

# Ustawa o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi

z dnia 3 marca 2000 r. (Dz.U. Nr 26, poz. 306)

Tekst jednolity z dnia 19 listopada 2015 r. (Dz.U. 2015, poz. 2099)

(zm.: Dz.U. 2016, poz. 1202, poz. 2260)

## Art. 1. [Zakres podmiotowy]

Ustawa ma zastosowanie do:

- 1) przedsiębiorstw państwowych;
- 2) państwowych jednostek organizacyjnych posiadających osobowość prawną, które nie są jednocześnie podmiotami, o których mowa w pkt 8 i 9, oraz nie są szkołami wyższymi;
- 3)<sup>1</sup> samorządowych jednostek organizacyjnych posiadających osobowość prawną, które nie są jednocześnie spółkami handlowymi;
- 4)<sup>2</sup> (*uchylony*)
- 5)<sup>2</sup> (*uchylony*)
- 6)<sup>2</sup> (*uchylony*)
- 7)<sup>2</sup> (*uchylony*)
- 8) agencji państwowych, bez względu na ich formę organizacyjno-prawną, w tym agencji wykonawczych w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.);

---

<sup>1</sup> Art. 1 pkt 3 w brzmieniu ustawy z dnia 16.12.2016 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 2260), która wchodzi w życie 1.01.2017 r.

<sup>2</sup> Art. 1 pkt 4–7 uchylone ustawą z dnia 9.06.2016 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 1202), która wchodzi w życie 9.09.2016 r.

- 9) **instytutów badawczych lub podmiotów, do których stosuje się odpowiednio przepisy o instytutach badawczych;**
- 10) **fundacji, w których dotacja ze środków publicznych przekracza 25% rocznych przychodów albo w których mienie pochodzące ze środków publicznych przekracza 25% majątku fundacji na koniec roku kalendarzowego i jego wartość przekracza 10% przychodów tej fundacji;**
- 11) *(uchylony)*
- 12) **państwowych jednostek budżetowych, z wyjątkiem organów administracji publicznej i organów wymiaru sprawiedliwości oraz podmiotów, których kierownicy podlegają przepisom ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz.U. z 2011 r. Nr 79, poz. 430, z późn. zm.);**
- 13) *(uchylony)*
- 14) *(uchylony)*
- 15) *(uchylony)*
- 16) **samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej.**

## Spis treści

|  | Nb |
|--|----|
| 1. Zakres podmiotowy . . . . .   | 1  |
| 2. Cel ustawy . . . . .  | 2  |
| 3. Przedsiębiorstwa państwowe . . . . .  | 3  |
| 4. Państwowe jednostki organizacyjne posiadające osobowość prawną, które nie są jednocześnie podmiotami, o których mowa w art. 1 pkt 8 i 9 WynKierPodmPrawnU, oraz nie są szkołami wyższymi . . . . .  | 4  |
| 5. Samorządowe jednostki organizacyjne posiadające osobowość prawną, które nie są jednocześnie spółkami handlowymi . . . . .   | 5  |
| 6. Agencje państwowe, bez względu na ich formę organizacyjno-prawną, w tym agencje wykonawcze w rozumieniu FinPubU . . . . .   | 6  |
| 7. Instytuty badawcze lub podmioty, do których odpowiednio stosuje się przepisy o instytutach badawczych . . . . .   | 7  |
| 8. Fundacje, w których dotacja ze środków publicznych przekracza 25% rocznych przychodów albo w których mienie pochodzące ze środków publicznych przekracza 25% majątku fundacji na koniec roku kalendarzowego i jego wartość przekracza 10% przychodów tej fundacji . . . . . | 8  |
| 9. Państwowe jednostki budżetowe, z wyjątkiem organów administracji publicznej i organów wymiaru sprawiedliwości   |    |

|  |    |
|--|----|
| oraz podmiotów, których kierownicy podlegają przepisom<br>WynKierStanPaństwU . . . . . | 9  |
| 10. Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej . . . . .                          | 10 |
| 11. Ocena regulacji . . . . .  | 11 |

1. **Zakres podmiotowy.** Przepisy WynKierPodmPrawnU posługują się stosunkowo skomplikowaną techniką prawodawczą (A. *Rzetecka-Gil*, Ustawa o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi. Komentarz, Lex/el. 2015, kom. do art. 1). Formułują one bowiem adresatów tej ustawy na zasadzie przedmiotowo-podmiotowej – tj. osoby zajmujące konkretne stanowiska w danym podmiocie. Należy dodać, że wyliczenie z art. 1 WynKierPodmPrawnU ma charakter wyczerpujący. Żadne inne podmioty nie mogą zostać objęte WynKierPodmPrawnU. Spółki prawa handlowego, które przed wejście w życie WynOsKierSpółkU podlegały WynKierPodmPrawnU, zostały wyłączone z zakresu przedmiotowo-podmiotowego WynKierPodmPrawnU, a jednocześnie objęte regulacją WynOsKierSpółkU.

2. **Cel ustawy.** Nie powinno ulegać wątpliwości, iż celem WynKierPodmPrawnU jest narzucenie górnych granic wysokości wynagrodzeń przysługujących osobom, które piastują niektóre stanowiska kierownicze w podmiotach zaliczanych do szeroko pojętego sektora publicznego.

3. **Przedsiębiorstwa państwowe.** Przedsiębiorstwa państwowe stanowią jedną z prawnie uregulowanych form prowadzenia działalności gospodarczej przez państwo (K. *Strzyczkowski*, Prawo gospodarcze publiczne, Warszawa 2009, s. 287). Jedyńm właścicielem przedsiębiorstwa jest Skarb Państwa. Podstawy prawne dla funkcjonowania przedsiębiorstw państwowych tworzą przede wszystkim PrzedPaństwU oraz SamZaŹU. Działalność przedsiębiorstw państwowych opiera się na trzech głównych zasadach: samodzielności (kompetencja do podejmowania decyzji przez stosowne organy bez możliwości ingerencji ze strony państwa), samorządności (uczestnictwo pracowników przedsiębiorstwa w czynnościach dotyczących jego zarządzania) i samofinansowania (przedsiębiorstwo pokrywa ze swoich przychodów koszty działalności). Przedsiębiorstwo państwowe jest wyposażone w osobowość prawną. Istnieją trzy kategorie przedsiębiorstw państwowych: działające na zasadach ogólnych, działające na podstawie szczegółowych uregulowań oraz przedsiębiorstwa państwowe użyteczności publicznej. Powołane wyżej ustawy będą miały zastosowanie

do pierwszej i ostatniej grupy. Druga grupa działa na podstawie odrębnych ustaw. Chodzi tutaj w szczególności o przedsiębiorstwo państwowe „Porty Lotnicze” oraz „Zakład Unieszkodliwiania Odpadów Promieniotwórczych”. Przedsiębiorstwo państwowe „Porty Lotnicze” funkcjonuje na podstawie przepisów ustawy z 23.10.1987 r. o przedsiębiorstwie państwowym „Porty Lotnicze” (Dz.U. Nr 33, poz. 185 ze zm.), natomiast przedsiębiorstwo „Zakład Unieszkodliwiania Odpadów Promieniotwórczych” – na podstawie PrAtom. Czynnikiem przesądzającym o uznaniu danego podmiotu za przedsiębiorstwo państwowe w rozumieniu art. 1 pkt 1 WynKierPodmPrawnU nie jest jednak podleganie przepisom o przedsiębiorstwach państwowych, lecz posiadanie formalnego statusu przedsiębiorstwa państwowego. Liczba przedsiębiorstw państwowych – w związku z postępującym procesem prywatyzacji oraz komercjalizacji – uległa znacznemu zmniejszeniu. Obecnie można mówić o zaledwie kilkunastu osobach prawnych działających w formie przedsiębiorstwa państwowego. Organami przedsiębiorstwa państwowego są dyrektor, ogólne zebranie załogi i rada pracownicza, przy czym to dyrektor jest osobą upoważnioną do prowadzenia spraw oraz reprezentowania przedsiębiorstwa na zewnątrz.

- 4 4. Państwowe jednostki organizacyjne posiadające osobowość prawną, które nie są jednocześnie podmiotami, o których mowa w art. 1 pkt 8 i 9 WynKierPodmPrawnU, oraz nie są szkołami wyższymi.** Zgodnie z art. 33 KC, osobami prawnymi są Skarb Państwa i jednostki organizacyjne, którym przepisy szczególne przyznają osobowość prawną. Oznacza to, że pojęcie „jednostka organizacyjna” jest szersze aniżeli termin „osoba prawna”. Każda osoba prawna będzie jednocześnie jednostką organizacyjną, ale nie każda jednostka organizacyjna wyposażona będzie w osobowość prawną (por. Z. Radwański, Prawo cywilne. Część ogólna, Warszawa 2005, s. 182). Państwowa jednostka organizacyjna posiadająca osobowość prawną będzie, co do zasady, 100% własnością Skarbu Państwa. Relacja między państwową jednostką organizacyjną posiadającą osobowość prawną a państwową osobą prawną może jawić się jako niejasna. Jeżeli w ślad za niektórymi poglądami (por. A. Bierć, Zarys prawa prywatnego. Część ogólna, Warszawa 2012, s. 220) uznać ich zakres za tożsamy (lub pokrywający się w dużej mierze), to nie ma wówczas racjonalnych podstaw ku temu, by zastępować zwrot „państwowe osoby prawne” zwrotem „państwowe jednostki organizacyjne posiadające osobowość prawną”. Zważywszy na obo-

wiązywanie WynOsKierSpółkU oraz w celu uniknięcia wewnętrznej sprzeczności między WynOsKierSpółkU a WynKierPodmPrawnU, założyć trzeba, że państwową jednostką organizacyjną posiadającą osobowość prawną w rozumieniu art. 1 pkt 2 WynKierPodmPrawnU będzie także państwowa osoba prawna [na temat państwowej osoby prawnej – por. *M. Bednarek*, *Przemiany własności w Polsce. Podstawowe koncepcje i konstrukcje normatywne*, Warszawa 1994, s. 119; *J. Szachulowicz*, *Własność publiczna. Powstanie, przekształcanie, funkcje, zarządzanie*, Warszawa 2000, s. 145; *J. Kremis*, *Część ogólna prawa cywilnego*, w: *E. Gniewek* (red.), *Podstawy prawa cywilnego i handlowego*, Wrocław 1998, s. 80; *M. Guziński*, *Wybrane zagadnienia zarządu mieniem publicznym*, w: *A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski*, *Administracyjne prawo gospodarcze. Zagadnienia wybrane*, Wrocław 2000, s. 221; uchw. SN z 19.5.1992 r., III CZP 49/92, OSNCP 1992, Nr 11, poz. 200; uchw. SN z 18.6.1991 r., III CZP 38/91, OSNCP 1991, Nr 10–12, poz. 118; uchw. SN z 10.1.1992 r., III CZP 140/91, OSNCP 1992, Nr 6, poz. 109], która jednocześnie nie jest spółką prawa handlowego. Przykładowo zatem, jeżeli dana spółka prawa handlowego stanowi własność Skarbu Państwa, to mimo możliwości zakwalifikowania jej jako państwowej osoby prawnej, przepisy WynKierPodmPrawnU nie będą miały do niej zastosowania. Uprawnienia z akcji Skarb Państwa będzie musiał wykonywać przy uwzględnieniu postanowień WynOsKierSpółkU. Analogiczna sytuacja zachodzi, gdy spółka prawa handlowego z udziałem Skarbu Państwa posiada akcje lub udziały w innej spółce prawa handlowego. O ile spółka matka oraz spółka córka będą państwową osobą prawną w rozumieniu WynOsKierSpółkU, o tyle nie będą podlegać przepisom WynKierPodmPrawnU. Powyższą interpretację pośrednio potwierdza usunięcie z art. 1 WynKierPodmPrawnU pkt 4, 5, 6 i 7, odnoszących się do spółek prawa handlowego. Zasygnalizować trzeba zatem, że na gruncie aktualnego stanu prawnego spółki celowe, powołane na podstawie PartPublPrywU, nie będą podlegały WynKierPodmPrawnU. Upředzając ewentualne wątpliwości, mogące płynąć z lektury art. 2 WynKierPodmPrawnU (przepis mówi o członkach organu zarządzającego, w tym zarządu – co mogłoby sugerować, iż WynKierPodmPrawnU odnosi się do spółek prawa handlowego), przypomnieć trzeba, że w niektórych państwowych jednostkach organizacyjnych posiadających osobowość prawną, które nie działają w formie spółki prawa

handlowego, również funkcjonuje zarząd (np. w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych). Ponadto WynKierPodmPrawnU stosuje się także do agencji państwowych, mogących występować w obrocie jako spółki prawa handlowego. Dla jasności trzeba tutaj dodać, że wynagrodzenie członków organu zarządzającego i organu nadzorczego w państwowych osobach prawnych będących spółkami prawa handlowego będzie ustalane na podstawie WynOsKierSpółkU. Z drugiej strony wynagrodzenie członków organów pozostałych państwowych osób prawnych określane będzie na podstawie WynKierPodmPrawnU. Nie sposób sporządzić zamkniętej listy państwowych jednostek organizacyjnych wyposażonych w zdolność prawną, ponieważ nie miałyby ona cech trwałości (w związku z licznymi modyfikacjami całokształtu regulacji prawnych). Państwowymi jednostkami organizacyjnymi posiadającymi osobowość prawną mogą być z pewnością agencje, instytuty badawcze oraz szkoły wyższe. Przepis art. 1 pkt 2 WynKierPodmPrawnU wyklucza jednak powyższe podmioty z jego zakresu regulacyjnego. Jako przykład innych jednostek, o których mowa w art. 1 pkt 2 WynKierPodmPrawnU, może posłużyć Zakład Ubezpieczeń Społecznych (art. 66 ust. 1 SysUbSpołU), czy Narodowy Fundusz Zdrowia (art. 96 ust. 1 ŚOZŚrPubU).

- 5 5. Samorządowe jednostki organizacyjne posiadające osobowość prawną, które nie są jednocześnie spółkami handlowymi.** Samorządową jednostką organizacyjną w rozumieniu WynKierPodmPrawnU nie będzie żadna spółka handlowa (bez względu na liczbę udziałów jednostek samorządu terytorialnego). Dokładna definicja samorządowej jednostki organizacyjnej, posiadającej osobowość prawną, nie została ustalona (A. Szewc, O pojęciu „jednostka organizacyjna” w polskim prawie samorządu terytorialnego, RPEiS 2005, Nr 3, s. 105 i n.). Na ogół za taką jednostkę uważa się każdą strukturę stworzoną przez jednostkę samorządu terytorialnego lub do niej należącą, bez względu na jej status prawny i własnościowy. Przepisy ustrojowe jednostek samorządu terytorialnego podają dodatkowe cechy samorządowych jednostek organizacyjnych (m.in. prawo do ich tworzenia, przekształcania, likwidacji, prawo kontroli, prawo do zarządzania działalnością samorządowych jednostek organizacyjnych). Stosownie do art. 47 ust. 2 SamWojU, wojewódzkimi osobami prawnymi, poza województwem, są samorządowe jednostki organizacyjne, którym ustawy przyznają wprost taki status, oraz te osoby prawne, które mogą być tworzone na podstawie odrębnych ustaw wyłącznie

przez województwo (analogicznie przepis art. 46 ust. 2 SamPowU). W przepisach SamGminU nie ma odpowiednika art. 47 ust. 2 SamWojU oraz art. 46 ust. 2 SamPowU. Powyższe oznaczałoby, że jeżeli jednostka organizacyjna nie została utworzona przez powiat lub województwo, to wówczas nie mogłaby być traktowana jako samorządowa jednostka organizacyjna. Prawnie obojętna dla uznania danej jednostki organizacyjnej za gminną byłaby z kolei okoliczność powołania jej przez inny podmiot niż gmina. Jeżeli przepisy prawa wprost przyznają danej jednostce statut wojewódzkiej, powiatowej lub gminnej jednostki organizacyjnej, to nawet w razie powołania jej przez podmiot inny niż województwo, powiat lub gmina, nie ma podstaw do negocjowania jej statusu. W art. 1 pkt 3 WynKierPodmPrawnU ustawodawca odwołuje się do samorządowych jednostek organizacyjnych posiadających osobowość prawną – czyli podmiotów prawnie wyodrębnionych od jednostek samorządu terytorialnego. W związku z tym, że prawodawca wyklucza spółki prawa handlowego z art. 1 pkt 3 WynKierPodmPrawnU, przepisami WynKierPodmPrawnU będą objęte inne niż spółki prawa handlowego samorządowe osoby prawne. Samorządowe jednostki organizacyjne albo posiadają osobowość prawną, albo jej nie posiadają. W tym pierwszym przypadku określa się je mianem samorządowych osób prawnych (por. *S. Czarnow*, Samorządowe osoby prawne – perspektywa nowej regulacji, ST 2009, Nr 7, s. 38 i n.). Będą to w szczególności stowarzyszenia, spółdzielnie, fundacje oraz samorządowe instytucje kultury (art. 14 ust. 1 DziałKultU). Warto podkreślić, że istniejące regulacje prawne nie dają czytelnego rozstrzygnięcia kwestii przynależności związku międzygminnego, związku powiatów, związku gminno-powiatowego, związku metropolitalnego do samorządowych jednostek organizacyjnych posiadających osobowość prawną. Jakkolwiek art. 1 ust. 2 RegIzbObrachU rozróżnia powyższe podmioty od samorządowych jednostek organizacyjnych oraz samorządowych osób prawnych, o tyle art. 2 ust. 2 NIKU zrównuje ich status. Wydaje się jednak, że pomimo istniejącego chaosu terminologicznego związku jednostek samorządu terytorialnego traktować trzeba jako samorządowe jednostki organizacyjne podlegające art. 1 pkt 3 WynKierPodmPrawnU. Na szczególną uwagę zasługuje fakt, że do wynagrodzeń samorządowych osób prawnych, niebędących jednocześnie spółkami prawa handlowego, będzie miała zastosowanie WynKierPodmPrawnU. Natomiast samorządowe osoby prawne, funkcjonujące w obrocie gospodarczym

w formie spółek prawa handlowego, objęte są WynOsKierSpółkU. W celu uniknięcia wątpliwości trzeba tutaj dodać, że wynagrodzenie członków organu zarządzającego i organu nadzorczego w samorządowych osobach prawnych, będących spółkami prawa handlowego, będzie ustalane na podstawie WynOsKierSpółkU. Z drugiej strony wynagrodzenie członków organów pozostałych samorządowych osób prawnych określane będzie na podstawie WynKierPodmPrawnU. Na gruncie aktualnego stanu prawnego spółki celowe, powołane na podstawie RegIzbObrachU, nie będą podlegały WynKierPodmPrawnU. Koniecznie wskazać trzeba, że samorządowa jednostka organizacyjna posiadająca osobowość prawną może być – paradoksalnie – z jednej strony samorządową osobą prawną w rozumieniu odrębnych przepisów – a z drugiej nie stanowić samorządowej jednostki organizacyjnej w rozumieniu przepisów ustrojowych samorządu terytorialnego. Przykładowo prawodawca w art. 400 ust. 3 PrOchrŚrod stwierdził, że wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej nie są wojewódzkimi samorządowymi jednostkami organizacyjnymi, o których mowa w art. 8 SamWojU. W art. 400 ust. 2 PrOchrŚrod stwierdza się, że rzeczzone podmioty są samorządowymi osobami prawnymi w rozumieniu przepisów FinPubU. Decydujące znaczenie mają jednak przepisy regulujące ustrój jednostek samorządu terytorialnego. Do identycznych konkluzji – gdy nie obowiązywał jeszcze art. 400 ust. 3 PrOchrŚrod – doszedł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie, stwierdzając, że WynKierPodmPrawnU nie dotyczy wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (wyr. WSA w Olsztynie z 13.7.2010 r., II SA/OI 346/10, Legalis). Wynagrodzenia osób zajmujących kierownicze stanowiska w wojewódzkich funduszach ochrony środowiska i gospodarki wodnej nie będą podlegać ani WynKierPodmPrawnU, ani WynOsóbKierSpółU. Przy czym, wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej będą musiały wykonywać prawa z przysługujących im akcji oraz udziałów w spółkach prawa handlowego w sposób zgodny z WynOsKierSpółkU.

- 6. Agencje państwowe, bez względu na ich formę organizacyjno-prawną, w tym agencje wykonawcze w rozumieniu FinPubU.** Agencje realizują w imieniu państwa niektóre zadania publiczne, które zostały im powierzone. Jest to tzw. forma pośredniej administracji gospodarczej (*J.S. Langrod*, Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej, Kraków 2003, s. 228). Podstawy funkcjonowania



agencji państwowych są rozproszone. Nie istnieje jeden akt normatywny, kompleksowo regulujący sposoby powołania agencji, zasady jej działania, formy nadzoru itd. Samo pojęcie agencji także nie ma jednej definicji prawnej. Oczywiście jest jedynie to, że agencja państwowa nie ma jakiegokolwiek związku z umową agencyjną, unormowaną w art. 758 KC. Tworząc agencję, ustawodawca może ukształtować ją jako podmiot prawa prywatnego albo jako podmiot prawa publicznego. Agencja może zatem działać jako spółka prawa handlowego (Agencja Rozwoju Przemysłu S.A.), zakład budżetowy (nieistniejąca Państwowa Agencja Radiokomunikacji), państwowa osoba prawna, jednostka budżetowa (Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Państwowa Agencja Atomistyki). Dlatego ustawodawca w art. 1 pkt 8 WynKierPodmPrawnU dodaje sformułowanie „bez względu na ich formę organizacyjno-prawną”. W związku z tym, że agencje państwowe mogą działać jako spółki prawa handlowego, zakres stosowania WynOsKierSpółkU oraz WynKierPodmPrawnU może się nakładać. Przyjąć jednak trzeba, że art. 1 pkt 8 WynKierPodmPrawnU stanowi *lex specialis* względem WynOsKierSpółkU. Wynagrodzenie członków organu zarządzającego oraz członków organu nadzorczego agencji państwowych podlega WynKierPodmPrawnU. Mogą jednakże pojawić się głosy, że ze względu m.in. na regułę kolizyjną *lex posterior derogat legi priori*, do agencji państwowych – jako spółek prawa handlowego – stosuje się WynOsKierSpółkU. Agencje wykonawcze w rozumieniu FinPubU to państwowe osoby prawne działające na podstawie odrębnych ustaw. Są one powoływane dla niezwykle ważnych zadań państwa, takich jak rolnictwo, działalność innowacyjna, rozwój przedsiębiorstw, prywatyzacja i komercjalizacja. Agencjami wykonawczymi są przykładowo Agencja Mienia Wojskowego, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Agencja Rynku Rolnego, Agencja Nieruchomości Rolnych. Ponadto agencją wykonawczą jest podmiot utworzony na podstawie przepisów rozporządzenia Rady (WE) Nr 58/2003 z 19.12.2002 r. ustanawiającego statut agencji wykonawczych, którym zostaną powierzone niektóre zadania w zakresie zarządzania programami wspólnotowymi (Dz.Urz. UE L z 2003 r. Nr 11, s. 1). Agencja wykonawcza w odróżnieniu od agencji państwowej podlega szczególnemu reżimowi prawno-finansowemu. W zależności od formy organizacyjno-prawnej agencji ma ona inne organy. Najczęściej na czele agencji stoi prezes.

- 7 7. Instytuty badawcze lub podmioty, do których odpowiednio stosuje się przepisy o instytutach badawczych.** Przepisy InstBadawU regulują kwestie związane z instytutami badawczymi. Stosownie do art. 1 ust. 1 InstBadawU, instytutem badawczym jest państwowa jednostka organizacyjna, wyodrębniona pod względem prawnym, organizacyjnym i ekonomiczno-finansowym, która prowadzi badania naukowe i prace rozwojowe ukierunkowane na ich wdrożenie i zastosowanie w praktyce. Instytut badawczy nabywa osobowość prawną z chwilą wpisu do KRS. Podmiotami, do których odpowiednio stosuje się przepisy o instytutach badawczych, będą państwowe jednostki organizacyjne, prowadzące działalność naukową oraz badawczo-rozwojową, podlegające Ministrowi Sprawiedliwości. Organami instytutu są dyrektor oraz rada naukowa. Odpowiedzialność za należyte reprezentowanie instytutu i prowadzenie jego spraw ciąży na dyrektorze.
- 8 8. Fundacje, w których dotacja ze środków publicznych przekracza 25% rocznych przychodów albo w których mienie pochodzące ze środków publicznych przekracza 25% majątku fundacji na koniec roku kalendarzowego i jego wartość przekracza 10% przychodów tej fundacji.** Fundacje działają na podstawie przepisów FundU. Elementem konstytutywnym (substratem) fundacji jest majątek. Z perspektywy trybu powoływania fundacji można je sklasyfikować na fundacje prawa prywatnego (tworzone na podstawie czynności prawnych) oraz fundacje prawa publicznego (tworzone na podstawie przepisów prawa). Z punktu widzenia celu powołania fundacje dzieli się na publiczne i prywatne. Biorąc pod uwagę charakter działalności, fundacje dzieli się je na *non-profit* oraz *not for profit* (A. Kidyba, Prawo handlowe, Warszawa 2009, s. 753). Fundacja uzyskuje osobowość prawną z chwilą wpisania do KRS. Organem obligatoryjnym jest zarząd, który kieruje działalnością fundacji oraz reprezentuje ją na zewnątrz. Organami fakultatywnymi mogą być rada fundacji, rada fundatorów, rada nadzorcza, komisje itd. Zasięgiem WynKier-PodmPrawnU objęte są wszelkiego rodzaju fundacje po spełnieniu jednego z warunków, tj. albo fundacja otrzymuje dotacje przekraczające 25% rocznych przychodów, albo mienie fundacji pochodzące ze środków publicznych przekracza 25% majątku fundacji pod koniec roku kalendarzowego, a jednocześnie wartość mienia przekracza 10% przychodów fundacji. Przychód należy rozumieć zgodnie z art. 12 PDOPrU. Przez dotację, zgodnie z art. 126 FinPubU, należy rozumieć

podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie FinPubU, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. Definicja środków publicznych została także zamieszczona w art. 5 FinPubU. Środkami publicznymi są: dochody publiczne; środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA); środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi, inne niż wymienione powyżej; przychody budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych pochodzące: ze sprzedaży papierów wartościowych, z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa oraz majątku jednostek samorządu terytorialnego, ze spłat pożyczek i kredytów udzielonych ze środków publicznych, z otrzymanych pożyczek i kredytów, z innych operacji finansowych; przychody jednostek sektora finansów publicznych pochodzące z prowadzonej przez nie działalności oraz pochodzące z innych źródeł.

**9. Państwowe jednostki budżetowe, z wyjątkiem organów administracji publicznej i organów wymiaru sprawiedliwości oraz podmiotów, których kierownicy podlegają przepisom WynKierStanPaństwU.** Ustalając znaczenie terminu „jednostka budżetowa”, należy sięgnąć po przepis art. 11 FinPubU. Jednostka budżetowa to jednostka organizacyjna sektora finansów publicznych nieposiadająca osobowości prawnej, która pokrywa swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadza na rachunek odpowiednio dochodów budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności. Różnica między państwową oraz samorządową jednostką budżetową wynika z tego, jaki organ utworzył daną jednostkę i wyposażył ją w majątek. Państwowe jednostki mogą tworzyć i wyposażać w majątek ministrowie, kierownicy urzędów centralnych, wojewodowie oraz inne organy działające na podstawie odrębnych ustaw, a do ustanawiania gminnych, powiatowych lub wojewódzkich jednostek budżetowych uprawnione są organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto prawo do tworzenia jednostek budżetowych realizujących zadania na rzecz administracji rządowej ma Prezes Rady Ministrów.

Niezależnie od powyższego podkreślenia wymaga, że państwowe jednostki budżetowe – w odróżnieniu od samorządowych jednostek budżetowych – ujmowane są w budżecie państwa. Przepisy WynKierPodmPrawnU wprost wyłączają trzy grupy podmiotów z zakresu art. 1 pkt 12 WynKierPodmPrawnU, tj. organy administracji publicznej, organy wymiaru sprawiedliwości oraz podmioty, których kierownicy podlegają przepisom WynKierStanPaństwU.

Zwrot „organ administracji publicznej” należy do podstawowych w nauce prawa administracyjnego. W literaturze przedmiotu tworzone są bardzo różnorodne wyjaśnienia znaczenia pojęcia „organów administracji publicznej”. Wywołuje ono bowiem szereg wątpliwości, zwłaszcza że jest silnie powiązane z ustrojem politycznym państwa, koncepcją aparatu administracji oraz z czynnikami pozaprawnymi i organizacyjnymi. Oczywiście wydaje się, że definicja legalna organu administracji publicznej zawarta w art. 5 § 2 pkt 3 KPA została ukuta wyłącznie na potrzeby postępowania administracyjnego, zatem nie może być wykorzystywana w szerszym zakresie (*G. Łaszczyca*, *Rozprawa administracyjna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2008, s. 64 i n.; *B. Adamiak*, w: *B. Adamiak, J. Borkowski*, *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 2003, s. 160 i n.). Obecnie całkowicie rezygnuje się zresztą z odwoływania się do form prawnych działania administracji publicznej, jako jednego z kryteriów wyodrębniania. Do najczęściej wskazywanych elementów określenia „organ administracji publicznej” zaliczyć można: sposób działania, wyodrębnienie organizacyjne, działanie w zakresie przyznanych kompetencji, działanie w interesie publicznym, upoważnienie do stosowania środków władczych. Niektórzy przedstawiciele doktryny postulują również korzystanie z teorii pozytywistycznej, według której organem administracji jest ten organ, który wprost został uznany za administracyjny przez dany przepis prawa. W najnowszej literaturze przedmiotu analizowanego zwrotu używa się do określenia wewnętrznej jednostki organizacyjnej podmiotu prawa, wyposażonej w uprawnienia do wykonywania woli tego podmiotu, będącego bądź państwem, bądź jednostką samorządu terytorialnego. Według niektórych przedstawicieli doktryny [por. *J. Boć*, w: *J. Boć* (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2004, s. 135], organ administracji publicznej to jednostka lub grupa (w razie organu o charakterze kolegialnym), pozostający w danej strukturze organizacyjnej państwa albo jednostki samorządu terytorialnego, który został

powołany, aby w ramach przyznanych mu kompetencji realizować przepisy prawa administracyjnego w sposób i ze skutkiem właściwym dla tej gałęzi prawa. Z kolei zdaniem innych – np. R. Michalskiej-Badziak [por. M. Stahl (red.), Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, Warszawa 2004, s. 209 i n.], organ administracji publicznej to wyodrębniony element aparatu administracji publicznej, stworzony w oparciu o przepisy prawa i działający w imieniu oraz na rachunek państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, który jest odrębnym podmiotem władzy publicznej, wykonującym zadania publiczne. Najprawdopodobniej w praktyce nie będzie jednak większych problemów z ustaleniem, czy w danym konkretnym wypadku mamy do czynienia z organem administracji publicznej, czy też państwową jednostką budżetową.

W znaczeniu podmiotowym mianem wymiaru sprawiedliwości można określać wyłącznie działalność sądów, co wynika z art. 175 ust. 1 Konstytucji RP, tj. Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne, sądy wojskowe (W. Daszkiewicz, Proces karny. Część ogólna, Poznań 1995, s. 149). Z kolei w ujęciu przedmiotowym będzie to każda działalność polegająca na rozstrzyganiu sporów, konfliktów, niezależnie od tego, czy ów spór (konflikt) rozpatrywał będzie organ, czy też sąd. Tworzone są również definicje łączące aspekt przedmiotowy oraz podmiotowy omawianego terminu, wydaje się jednak przeważać ujęcie przedmiotowe wymiaru sprawiedliwości (zob. F. Siemiński, Prawo konstytucyjne, Warszawa–Poznań 1980, s. 328). Sądy – chociaż w ujęciu prawa finansowego traktowane są jako państwowe jednostki budżetowe – zostały *expressis verbis* wyłączone spod zakresu WynKierPodmPrawnU.

W przepisach WynKierStanPaństwU enumeratywnie ustala się wynagrodzenie dla: Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej; Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu, Prezesa Rady Ministrów, wicemarszałka Sejmu, wicemarszałka Senatu, wiceprezesa Rady Ministrów, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, ministra, Prezesa Narodowego Banku Polskiego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Rzecznika Finansowego, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Prezesa Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, wiceprezesa Najwyższej Izby Kontroli, Szefa Kancelarii Sejmu, Szefa Kancelarii Senatu, zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu,

zastępcy Szefa Kancelarii Senatu, Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Szefa Służby Cywilnej, Głównego Inspektora Pracy, zastępcy Głównego Inspektora Pracy, Kierownika Krajowego Biura Wyborczego; Ministra Stanu, Szefa Kancelarii Prezydenta, zastępcy Szefa Kancelarii Prezydenta, zastępcy Prokuratora Generalnego, wiceprezesa Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa; Prezesa Polskiej Akademii Nauk, sekretarza stanu, członka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, pierwszego zastępcy Prezesa Narodowego Banku Polskiego, podsekretarza stanu (wiceministra), wiceprezesa Narodowego Banku Polskiego, Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich, Zastępcy Rzecznika Praw Dziecka, Zastępcy Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Zastępcy Rzecznika Finansowego, kierownika urzędu centralnego, wiceprezesa Polskiej Akademii Nauk, wojewody, zastępcy kierownika urzędu centralnego, wicewojewody. Wynagrodzenia osób piastujących opisane wyżej stanowiska nie podlegają rygorom WynKierPodmPrawnU.

- 10** 10. **Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej.** Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotne początkowo tworzone były na podstawie przepisów ZakZdrowU. Aktualnie utworzenie samodzielnego zakładu opieki zdrowotnej następuje w drodze rozporządzenia, zarządzenia albo uchwały właściwego organu podmiotu tworzącego. Tworząc samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej, uwzględnia się konieczność zapewnienia bezpieczeństwa zdrowotnego obywateli oraz racjonalnej organizacji opieki zdrowotnej. Samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej podlega obowiązkowi wpisu do KRS. Z chwilą wpisania do tego rejestru samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej uzyskuje osobowość prawną. Zasady działania powyższego podmiotu zostały określone w DziałLeczU. Samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej pokrywa z posiadanych środków i uzyskiwanych przychodów koszty swojej działalności (art. 52 DziałLeczU). Uprawniony do jego reprezentowania jest kierownik (art. 46 DziałLeczU). Podmiotami tworzącymi samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej mogą być Skarb Państwa reprezentowany przez ministra, centralny organ administracji rządowej albo wojewodę, jednostki samorządu terytorialnego, uczelnia medyczna.
- 11** 11. **Ocena regulacji.** Przepisy WynKierPodmPrawnU po wprowadzeniu WynOsKierSpółkU całkowicie straciły na czytelności. Podczas ich interpretacji najprawdopodobniej konieczne będzie sięganie po różne rodzaje wykładni – historycznej, systemowej, celowościowej.

Z uwagi na możliwą kolizję WynKierPodmPrawnU i WynOsKierSpółkU nie będzie pełnej jasności, w jaki sposób należy ukształtować wysokość wynagrodzenia osób pełniących określone funkcje. Uwaga odnosi się zwłaszcza do agencji państwowych, zorganizowanych w formie spółek prawa handlowego. Z powyższych przyczyn art. 1 WynKierPodmPrawnU należy zatem ocenić krytycznie. Warto podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż art. 1 pkt 1, 4–7, a także pkt 2 i 3 w zakresie odnoszącym się do tych państwowych lub samorządowych jednostek organizacyjnych mających osobowość prawną, które prowadzą działalność gospodarczą, art. 2 pkt 1–7 oraz art. 3 ust. 1 w zw. z art. 5–13 WynKierPodmPrawnU są zgodne z art. 2, 20, 21 ust. 1, art. 22, 31 ust. 3, art. 32, 64 i 65 ust. 4 Konstytucji RP (por. wyr. TK z 7.5.2001 r., K 19/00, Legalis).

## Art. 2. [Zakres podmiotowy]

Ustawa ma zastosowanie do:

- 1)<sup>3</sup> kierowników jednostek organizacyjnych wymienionych w art. 1 pkt 1–3, 8–10 i 12, a w szczególności dyrektorów, prezesów, tymczasowych kierowników, zarządców komisarycznych i osób zarządzających na podstawie umów cywilnoprawnych;
- 2)<sup>3</sup> zastępców kierowników jednostek organizacyjnych wymienionych w art. 1 pkt 1–3, 8–10 i 12, a w szczególności zastępców dyrektorów i wiceprezesów;
- 3)<sup>3</sup> członków organów zarządzających jednostek organizacyjnych, o których mowa w art. 1 pkt 1–3, 8–10 i 12, a w szczególności członków zarządów;
- 4)<sup>3</sup> głównych księgowych jednostek organizacyjnych wymienionych w art. 1 pkt 1–3, 8–10 i 12;
- 5) likwidatorów jednostek organizacyjnych wymienionych w art. 1;
- 6) (*uchylony*)
- 7)<sup>4</sup> członków organów nadzorczych jednostek organizacyjnych wymienionych w art. 1 pkt 2, 3 i 8;
- 8) (*uchylony*)

<sup>3</sup> Art. 2 pkt 1–4 w brzmieniu ustawy z dnia 9.06.2016 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 1202), która wchodzi w życie 9.09.2016 r.

<sup>4</sup> Art. 2 pkt 7 w brzmieniu ustawy z dnia 9.06.2016 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 1202), która wchodzi w życie 9.09.2016 r.

9) (*uchylony*)10) **kierowników samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej.**

## Spis treści

|   | Nb |
|---|----|
| 1. Zakres podmiotowy ustawy . . . . .   | 1  |
| 2. Kryterium pełnienia funkcji . . . . .                                      | 2  |
| 3. Kierownik jednostki organizacyjnej . . . . .                               | 3  |
| 4. Zastępca kierownika jednostki organizacyjnej . . . . .                     | 4  |
| 5. Członek organu zarządzającego . . . . .                                    | 5  |
| 6. Główny księgowy . . . . .  | 6  |
| 7. Likwidator . . . . .   | 7  |
| 8. Członek organu nadzorczego . . . . .                                       | 8  |
| 9. Kierownik samodzielnego publicznego zakładu opieki<br>zdrowotnej . . . . . | 9  |
| 10. Osoba tymczasowo oddelegowana . . . . .                                   | 10 |
| 11. Ocena regulacji . . . . .   | 11 |

**1 1. Zakres podmiotowy ustawy.** Sam fakt podjęcia zatrudnienia lub rozpoczęcia pełnienia funkcji w podmiotach wymienionych w art. 1 WynKierPodmPrawnU na jakiegokolwiek innej podstawie prawnej nie oznacza, że wynagrodzenie musi być limitowane zgodnie z przepisami WynKierPodmPrawnU. Przepis art. 2 WynKierPodmPrawnU w sposób wyczerpujący określa krąg osób, których wynagrodzenie podlega WynKierPodmPrawnU. Żadne inne osoby nie mogą zostać objęte WynKierPodmPrawnU. Prawodawca zmierza bowiem do ustanowienia górnych granic dla kadr zarządzających najwyższego szczebla, których zarobki są zazwyczaj najwyższe.

**2 2. Kryterium pełnienia funkcji.** Decydujące znaczenie dla uznania, że dana osoba pełni funkcję wskazaną w art. 2 WynKierPodmPrawnU będzie miał charakter wykonywanych czynności, a nie podstawa prawna ich wykonywania, czy nazwa stanowiska. Nawet jeżeli osoba zajmuje stanowisko dyrektora, a nie wykonuje czynności kierownika jednostki organizacyjnej, to WynKierPodmPrawnU nie ma do niej zastosowania (por. wyr. SN z 11.9.2007 r., II PK 12/07, OSNP 2008, Nr 19–20, poz. 289). Każdorazowe zastosowanie WynKierPodmPrawnU musi zostać poprzedzone badaniem *a casu ad casum*. Nie można zatem komentowanej regulacji aplikować w sposób automatyczny.