

# Rozdział 1. Przepisy ogólne

## Art. 1. [Przedmiotowy zakres regulacji]

Ustawa określa zasady:

- 1) dofinansowania projektów informatycznych o publicznym zastosowaniu,
- 2) ustalania minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych używanych do realizacji zadań publicznych oraz dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej z podmiotami publicznymi oraz ustalania Krajowych Ram Interoperacyjności systemów teleinformatycznych w sposób gwarantujący neutralność technologiczną i jawność używanych standardów i specyfikacji,
- 3) dostosowania systemów teleinformatycznych używanych do realizacji zadań publicznych do minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych używanych do realizacji zadań publicznych oraz do Krajowych Ram Interoperacyjności systemów teleinformatycznych w sposób gwarantujący neutralność technologiczną i jawność używanych standardów i specyfikacji,
- 4) dostosowania rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej z podmiotami publicznymi do minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji z podmiotami publicznymi oraz do Krajowych Ram Interoperacyjności systemów teleinformatycznych w sposób gwarantujący neutralność technologiczną i jawność używanych standardów i specyfikacji,
- 5) kontroli projektów informatycznych o publicznym zastosowaniu, systemów teleinformatycznych używanych do realizacji zadań publicznych, rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej z podmiotami publicznymi,
- 6) wymiany informacji drogą elektroniczną, w tym dokumentów elektronicznych, pomiędzy podmiotami publicznymi a podmiotami niebędącymi podmiotami publicznymi,
- 7) ustalania i publikacji specyfikacji rozwiązań stosowanych w oprogramowaniu umożliwiającym łączenie i wymianę informacji, w tym przesłanie dokumentów elektronicznych, pomiędzy systemami teleinformatycznymi podmiotów publicznych a systemami podmiotów niebędącymi podmiotami publicznymi,

- 8) funkcjonowania elektronicznej platformy usług administracji publicznej, zwanej dalej „ePUAP”,
  - 9) funkcjonowania centralnego repozytorium wzorów dokumentów elektronicznych,
  - 9a) funkcjonowania publicznego systemu identyfikacji elektronicznej,
  - 9b) świadczenia usługi podpisu zaufanego
  - 10) (*uchylony*)
- w celu ochrony interesu publicznego, w tym zachowania przez Państwo możliwości swobody wyboru technologii w procesach informatyzacji realizacji zadań publicznych.

### Powiązania z innymi przepisami:

- ZmInformPodPublU10,
- ZmInformPodPublU14,
- ZmUsłZaufU18,
- § 21 ust. 1 pkt 1 załącznika do TechPrawodR.

## I. Uwagi ogólne

1. Komentowany artykuł zmieniano trzykrotnie wraz ze zmianą zakresu InformPodPublU. Pierwszą, dość gruntowną zmianę wprowadzono ZmInformPodPublU10, która weszła w życie 17.6.2010 r. i objęła:

- 1) zmiany treści pkt 2–5 – określenie „forma elektroniczna” (sugerujące, że jest to oprócz formy papierowej odrębna forma rejestrów publicznych i wymiany informacji) zastąpiono wyrażeniem „postać elektroniczna” (kładącym nacisk na medium stanowiące nośnik dokumentu w formie papierowej oraz uwzględniające wprowadzenie do porządku prawnego KRI);
- 2) dodanie do art. 1 pkt 8–10.

Druga zmiana wynikała z ZmInformPodPublU14 i weszła w życie 11.5.2014 r. Wprowadzono wówczas dwie zmiany merytoryczne wynikające z rezygnacji ze Strategii rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Planu Informatyzacji Państwa jako odrębnych dokumentów prawnych uregulowanych ustawą (zmiana treści pkt 1 i uchylenie pkt 10) oraz jedną zmianę redakcyjną niewpływającą na zakres przedmiotowy InformPodPublU (w pkt 9).

Ostatniej zmiany dokonano na mocy ZmUsłZaufU18, która weszła w życie 11.9.2018 r. Ustawą tą w komentowanym artykule dodano pkt 9a i 9b.

2. Komentowany artykuł jest typowym wyliczeniem zagadnień regulowanych w treści InformPodPublU, zgodnie z zasadą wynikającą z § 21 ust. 1 pkt 1 *in principio* załącznika do TechPrawodR, na podstawie której w przepisach ogólnych zamieszcza się określenie zakresu spraw regulowanych ustawą. Analizując treść artykułu, należy zatem zwrócić

uwagę nie tyle na samo wyliczenie spraw uregulowanych – gdyż pokrywa się ono z dalszą treścią InformPodPublU – ile na znajdujące się w treści artykułu odesłania aksjologiczne.

## II. Zapewnienie neutralności technologicznej i jawności używanych standardów i specyfikacji

3. W trzech punktach wyliczenia (pkt 2–4) podkreślono, że wprowadzenie, a w konsekwencji również dostosowywanie do ustalonych:

- 1) minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych używanych do realizacji zadań publicznych;
- 2) minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych;
- 3) minimalnych wymagań dla wymiany informacji w postaci elektronicznej z podmiotami publicznymi;
- 4) Krajowych Ram Interoperacyjności systemów teleinformatycznych – musi następować w sposób gwarantujący neutralność technologiczną i jawność używanych standardów i specyfikacji.

Wymogi te nie są celem samym w sobie – podporządkowane są uniknięciu zjawiska *vendor lock-in* (zob. III. Pojęcie i ochrona interesu publicznego). Cel odwołania się do pojęcia neutralności technologicznej został wyrażony w uzasadnieniu do projektu ZmInformPodPublU10 – wprowadzającego przedmiotowe pojęcie do InformPodPublU zamiast dotychczasowego, bardziej technicznego określenia „otwartość standardów informatycznych”. Autorzy projektu wskazali, że „neutralność technologiczna państwa oznacza, iż władze publiczne nie mogą tworzyć prawa, a podmioty publiczne nie mogą konstruować systemów teleinformatycznych mających realizować zadania publiczne w taki sposób, by preferować (lub wręcz wskazywać) konkretne rozwiązania technologiczne pochodzące od konkretnych producentów. Jednocześnie nie można wykluczać z udziału w tworzeniu rozwiązań technologicznych na potrzeby władz publicznych producentów lub ich grupy *a priori*” (druk sejmowy Nr 2110, VI kadencja Sejmu, Uzasadnienie, s. 8).

## III. Pojęcie i ochrona interesu publicznego

4. Komentowany artykuł *in fine* wskazuje, że wszystkie przepisy InformPodPublU wprowadzono w celu ochrony interesu publicznego. Nie jest to tylko deklaracja. Nie byłoby potrzeby zamieszczania tej klauzuli, gdyby miała ona charakter czysto sprawozdawczy. Prawodawca wie doskonale, jakie cele przyświecały mu przy redagowaniu poszczególnych przepisów i odzwierciedlił to w ich treści. Komentowany fragment należy rozumieć jako wskazówkę interpretacyjną. „Przepisy zwykle nie narzucają pierwszeństwa żadnego z interesów [publicznego, lokalnego publicznego, społecznego, indywidualnego – przyp. autora] pozostających w konflikcie. Z tego wynika, że skoro ustawodawca jednoznacznie nie określa preferencji, mamy do czynienia z domniemaniem przemawiającym za przyjęciem koncepcji równowagi interesów. Podczas całego procesu decyzyjnego – po

uwzględnieniu wszystkich okoliczności sprawy – można ustalić podstawę dla przyjęcia przewagi jednego z nich” (A. Wilczyńska, *Interes publiczny w prawie stanowionym i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Przegląd Prawa Handlowego 2009, Nr 6, s. 53–54). Bez odrębnej wytycznej musielibyśmy zatem przyjąć, że interes publiczny nie ma automatycznie pierwszeństwa przed innymi interesami.

### Ważne

Wskazanie, że przepisy zostały ustanowione w celu ochrony interesu publicznego ustanawia jego prymat w przypadkach wątpliwych wynikających ze stosowania przepisów. Przy wykładni przepisów InformPodPublU musi być więc uwzględniany cel ochrony interesu publicznego.

5. W pełni należy zgodzić się z poglądem wyrażonym w doktrynie, że „nie jest możliwe skonstruowanie definicji bądź wyczerpujące skatalogowanie interesu publicznego. Treść pojęcia jest każdorazowo zależna przede wszystkim od konkretnego kontekstu normatywnego, w jakim zostało ono użyte, celu regulacji oraz innych prawnych i pozaprawnych warunków. Wypracowanie jednolitego znaczenia interesu publicznego nie byłoby zresztą pożądane z punktu widzenia tego, jaką rolę pełnią w prawie klauzule generalne. Prowadziłyby to do sytuacji, gdy zwrot niedookreślony uzyskałby konkretną treść, czym utraciłby swą elastyczność, a w konsekwencji doprowadziłyby także do utraty przez powołane organy możliwości podejmowania decyzji ze szczególnym uwzględnieniem warunków indywidualnych. Ustalenie interesu publicznego pozostaje w związku z całością okoliczności towarzyszących danemu konkretnemu stanowi faktycznemu każdej indywidualnie ocenianej sprawy i nie nadaje się do uniwersalnego unormowania prawnego” (A. Wilczyńska, *Interes publiczny...*, s. 49). Z tego względu pomija się w tym miejscu ogólną dyskusję na temat pojęcia interesu publicznego.

## IV. Przeciwdziałanie zjawisku *vendor lock-in* jako konkretyzacja interesu publicznego

6. Komentowany artykuł w ramach konkretyzacji pojęcia interesu publicznego podaje jeden przykład: zachowanie przez Państwo możliwości swobody wyboru technologii w procesach informatyzacji realizacji zadań publicznych. Przepisy wyraźnie zatem przestrzegają przed wystąpieniem znanego w ekonomii zjawiska uzależnienia od dostawcy (ang. *vendor lock-in*). Jest to sytuacja, w której klient staje się tak silnie uzależniony od konkretnego dostawcy produktu lub usługi, że nie ma możliwości skorzystania z produktów lub usług innych dostawców bez konieczności poniesienia znaczących kosztów dokonania zmiany. „Przyczyny uzależnienia można upatrywać w cechach fizycznych i prawnych produktu, standardzie lub technologii, składających się na produkt bądź usługę, które mogą mieć nieodwracalny wpływ na ostateczną alokację zasobów na rynku, nawet w warunkach świadomego i swobodnego podejmowania decyzji przez nabywców” (S.J. Lebowitz, S.E. Margolis, *Path Dependence, Lock-In, and History*, Jour-

nal of Law, Economics and Organization 1995, Vol. 11, Nr 1; cytowane za: *T. Filipowicz, Zasada równego traktowania wykonawców w zamówieniach publicznych dotyczących technologii informatycznych*, Warszawa 2015).

„Typowym przykładem *vendor lock-in* i jego fatalnych skutków jest aparat fotograficzny Polaroid. Aparat ten pozwalał na natychmiastowe wywołanie w procesie chemicznym dopiero co zrobionego zdjęcia, co w drugiej połowie XX w. było wyjątkowym osiągnięciem. Jednak potrzebne były do tego specjalnie przygotowane papiery fotograficzne oraz klisze z naniesionym wywoływaczem. Producent aparatu opatentował sposób wytwarzania tych materiałów i nikomu go nie udostępnił. Wraz z nadejściem ery lekkich i wydajnych aparatów cyfrowych aparat Polaroida stracił rację bytu, a firma zbankrutowała w 2001 r. Materiały były nadal wytwarzane aż do 2008 r., kiedy to nieoczekiwanie prawny następcą Polaroid Corporation, czyli Polaroid Holding Corporation, wycofał się z ich produkcji. Pozostało 300 mln sprawnych technicznie aparatów, do których nie można było dokupić nowej kliszy i papieru. Wprawdzie produkcję materiałów wkrótce wznowiono dzięki miłośnikom marki pod firmą The Impossible Project, jednak brak jest gwarancji, że sytuacja z blokadą produkcji materiałów eksploatacyjnych nie powtórzy się” (*W. Cyrul, J. Duda, J. Opita, T. Pelech-Pilichowski, Informatyzacja tekstu prawa*, Warszawa 2014).

Choć zjawisko *vendor lock-in* występuje w każdym segmencie gospodarki, to szczególnie widoczne jest w obszarze nowych technologii. Wynika to z tego, że „silniejszy mechanizm uzależnienia wywołują czynniki [...] technologiczne (wybór określonej technologii może uniemożliwiać korzystanie z innych rozwiązań technologicznych oferowanych przez podmioty konkurujące, zob. uwagi dotyczące zamkniętych standardów uniemożliwiających zapewnienie kompatybilności różnych rozwiązań informatycznych). Czynniki umowne bądź technologiczne mogą, w skrajnych przypadkach, faktycznie ograniczać swobodę decyzji nabywców na przyszłość, tj. co do wyboru produktów lub usług innych sprzedawców (producentów, dostawców). Przykładowo dostawcy oprogramowania tworzą często różne architektury, interfejsy systemów informatycznych, protokoły komunikacyjne, które uniemożliwiają łatwą migrację danych (przeniesienie gromadzonych danych, informacji do innych systemów informatycznych)” (*T. Filipowicz, Zasada...*).

7. Wystąpienie zjawiska *vendor lock-in* jest z wielu względów niekorzystne. Jak wskazuje się w doktrynie, zjawisko uzależniania nabywcy od określonych produktów lub usług może wywoływać, co najmniej, następujące skutki (por. *B. Targański, Ochrona konkurencji w działalności platform handlu elektronicznego*, Warszawa 2010, s. 151):

- 1) w znaczący sposób utrudnia wejście na rynek dostawcom innych, nowszych technologii, którzy – pomimo że oferują lepsze rozwiązania technologiczne, jednak z uwagi na istniejące bariery wejścia nie są w stanie pozyskać użytkowników (nabywców) w liczbie zapewniającej rentowność przedsięwzięcia;
- 2) nabywcy będący pod wpływem efektu zamknięcia kalkulują koszty odejścia od posiadanego rozwiązania i niezbyt często decydują się na jego zmianę (dostawcy), uznając, że koszty zmiany (technologii, dostawcy) są zbyt wysokie (postępujący efekt uboczny głównego negatywnego zjawiska);

- 3) zamknięcie nabywcy w ramach określonej technologii czy jednego dostawcy powoduje istotne zagrożenie w postaci narzucenia wyższych cen za produkty i usługi dodatkowe (utrzymanie systemu, usługi serwisowe czy usługi rozwoju) w stosunku do cen, jakie ukształtowałyby się, gdyby nie było ograniczeń wyboru dostawcy, czyli w wyniku uczciwych (zdrowych) mechanizmów rynkowych;
- 4) zamknięcie może skutkować obniżeniem jakości świadczonych usług po stronie dostawców oraz zmniejszeniem bodźców do rozwoju innowacyjnych usług przez dostawców, a także ich potencjalnych konkurentów.

Wszystkie wymienione powyżej konsekwencje wpływają niekorzystnie na klientów, w szczególności pogarszając efektywność ekonomiczną ich funkcjonowania. W przypadku sektora publicznego, który w sposób szczególny jest zobowiązany do dbałości o środki publiczne, sytuacja taka nie może być zaakceptowana. Słusznie zatem przeciwdziałanie zjawisku *vendor lock-in* zostało wymienione jako konkretyzacja interesu publicznego.

**8.** Skuteczność zwalczania zjawiska *vendor lock-in* w informatyzacji podmiotów publicznych nie jest szczególnie wysoka. Samo zastrzeżenie pojawiło się zresztą jako reakcja na nieprawidłowości poprzedzające uchwalenie *ZmInformPodPublU10*. Jak słusznie wskazała *G. Szpor*, przejawiało się to w dwóch wątkach debaty parlamentarnej. „Pierwszy z nich dotyczył negatywnych konsekwencji opierania się w budowie wielkich publicznych systemów informacyjnych na licencjach, a nie na nabywaniu autorskich praw majątkowych do programów komputerowych (przykładem jest ZUS). Drugi dotyczył większego w Polsce niż w innych państwach UE udziału firmy Microsoft w rynku oraz kwestii wspierania rozwoju wolnego oprogramowania i ochrony konkurencji dla realizacji programu taniego państwa. Krytykując projekt, wskazywano, że ustawa nie wspiera zastosowań systemów *open source*, a »brak takiego poparcia może prowadzić do sankcjonowania postaw monopolistycznych oraz może ograniczać wykorzystanie systemów, w których podmioty krajowe będą dysponować pełnym kodem źródłowym« (*W. Abramowicz*, *Opinia o projekcie ustawy...*)” [*G. Szpor*, *Komentarz do art. 1, Nb 7, (w:) Cz. Martysz, G. Szpor, K. Wojsyk, Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Komentarz*].

## **Art. 2. [Zakres stosowania ustawy]**

**1.** Z zastrzeżeniem ust. 2–4, przepisy ustawy stosuje się do realizujących zadania publiczne określone przez ustawy:

- 1) organów administracji rządowej, organów kontroli państwowej i ochrony prawa, sądów, jednostek organizacyjnych prokuratury, a także jednostek samorządu terytorialnego i ich organów,
- 2) jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych,
- 3) funduszy celowych,
- 4) samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej oraz spółek wykonujących działalność leczniczą w rozumieniu przepisów o działalności leczniczej,

- 5) Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego,
  - 6) Narodowego Funduszu Zdrowia,
  - 7) państwowych lub samorządowych osób prawnych utworzonych na podstawie odrębnych ustaw w celu realizacji zadań publicznych,
  - 8) uczelni,
  - 9) federacji podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki,
  - 10) Polskiej Komisji Akredytacyjnej,
  - 11) Rady Doskonałości Naukowej
- zwanych dalej „podmiotami publicznymi”.

2. Przepis art. 13 ust. 2 pkt 1 stosuje się również do podmiotu, któremu podmiot publiczny powierzył lub zlecił realizację zadania publicznego, jeżeli w związku z realizacją tego zadania istnieje obowiązek przekazywania informacji do lub od podmiotów niebędących organami administracji rządowej.

3. Przepisów ustawy nie stosuje się do przedsiębiorstw państwowych, spółek handlowych, służb specjalnych w rozumieniu art. 11 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. z 2016 r. poz. 1897, 1948 i 1955 oraz z 2017 r. poz. 60), Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz Narodowego Banku Polskiego, z wyjątkiem art. 13 ust. 2 pkt 1, gdy w związku z realizacją zadań przez te podmioty istnieje obowiązek przekazywania informacji do i od podmiotów niebędących organami administracji rządowej, oraz z wyjątkiem art. 13a, art. 19c i art. 19d.

4. Przepisów rozdziału 4 nie stosuje się do instytutów badawczych, uczelni, federacji podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki, Polskiej Akademii Nauk i tworzonych przez nią jednostek organizacyjnych, Polskiej Komisji Akredytacyjnej, Rady Doskonałości Naukowej, Rzecznika Praw Obywatelskich, Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, sądów administracyjnych, Najwyższej Izby Kontroli, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Krajowego Biura Wyborczego, Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, Komisji Nadzoru Finansowego oraz Generalnego Inspektora Informacji Finansowej.

#### Powiązania z innymi przepisami:

- art. 13 ust. 2, art. 13a, 19c, 19d InformPodPublU,
- art. 16 PrProk,
- tytuł IX Konstytucji RP,
- art. 11 ust. 1, art. 14, 15, 29 FinPubU,
- art. 3 ust. 1 i 2 DziałLeczU,
- art. 68 SysUbSpołU,

- art. 2 ust. 1–2 UbRolIndU,
- art. 96 ust. 1 ŚOZŚrPubU,
- art. 33 KC,
- art. 3 ust. 1 ZasZarzMieniemPU,
- art. 46 ust. 2 SamPowiatU,
- art. 47 ust. 2 SamWojU,
- art. 9, 165 ust. 1, art. 232, 238, 251, 258 PrSzkolWyżN.

## I. Uwagi ogólne

1. Od chwili uchwalenia przepis był sześciokrotnie nowelizowany. Co do zasady było to związane ze zmianami przepisów ustrojowych prawa administracyjnego wpływających na zmiany w strukturze i nazewnictwie podmiotów realizujących zadania publiczne. Z tego względu w tym miejscu zmian tych nie omówiono.

2. Komentowany przepis określa zakres podmiotowy InformPodPublU, czyli wskazuje podmioty zobowiązane do stosowania jej przepisów. Kierunkowe wskazanie owych podmiotów znajduje się już w samym tytule InformPodPublU, gdzie jest mowa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Na poziomie tytułu może się zatem wydawać, że kryterium objęcia danego podmiotu obowiązkami wynikającymi z InformPodPublU jest realizacja zadań publicznych.

## II. Pojęcie zadań publicznych

3. W doktrynie prowadzone są szerokie dyskusje nad pojęciem **zadań publicznych**. Przede wszystkim wskazuje się, że prawne pojęcie zadań publicznych obejmuje zarówno zadania publiczne w sensie ekonomicznym, jak i zadania społeczne. „W przypadku zadań publicznych państwa wykorzystanie mechanizmu rynkowego nie wchodzi w rachubę z powodu specyficznych, naturalnych cech potrzeb i dóbr publicznych. Trudno byłoby bowiem na zasadach rynkowych organizować np. obronę narodową, bezpieczeństwo publiczne, służbę dyplomatyczną, administrację państwową” (S. Owsiak, *Finanse publiczne: Teoria i praktyka*, Warszawa 1999, s. 56). Z kolei „realizacja zadań społecznych państwa to zaspokajanie indywidualnych potrzeb obywateli, które wprawdzie, ze względu na ich cechy fizyczne mogłyby być zaspokajane na zasadach rynkowych, ale rodziłoby to jednak wiele niebezpieczeństw, wywołanych przez niesprawności mechanizmu rynkowego” (S. Owsiak, *Finanse publiczne...*, s. 59). O ile zakres zadań publicznych w sensie ekonomicznym jest dość dobrze określony, to zakres zadań społecznych jest odzwierciedleniem przekonań państwa, jakie potrzeby indywidualne powinny być zaspokajane przez państwo, a nie na zasadach rynkowych. Słusznie zatem należy przyjąć, że „zadanie staje się publiczne przez wyartykułowaną w przepisie prawa wolę ustawodawcy, zaś wola ta związana jest z wizją polityczną danej grupy sprawującej władzę. Decydują o tym wartości uznawane za ważne i związane z nimi cele, do których



urzeczywistnienia dąży się w konkretnych warunkach społecznych i historycznych. Przekładają się one na wizję dobra wspólnego, do którego osiągnięcia przybliżyć ma realizacja poszczególnych zadań publicznych” (*M. Matecka-Lyszczek, Pojęcie i podziały zadań publicznych ze szczególnym uwzględnieniem zadań samorządu terytorialnego, Zeszyty Naukowe UEK 2013, Nr 921, s. 68*). Zadania publiczne to zatem wszystkie działania, które są podejmowane jako realizacja woli uprawnionego podmiotu (władzy publicznej) wyrażonej w odpowiedniej formie. Definicja taka jest zgodna z poglądem *S. Biernata*, który wskazał, że podstawowym kryterium uznania konkretnego zadania za zadanie publiczne powinno być ponoszenie odpowiedzialności za jego realizację przez administrację publiczną, nawet jeśli wykonawca sytuuje się poza strukturą administracji (*S. Biernat, Prywatyzacja zadań publicznych: Problematyka prawna, Warszawa–Kraków 1994, s. 25*). Zakres zadań publicznych – a w konsekwencji również i katalog podmiotów je realizujących – jest zatem każdorazowo konsekwencją decyzji w pierwszej kolejności prawodawcy, a w drugiej – tych organów, którym przepisy prawa pozostawiły swobodę uznawania określonych zadań za zadania publiczne.

### III. Podmioty zobowiązane do stosowania przepisów ustawy

4. W art. 2 ust. 1 InformPodPublU przyjęto inny niż rodzajowy sposób wskazania podmiotów podlegających pod stosowanie przepisów InformPodPublU. Co prawda we wstępie do wyliczenia podkreśla się, że przepisy InformPodPublU stosuje się do podmiotów realizujących zadania publiczne określone przez ustawę, ale bezpośrednio po tym wprowadzeniu następuje enumeratywne wyliczenie poszczególnych kategorii podmiotów, które zostały objęte przepisami InformPodPublU. O obowiązku stosowania InformPodPublU przez określony podmiot nie przesądza zatem sam fakt realizacji zadań publicznych, ale przynależność do jednej z kategorii wymienionych w art. 2 ust. 1 InformPodPublU.

5. Warto podkreślić, że wyliczenie nie zostało sporządzone na podstawie jednolitego kryterium. Na równym poziomie wymieniane są bowiem: odrębne osoby prawne, ich organy, organy administracji, aparaty pomocnicze tych organów, a wreszcie nieposiadające osobowości prawnej jednostki służące osobom prawnym do realizacji ich zadań. Wydaje się, że zastosowany zabieg legislacyjny miał na celu uniknięcie wątpliwości interpretacyjnych co do zakresu zastosowania InformPodPublU. Korzystniejsze byłoby jednak raczej bardziej klarowne sporządzenie listy podmiotów zobowiązanych.

### IV. Charakterystyka poszczególnych kategorii podmiotów zobowiązanych do stosowania przepisów ustawy

6. W art. 2 ust. 1 pkt 1 InformPodPublU zamierzano w sposób syntetyczny ująć wszystkie podmioty mające umocowanie konstytucyjne, w szczególności organy sprawujące szeroko rozumianą władzę publiczną. W rzeczywistości zrobiono to jednak niezbyt spójnie i konsekwentnie, w wyniku czego określone podmioty są co prawda objęte obowiązkiem

stosowania przepisów InformPodPubU, jednak nie ze względu na ich wymienienie w komentowanym punkcie, ale z uwagi na ich status prawny z punktu widzenia FinPubU – przede wszystkim status jednostki budżetowej.

7. Wyjaśnienie pojęcia **organu administracji rządowej** wymaga w pierwszej kolejności wy tłumaczenia pojęć organu administracji publicznej oraz kwalifikatora „rządowy”.

Pojęcie organu administracji publicznej – choć szeroko używane w przepisach prawa, orzecznictwie i doktrynie – „pozostaje kolejnym pojęciem z zakresu prawa ustrojowego, które nie doczekało się powszechnie przyjmowanej, jednoznacznej definicji ani na płaszczyźnie prawnej, ani na płaszczyźnie doktrynalnej, choć na tej ostatniej wyodrębniono aż trzy grupy teorii [...] wyjaśniających to pojęcie” [M. Stahl, Zagadnienia ogólne, Nb 64, (w): R. Hauser (red.), M. Stahl (red.) System Prawa Administracyjnego. Tom 6. Podmioty administrujące, Warszawa 2011]. Uwzględniając charakter niniejszego komentarza, pominięto dyskusję doktrynalną, wykorzystując definicję J. Bocia, w świetle której „organ administracji publicznej to człowiek (lub grupa ludzi w przypadku organu kolegiального): 1) znajdujący się w strukturze organizacyjnej państwa lub samorządu terytorialnego; 2) powołany w celu realizacji norm prawa administracyjnego, w sposób i ze skutkami właściwymi temu prawu; 3) działający w granicach przyznanych mu przez prawo kompetencji” [J. Boć (red.), Prawo administracyjne, Wrocław 2007, s. 129–130].

8. „W doktrynie nie zawsze zauważa się, że wyróżnianie administracji rządowej i samorządowej w ramach administracji publicznej nie wyczerpuje zakresu administracji publicznej, z uwagi na pozostawianie, przy takim podziale, poza zakresem tej administracji organów wykonawczych spoza administracji rządowej, organów, które zalicza się do »częściowo wyłączonych z hierarchicznej struktury administracji rządowej« (np. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej czy Prezes Urzędu Transportu Kolejowego) czy organów, których status bywa trudny do określenia (KRRiT, SKO, NBP, Rada Polityki Pieniężnej). Tego rodzaju zróżnicowanie (oparte na kryterium przynależności do struktury administracji rządowej) pozwala na wyróżnienie organów włączonych do struktur hierarchicznie zorganizowanej administracji rządowej, częściowo pozostających poza tymi strukturami, i tych, które wprawdzie wykonują zadania administracji rządowej, ale ich charakter jest trudny do jednoznacznego przesądzenia z wielu względów, m.in. z uwagi na usytuowanie, na szczególny zakres działania, który np. poza funkcjami administracji rządowej obejmuje np. także funkcje badawcze (Polskie Centrum Badań i Certyfikacji, Rada Języka Polskiego) czy funkcje cywilnoprawne związane z zarządzaniem wyodrębnionym majątkiem Skarbu Państwa (Agencja Nieruchomości Rolnych Skarbu Państwa) czy regulacyjne” [M. Stahl, Zagadnienia ogólne, Nb 81, (w:) R. Hauser (red.), M. Stahl (red.) System Prawa Administracyjnego. Tom 6. Podmioty administrujące, Warszawa 2011]. Pomimo silnych argumentów doktrynalnych przemawiających za zaproponowanym podziałem, wydaje się, że ustawodawca, formułując komentowany przepis, stał na stanowisku dychotomicznego podziału organów administracji na:

- 1) organy administracji rządowej,
- 2) organy administracji samorządowej.

Tym samym obowiązek stosowania przepisów InformPodPublU obejmuje wszystkie organy administracji, które nie tworzą części samorządu terytorialnego.

**9. Pojęcie organów kontroli państwowej i ochrony prawa** pokrywa się z tytułem IX Konstytucji RP i jako takie stanowi bezpośrednie odwołanie do jego treści. W tej grupie mieszczą się zatem:

- 1) organ kontroli państwowej – Najwyższa Izba Kontroli;
- 2) organy ochrony prawa:
  - a) Rzecznik Praw Obywatelskich,
  - b) Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji.

**10.** W art. 2 ust. 1 InformPodPublU w wykazie podmiotów podlegających przepisom InformPodPublU wymieniono również **sądy**. Sformułowanie jest jednak dość niefortunne, ponieważ w strukturze konstytucji sądy występują obok trybunałów. Literalne odczytanie przepisu wskazywałoby zatem, że Trybunał Konstytucyjny i Trybunał Stanu są wyłączone z obowiązku stosowania InformPodPublU. Tymczasem Trybunał Konstytucyjny wymieniono w art. 2 ust. 4 InformPodPublU jako jeden z podmiotów, który nie podlega pod przepisy rozdziału 4 InformPodPublU, a zatem – *a contrario* – podlega pod wszystkie pozostałe. Rozwiązania tej potencjalnej sprzeczności między przepisami dostarcza obserwacja, że Trybunał Konstytucyjny z punktu widzenia finansów publicznych stanowi jednostkę budżetową, a zatem podlega pod przepisy InformPodPublU na mocy ust. 1 pkt 2 komentowanego przepisu. *De lege ferenda* należy jednak postulować odpowiednią zmianę ust. 1 pkt 1 – tak aby uniknąć takiej właśnie interpretacji. Nie ulega natomiast wątpliwości, że pod przepisy InformPodPublU podlegają – zgodnie z brzmieniem art. 175 Konstytucji RP – Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe.

**11. Za jednostki organizacyjne prokuratury** w rozumieniu komentowanego przepisu należy uznać:

- 1) powszechne jednostki organizacyjne prokuratury (art. 16 PrProk):
  - a) Prokuratura Krajowa,
  - b) prokuratury regionalne,
  - c) prokuratury okręgowe,
  - d) prokuratury rejonowe;
- 2) jednostki organizacyjne Instytutu Pamięci Narodowej (art. 1 § 1 w zw. z art. 18 PrProk):
  - a) Główną Komisję Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu,
  - b) okręgowe komisje ścigania zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu,
  - c) Biuro Lustracyjne,
  - d) oddziałowe biura lustracyjne.

**12. Jednostkami samorządu terytorialnego** są gminy, powiaty i województwa. Każda z JST ma własny organ stanowiący (odpowiednio będą to: rada gminy, rada powiatu, sejmik województwa) oraz organ wykonawczy (odpowiednio będą to: wójt/burmistrz/prezydent miasta, zarząd powiatu, zarząd województwa). W świetle brzmienia kome-

towanego przepisu zarówno JST jako taka, jak i każdy z jej organów jest zobowiązany do stosowania przepisów InformPodPublU.

**13.** Zauważyć należy, że zarówno starosta, jak i marszałek województwa w sytuacjach bezpośrednio wskazanych w ustawach są samodzielnymi organami administracji publicznej. Choć w tej roli nie występują *explicite* jako podmioty zobowiązane do stosowania przepisów InformPodPublU, to jednak mają obowiązek ją stosować. Wynika to z tej przyczyny, że swoje uprawnienia w zakresie *imperium* realizują poprzez swój aparat pomocniczy – odpowiednio: starostowo powiatowe i urząd marszałkowski. Te zaś podmioty z finansowo-prawnego punktu widzenia są jednostkami budżetowymi, a zatem podlegają pod przepisy InformPodPublU na mocy art. 2 ust. 1 pkt 2 InformPodPublU.

**14.** Definicję **jednostki budżetowej** zawarto w art. 11 ust. 1 FinPubU. Zgodnie z przywołanym przepisem jednostka budżetowa musi spełniać następujące warunki:

- 1) musi być jednostką organizacyjną sektora finansów publicznych;
- 2) nie może posiadać osobowości prawnej;
- 3) musi pokrywać swoje wydatki bezpośrednio z budżetu państwa (państwowe jednostki budżetowe) albo z budżetu właściwej JST (samorządowe jednostki budżetowe);
- 4) musi pobrane dochody odprowadzać – co do zasady – na rachunek odpowiednio dochodów budżetu państwa albo budżetu JST.

Zawarte w pkt 3 i 4 warunki oznaczają, że jednostki budżetowe rozliczają się z właściwym budżetem na zasadzie brutto. „Dzięki zastosowaniu zasady budżetowania brutto żaden rodzaj wydatków nie jest faworyzowany, pozwala ona także na dokonywanie wydatków tym jednostkom, które nie posiadają własnych dochodów lub osiągają dochody niewspółmiernie niskie w stosunku do swoich wydatków” [E. Malinowska-Misiąg, Komentarz do art. 11, Nb 3, (w:) W. Misiąg (red.), Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, Warszawa 2017].

Jednostka budżetowa to tradycyjna forma organizacyjna dla sektora finansów publicznych. „Przedmiotem działalności jednostek budżetowych jest z reguły świadczenie usług o charakterze nieodpłatnym bądź też wykonywanie innych zadań administracji publicznej i dlatego dochody, jakie jednostki te mogą uzyskać, są najczęściej niewspółmiernie niskie w stosunku do wydatków, jakie muszą ponieść na pokrycie kosztów swojej działalności. Taka forma finansowania zadań jest uzasadniona wówczas, gdy realizacja tych zadań musi następować niezależnie od tego, czy ewentualne wpływy chociaż w części będą w stanie pokryć konieczne wydatki. Wtedy ciężar finansowania takich zadań spoczywa na władzy publicznej” [K. Sawicka, Formy prawno-organizacyjne jednostek sektora finansów publicznych, s. 45 (w:) E. Ruśkowski (red.), System Prawa Finansowego. Tom II. Prawo finansowe sektora finansów publicznych, Warszawa 2010].

**15.** Według stanu na dzień 31.12.2017 r. łączna liczba państwowych jednostek organizacyjnych wyniosła 2559, w tym 1498 jednostek krajowych podległych pod urzędy/podmioty centralne, 846 jednostek krajowych podległych pod urzędy wojewódzkie oraz 215 jednostek organizacyjnych za granicą (dane za: Sprawozdanie o stanie mienia Skar-

bu Państwa według stanu na dzień 31.12.2017 r., druk sejmowy Nr 298, VIII kadencja Sejmu). W tej liczbie mieszczą się w szczególności:

- 1) Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) Kancelaria Sejmu,
- 3) Kancelaria Senatu,
- 4) Trybunał Konstytucyjny (pominięty w art. 1 ust. 1 pkt 1 InformPodPubU),
- 5) Krajowe Biuro Wyborcze,
- 6) Główny Urząd Statystyczny wraz ze wszystkimi podległymi mu jednostkami,
- 7) Rządowe Centrum Legislacji,
- 8) 16 regionalnych izb obrachunkowych,
- 9) jednostki organizacyjne prokuratury (wymienione już odrębnie w art. 1 ust. 1 pkt 1 InformPodPubU),
- 10) 49 samorządowych kolegiów odwoławczych.

**16. Samorządowy zakład budżetowy** jest jednostką sektora finansów publicznych wykonującą odpłatnie wyodrębnione zadania własne JST i pokrywającą koszty swojej działalności co do zasady z przychodów własnych (por. art. 15 ust. 1 FinPubU), a subsidiarnie (do 50% kosztów jego działalności) z dotacji otrzymywanej z budżetu właściwej JST (art. 15 ust. 6 FinPubU). W świetle obowiązującego prawa katalog zadań możliwych do realizacji przez samorządowy zakład budżetowy jest zamknięty i obejmuje (por. art. 14 FinPubU) zadania w zakresie:

- 1) gospodarki mieszkaniowej i gospodarowania lokalami użytkowymi;
- 2) dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego;
- 3) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz;
- 4) lokalnego transportu zbiorowego;
- 5) targowisk i hal targowych;
- 6) zieleni gminnej i zadrzewień;
- 7) kultury fizycznej i sportu, w tym utrzymywania terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych;
- 8) pomocy społecznej, reintegracji zawodowej i społecznej oraz rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych;
- 9) utrzymywania różnych gatunków egzotycznych i krajowych zwierząt, w tym w szczególności prowadzenia hodowli zwierząt zagrożonych wyginięciem, w celu ich ochrony poza miejscem naturalnego występowania;
- 10) cmentarzy.

„Powiązanie wydatków zakładu budżetowego z jego przychodami stwarza możliwość wyzwolenia bodźców ekonomicznych do zwiększenia przychodów i racjonalizacji kosztów świadczonych usług. Z drugiej strony ich gospodarka finansowa podlega określonym rygorom, odnoszącym się do gospodarki środkami publicznymi. Zakład budżetowy jest szczególną formą, wyodrębnioną zarówno finansowo, jak i organizacyjnie, która łączy

w sobie cechy podmiotu gospodarczego i cechy jednostki realizującej zadania publiczne” (K. Sawicka, *Formy prawno-organizacyjne...*, s. 53).

**17.** Przepisami InformPodPublU objęto również fundusze celowe (art. 2 ust. 1 pkt 3 InformPodPublU). Zgodnie z art. 29 FinPubU **fundusz celowy** to utworzony na podstawie ustawy rachunek bankowy, którym dysponuje minister albo inny organ – wskazani w ustawie tworzącej fundusz. Przychody funduszu pochodzą ze środków publicznych (przy czym nie mogą to być wyłącznie dotacje z budżetu państwa, darowizny i odsetki od rachunku bankowego), a koszty są ponoszone na realizację wyodrębnionych zadań państwowych. „Najważniejszą przyczyną tworzenia funduszy celowych jest zapewnienie ciągłości finansowania określonych wydatków. Fundusz celowy oznacza zagwarantowanie pewnych – ustawowo określonych środków – na finansowane wskazanych celów, bez względu na bieżącą sytuację budżetu” [E. Malinowska-Misiąg, Komentarz do art. 29, Nb 5, (w:) *W. Misiąg* (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2017].

**18.** Komentowany art. 2 ust. 1 pkt 4 InformPodPublU ma na celu objęcie przepisami InformPodPublU niektórych **podmiotów leczniczych** (podmiotów, które prowadzą działalność leczniczą). Działalność lecznicza polega przede wszystkim na udzielaniu świadczeń zdrowotnych, jak również na promocji zdrowia lub realizacji zadań dydaktycznych i badawczych w powiązaniu z udzielaniem świadczeń zdrowotnych i promocją zdrowia (art. 3 ust. 1 i 2 DziałLeczU).

**19. Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej** w obecnym stanie prawnym są specyficzną formą prowadzenia działalności leczniczej. Samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej powstaje w drodze rozporządzenia, zarządzenia albo uchwały właściwego organu podmiotu tworzącego. Prowadzi gospodarkę finansową na zasadach określonych w DziałLeczU, w szczególności pokrywa z posiadanych środków i uzyskiwanych przychodów koszty działalności i reguluje zobowiązania.

**20.** Przepisy InformPodPublU dotyczą również **spółek prawa handlowego wykonujących działalność leczniczą**. Warto odnotować, że pod przepisy InformPodPublU nie podlegają nie tylko nie wszystkie podmioty wykonujące działalność leczniczą, ale nawet nie wszystkie podmioty lecznicze. Do takiego wniosku prowadzi analiza katalogu podmiotów leczniczych zawartego w art. 4 ust. 1 DziałLeczU. O ile wymienione tam jednostki budżetowe są zobowiązane do stosowania przepisów InformPodPublU na mocy art. 2 ust. 1 pkt 2 InformPodPublU, zaś instytuty badawcze – na mocy art. 2 ust. 1 pkt 7 InformPodPublU, o tyle z obowiązku stosowania InformPodPublU wykluczono w szczególności:

- 1) fundacje i stowarzyszenia, których celem statutowym jest wykonywanie zadań w zakresie ochrony zdrowia i których statut dopuszcza prowadzenie działalności leczniczej oraz posiadające osobowość prawną jednostki organizacyjne takich stowarzyszeń;
- 2) osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania.