty realizowane w latach 2014–2020. opierają się o uregulowania, wynikające z ustawy z dnia 11 lipca 2014 roku o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020. Ustawodawca krajowy nie uchwalił jeszcze aktu prawnego w randze ustawy, stanowiącego podstawę prawną dla perspektywy finansowej 2021–2027.

Wskazane powyżej unormowania krajowe określają ramy prawne funkcjonowania poszczególnych programów operacyjnych, w których beneficjenci mają możliwość realizowania swoich projektów. Jednakże w związku z koniecznością zabezpieczenia funkcjonowania instrumentów polityki rozwoju wdrożonych

latach 2007–2013 do czasu ich zamknięcia zdecydowano, że aktualna koncepcja polityki spójności uregulowana zostanie w dwóch komplementarnych wobec siebie aktach prawnych, to jest wskazanych powyżej ustawach o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020⁶. Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju jest regulacją ogólną, która kompleksowo ujmuje zagadnienie sposobu prowadzenia polityki rozwoju, dotyczącej ogółu polityk sektorowych, podmiotów realizujących tę politykę, źródeł jej finansowania oraz dokumentów programowych i planistycznych. W zakresie dotyczącym okresu programowania 2014–2020 wymieniona ustawa zawiera regulacje dotyczące przygotowania dokumentów systemowych niezbędnych do wdrożenia kolejnej perspektywy finansowej. Ustawa o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 zawiera natomiast regulacje służące wdrożeniu środków pochodzących z budżetu UE w okresie finansowym 2014–2020, określanych na podstawie umowy partnerstwa. W tym zakresie zastępuje ona ustawę o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁷.

W realizacji programów operacyjnych – oprócz wymienionych powyżej regulacji – znaczącą rolę odgrywają także inne dokumenty, nienależące do kategorii źródeł prawa powszechnie obowiązującego, ale odgrywające istotną rolę z punktu widzenia instytucji zaangażowanych w procesie wdrażania programów operacyjnych, zaś z punktu widzenia wnioskodawców czy beneficjentów w realizacji projektów. Na poziomie ogólnokrajowym: wytyczne ministra rozwoju regionalnego, komunikaty, zalecenia, okólniki, informacje, stanowiska, opinie itp. Z kolei na poziomie regionalnym: dokumentacja wchodząca w skład systemu realizacji, w tym w szczególności: regulaminy naboru i oceny wniosków o dofinansowanie projektów ze środków, szczegółowy opis osi priorytetowej, instrukcje wypełniania wniosków, wytyczne w sprawie kwalifikowalności wydatków, wytyczne w sprawie prawnych zabezpieczeń realizacji projektów, wytyczne do studiów wykonalności, poradniki beneficjenta, procedury odwoławcze itp.⁸. Zasadna wydaje się teza, że podział na źródła prawa powszechnie obowiązującego i źródła umownie określone jako pozaustawowe istotny jest z punktu widzenia oceny legalności systemu podziału środków unijnych i w tym ujęciu ma znaczenie doktrynalne. Jednak z punktu widzenia jednostki aplikującej o fundusze podział ten ma znaczenie

⁶ K. Sobieralski, I.Szczygiel-Grudl, Anna Solner, *Zwrot środków przeznaczonych na realizację programów regionalnych finansowanych z udziałem środków europejskich – weryfikacja decyzji*, Administracja Publiczna. Biblioteka, Wrocław 2017, s. 24.

⁷ J. Jaśkiewicz, *Zasady realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020*, Komentarz, Warszawa 2014, LEX/el.

⁸ P. Krzykowski, *Nieprawidłowości przy realizacji projektów współfinansowanych ze środków unijnych w perspektywie finansowej 2014–2020*, Wydział Prawa i Administracji, Olsztyn 2016, s. 43

drugorzędne. Następuje bowiem przenikanie regulacji, które w polskim systemie prawa konstytucyjnego można określić jako źródła prawa powszechnie obowiązującego z uregulowaniami spoza tego zbioru. Można więc powiedzieć, że w postępowaniu w sprawie ustalenia i nałożenia korekty finansowej, a następnie zwrotu przyznanego dofinansowania – „prawem” względem zarówno IZ RPO, jak i beneficjenta są unormowania określone na różnym stopniu regulacji⁹.

Wśród dokumentów, niemieszczących się w konstytucyjnym katalogu źródeł prawa szczególną rolę pełnią wytyczne dotyczące programów operacyjnych. Wytyczne po raz pierwszy zostały wprowadzone w polskim systemie prawa ustawą z dnia 13 lipca 2006 roku o zmianie ustawy o Narodowym Planie Rozwoju (Dz.U. z 2006 roku, Nr 149, poz. 1074) Do momentu jej wejścia w życie, (...) kwestie związane z realizacją programów finansowanych ze środków unijnych były określone na płaszczyźnie krajowej przede wszystkim w krajowych rozporządzeniach wykonawczych. Ustawodawca uznał jednak, że taki sposób regulacji nie sprawdza się w praktyce i utrudnia absorpcję środków unijnych. Jak bowiem dowodzi uzasadnienie projektu ustawy, przyczyną tych problemów – w ocenie ustawodawcy – było nadmierne uregulowanie licznych aspektów wdrażania funduszy „za pomocą sztywnych aktów wykonawczych do ustawy o Narodowym Planie Rozwoju”. Postanowiono więc zastąpić je m.in. wytycznymi, które miały się cechować mniejszym stopniem sformalizowania oraz łatwością modyfikacji. Wyraz tej idei dano ostatecznie w art. 18 i art. 18a znowelizowanej ustawy o Narodowym Planie Rozwoju. Pierwszy z tych przepisów regulował wytyczne do programów z Funduszu Spójności, drugi zaś upoważniał Instytucję Zarządzającą Podstawami Wsparcia Wspólnoty (tj. ministra do spraw rozwoju regionalnego) do wydawania wytycznych dotyczących: funkcjonowania systemu wdrażania funduszy strukturalnych w zakresie zarządzania programami operacyjnymi, sprawozdawczości, kwalifikowalności wydatków, monitorowania procesu wdrażania funduszy – skierowanych do instytucji uczestniczących w realizacji planu rozwoju w celu zachowania jednolitości zasad wdrażania tego planu, a ponadto do wydawania w porozumieniu z instytucją płatniczą wytycznych dotyczących funkcjonowania kontroli finansowej oraz organizacji przepływów finansowych¹⁰.

Idea wprowadzania wytycznych sprowadzająca się do zapewnienia zgodności sposobu realizacji programów operacyjnych z prawem Unii Europejskiej i wymaganiami Komisji Europejskiej została kontynuowana także w art. 35 ust. 3–7 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz w art. 5 ustawy z dnia 11 lipca 2014 roku o zasadach realizacji programów

⁹ P. Krzykowski, Nieprawidłowości przy realizacji projektów współfinansowanych ze środków unijnych w perspektywie finansowej 2014–2020, Wydział Prawa i Administracji, Olsztyn 2016, s. 46.

¹⁰ J. Podkowik, Charakter prawny wytycznych dotyczących programów operacyjnych finansowanych ze środków UE, ZNSA 2012, nr 4, s. 69–86.

w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020. Obie ze wskazanych ustaw zawierają definicję wytycznych. I tak ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju w art. 5 pkt 11 określa je jako zasady i procedury obowiązujące instytucje uczestniczące w realizacji strategii rozwoju oraz programów, obejmujące zarządzanie, monitoring, ewaluację, kontrolę i sprawozdawczość oraz sposób koordynacji działań tych instytucji. Z kolei definicja wytycznych zawarta w art. 2 pkt 32 ustawy wdrożeniowej, traktuje wytyczne jako instrument prawny określający ujednolicone warunki i procedury wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności skierowane do instytucji uczestniczących w realizacji programów operacyjnych oraz stosowane przez te instytucje na podstawie właściwego porozumienia, kontraktu terytorialnego albo umowy oraz przez beneficjentów na podstawie umowy o dofinansowanie projektu albo decyzji o dofinansowaniu projektu. Obie wskazane definicje nie rozstrzygają jednoznacznie charakteru prawnego wytycznych. Jednakże obie definicje wskazują, iż wytyczne obowiązują instytucje uczestniczące w realizacji programów operacyjnych i to do tych instytucji są skierowane. Muszą ich przestrzegać instytucje, które przeszły pozytywnie przez procedurę desygnacji i funkcjonują w ramach systemu zarządzania i kontroli programu operacyjnego. W konsekwencji związanie wytycznymi horyzontalnymi ogranicza się do instytucji i nie obejmuje wnioskodawców. Natomiast beneficjenci są zobowiązani do stosowania wytycznych w trakcie realizacji projektów na podstawie zawartej umowy o dofinansowanie lub decyzji o dofinansowaniu projektu¹¹. W przypadku w którym umowa o dofinansowanie projektu nie zobowiązywałaby beneficjenta do stosowania wytycznych wówczas nie byłby on w toku realizacji projektu zobowiązany do ich stosowania. Potwierdzeniem powyższego stanowiska jest brzmienie art. 206 ust. 2 pkt 4a) ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, którego wynika że umowa o dofinansowanie projektu powinna określać w szczególności zobowiązanie do stosowania wytycznych, o których mowa w art. 2 pkt 32 ustawy o zasadach realizacji programów, a w zakresie programu finansowanego z udziałem środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym – zobowiązanie do stosowania wytycznych, o których mowa w art. 134a pkt 6 ustawy o pomocy społecznej¹².

Nie mniej jednak pomimo takiej oceny charakteru prawnego wytycznych jak powyższa, instytucja wytycznych budzi poważne wątpliwości natury konstytucyjnej.

¹¹ R. Poździk [w:] M. Dołowiec, D. E. Harasimiuk, M. Metlerska-Drabik, J. Ostałowski, A. Wołyniec-Ostrowska, R. Poździk, Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020, Warszawa 2016, art. 5.

¹² P. Krzykowski, Nieprawidłowości przy realizacji projektów współfinansowanych ze środków unijnych w perspektywie finansowej 2014–2020, Wydział Prawa i Administracji, Olsztyn 2016, s. 49.

Ich wyrazem jest stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich¹³, w którym to podniesione zostało, iż z unormowań konstytucyjnych płynie dla działalności prawotwórczej bezwzględnie wiążący wniosek: jeżeli prawodawca zamierza unormować sytuację prawną jednostek, musi legitymować się kompetencją udzieloną przez ustawę zasadniczą i uczynić to w formie odpowiedniego aktu normatywnego oraz w procedurze określonej w Konstytucji lub ustawie, a ponadto – należy go ogłosić (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2011 r., sygn. P 1/11, Z. U. 2011/10A/115). Wyklucza to w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich dowolność uzupełniania systemu prawa powszechnie obowiązującego formami konstytucyjnie nieprzewidzianymi i nieznanymi legitymacji na gruncie konstytucyjnie formułowanych założeń prawodawstwa. Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślił także, iż w świetle linii orzeczniczej sądów administracyjnych, których wyroki zostały przeanalizowane przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku Trybunału Konstytucyjnego dnia 12 grudnia 2011 r., sygn. P 1/11, Z. U. 2011/10A/115) o sygn. P 1/11, wytycznych nie sposób także uznać za akty stosowania prawa czy elementy specyficznych umów adhezyjnych. Tym samym stanowią one regulacje o charakterze wewnętrznym. Nie ulega równocześnie wątpliwości, że zawierają one normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, których przestrzeganie jest warunkiem zakwalifikowania, poniesionych przez beneficjentów oraz ich partnerów, wydatków w ramach dofinansowania i wkładu własnego w projektach. Jednakże pomimo tego rodzaju wątpliwości ustawodawca nie zdecydował się na rezygnację z instrumentu prawnego, jakim są wytyczne.

Kolejnym instrumentem prawnym, stanowiącym swoiste źródło prawa, jest system realizacji programu operacyjnego. Pojęcie to zawierał art. 5 pkt 11 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, zgodnie z którym, system realizacji stanowiły zasady i procedury obowiązujące instytucje uczestniczące w realizacji programów operacyjnych, obejmujące zarządzanie, monitoring, ewaluację, kontrolę i sprawozdawczość jak również środki odwoławcze przysługujące wnioskodawcy w trakcie naboru projektów. Ww. przepis jednak został uchylony z dniem 28 czerwca 2013 r., albowiem zgodnie z wyrokiem TK z dnia 12 grudnia 2011 r. zakwestionowano konstytucyjność art. 5 pkt 11. Uznano, że przepis ten jest niezgodny z art. 87 Konstytucji RP w tej części, która dopuszczała uregulowanie w systemie realizacji praw i obowiązków wnioskodawców poza systemem źródeł powszechnie obowiązującego prawa. Trybunał zauważył, że bezwzględny obowiązek uregulowania praw i obowiązków w ustawie dotyczy wszystkich praw i obowiązków, a nie tylko wynikających z procedury odwoławczej. Pomimo tego w art. 6 ust. 1 ustawy wdrożeniowej także znalazło się pojęcie systemu realizacji

¹³ https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Do_MR_ws_wytycznych_dotyczacych_wydatkow_w_ramach_Programu_Operacyjnego_Kapital_Ludzki.pdf

programu operacyjnego. Zgodnie z tym przepisem system realizacji programu operacyjnego zawiera w szczególności warunki i procedury obowiązujące instytucje uczestniczące w realizacji programów, obejmujące w szczególności zarządzanie, monitorowanie, ewaluację, kontrolę i sprawozdawczość oraz sposób koordynacji działań tych instytucji. Oznacza to, że system realizacji stanowi dokumenty określające zasady realizacji programu operacyjnego, obowiązujące wszystkie instytucje uczestniczące w tym systemie, ale także wnioskodawców czy beneficjentów.

Problem miejsca systemu realizacji wśród źródeł prawa był analizowany w wielu orzeczeniach sądów administracyjnych, w tym kilkadziesiąt razy bezpośrednio na tle art. 184 Konstytucji, które zajmowały stanowisko prezentowane poniżej.

System realizacji nie jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 87 Konstytucji. Akt ten „nie mieści się bowiem w katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, określonym w art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Nie jest też wydany przez organ, który ma konstytucyjne upoważnienie dla wydania przepisów prawa. Ponadto, system realizacji programu nie jest publikowany w sposób powszechnie przyjęty dla publikacji aktów normatywnych” (wyrok NSA z 4 sierpnia 2010 r., sygn. akt II GSK 797/10; teza podtrzymana w kolejnych wyrokach NSA z: 18 maja 2011 r., sygn. akt II GSK 817/11; 16 grudnia 2010 r., sygn. akt II GSK 1377/10; 16 listopada 2010 r., sygn. akt II GSK 1234/10; 5 listopada 2010 r., sygn. akt II GSK 1208/10; 27 października 2010 r., sygn. akt II GSK 1097/10; 20 października 2010 r., sygn. akt II GSK 1110/10; 19 października 2010 r., sygn. akt II GSK 1129/10 oraz powtórzona w kilkadziesiąciu wyrokach wojewódzkich sądów administracyjnych, np. WSA w: Gorzowie Wielkopolskim z 15 czerwca 2011 r., sygn. akt I SA/Go 309/11; Opolu z 3 marca 2011 r., sygn. akt II SA/Op 29/11; Wrocławiu z 24 listopada 2010 r., sygn. akt III SA/Wr 673/10; Białymstoku z 27 października 2010 r., sygn. akt I SA/Bk 484/10 i Warszawie z 5 maja 2010 r., sygn. akt V SA/Wa 451/10).

Jednak „pojęcie prawa stanowiącego podstawę działania organów administracji publicznej i służącego za kryterium oceny tego działania przez sądy administracyjne nie wyczerpuje źródła prawa, o których mowa w Konstytucji” (wyrok NSA z 20 października 2010 r., sygn. akt II GSK 1110/10; podobnie: wyrok NSA z 16 grudnia 2010 r., sygn. akt II GSK 1377/10). „W prawie administracyjnym pojęciu prawa przypisuje się szczególne, szersze znaczenia. Pod pojęciem źródeł prawa administracyjnego rozumiany jest każdy akt normatywny, czyli akt zawierający chociażby jedną normę prawną o charakterze generalno-abstrakcyjnym, mogącą stanowić podstawę indywidualnego rozstrzygnięcia, ustanowiony w drodze czynności upoważnionych organów państwa, nadający moc obowiązującą tejże normie” (wyrok NSA z 20 października 2010 r., sygn. akt II GSK 1110/10; podobnie: wyrok NSA z 16 grudnia 2010 r., sygn. akt II GSK 1377/10; na temat

systemów realizacji w kontekście szczególnych rodzajów źródeł prawa, określanych w doktrynie jako „nieformalne źródła prawa”, „swoiste źródła prawa” albo „źródła niezorganizowane” wypowiedziało się w ponad dwudziestu orzeczeniach WSA w Bydgoszczy – por. np. wyrok z 27 kwietnia 2010 r., sygn. akt I SA/Bd 285/10; do koncepcji tej nawiązywały również inne sądy – por. np. wyrok WSA w Warszawie z 5 maja 2010 r., sygn. akt V SA/Wa 451/10 oraz WSA we Wrocławiu z 11 sierpnia 2010 r., sygn. akt III SA/Wr 409/10).

W rezultacie stwierdzano, że system realizacji można uznać „za rozwinięcie normatywnych kryteriów rzetelności i bezstronności oceny”, o których mowa w art. 31 ust. 1 ustawy o polityce rozwoju (sformułowanie to zostało powtórzone w kilku orzeczeniach WSA w Białymstoku, począwszy od wyroku z 12 maja 2010 r., sygn. akt I SA/Bk 94/10). Należy mu nadać „charakter źródła prawa, aczkolwiek nie powszechnie obowiązującego, lecz wiążącego podmioty, które wystąpiły o dofinansowanie projektu realizowanego w trybie powołanej ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, a także organy i instytucje działające na podstawie tej ustawy” (wyrok NSA z 18 maja 2011 r., sygn. akt II GSK 817/11; podobnie: wyroki NSA z 16 listopada 2010 r., sygn. akt II GSK 1234/10 i 18 maja 2011 r., sygn. akt II GSK 817/11; analogiczne sformułowania pojawiały się w judykatach WSA w Gliwicach i Opolu – por. np. wyroki z: 20 września 2010 r., sygn. akt III SA/Gl 1836/10 oraz 20 października 2010 r., sygn. akt I SA/Op 566/10).

Najczęściej przytaczanym argumentem przemawiającym za uznaniem systemów realizacji za źródła prawa było to, że posiadają one niektóre cechy źródeł prawa: mają charakter generalny – są skierowane do nieokreślonego indywidualnie kręgu adresatów, których wiążą (teza ta pojawiła się w większości orzeczeń powołanych wyżej). Podkreślano też, że systemy realizacji są wydawane na podstawie ustawy o polityce rozwoju i „stanowią przedmiot odpowiednich uchwał organów wprowadzających je w życie» (wyrok NSA z 18 maja 2011 r., sygn. akt II GSK 817/11; podobnie: wyrok NSA z 4 sierpnia 2010 r., sygn. akt II GSK 797/10).

Dodatkowo wskazywano, że – gdyby system realizacji programu nie miał waloru źródła prawa – sprawowanie przez sąd administracyjny kontroli na podstawie art. 30c ustawy o polityce rozwoju „nie wchodziłoby w grę. Istotą sprawowania władzy sądowniczej jest bowiem rozstrzyganie prawnych spraw i sporów powstających w procesie stosowania prawa lub jego stanowienia” (wyrok NSA z 4 sierpnia 2010 r., sygn. akt II GSK 797/10; teza powtórzona m.in. w wyrokach: NSA z 16 listopada 2010 r., sygn. akt II GSK 1234/10; WSA w Gliwicach z 20 września 2010 r., sygn. akt III SA/Gl 1836/10 i WSA w Opolu z 20 października 2010 r., sygn. akt I SA/Op 566/10).

W niektórych orzeczeniach powyższe tezy uzupełniano stwierdzeniem, że „ubiegający się o pomoc finansową dla przedstawionego projektu podmiot, świadom wymagań wynikających z systemu realizacji programu jednocześnie godzi

się na określone tym systemem warunki (w przeciwnym wypadku nie składałby wniosku). A zatem, godzi się zarówno na to, że w toku postępowania w zakresie ubiegania się oraz udzielania dofinansowania prowadzonego na podstawie ww. ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju nie będą stosowane przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, że będą wprost stosowane określone przepisy unijne (wspólnotowe), jak i na to, że zgłoszony projekt będzie oceniany pod kątem określonych, właściwych dla danego programu operacyjnego, kryteriów, z uwzględnieniem innych opracowanych w ramach programu dokumentów” (wyrok NSA z 14 września 2010 r., sygn. akt II GSK 965/10; podobnie wyroki: WSA w Gliwicach z 8 czerwca 2011 r., sygn. akt III SA/Gl 650/11 i WSA w Szczecinie z 23 lutego 2011 r., sygn. akt I SA/Sz 1012/10).

Odnośnie do stosowania systemów realizacji przez sądy administracyjne wskazywano, że akty te mogą stanowić podstawę kontroli sprawowanej „łącznie z odpowiednimi przepisami prawa powszechnie obowiązującego” (pogląd ten pojawił się *explicite* po raz pierwszy w wyroku WSA w Warszawie z 5 maja 2010 r., sygn. akt V SA/Wa 451/10, ale jego praktycznym przejawem są wszystkie powołane wyroki sądów administracyjnych)¹⁴.

¹⁴ wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2011 r. P 1/11

- 32) M. Jaśkowska, [w:] Jaśkowska Małgorzata, Wilbrandt-Gotowicz Martyna, Wróbel Andrzej, Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego LEX/el. 2021;
- 33) J. Borkowski, [w:] Adamiak, Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, 2009;
- 34) J. Borkowski, [w:] Adamiak, Borkowski Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, 2014;
- 35) P. M. Przybysz, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany LEX/el. 2021;
- 36) M. Gumularz, Ochrona danych osobowych w postępowaniu administracyjnym i egzekucyjnym, LEX/el 2019;
- 37) P. Szustakiewicz, Dostęp do akt postępowań administracyjnych i sądowych, Pr. i Środ. 2013, nr 3, s. 132–138;
- 38) I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, wyd. III, WK 2016;
- 39) P. Litwiński, 1.1. Administrator danych osobowych, [w:] Ochrona danych osobowych w ogólnym postępowaniu administracyjnym, Warszawa 2009, Lex);
- 40) G. Sibiga, Postępowanie w sprawach ochrony danych osobowych, Warszawa 2003;
- 41) A. Mednis, Administrator danych i podmiot przetwarzający dane na zlecenie – status prawny, zakres praw i obowiązków, problemy definicyjne, [w:] Ochrona danych osobowych. Skuteczność regulacji, G. Szpor (red.), Warszawa 2009;
- 42) A. Krasuski, Dane osobowe w obrocie tradycyjnymi elektronicznym. Praktyczne problemy, Warszawa 2012;
- 43) R. Hauser, Przetwarzanie danych osobowych: cel i środki, Rzeczp. z 6 kwietnia 1999 r.
- 44) E. Kulesza, Agent nie jest administratorem, *passim*; E. Kulesza, Zlecenie przetwarzania informacji; P. Babiaryz, Dopuszczalność zlecenia przez bank;
- 45) T. Izydorczyk, ADO w konkursach i loteriach;
- 46) A. Nerka, Usługi z zakresu medycyny pracy.