

USTAWA O INFORMATYZACJI DZIAŁALNOŚCI PODMIOTÓW REALIZUJĄCYCH ZADANIA PUBLICZNE

KOMENTARZ

Grażyna Szpor
Czesław Martysz
Kajetan Wojsyk

2. wydanie

PRAKTYCZNE KOMENTARZE LEX



LEX

a Wolters Kluwer business

USTAWA O INFORMATYZACJI DZIAŁALNOŚCI PODMIOTÓW REALIZUJĄCYCH ZADANIA PUBLICZNE

KOMENTARZ

Grażyna Szpor
Czesław Martysz
Kajetan Wojsyk

2. wydanie

Zamów książkę w księgarni internetowej

profinfo.pl
księgarnia internetowa



LEX

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2015

Stan prawny na 1 czerwca 2015 r.

Wydawca
Izabella Malecka

Redaktor prowadzący
Grażyna Polkowska-Nowak

Opracowanie redakcyjne
Michał Dymiński

Łamanie
Andytex

Komentarze do poszczególnych artykułów ustawy napisali:

Grażyna Szpor: Wprowadzenie, wstępy do rozdziałów ustawy; art. 1–12d; art. 12f teza 1; art. 12g; art. 12h tezy 1, 8; art. 13 tezy 1–6, 8, 9; art. 13a; art. 14; art. 15 tezy 1–8; art. 16 tezy 1, 2, 5, 7, 8; art. 16a–17; art. 18 teza 1; art. 19; art. 19a tezy 1–3; art. 19b–19d; art. 20 teza 1; art. 20a tezy 1–3, 5; art. 20b teza 1; art. 20c tezy 1, 3; art. 21 tezy 1–5; art. 22–27; art. 28 tezy 1–3, 6; art. 29–33; art. 34 tezy 1, 3; art. 35; art. 62 teza 2; aneks 1

Czesław Martysz: art. 12e; art. 12f teza 2; art. 20b tezy 2–5; art. 36–61; art. 62 teza 1; art. 63; art. 64; aneksy 2 i 3

Kajetan Wojsyk: art. 12h tezy 2–7; art. 13 teza 7; art. 15 tezy 9–14; art. 16 tezy 3, 4, 6, 9–38; art. 18 tezy 2–10; art. 19a tezy 4–7; art. 20 teza 2; art. 20a teza 4; art. 20c teza 2; art. 21 teza 6; art. 28 tezy 4, 5; art. 34 teza 2

© Copyright by
Wolters Kluwer SA, 2015

ISBN: 978-83-264-8248-9
2. wydanie

ISBN PDF-a: 978-83-264-9254-9

Wydane przez:
Wolters Kluwer SA

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 19
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	11
Wprowadzenie	13
Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne	
Rozdział 1. Przepisy ogólne	31
Art. 1. [Zakres przedmiotowy ustawy]	32
Art. 2. [Zakres podmiotowy ustawy]	39
Art. 3. [Objaśnienia określeń użytych w ustawie]	49
Art. 4. [Reguły kolizyjne]	80
Rozdział 2. Projekty informatyczne o publicznym zastosowaniu	86
Art. 5. (<i>uchylony</i>).	88
Art. 6. (<i>uchylony</i>).	90
Art. 7. (<i>uchylony</i>).	90
Art. 8. (<i>uchylony</i>).	90
Art. 9. (<i>uchylony</i>).	91
Art. 10. (<i>uchylony</i>).	92
Art. 11. (<i>uchylony</i>).	92
Art. 12. (<i>uchylony</i>).	93
Art. 12a. (<i>uchylony</i>).	95
Art. 12b. [Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa]	96
Art. 12c. [Przeprowadzanie konkursów na dofinansowanie projektów informatycznych lub przedsięwzięć wspierających rozwój społeczeństwa informacyjnego]	99

Art. 12d. [Rozstrzygnięcie konkursów]	102
Art. 12e. [Odwołania od wyników konkursów]	104
Art. 12f. [Przekazywanie środków na dofinansowanie projektów i przedsięwzięć]	106
Art. 12g. [Unieważnianie konkursów o dofinansowanie projektów i przedsięwzięć]	107
Art. 12h. [Tryb przeprowadzania konkursu i wzory dokumentów]	108

Rozdział 3. Systemy teleinformatyczne używane do realizacji zadań publicznych, rejestry publiczne oraz wymiana informacji w postaci elektronicznej między podmiotami publicznymi

Art. 13. [Obowiązki związane z używaniem systemów teleinformatycznych]	114
Art. 13a. [Przekazywanie programów komputerowych między podmiotami publicznymi]	118
Art. 14. [Obowiązki związane z prowadzeniem rejestrów publicznych]	127
Art. 15. [Udostępnianie danych z rejestrów prowadzonych przez podmioty publiczne]	131
Art. 16. [Zasady wymiany danych i dokumentów w postaci elektronicznej]	135
Art. 16a. [Obowiązki organów w zakresie tworzenia i udostępniania wzorów dokumentów elektronicznych]	151
Art. 16b. [Przekazanie wzoru dokumentu do centralnego repozytorium przez organy inne niż zobowiązane na mocy ustawy]	177
Art. 17. [Rada do Spraw Cyfryzacji]	180
Art. 18. [Tryb określania minimalnych wymagań]	181
Art. 19. (<i>uchylony</i>).	188
Art. 19a. [Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej] ..	198
Art. 19b. [Centralne Repozytorium Wzorów Dokumentów Elektronicznych]	199
Art. 19c. [Rozszerzenie zakresu podmiotów udostępniających usługi na ePUAP]	206
Art. 19d. [Obowiązki podmiotów udostępniających usługi na ePUAP] ..	212
Art. 20. (<i>uchylony</i>).	212
Art. 20a. [Identyfikacja użytkowników systemów teleinformatycznych] ..	213
Art. 20b. [Skutki prawne podpisu potwierdzonego profilem zaufanym] ..	214
Art. 20c. [Podmioty uprawnione do potwierdzania profilu zaufanego] ..	218
Art. 20d. [Podmioty uprawnione do potwierdzania profilu zaufanego] ..	221

Rozdział 4. Badanie osiągnięcia interoperacyjności oraz kontrola przestrzegania przepisów ustawy	226
Art. 21. [Badania oprogramowania interfejsowego w celu zapewnienia interoperacyjności systemów teleinformatycznych]	232
Art. 22. [Egzekwowanie interoperacyjności]	241
Art. 23. [Badanie interoperacyjności przez podmiot publiczny mający autorskie prawa majątkowe do oprogramowania]	245
Art. 24. [Wyłączenie obowiązku badania interoperacyjności]	247
Art. 25. [Kontrola realizacji projektów informatycznych, działania systemów teleinformatycznych i prawidłowości wydatkowania środków finansowych]	247
Art. 26. (<i>uchylony</i>).	253
Art. 27. (<i>uchylony</i>).	253
Art. 28. [Wymagania dotyczące kontrolerów]	254
Art. 29. (<i>uchylony</i>).	259
Art. 30. (<i>uchylony</i>).	259
Art. 31. (<i>uchylony</i>).	260
Art. 32. (<i>uchylony</i>).	260
Art. 33. (<i>uchylony</i>).	260
Art. 34. (<i>uchylony</i>).	260
Art. 35. (<i>uchylony</i>).	261
Rozdział 5. Zmiany w przepisach obowiązujących	262
Art. 36. [Zmiany w ustawie – Kodeks postępowania administracyjnego]	263
Art. 37. [Zmiany w ustawie o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach]	284
Art. 38. [Zmiany w ustawie o regionalnych izbach obrachunkowych] ..	290
Art. 39. [Zmiany w ustawie o muzeach]	292
Art. 40. [Zmiany w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych] ...	296
Art. 41. [Zmiany w ustawie o finansach publicznych]	305
Art. 42. [Zmiany w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych]	305
Art. 43. [Zmiany w ustawie o leśnym materiale rozmnożeniowym] ...	319
Art. 44. [Zmiany w ustawie o dostępie do informacji publicznej]	321
Art. 45. [Zmiany w ustawie o podpisie elektronicznym]	327
Art. 46. [Zmiany w ustawie o ochronie niektórych usług świadczonych drogą elektroniczną opartych lub polegających na dostępie warunkowym]	331

Art. 47.	[Zmiany w ustawie o systemie oceny zgodności]	334
Art. 48.	[Zmiany w ustawie o świadczeniach rodzinnych]	337
Art. 49.	[Zmiany w ustawie o systemie informacji oświatowej]	342
Art. 50.	[Zmiany w ustawie o pomocy społecznej]	347
Art. 51.	[Zmiany w ustawie o wyrobach medycznych]	353
Art. 52.	[Zmiany w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy]	354
Rozdział 6. Przepisy dostosowujące, przejściowe i końcowe		359
Art. 53.	[Termin przedstawienia projektu Planu Informatyzacji Państwa]	359
Art. 54.	[Termin powołania Rady Informatyzacji]	360
Art. 55.	[Termin udostępniania danych z krajowej ewidencji]	360
Art. 56.	[Termin przekazania danych o rejestrach publicznych i systemach teleinformatycznych]	361
Art. 57.	[Termin udostępniania testów akceptacyjnych]	361
Art. 58.	[Termin dostosowania systemów teleinformatycznych albo rejestrów publicznych do wymogów ustawy]	362
Art. 59.	[Termin dostosowania systemu informatycznego ZUS do wymogów ustawy]	363
Art. 60.	[Termin stosowania dotychczasowego systemu przekazywania dokumentów do ZUS]	363
Art. 61.	[Wykładnia dotychczasowych przepisów o informatyzacji] ...	364
Art. 62.	[Termin pełnego dostosowania terminologii w ustawach odrębnych]	365
Art. 63.	[Termin obowiązywania dotychczasowych przepisów wykonawczych]	366
Art. 64.	[Wejście w życie ustawy]	367
Aneksy		369
1. Komentarz do ustawy z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw		369
Art. 1.	<i>(pominięty)</i>	369
Art. 2.	[Zmiany w ustawie – Kodeks postępowania administracyjnego]	370
Art. 3.	[Zmiany w ustawie o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach]	385

Art. 4.	[Zmiany w ustawie o samorządzie gminnym]	388
Art. 5.	[Zmiany w ustawie – Prawo ruchu drogowym]	389
Art. 6.	[Zmiany w ordynacji podatkowej]	392
Art. 7.	[Zmiany w ustawie o samorządzie województwa]	398
Art. 8.	[Zmiany w ustawie o samorządzie powiatowym]	399
Art. 9.	[Zmiany w ustawie o podpisie elektronicznym]	400
Art. 10.	[Zmiany w ustawie o wojewodzie i administracji rządowej w województwie]	400
Art. 11.	[Ważność świadectw kwalifikacji]	401
Art. 12.	[Termin spełnienia wymogów ustawowych przez rejestry publiczne]	401
Art. 13.	[Wykorzystanie Krajowej Ewidencji]	402
Art. 14.	[Termin obowiązywania dotychczasowych przepisów wykonawczych]	402
Art. 15.	[Wejście w życie ustawy]	403

2. Komentarz do ustawy z dnia 10 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw	404
Art. 1. (<i>pominięty</i>).	404
Art. 2. [Zmiany w ustawie – Kodeks postępowania administracyjnego]	404
Art. 3. [Zmiany w ordynacji podatkowej]	424
Art. 4. [Zmiany w ustawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi]	442
Art. 5. [Zmiany w ustawie o systemie informacji w ochronie zdrowia]	466
Art. 6. [Sposób postępowania z wzorami dokumentów]	466
Art. 7. [Termin aktualizacji usług na platformie elektronicznej] ...	468
Art. 8. [Postępowanie z nierozpatrzonymi wnioskami o dofinansowanie]	469
Art. 9. [Termin wydawania zaświadczeń w formie elektronicznej] ...	469
Art. 10. [Zasady postępowania w sprawach wszczętych a niezakończonych]	470
Art. 11. [Wejście w życie ustawy]	471
Bibliografia	473

WYKAZ SKRÓTÓW

- k.c.** – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 121 z późn. zm.)
- Konstytucja RP** – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- k.p.a.** – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 267 z późn. zm.)
- o.p.** – ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 613 z późn. zm.)
- u.o.d.o.** – ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1182 z późn. zm.)
- ustawa o infor-
matyzacji** – ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1114)
- ustawa o ubez-
pieczeniach** – ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 121)
- zasady techniki
prawodawczej** – rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908)

WPROWADZENIE

1. Ustawa z dnia 27 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne stanowi od dekady wiodący akt prawa informatycznego, determinujący efektywność przetwarzania danych w sektorze publicznym. Ustawa nie okazała się ani epizodyczną, krótkotrwałą regulacją niemającą większego znaczenia, ani aktem przełomowym w procesie regulowania stosunków społecznych związanych z przetwarzaniem danych.

2. Jurydyzacja zagadnień informacyjnych początkowo koncentrowała się na przekazie informacji o prawie i na ochronie tajemnic jako wsparciu władzy monarchów. Rosnące od końca XVIII w. napięcie między dążeniem do ustanawiania prawnych gwarancji wolności informacyjnej a przywiązaniem do traktowania prawa jako instrumentu ochrony tajemnic państwowych, zawodowych i handlowych doprowadziło po II wojnie światowej do odwrócenia paradygmatu w prawie międzynarodowym i wewnętrznym państw demokratycznych. Podjęto zadanie kształtowania ładu informacyjnego opartego na swobodnym przepływie informacji.

Standardy wolności informacyjnej – rozumianej jako swoboda pozyskiwania i udostępniania informacji bez ingerencji władz publicznych, bez urzędowej cenzury – wyznaczyły w połowie XX w. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka ONZ i Europejska Konwencja Praw Człowieka (Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.). Granice tej wolności były stopniowo precyzowane

m.in. w celu ochrony autonomii informacyjnej jednostki, ochrony własności intelektualnej, ochrony przed nieuczciwą konkurencją i ochrony interesu publicznego. Pod koniec XX w. zaczął znajdować szersze odzwierciedlenie w prawie pogląd, że w interesie publicznym, m.in. w celu eliminowania patologii administracji, leży także zwiększanie obowiązków informowania przez władze i przyznanie obywatelom podmiotowego prawa do uzyskiwania – od władz i innych podmiotów realizujących zadania publiczne – informacji o sprawach publicznych, zwane prawem do informacji (szerzej: G. Szpor, *Informatyczne narzędzia przetwarzania danych w sądach i urzędach administracji publicznej* (w:) *Prawne problemy wykorzystywania nowych technologii w administracji i wymiarze sprawiedliwości*, red. M. Barczewski, K. Grajewski, J. Warylewski, Warszawa 2009). Poza rekomendacjami Rady Europy w prawie międzynarodowym dotyczyło to najpierw dostępu do informacji dotyczącej środowiska, uregulowanego Konwencją o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzoną w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. (Dz. U. z 2003 r. Nr 78 poz. 706), a dekadę później – zakresu szerszego, wyznaczonego przez Konwencję Rady Europy o dostępie do dokumentów publicznych sporządzoną w Tromsø w dniu 18 czerwca 2009 r. (tekst konwencji dostępny pod adresem: <http://conventions/coe.in/Treaty/en/treaties/html/205/htm>). W ostatnim ćwierćwieczu XX w. istotnym problemem stała się także prawna regulacja wytwarzania i wykorzystania komputerów (ochrona patentowa, autorskoprawna i prawnokarna). W pierwszej dekadzie XXI w. na pierwszy plan wysunęły się natomiast zagadnienia prawnych uwarunkowań rozwoju zastosowań informatyki.

W informatyce podstawą jest sekwencja działań obejmująca algorytm (zbiór określonych operacji, po których wykonaniu otrzymujemy w skończonym czasie rozwiązanie dowolnego zadania z określonej klasy zadań, w tym zadań matematycznych), program, strukturę urządzeniową, do której program może być wprowadzony i zrealizowany, oraz proces realizacji programu. Osiągalne w ten sposób efektywne przetwarzanie danych powinno być przez prawo wspierane, gdy prawodawca uznaje to za korzystne, lub blokowane, gdy niesie zagrożenia (S. Węgrzyn, *Miejsce informatyki w nauce*, Nauka 1999, nr 1; D. Pietruch-Reizes, *Rozwój*

środków przekazu informacji o prawie, Katowice 1992; *Informacja prawna a prawa obywatela*, red. K. Grajewski, J. Warylewski, Gdańsk 2006).

3. Dzisiejsza doniosłość jurydyzacji informacji dla stosunków społecznych i gospodarczych wiąże się z globalizacją i kształtowaniem się społeczeństwa informacyjnego, skoncentrowanego na zmniejszaniu niepewności. W ślad za elektronicznym biznesem rozwija się elektroniczna administracja. Jest ona odciążona od rutynowych czynności (należy do rozwijającego się sektora usług intelektualnych, gdzie większość czynności, podlegających zalgorytmizowaniu, wykonywanych dotąd bezpośrednio przez urzędników, została przejęta przez komputery), dysponuje bogatymi zasobami informacyjnymi zmaterializowanymi w „artefaktach”, czyli w dokumentach, księgach, mapach, i skumulowanymi w umysłach (wykształceniu) ludzi, opiera się mniej na strukturach hierarchicznych, a bardziej na sieciowych (np. „zarządzanie projektami” oznacza, że ta sama osoba jest w jednym projekcie szefem, a w innym podwładnym, ma więc szanse na wielokrotne awanse i poczucie sukcesu zawodowego) oraz korzysta z przestrzeni wirtualnej (korzystanie z nowych technologii informacyjnych częściowo uwalnia biura, umożliwiając pracę w domu, w zamian za uwiązanie na „smyczy mailowo-komórkowej”, a także wyklucza osoby niezdolne do posługiwania się nowymi technologiami). Zatrudnieni w „e-administracji” powinni mieć wyższe wykształcenie, być kreatywni i etyczni. Współcześnie większość aktywnych zawodowo osób zajmuje się przetwarzaniem danych i w związku z tym maleją tak istotne kiedyś antagonizmy społeczne między osobami wykonującymi prace fizyczne i umysłowe, a do najliczniejszych grup pracowników umysłowych należeli urzędnicy. W tradycyjnym społeczeństwie wiedzieli oni więcej niż obywatele i z tego tytułu mieli wstęp do elit społecznych pielęgnujących poczucie odpowiedzialności za wspólne dobro. Obecnie ta przewaga informacyjna maleje i dlatego potrzebne są nowe mechanizmy wspierania urzędniczego etosu. Przeżywamy kryzys zaufania do osób sprawujących funkcje publiczne. W jego przezwyciężaniu istotną rolę może spełnić koncepcja „zarządzania etycznego”. Strategiczne wybory i mechanizmy wszelkich rozstrzygnięć powinny uwzględniać kategorię dobra wspólnego jako podstawę zrównoważonego rozwoju (*Rozwój kadr administracji publicznej*, red. B. Kudrycka, Białystok 2001; Z. Cieślak,

I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, G. Szpor, *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, wyd. 6, Warszawa 2013, s. 264, 265).

4. Ustawa o informatyzacji jest odpowiedzią na szanse i zagrożenia związane z informatyzacją, a zarazem przykładem trudności w doborze prawnych instrumentów usprawniania administracji. Informatyzacja administracji wiąże się ze stosowaniem instrumentów prywatnoprawnych (z zakresu prawa: cywilnego, handlowego, autorskiego, własności przemysłowej, zwalczania nieuczciwej konkurencji) i publicznoprawnych (z zakresu prawa: karnego, finansowego, publicznego gospodarczego, administracyjnego). Instrumenty administracyjnoprawne odgrywają wśród nich istotną rolę. W procesie stanowienia i stosowania prawa zauważalna jest niepewność w wyborze i ocenie prawnych instrumentów realizacji zadań publicznych. Zmniejszać ją może zastosowanie podejścia J. Supernata, który wyodrębnił zasoby administracji (władzę, zasoby finansowe i organizacyjne oraz centralne miejsce w społecznym systemie informacyjnym) oraz instrumenty: władcze, finansowe, organizacyjne i informacyjne (o charakterze indywidualnym, generalnym lub nietypowym), do których stosują się zasady doboru (racjonalności, celowości, etyki i ekonomiczności) (J. Supernat, *Instrumenty działania administracji publicznej. Studium z nauki administracji*, Wrocław 2003). Pozwala to weryfikować instrumenty administracyjnoprawne.

5. Postawa władz publicznych ma istotne znaczenie dla rozwoju społeczeństwa informacyjnego. Z jednej strony, korzystając z instrumentów regulacyjnych, finansowych, informacyjnych i organizacyjnych, instytucje publiczne niejako z zewnątrz wpływają na zmianę stosunków między podmiotami prywatnymi. Z drugiej strony instytucje publiczne zmieniają podejście do własnej roli w społeczeństwie, dostosowując formy i metody swojej działalności do potrzeb i oczekiwań pozostałych podmiotów społeczeństwa informacyjnego. Dlatego też prawo, które w demokratycznym państwie prawnym stanowi podstawę i ramę działań władz publicznych, jawi się jako determinanta rozwoju społeczeństwa informacyjnego, jako „wędzidło dla siły” i płaszczyzna kompromisu między potrzebą stabilizacji a koniecznością rozwoju (W. Pańko, *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach*, Katowice 1984; E. Łętowska, *O znaczeniu praw człowieka dla polskiego systemu prawa (w:) O pra-*

wach człowieka w podwójną rocznicę Paktów, red. T. Jasudowicz, C. Mik, Toruń 1996, s. 123–125; G. Szpor, *Problemy administracyjnoprawne związane z ekspansją Internetu* (w:) *Internet. Sieci, portale, e-usługi*, red. G. Szpor, W. Wiewiórowski, Warszawa 2012, s. 71–80).

6. Informatyzacja – jako metoda zwiększania efektywności przetwarzania danych – stała się ważnym zagadnieniem zarządzania publicznego. Cały system zarządzania publicznego podlega w Polsce głębokim zmianom. Od 1989 r. trwa proces demontażu modelu, dla którego charakterystyczne były: kierownicza rola dominującej partii politycznej, fasadowość instytucji demokratycznych i prawnych (w tym instytucji zajmujących się prawami człowieka i obywatela), uprzedmiotowienie społeczeństwa i nieufność wobec inicjatyw oddolnych, hierarchiczność i centralizacja aparatu biurokratycznego oraz negacja prywatnej własności, rynku i konkurencji, zastąpionych centralnym planowaniem jako mechanizmem alokacji zasobów. Odrzucając ten model zarządzania, Polska rozpoczęła reformy, na których opiera się euroatlantycki model zarządzania publicznego. Z jednej strony chodzi w nim o ekonomiczne podejście do działalności publicznej, a więc dostrzeżenie w jednostce konsumenta usług publicznych zainteresowanego podnoszeniem ich zakresu, ilości, jakości i dostępności oraz obniżaniem kosztów ich świadczenia. Z drugiej strony chodzi o podejście do człowieka zarówno jako do podmiotu zarządzającego sprawami publicznymi, jak i do podmiotu, którego zarządzanie publiczne dotyczy. Ten model zarządzania publicznego jest przedmiotem dyskusji naukowców i polityków. Koncepcje takie jak *New Public Management*, *Public Governance* czy *Public Leadership* pozwalają myśleć o biurokracji w ujęciu weberowskim (z jej hierarchicznością, bezosobowością i koncentracją na stosowaniu przepisów) jako o relikcie przeszłości. Nie sposób dziś zajmować się informatyzacją państwa bez uwzględnienia kontekstu tego procesu reformy państwa – bardziej zaawansowanej w wymiarze strukturalnym, a słabiej w wymiarze funkcjonalnym (J. Płoskonka, *Zmiany w stosowanych przez polską administrację publiczną metodach i narzędziach*, Kontrola Państwowa 2005, nr 1, s. 139–165; J. Oleński, *Infrastruktura informacyjna państwa w globalnej gospodarce*, Warszawa 2006). Informatyzacja przestała być celem samym w sobie, stając się narzędziem przyspieszenia

zmian ustrojowych umożliwiającym państwu adaptację do zmieniającego się społeczeństwa, a zarazem skracającym etapy rozwoju. Koncepcja demokratycznego państwa prawnego „(...) zmierza do łącznego i równoważonego uwzględnienia znaczenia postulatów sprawiedliwości i postulatów praworządności” (R.A. Tokarczyk, *Komparatystyka prawnicza*, Kraków–Lublin 1997).

7. Znaczenie informatyzacji w polityce państwa podkreślono, podnosząc ją z dnia 1 lipca 2002 r. do rangi jednego z działów administracji rządowej, o których mowa w ustawie z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 743 z późn. zm.). Zgodnie z pierwotnym brzmieniem art. 12a tej ustawy dział „informatyzacja” objął sprawy: 1) infrastruktury informatycznej oraz systemów i sieci teleinformatycznych; 2) technologii i technik informacyjnych oraz standardów informatycznych; 3) informatyzacji administracji rządowej i samorządowej; 4) wspierania inwestycji w dziedzinie informatyki; 5) edukacji informacyjnej oraz usług teleinformatycznych i multimedialnych; 6) zastosowań informatyki w społeczeństwie informacyjnym, w szczególności w gospodarce, bankowości i edukacji; 7) realizacji zobowiązań międzynarodowych Rzeczypospolitej Polskiej w dziedzinie informatyzacji. Ze względu na to, że dział „łączność” również obejmował sprawy infrastruktury sieci teleinformatycznych oraz usług teleinformatycznych i multimedialnych, ustawą z dnia 12 stycznia 2007 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 21, poz. 125) zmodyfikowano art. 12a pkt 1 i 5, ograniczając je do „informatyzacji administracji publicznej” (1) oraz „wspierania inwestycji w dziedzinie informatyki” (5). Dodatkowo trzy zadania (z pkt 7a, 7b i 9) wprowadzono ustawą z dnia 13 lipca 2012 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 908). Aktualnie dział informatyzacja obejmuje sprawy: 1) informatyzacji administracji publicznej; 2) systemów i sieci teleinformatycznych administracji publicznej; 3) technologii i technik informacyjnych; 4) standardów informatycznych; 5) wspierania inwestycji w dziedzinie informatyki; 6) zastosowań technologii informatycznych w społeczeństwie informacyjnym; 7) rozwoju społeczeństwa informacyjnego; 7a) przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu; 7b) rozwoju usług

świadczonych drogą elektroniczną oraz usług na żądanie; 8) realizacji zobowiązań międzynarodowych Rzeczypospolitej Polskiej w dziedzinie informatyzacji; 9) koordynacji interoperacyjności (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 743 z późn. zm.).

Zakres działu „informatyzacja” wyznacza także sposób pojmowania informatyki. Według Polskich Norm jest to dyscyplina naukowo-techniczna zajmująca się przetwarzaniem informacji za pomocą komputerów – odpowiednik francuskiego określenia *l’informatique* i angielskiego *computer science* i *computing science*. Według szerszej definicji Stefana Węgrzyna informatyka to „dyscyplina naukowa badająca procesy i prawa rządzące kodowaniem, przekształcaniem, przekazywaniem informacji oraz wykorzystywaniem tych praw dla tworzenia tego zakresu dla potrzeb ludzi urzędów, metod systemów” (S. Węgrzyn, *Miejsce informatyki w nauce...*, s. 108–111).

8. Działem administracji rządowej „informatyzacja”, kierował początkowo Minister Nauki i Informatyzacji, a od 2005 r. – Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji. Od 2011 r. działem informatyzacja oraz trzema innymi działami administracji rządowej (administracja publiczna, łączność, wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne) kieruje Minister Administracji i Cyfryzacji, który ponadto nadzoruje dwa organy centralne: Głównego Geodetę Kraju i Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej. Zgodnie z rozporządzeniem RM z dnia 22 września 2014 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Administracji i Cyfryzacji (Dz. U. poz. 1254), wydanym na podstawie art. 33 ust. 1 i 1a ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, MAiC jest dysponentem części 17, 26, 27 i 43 budżetu państwa.

9. Ustawę o informatyzacji należy zaliczyć do źródeł prawa administracyjnego, uzasadniając w ten sposób jej interpretację i porządkowanie za pomocą aparatu pojęciowego nauki prawa administracyjnego. Prawdą jest, że zakres podmiotowy ustawy (por. komentarz do art. 2) nie ogranicza się wyłącznie do wąsko rozumianej administracji publicznej w znaczeniu podmiotowym, traktowanej jako aparat pomocniczy władzy wykonawczej. Przepisy ustawy dotyczą również informatyzacji sądów czy organów kontroli państwowej. Należy jednak podkreślić, że informatyzacji nie podlega sąd rozumiany jako organ władzy wymierza-

jący sprawiedliwość, ale sąd interpretowany jako instytucja (organizacja), w której ramach następuje wymierzanie sprawiedliwości przez niezawisłych sędziów, a więc sąd interpretowany jako administracja sądowa. W tym sensie informatyzacja państwa oznacza informatyzację funkcji administracyjnej poszczególnych podmiotów publicznych działających w imieniu państwa lub z upoważnienia państwa. Przynależność ustawy o informatyzacji do prawa administracyjnego nie budzi wątpliwości, jeżeli uzna się, że prawo administracyjne to uporządkowany zespół norm prawnych, „(...) których racją obowiązywania jest bezpośrednia realizacja przez podmioty administrujące wartości wyróżnionych ze względu na dobro wspólne” (Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, G. Szpor, *Prawo administracyjne...*, wyd. 6, s. 55). O administracyjnoprawnym charakterze ustawy o informatyzacji przesądza więc zakres przedmiotowy ustawy (por. komentarz do art. 1), ponieważ celem regulacji jest „(...) ochrona interesu publicznego, w tym zachowanie przez Państwo możliwości swobody wyboru technologii w procesach informatyzacji realizacji zadań publicznych”. Na ustawę o informatyzacji można więc spojrzeć jako na kolejny krok w procesie regulacji jednej z podstawowych funkcji (misji) administracji publicznej, jaką jest zarządzanie zasobami administracji i jej rozwojem instytucjonalnym (H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 100). W tym znaczeniu ustawa o informatyzacji stanowi uzupełnienie takich regulacji jak: ustawa o zamówieniach publicznych, ustawa o dostępie do informacji publicznej czy ustawa o służbie cywilnej. Wszystkie wymienione ustawy przekształcają model zarządzania publicznego w Polsce, wprowadzając nowe elementy do systemu wartości, których realizacji służy każdy model państwa. System wartości chronionych tymi ustawami – bazujący na dorobku i doświadczeniach teorii zarządzania – powinien być spójny. Jak podkreślają cytowani autorzy, zasady zarządzania zasobami bywają uniwersalne dla wszystkich instytucji publicznych (np. zasady zamówień publicznych i zasady udostępniania informacji publicznych), ale czasami – ze względu na specyfikę poszczególnych kategorii instytucji publicznych – dochodzi do ich specjalizacji (np. ustawa o służbie cywilnej obowiązująca wyłącznie w scentralizowanej administracji rządowej). Z tego powodu postulowano już w pierwszym wydaniu tego komentarza zwery-

fikowanie sensu wyłączeń, o których mowa w art. 2 ust. 3, i ograniczenie liczby zadań publicznych, do których ustawa o informatyzacji nie jest stosowana. Po dekadzie od jej uchwalenia można stwierdzić, że postulat ten został częściowo spełniony, i odnotować z satysfakcją, że w uzasadnieniach projektów ustaw nowelizujących wielokrotnie odwoływano się do poglądów wyrażanych w tym komentarzu.

10. Projekt ustawy o informatyzacji został wniesiony 26 sierpnia 2003 r. jako projekt rządowy wraz z projektami ważniejszych rozporządzeń (nr druku 1934). Po pierwszym czytaniu na 56 posiedzeniu Sejmu 10 września 2003 r. został skierowany do Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o informatyzacji działalności niektórych podmiotów realizujących zadania publiczne (NIF). Sprawozdania Komisji zawierają druki: 2452, 3456 i 3456-A. Opinie o projekcie, zamówione przez Kancelarię Sejmu, były bardzo krytyczne. Niektóre postulaty ekspertów zostały uwzględnione w toku prac Komisji NIF. Posłowie wprowadzili do projektu zasadnicze zmiany sprawozdawane przy drugim czytaniu (19 kwietnia i 17 listopada 2004 r.) i trzecim czytaniu (17 lutego 2005 r.). Ustawa, zawierająca 64 artykuły, została uchwalona przez Sejm RP IV kadencji 17 lutego 2005 r. zdecydowaną większością głosów (381 głosów za, 6 wstrzymujących się, 1 przeciw), przyjęta 17 marca 2005 r. bez poprawek przez Senat, a 7 kwietnia 2005 r. podpisana przez Prezydenta RP i opublikowana w Dz. U. Nr 64, poz. 565.

11. Ustawa o informatyzacji była w okresie niespełna 10 lat od uchwalenia (do września 2014 r.) jedenastokrotnie nowelizowana. Tekst pierwotny obowiązywał w okresie od 20 kwietnia 2005 r. do 24 stycznia 2006 r. (Dz. U. z 2005 r. Nr 64, poz. 565), a kolejne wersje obowiązywały w okresach od 25 stycznia 2006 r. do 27 kwietnia 2006 r. (Dz. U. z 2006 r. Nr 12, poz. 65), od 28 kwietnia 2006 r. do 16 lipca 2008 r. (Dz. U. z 2006 r. Nr 73, poz. 501), od 17 lipca 2008 r. do 31 grudnia 2009 r. (Dz. U. z 2008 r. Nr 127, poz. 817), od 1 stycznia 2010 r. do 16 czerwca 2010 r. (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1241), od 17 czerwca 2010 r. do 31 grudnia 2010 r. (Dz. U. z 2010 r. Nr 40, poz. 230), od 2 stycznia 2011 r. do 30 czerwca 2011 r. (Dz. U. z 2010 r. Nr 182, poz. 1228), od 1 lipca 2011 r. do 28 grudnia 2011 r. (Dz. U. z 2011 r. Nr 112, poz. 654), od 29 grudnia 2011 r. do 31 grudnia 2011 r. (Dz. U. z 2011 r. Nr 204, poz. 1195), od 1 stycznia

2012 r. do 19 lutego 2013 r. (Dz. U. z 2011 r. Nr 185, poz. 1092), od 20 lutego 2013 r. do 10 maja 2014 r. (Dz. U. z 2013 r. poz. 235), od 11 maja 2014 r. do 10 sierpnia 2014 r. (Dz. U. poz. 183), od 11 sierpnia 2014 r. do 21 sierpnia 2014 r. (Dz. U. poz. 183). Jednak ponieważ ustawa – zgodnie z jej art. 64 – wchodziła w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia z kilkoma wyjątkami (art. 17 i 54, które wchodziły w życie z dniem ogłoszenia; art. 36 i 37, wchodzących w życie po upływie 7 miesięcy od dnia ogłoszenia; art. 40, który wchodził w życie po upływie 27 miesięcy od dnia ogłoszenia; art. 42 pkt 1, 4 i 7, które wchodziły w życie z dniem 1 lipca 2006 r.), a także ze względu na zróżnicowane terminy wejścia w życie poszczególnych przepisów dwóch ustaw nowelizujących, ogółem stan prawny zmienił się 16 razy. Tekst jednolity opublikowano w latach 2013 i 2014 (Dz. U. z 2013 r. poz. 235; Dz. U. z 2014 r. poz. 1114). Można na tej podstawie stwierdzić niestabilność materii ustawowej, która traktowana jest jako mankament regulacji utrudniający stosowanie prawa. Tylko częściowo można tę zmienność usprawiedliwić specyfiką regulacji, wyrażającą się jej powiązaniem z wdrażaniem nowych technologii informacyjnych i komunikacyjnych (zob. G. Szpor, *Mankamenty legislacji administracyjnej w zakresie dostępu do informacji* (w:) *Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka*, red. M. Stahl, Z. Duniewska, Warszawa 2012, s. 213–233).

12. W uzasadnieniu projektu ustawy o informatyzacji stwierdzano, że wiąże się ona z utworzeniem nowego działu administracji rządowej „informatyzacja” i określeniem zakresu zadań ministra właściwego do spraw informatyzacji w ustawie o działach administracji rządowej. Wskazywano ponadto, że projekt „stanowi kolejny krok w kierunku pełnej realizacji przyjętego przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej i Radę Ministrów planu działania w zakresie rozwoju społeczeństwa informacyjnego i integracji Polski z Unią Europejską”. Z uzasadnienia wynikało, że ustawa ma się przyczynić do osiągnięcia takiego stanu technicznego sprzętu i oprogramowania systemów teleinformatycznych, używanych przez różne podmioty publiczne do realizacji zadań publicznych, który umożliwi współpracę systemów teleinformatycznych oraz stworzy normatywne ramy funkcjonowania elektronicznej administracji (e-administracji). Odwołując się do unijnej inicjatywy „e-Europa

2005. Społeczeństwo Informacyjne dla Wszystkich”, objaśniano, że e-administracja (*e-government*) powinna zapewnić powszechny dostęp *on-line* do informacji publicznych oraz umożliwić obywatelom i innym zainteresowanym podmiotom załatwianie swoich spraw z zakresu administracji publicznej w sposób interaktywny, za pośrednictwem systemów teleinformatycznych. Ekspertcy wskazywali jednak, że uzasadnienie obiecuje więcej, niż daje proponowana ustawa (W. Abramowicz, *Opinia o projekcie ustawy o informatyzacji działalności niektórych podmiotów realizujących zadania publiczne z 23 października 2003 r.*, Biuro Studiów i Ekspertyz, opinia zlecona, druk nr 1934). Stwierdzano, że kompleksowy akt dla nowego działu administracji rządowej jest korzystny dla wzmocnienia pozycji ministra właściwego do spraw informatyzacji w debatach budżetowych, w których priorytet stanowi realizacja obowiązków ustawowych. Z uzasadnienia nie wynikały zresztą inne względy, dla których cele regulacji zdecydowano się realizować przez nową ustawę, a nie przez nowelizację aktów obowiązujących, co wydawało się możliwe. Nie wyjaśniono w nim też, dlaczego proponuje się instrumenty administracyjnoprawne zamiast ekonomicznych oraz władcze formy działania zamiast niewładczych, zwłaszcza informacyjnych (G. Szpor, *Opinia prawna dotycząca projektu ustawy o informatyzacji działalności niektórych podmiotów realizujących zadania publiczne z 7 października 2003 r.*, Biuro Studiów i Ekspertyz, opinia zlecona, druk nr 1934).

13. Traktując ustawę jako wsparcie w osiągnięciu europejskich standardów, można ją rozpatrywać w kontekście prawa do dobrej administracji, ponieważ urzeczywistnianie tego prawa nie jest już dziś możliwe bez informatyzacji. W Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej, przyjętej w grudniu 2000 r. w Nicei (art. 41), jako prawo podstawowe obywatela Unii Europejskiej określono domaganie się od organów i instytucji Unii bezstronnego, zgodnego z prawem rozpatrzenia, bez zbędnej zwłoki, sprawy wniesionej do danego organu lub instytucji, któremu odpowiada obowiązek organów i instytucji oraz zatrudnionych w nich funkcjonariuszy, aby w sposób właściwy i zgodny z prawem obsłużyć każdego obywatela Unii. Przyjęto, że jeżeli w wyniku działań administracji wnoszący sprawę poniósł szkodę, to przysługuje mu roszczenie o odszkodowanie. Europejski Kodeks Dobrej Administracji, uchwalono-

ny 6 września 2001 r. przez Parlament Europejski, miał formalnie charakter zaleceń w sprawach załatwianych przez organy Wspólnot, ale był pomocny także w usprawnianiu działalności administracji publicznej i pogłębianiu praworządności również w stosunkach wewnętrznych poszczególnych państw Unii. Jak wskazywał Jan Świątkiewicz, Europejski Kodeks Dobrej Administracji stanowić mógł cenną wskazówkę w interpretowaniu obowiązującego prawa także w Polsce, która wprowadziła ogólne postępowanie administracyjne już w 1928 r. (jako drugie po Austrii państwo na świecie), ze względu na to, że wiele ustaw szczególnych wyłącza stosowanie kodeksu postępowania administracyjnego lub przewiduje jego stosowanie posiłkowe. Jan Świątkiewicz zwracał też uwagę, że kodeks ten nie stosuje się do wszystkich prawnych form działania administracji (np. zawierania umów), a procedury administracyjne oddziałują w sposób ograniczony w tych sprawach, w których organy administracji działają w granicach uznania administracyjnego, kierując się celowością i realizując określoną politykę administracyjną lub „kamouflując niekiedy wypadki nadużyć rzekomymi względami tej polityki” (J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji. Tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych* (w:) *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego Warszawa–Dębe 23–25 września 2002 r.*, red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warszawa 2003, www.brpo.gov.pl; M. Szewczyk, *Prawo do dobrej administracji w świetle aktów prawa międzynarodowego* (w:) *Prawo do dobrej administracji...*, s. 33–66). Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (2007/C 306/01) nadał prawu do dobrej administracji charakter wiążący. Artykuł 6 Traktatu w wersji skonsolidowanej stanowi, że Unia uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej z 7 grudnia 2000 r., w brzmieniu dostosowanym 12 grudnia 2007 r. w Strasburgu, która ma taką samą moc prawną jak traktaty. Postanowienia Karty w żaden sposób nie rozszerzają kompetencji Unii określonych w traktatach. Prawa, wolności i zasady zawarte w Karcie są interpretowane zgodnie z postanowieniami ogólnymi określonymi w tytule VII Karty regulującymi jej interpretację i stosowanie oraz z należyтым uwzględnieniem

wyjaśnień, o których mowa w Karcie, które określają źródła tych postanowień (Dz. Urz. C 326 z 26 października 2012 r., s. 1–390).

14. Pierwotnie projekt komentowanej ustawy nosił tytuł „o informatyzacji działalności niektórych podmiotów realizujących zadania publiczne”. Zmieniono go w trakcie prac sejmowej Komisji NIF, uznając, że kategorie podmiotów wyłączonych z regulacji są tak nieliczne, iż nie uzasadniają eksponowania wyłączeń w tytule projektu i mogą wprowadzać w błąd co do zakresu regulacji, przyczyniając się do bagatelizowania tej ustawy. W procesie legislacyjnym proponowano również ograniczenie zakresu podmiotowego regulacji do administracji rządowej albo – przy zachowaniu zakresu podmiotowego wyznaczonego projektem – jeszcze krótszy tytuł: „o informatyzacji wykonywania zadań publicznych”, który spełniając zawarty w zasadach techniki prawodawczej postulat zwięzłości, określał wystarczająco zakres regulacji, w której charakter działalności, a nie status prawny podmiotu, ma przesądzać o tym, czy przepisy ustawy są stosowane.

15. Ustawą o informatyzacji zmieniono w 2005 r. siedemnaście ustaw: ustawę z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, ustawę z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach, ustawę z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, ustawę z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach, ustawę z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, ustawę z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, ustawę z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, ustawę z dnia 7 czerwca 2001 r. o leśnym materiale rozmnożeniowym, ustawę z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, ustawę z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym, ustawę z dnia 5 lipca 2002 r. o ochronie niektórych usług świadczonych drogą elektroniczną opartych lub polegających na dostępie warunkowym, ustawę z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności, ustawę z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, ustawę z dnia 19 lutego 2004 r. o systemie informacji oświatowej, ustawę z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, ustawę z dnia 20 kwietnia 2004 r. o wyrobach medycznych, ustawę z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Wielość ustaw no-

welizowanych w ustawie o informatyzacji stanowiła jedną z przyczyn nazywania jej „ustawą systemową”. Wśród przepisów nowelizowanych w 1995 r. pominięto art. 2 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. Nr 144, poz. 1204 z późn. zm.), co należało – z uwzględnieniem § 157 zasad techniki prawodawczej – uczynić ze względu na przyjęcie w art. 3 pkt 3 ustawy o informatyzacji definicji systemu teleinformatycznego z art. 2 pkt 3 ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną zawierającej odesłanie do nieaktualnego stanu prawnego (szerzej: por. komentarz do art. 2 pkt 3). Gdy ustawą z 2005 r. zmieniono 17 ustaw, już to potraktowano jako przejaw systemowego charakteru komentowanej ustawy. Kolejne zmiany systemowe wprowadzono ustawą o dostosowaniu terminologii informatycznej z 2008 r., w ramach której znowelizowano 33 ustawy, a następnie w ramach nowelizacji z 2010 r. – 9 ustaw (por. aneks 1). Ustawa nowelizująca z 2014 r. obejmowała zmiany 4 ustaw, ale były one obszerne: objęły wiele przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, bardzo liczne przepisy ordynacji podatkowej i istotne części prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (por. aneks 2). Skomentowanie dokonywanych w powiązaniu ze zmianami ustawy o informatyzacji nowelizacji ponad 60 ustaw okazało się trudne m.in. dlatego, że niektóre akty zmieniano kilkakrotnie, np. kodeks postępowania administracyjnego – trzy razy, a dwukrotnie: ordynację podatkową, ustawę o podpisie elektronicznym oraz ustawę o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach. Ponadto w tekście komentowanej ustawy można było odnotować tylko zmiany tych ustaw, które pojawiły się w przepisach zmieniających pierwotnej wersji. Dlatego odnoszące się do informatyzacji przepisy innych niż komentowana ustaw, w których zmiany dokonywane były w powiązaniu z ustawą o informatyzacji, zostały skomentowane w aneksach. Powinno to być użyteczne w procesach stosowania prawa i w kolejnych modyfikacjach przepisów ustawowych, choć nadaje temu komentarzowi zakres wykraczający poza ten, który wynika z tytułu książki.

16. Wykonując upoważnienia zawarte w ustawie o informatyzacji, wydano 10 rozporządzeń. W niektórych przypadkach przekroczono przy tym terminy przewidziane w ustawie, co było przedmiotem krytycznych publikacji. Wydaje się jednak, że to ustawowe terminy – ustalane z za-

łożeniem, iż projekty podstawowych aktów wykonawczych przedłożone wraz z ustawą są gotowe – były zbyt krótkie. Analizując treść projektów rozporządzeń przedłożonych Sejmowi wraz z projektem ustawy, można stwierdzić, iż duży zakres niezbędnych korekt i uzupełnień sprawił, że terminy ustawowe okazały się nierealne. Rozporządzeniem MNiI z dnia 23 czerwca 2005 r. uregulowano wysokość wynagrodzenia członków Rady Informatyzacji (Dz. U. Nr 128, poz. 1072), rozporządzenie MSWiA z dnia 22 września 2005 r. określiło szczegółowo szkolenia i egzaminy dla osób ubiegających się o wydanie albo o przedłużenie świadectwa kwalifikacji (Dz. U. Nr 200, poz. 1656). Dwa rozporządzenia z dnia 29 września 2005 r. ustaliły warunki organizacyjno-techniczne doręczania dokumentów elektronicznych podmiotom publicznym (Dz. U. Nr 200, poz. 1651), a także sposób prowadzenia oraz tryb dostarczania i udostępniania danych z Krajowej Ewidencji Systemów Teleinformatycznych i Rejestrów Publicznych (Dz. U. Nr 200, poz. 1655). Dwa rozporządzenia z dnia 11 października 2005 r. dotyczyły minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (Dz. U. Nr 212, poz. 1766) oraz minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w formie elektronicznej (Dz. U. Nr 214, poz. 1781). Rozporządzenie z dnia 13 października 2005 r. sprecyzowało tryb przeprowadzania kontroli podmiotu publicznego (Dz. U. Nr 210, poz. 1748). W 2006 r. wydano rozporządzenie z dnia 14 marca w sprawie kryteriów i trybu przeznaczania oraz rozliczania środków finansowych na informatyzację (Dz. U. Nr 53, poz. 388) oraz rozporządzenie w sprawie Planu Informatyzacji Państwa na rok 2006 (Dz. U. Nr 147, poz. 1064; rozporządzenie obowiązywało do dnia 31 grudnia 2006 r.). Rozporządzenia te zostały w następnych latach uchylone, głównie w związku z nowelizacjami komentowanej ustawy. W mocy pozostały: rozporządzenie MSWiA z 27 września 2005 r. w sprawie sposobu, zakresu i trybu udostępniania danych zgromadzonych w rejestrze publicznym (Dz. U. Nr 205, poz. 1692) oraz rozporządzenie z dnia 19 października 2005 r., które uregulowało kwestie testów akceptacyjnych oraz badanie oprogramowania interfejsowego i weryfikację tego badania (Dz. U. Nr 217, poz. 1836). Kolejne rozporządzenia wydawane po nowelizacjach i nadal obowiązujące to: rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji

z dnia 10 września 2010 r. w sprawie wykazu certyfikatów uprawniających do prowadzenia kontroli projektów informatycznych i systemów (Dz. U. Nr 177, poz. 1195), rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 kwietnia 2011 r. w sprawie szczegółowych warunków organizacyjnych i technicznych, które powinien spełniać system teleinformatyczny służący do identyfikacji użytkowników (Dz. U. Nr 93, poz. 545), rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 września 2011 r. w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych (Dz. U. Nr 206, poz. 1216, zm. Dz. U. z 2014 r. poz. 590), rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (Dz. U. poz. 526, zm. Dz. U. z 2014 r. poz. 1671), rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 maja 2014 r. w sprawie zakresu i warunków korzystania z elektronicznej platformy usług administracji publicznej (Dz. U. poz. 584), rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 5 czerwca 2014 r. w sprawie zasad potwierdzania, przedłużania ważności, unieważniania oraz wykorzystania profilu zaufanego elektronicznej platformy usług administracji publicznej (Dz. U. poz. 778), rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 20 czerwca 2014 r. w sprawie wysokości wynagrodzenia członków Rady do Spraw Cyfryzacji (Dz. U. poz. 819). Rozporządzenia do komentowanej ustawy cechuje nasycenie terminologią informatyczną i znaczna szczegółowość rozwiązań technicznych. Z tego względu ich analizę podjęto także z perspektywy informatycznej.

17. Już w pierwszym wydaniu komentarza z 2007 r. postulowano wiele zmian. Stwierdzano, że stosowanie ustawy o informatyzacji wskazuje na potrzebę uzupełniania instrumentarium ochrony interesu publicznego jako celu regulacji, precyzowania podziału kompetencji w zakresie informatyzacji, weryfikacji słownika definicji prawa informatycznego, eliminacji kolizji interesów i kolizji norm, określenia zasadniczych celów planu informatyzacji państwa i skorygowania jego relacji względem wszystkich projektów informatycznych o publicznym zastosowaniu,

a także powiązania standaryzacji z referencyjnością systemów, zmiany organizacji i zadań Rady Informatyzacji, zapewnienia dostępności metadanych o systemach, wykorzystania kontroli dla prewencji generalnej, ułatwienia komunikacji urząd – obywatel oraz zwiększenia dostępności informacji o prawie. Postulaty zmian odnosiły się do zharmonizowania ustawy o informatyzacji z otoczeniem prawnym w ramach polityki administracyjnej i stanowienia przepisów wykonawczych, a także do nowelizacji komentowanej ustawy i innych aktów normatywnych dotyczących efektywnego przetwarzania danych, wiązanych w procesach stanowienia prawa określeniem „prawo informatyczne”. Wiele z tych postulatów uwzględniono w trakcie kolejnych nowelizacji, ale równocześnie nowo wprowadzane przepisy nasuwały nowe wątpliwości wymagające wyjaśnienia (G. Szpor, *Prawne uwarunkowania efektywności informatyzacji administrowania* (w:) *Technologie wiedzy w zarządzaniu publicznym'09*, red. J. Gołuchowski, A. Frączkiewicz-Wronka, Katowice 2009, s. 45–54). Także postęp technologiczny i zmiany otoczenia prawnego sprawiały, że znaczenie komentowanej ustawy zmieniało się, co wymaga podejmowania wciąż na nowo refleksji teoretycznej.

USTAWA

z dnia 17 lutego 2005 r.

o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne

(tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1114)

Rozdział 1

PRZEPISY OGÓLNE

1. Zgodnie z § 21 zasad techniki prawodawczej w przepisach ogólnych ustawy zamieszcza się: określenie zakresu spraw regulowanych ustawą i podmiotów, których ona dotyczy, lub spraw i podmiotów wyłączonych spod jej regulacji i objaśnienie użytych w ustawie określeń i skrótów oraz inne postanowienia, wspólne dla wszystkich czy też dla większości przepisów merytorycznych zawartych w ustawie. W tym zakresie pierwszy rozdział komentowanej ustawy, zatytułowany „Przepisy ogólne”, należy uznać za poprawny od strony legislacyjnej. Obejmuje on bowiem cztery artykuły, określające kolejno: 1) zakres spraw objętych regulacją i jej cele, 2) zakres podmiotowy, 3) definicje ustawowe, 4) przepisy kolizyjne. Nie znaczy to jednak, że poszczególne przepisy nie budzą wątpliwości co do swojej poprawności, zupełności i klarowności.

2. Przepisy ogólne odgrywają istotną rolę w wykładni przepisów całej ustawy, w stanowieniu aktów wykonawczych i w stosowaniu prawa (szerzej por. T. Bąkowski, P. Bielski, K. Kaszubowski, M. Kokoszczyński, J. Stelina, G. Wierczyński, *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, red. J. Warylewski, Warszawa 2003). Wyciągnięte niejako przed nawias pozwalają czytelnikowi zorientować się w treści ustawy, zapowiadają podstawowe instytucje prawne i objaśniają specyficzne konstrukcje oraz pojęcia prawne. Wskazują również – w sposób wiążący dla podmiotów stosujących prawo – na wartości, których urzeczywistnieniu ustawa służy, a także umiejscawiają ustawę w systemie prawa, rozstrzygając mogące wystąpić kolizje z postanowieniami innych ustaw.

Art. 1. [Zakres przedmiotowy ustawy]

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,**
- 10) (uchylony)**
- w celu ochrony interesu publicznego, w tym zachowania przez Państwo możliwości swobody wyboru technologii w procesach informatyzacji realizacji zadań publicznych.**

1. W art. 1 ustawy o informatyzacji określa się – w dziewięciu obecnie punktach – jej zakres przedmiotowy. Wyznaczenia zakresu przedmiotowego ustawy dokonuje się już w tytule ustawy (§ 16 pkt 3 zasad techniki prawodawczej), a w przepisach ogólnych określenie to jest rozwijane, co ułatwia wykładnię, a zazwyczaj także orientację w strukturze przepisów merytorycznych. W ustawie o informatyzacji wyodrębniono sześć rozdziałów. Pierwotnie były to: rozdział 1 „Przepisy ogólne” (art. 1–4); rozdział 2 „Plan Informatyzacji Państwa oraz projekty informatyczne o publicznym zastosowaniu” (art. 5–12); rozdział 3 „Systemy teleinformatyczne używane do realizacji zadań publicznych, rejestry publiczne

Grażyna Szpor – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, kierownik Katedry Prawa Informatycznego, a także profesor Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach; ekspert prawny Sejmu i Senatu RP w zakresie komentowanej ustawy. Jest autorką wielu publikacji z zakresu prawa publicznego oraz redaktorem naukowym kilkudziesięciu prac zbiorowych dotyczących informacji i informatyki, w tym wielotomowej monografii „Jawność i jej ograniczenia” oraz serii „Internet”.

Czesław Martysz – profesor zwyczajny nauk prawnych, doktor habilitowany, dziekan Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego; od 1990 r. Prezes Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach; członek Kolegium Najwyższej Izby Kontroli. Jest autorem wielu publikacji z zakresu prawa i postępowania administracyjnego, w tym współautorem komentarza do kodeksu postępowania administracyjnego oraz komentarzy do ustaw o samorządzie gminy, o samorządzie powiatu i o samorządzie województwa.

Kajetan Wojsyk – doktor inżynier, zastępca dyrektora do spraw europejskich w Centrum Systemów Informatycznych Ochrony Zdrowia w Warszawie; wykładowca Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego oraz Wyższej Szkoły Informatyki Stosowanej i Zarządzania w Warszawie; od 1994 r. zajmuje się informatyzacją administracji publicznej; współzałożyciel stowarzyszenia „Miasta w Internecie”; autor wielu artykułów, a także prelegent na prestiżowych konferencjach dotyczących prawa informatycznego.

■ Ustawa z dnia 27 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne stanowi od dekady wiodący akt prawa informatycznego, determinujący efektywność przetwarzania danych w sektorze publicznym. Reguluje ona terminologię informatyczną, koordynację resortowych planów i projektów, standaryzację rozwiązań technologicznych, atestację i kontrolę. Stanowiła podstawę zmian w około 60 ustawach, a wiele innych aktów zawiera do niej odesłania.

■ Przepisy ustawy o informatyzacji i kilkunastu obszernych rozporządzeń wykonawczych są stosowane w realizacji zadań publicznych przez organy władzy i ich aparat pomocniczy. W pokonywaniu trudności wykładni i subsuncji użyteczne okazało się pierwsze wydanie tego komentarza, szeroko przywoływanego w orzecznictwie, a także w uzasadnieniach projektów nowelizacji. Gruntowne zmiany przepisów sprawiły, że w aktualnym wydaniu komentarza przeważają nowe treści.

■ Publikacja jest skierowana przede wszystkim do prawników, a także do mających inne wykształcenie urzędników oraz informatyków zaangażowanych w tworzenie i wykorzystanie publicznej infrastruktury informacyjnej. Może być również użyteczna w edukacji studentów różnych kierunków.

Cena 129 zł
(w tym 5% VAT)

Zamówienia:

infolinia 801 04 45 45, fax 22 535 80 01
zamowienia.książki@wolterskluwer.pl
www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl

ISBN 978-83-264-8248-9

