

STATUS PRAWNY
DOKUMENTÓW PUBLICZNYCH
I ICH WYTWÓRCÓW
W WYBRANYCH PAŃSTWACH UNII EUROPEJSKIEJ



FUNDACJA REPUBLIKAŃSKA

JACEK KUDŁA – doktorant w Katedrze Postępowania Cywilnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, absolwent prawa na Uniwersytecie Warszawskim oraz Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn (LL.M.), aplikant adwokacki (ORA w Warszawie), specjalizujący się w prawie cywilnym, prawie własności intelektualnej, prawie ubezpieczeń gospodarczych oraz prawie niemieckim.

AGATA KOSIERADZKA-FEDERCZYK, doktor nauk prawnych, członek WSAA, radca prawny, adiunkt w Wyższej Szkole Informatyki Stosowanej i Zarządzania w Warszawie, autorka publikacji o charakterze naukowym i praktycznym z zakresu prawa administracyjnego, w tym prawa ochrony środowiska oraz prawa włoskiego.

BLANKA JULITA STEFAŃSKA – doktor nauk prawnych, adiunkt na Uczelni Łazarskiego, absolwentka Wydziału Prawa Uniwersytetu w Grenadzie oraz Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, adwokat zrzeszony w Izbie Adwokackiej w Madrycie oraz w Okręgowej Radzie Adwokackiej w Warszawie, tłumacz przysięgły języka hiszpańskiego, autorka kilkudziesięciu artykułów i głos z zakresu polskiego i hiszpańskiego prawa karnego oraz współautorka komentarzy do kodeksu karnego.

MARCIN BARAŃSKI - doktorant w Europejskim Instytucie Uniwersyteckim we Florencji, przygotowuje pracę doktorską z zakresu teorii prawa i prawa konstytucyjnego; LL.M z prawa porównawczego, europejskiego i międzynarodowego (EUI, Florencja); Absolwent studiów magisterskich w Kolegium MISH Uniwersytetu Warszawskiego na kierunkach prawo (WPIA UW) i artes liberales (Kolegium Artes Liberales UW).

MICHAŁ ŻÓŁTOWSKI - doktor nauk prawnych (Uniwersytet Warszawski), magister prawa Université de Poitiers we Francji, a także filozofii na Uniwersytecie Warszawskim. Obroniony na Uniwersytecie Warszawskim doktorat dotyczył zagadnień z międzynarodowym prawem publicznym i komparatystyką prawniczą. Obecnie praktykuje w kancelarii prawnej Destrier. Autor monografii i publikacji dotyczących restytucji mienia. Doradzał w tym zakresie w Ministerstwie Spraw Zagranicznych.



FUNDACJA REPUBLIKAŃSKA

ul. Nowy Świat 41, 00-042 Warszawa

tel./fax: +48 22 891 07 37, tel.: +48 512 435 471, www.fundacjarepublikanska.org

NIP: 952-207-86-26, REGON: 142075516, KRS: 0000340559

nr konta bankowego: Alior Bank 84 2490 0005 0000 4520 9156 1754

SPIS TREŚCI

OPINIA PRAWNA W PRZEDMIOCIE STATUSU BUNDESDRUCKEREI W PRZEDMIOCIE STATUSU BUNDESDRUCKEREI	03
1. Status Bundesdruckerei jako tzw. „drukarza dokumentów państwowych” w Niemczech.	03
1.1 Aktualna forma prawna Bundesdruckerei	03
1.1.1. Rys historyczny	04
1.1.2. Prywatyzacja i rozwój	04
1.1.3. Reprywatyzacja	05
1.1.4. Obecna działalność i rozwój na rynku digitalizacji i międzynarodowym	05
2. Monopol państwowy na drukowanie państwowych dokumentów identyfikacyjnych – przepisy niemieckiej ustawy dotyczącej zamówień publicznych	06
2.1. Zarys prawa unijnego	06
2.2. Przepisy dotyczące zamówień publicznych	09
2.2.1. Stan prawny przed 18 kwietnia 2016 r.	09
2.2.2. Stan prawny po 18 kwietnia 2016 r.	09
3. Analiza szczegółowego prawodawstwa niemieckiego w kontekście uprawnień Bundesdruckerei do produkcji dokumentów specjalnych	12
3.1. Ustawa o dowodzie osobistym	12
3.2. Ustawa o paszporcie	13
3.3. Przepisy administracyjne dotyczące prawa jazdy	14
3.4. Dokumenty tytułu pobytu	14
3.5. Banderole akcyzowe	15
STATUS PRAWNY DOKUMENTÓW PUBLICZNYCH W REPUBLICIE FRANCUSKIEJ	16
1. Tytuł zabezpieczony	16
2. Narodowy wytwórca dokumentów: Imprimerie Nationale	17
2.1. Status prawny	17
2.2. Struktura i stan spółki	17
2.3. Uprawnienia wyłączne Imprimerie Nationale	17
2.4. Zamawianie i produkcja dokumentów – przepisy szczególne	18
2.5. Produkty i rozwiązania dostarczane przez Imprimerie Nationale	20
STATUS PRAWNY DOKUMENTÓW PUBLICZNYCH W HISZPANII	21
Pojęcie dokumentu publicznego w Hiszpanii	21
Hiszpański wytwórca dokumentów	22
1. Forma prawna FNMT-RCM	22
2. Podstawa prawna FNMT-RCM	23
3. Zadania FNMT-RCM	23
4. Maszyny drukarskie	24
5. Zamówienia publiczne	24
6. Finansowanie FNMT-RCM	25
ItMBISA S.A. produkcja banknotów	28
STATUS PRAWNY DOKUMENTÓW PUBLICZNYCH W REPUBLICE WŁOSKIEJ	29
PROPONOWANE REGULACJE DOTYCZĄCE DOKUMENTÓW PUBLICZNYCH W POLSCE	36
1. Potrzeba i cel regulacji	36
2. Obecny stan prawny	38
3. Zakres projektowanej regulacji i opis proponowanych rozwiązań	38
3.1. Definicja i klasyfikacja dokumentów publicznych	38
3.2. Definicja i klasyfikacja dokumentów publicznych	40
3.3. Tryb zamawiania dokumentów publicznych	40
3.4. Status narodowego wytwórcy	41
3.5. Cykl życia dokumentu publicznego	42

Opinia prawna w przedmiocie statusu Bundesdruckerei

ZAGADNIENIA:

1.

Status Bundesdruckerei jako tzw. narodowego „drukarza dokumentów państwowych” w Niemczech.

2.

Monopol państwowy na drukowanie dokumentów państwowych w Niemczech – analiza przepisów niemieckiej ustawy dotyczącej zamówień publicznych.

3.

Analiza wybranych aktów normatywnych z prawodawstwa niemieckiego w kontekście uprawnień Bundesdruckerei do produkcji dokumentów „państwowych”.

Podsumowanie:

Bundesdruckerei posiada formę organizacyjną spółki z ograniczoną odpowiedzialnością ze 100% udziałem Republiki Federalnej Niemiec, która pełni funkcję wytwórcy państwowych dokumentów identyfikacyjnych oraz banknotów. Ma wyłączność na produkcję dokumentów identyfikacyjnych – głównie ze względu na zaszczyty historycznej oraz dlatego, że jest własnością państwa. Monopol ten nie został jednak wprost sformułowany w jednym, konkretnym przepisie rangi ustawowej, lecz wynika pośrednio z regulacji niemieckiej ustawy dotyczącej zamówień publicznych oraz szczególnych aktów normatywnych dotyczących określonych dokumentów specjalnych – głównie przepisów administracyjnych w formie rozporządzeń. Możliwość zachowania tego typu wyłączności tylko częściowo da się jednak uzasadnić na gruncie prawa europejskiego (dyrektywa 2014/24/UE) i wydaje się, że w dłuższej perspektywie czasowej, przy zachowaniu obecnej tendencji pogłębia-

nia integracji w UE, tego typu monopol będzie nie do pogodzenia z zasadami wspólnego rynku europejskiego. Ewentualnym uzasadnieniem dla jego zachowania może być jednak troska o bezpieczeństwo, szczególnie w kontekście zwiększonych ruchów imigracyjnych do Niemiec i Europy. Reasumując, należy wskazać, że prawodawstwo niemieckie nie wskazuje w jednym miejscu, jakie dokumenty są dokumentami specjalnymi lub mającymi strategiczne znaczenie, lecz jedynie przy szczególnych regulacjach konkretnych, wybranych dokumentów pozostawia zamawiającym urządowi (organom administracji) możliwość wyboru wytwórcy tych dokumentów, bez konieczności zachowania reguł konkurencyjnych – co implikuje zawsze wybór krajowego, państwowego wytwórcy. Natomiast dopiero w przepisach wykonawczych wskazuje się na Bundesdruckerei albo po ogłoszeniu zamówienia, ze względów bezpieczeństwa lub tajności, trafia ono do Bundesdruckerei bez przetargu.

1. Status Bundesdruckerei jako tzw. „drukarza dokumentów państwowych” w Niemczech.

1.1. Aktualna forma prawna Bundesdruckerei

Produkcją dokumentów o kluczowym znaczeniu dla państwa (dowody osobiste, paszporty, prawo jazdy etc.)

zajmuje się obecnie w Niemczech Bundesdruckerei GmbH. Podmiot ten posiada wyłączność na produkcję dowodów osobistych, paszportów i prawa jazdy. Ponadto Bundesdruckerei GmbH dzieli rynek produkcji bank-



notów z innymi podmiotami, takimi jak np. Giesecke & Devrient. Formą prawną działania Bundesdruckerei GmbH jest forma spółki niemieckiego prawa handlowego odpowiadającej kształtem i nazwą polskiej spółce z ograniczoną odpowiedzialnością, ze stuprocentowym udziałem państwa – Republiki Federalnej Niemiec. Jest to konsekwencja opisanej poniżej nieudanej prywatyzacji Bundesdruckerei. W związku z tym nie ma obecnie przepisów rangi ustawowej powołujących lub regulujących wewnętrzne działanie Bundesdruckerei, gdyż nie jest to już urząd państwowy. W konsekwencji Bundesdruckerei GmbH, jak każda inna spółka, funkcjonuje na podstawie odpowiednich niemieckich przepisów prawa prywatnego, m.in. niemieckiej ustawy o spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością – Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbHG)¹. Mimo że jest to spółka, a nie urząd państwowy ani zakład czy inna jednostka administracji publicznej, i pomimo faktu, iż przez pewien czas była ona w ręku prywatnych inwestorów, Bundesdruckerei GmbH dysponuje monopolem państwowym (niem. *Staatsmonopol*)², tj. posiada wyłączność na produkcję wybranych dokumentów identyfikacyjnych. Podmiot ten nie został jednak wprost wskazany w aktach normatywnych rangi ustaw jako posiadający wyłączność na produkcję tychże dokumentów. Przyznanie takiej kompetencji odbywa się w sposób pośredni, m.in. poprzez odesłania w innych aktach normatywnych – rangi podustawowej, co zostanie wyjaśnione szczegółowo poniżej w punktach 2 i 3.

Poniżej przedstawiona zostanie analiza dotycząca ewolucji statusu Bundesdruckerei od urzędu państwowego do obecnej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością ze stuprocentowym udziałem państwa niemieckiego. Przedstawione zostaną także najważniejsze fakty z wcześniejszej i obecnej działalności Bundesdruckerei, a także wskazane zostaną podmioty powiązane udziałowo lub biznesowo z Bundesdruckerei, składające się na Grupę Bundesdruckerei.



1.1.1. Rys historyczny

Przedmiotowe przedsiębiorstwo zostało założone w 1879 r. jako Reichsdruckerei (drukarnia Rzeszy) i funkcjonowało pod tą nazwą aż do 1945 r. W 1951 r. przedsiębiorstwo przemianowano na Bundesdruckerei, która po raz pierwszy w 1955 r. wydrukowała banknoty 5-markowe, a od 1959 r. drukowała także banknoty 50-markowe,

z czasem dołączając także 10-markowe. Specyficzny dla Niemiec był jednak fakt, że pozostałe banknoty były drukowane w Typographische Institut Giesecke & Devrient w Monachium – koncernie będącym w posiadaniu rodziny Mitschke-Collande. Wraz z wprowadzeniem w 1960 r. federalnego dowodu osobistego (*Bundespersönalausweises*) Bundesdruckerei przejęła produkcję dowodów osobistych, równocześnie otwierając w Wenezueli filię tworzącą znaczki pocztowe, znaki akcyzy (banderole), paszporty. Po zjednoczeniu Niemiec wzrosło zapotrzebowanie na banknoty i dowody osobiste dla obywateli ze wschodnich landów – byłego NRD – w 1991 r. w Bundesdruckerei zostało wydrukowanych 15 mln dowodów osobistych.



1.1.2. Prywatyzacja i rozwój

Przykład Bundesdruckerei jest jedną z kilku niemieckich prób prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych działających w obszarze niegdyś monopolu państwowego (inne to m.in. kolej – Deutsche Bahn). Do momentu prywatyzacji Bundesdruckerei była wyższym urzędem federalnym podległym federalnemu ministerstwu ds. poczty i telekomunikacji. W 1994 r. rząd niemiecki postanowił przekształcić Bundesdruckerei w spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością (*Gesellschaft mit beschränkter Haftung* – w skrócie GmbH). Na początku jedynym udziałowcem Bundesdruckerei GmbH stało się państwo – federacja (Bund). W roku 1997 Bundesdruckerei otrzymała zamówienie na produkcję niemieckiego prawa jazdy uwzględniającego logo UE, którego wydawanie rozpoczęło się w 1999 r. Forma spółki prawa handlowego pozwalała Bundesdruckerei na znaczną elastyczność rynkową – zakładanie spółek córek czy wchodzenie w konsorcja i joint venture. W 1998 r. Bundesdruckerei założyła spółkę córkę – D-TRUST GmbH – będącą centrum certyfikacji podpisów elektronicznych. Podobnie w 1999 r. Bundesdruckerei GmbH założyła BIS Bundesdruckerei International Services GmbH, spółkę córkę zajmującą się dużymi, międzynarodowymi projektami. We współpracy z Maurer Electronics GmbH³ Bundesdruckerei stała się dostawcą urządzeń elektronicznych i urządzeń mechaniki precyzyjnej służących do zabezpieczenia przed sfałszowaniem personalizacji dokumentów. W 1999 r. Bundesdruckerei otrzymała zamówienie na produkcję części z niemieckiej serii banknotów euro i otworzyła nową linię produkcyjną banknotów.

¹ tGesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbHG) w brzmieniu z obwieszczenia z dnia 20 maja 1898 (RGBl. S. 846) BGBl. III/FNA 4123-1, ostatnio zmieniona przez art. 8 ustawy o reformie egzaminu końcowego (Abschlussprüfungsreformgesetz) z dnia 10.05.2016 (BGBl. I S. 1142).

² <http://www.welt.de/wirtschaft/article145588071/Das-gute-Geschaef-mit-den-deutschen-Reisepaessen.html> <http://www.welt.de/wirtschaft/article145588071/Das-gute-Geschaef-mit-den-deutschen-Reisepaessen.html>

³ Spółka działająca jako wsparcie rozwojowo-serwisowe Bundesdruckerei przy systemach identyfikacyjnych i komponentach systemowych.



W 2000 r. niemieckie ministerstwo finansów (Bundesfinanzministerium) sprzedało swój udział w Bundesdruckerei na rzecz Apax Partners & Co – funduszu private equity. Następnie w wyniku zabezpieczenia kredytowego przedsiębiorstwo trafiło w ręce holdingu Authentos GmbH, który skupił w swoim ręku: Bundesdruckerei GmbH, Bundesdruckerei International Services GmbH, Orga Kartensysteme GmbH (od 2005 r. pod nazwą Sagem Orga), Holographic Systems München GmbH, Maurer Electronics GmbH, D-TRUST GmbH i polską spółkę córkę iNCO Spółka z o.o. Po prywatyzacji nastąpiła dalsza ekspansja na wiele pól działalności związanych z bezpieczeństwem i produkcją dokumentów identyfikacyjnych, w tym także dla innych państw. Jednocześnie jednak sytuacja finansowa głównego udziałowca systematycznie się pogarszała. W sierpniu 2002 r. udziałowcy, kredytodawcy i państwo niemieckie zgodzili się na odłożenie płatności, dzięki czemu udało się zapobiec niewypłacalności Authentos GmbH, spowodowanej wypłynięciem kapitału własnego z Bundesdruckerei i nadmiernym zadłużeniem innych przedsiębiorstw z grupy. We wrześniu 2002 r. Holding Authentos przeniesiony został za symboliczną cenę 1 euro na dwóch tymczasowych nabywców: JFVVG z siedzibą w Berlinie (94% udziałów) i Dinos z siedzibą w Heidelbergu (5% udziałów).

W związku z europejską harmonizacją dokumentów „samochodowych” Bundesdruckerei rozpoczęła 1 października 2005 r. wydawanie zabezpieczonych przed fałszerstwem niemieckich kart pojazdu i dowodów rejestracyjnych (świadectw rejestracji). Po wprowadzeniu w Niemczech elektronicznego paszportu (ePass) w dniu 1 listopada 2005 r., Bundesdruckerei w dalszym ciągu jako główny dostawca produkował paszporty i wyposażył 5500 niemieckich urzędów meldunkowych w niezbędną infrastrukturę techniczno-logistyczną. W listopadzie 2007 r. Bundesdruckerei rozpoczęła wydawanie elektronicznych paszportów drugiej generacji, w których do ochrony dwóch pobranych odcisków palców została po raz pierwszy na świecie użyta tzw. poszerzona ochrona dostępu Extended Access Control (EAC). Od 2008 r. Bundesdruckerei na zlecenie ministerstwa spraw wewnętrznych (Bundesministeriums des Innern – BMI) dostarcza także elektroniczne legitymacje służbowe dla urzędów federalnych, policji federalnej i armii. Partnerem Bundesdruckerei GmbH w tym projekcie jest Federalny Urząd ds. Bezpieczeństwa i Technik Informatycznych (Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik – BSI) oraz Federalny Urząd Kryminalny (Bundeskriminalamt – BKA).



1.1.3. Reprywatyzacja

W marcu 2008 r. została podjęta decyzja o odkupieniu Bundesdruckerei GmbH przez Republikę Federalną Niemiec⁵. Początkowo planowano przejęcie z powrotem jedynie 25,1% udziałów w Bundesdruckerei, ale z braku odpowiedniej oferty oraz z uwagi na względy finansowo-gospodarcze i bezpieczeństwo państwa postanowiono przejąć, początkowo tylko „tymczasowo”, 100% udziałów⁶. Transakcja miała się odbyć bez użycia gotówki, lecz w formie przemiany pożyczki w kwocie 310 milionów euro na kapitał własny⁷. W dniu 9 września 2008 r. opublikowano ogłoszenie prasowe Bundesdruckerei, w którym zawiadamiano o zbliżającym się odkupieniu Bundesdruckerei GmbH przez Republikę Federalną Niemiec. Z artykułów prasowych wynika, że decyzja taka została podjęta z powodów bezpieczeństwa państwa, gdyż jak wskazano powyżej, ówczesny inwestor miał prowadzić przedsiębiorstwo ku finansowej zapaści⁸. Odkupienie dokonano się formalnie 8 października 2009 r. i od tego dnia Bundesdruckerei GmbH znajduje się już nieprzerwanie w posiadaniu państwa, Republiki Federalnej Niemiec, posiadającej 100% udziałów.



1.1.4. Obecna działalność i rozwój na rynku digitalizacji i międzynarodowym

1 listopada 2010 r. Bundesdruckerei rozpoczęła produkcję niemieckich dowodów osobistych zawierających elektroniczne komponenty, natomiast 1 września 2011 r. – elektronicznych tytułów pobytu (rezydencji) dla obcokrajowców spoza UE, żyjących w Niemczech. W maju 2014 r. Bundesdruckerei GmbH podpisała kontrakt ze swoim głównym konkurentem na niemieckim rynku produkcji pieniędzy, Giesecke & Devrient (G&D), na utworzenie wspólnego przedsiębiorstwa joint venture – Verdidos GmbH – z siedzibą w Berlinie. W nowym przedsiębiorstwie prowadzonym w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością prawa niemieckiego Giesecke & Devrient objęło 60% udziałów, Bundesdruckerei zaś – 40% udziałów, przy czym jedyną kontrolę nad fuzją posiada Giesecke & Devrient⁹. Obie spółki wnoszą do Verdidos GmbH swoje projekty i aktywności zagraniczne, jako że wspólne przedsięwzięcie ma skupić się na przetargach i zamówieniach ze strony zagranicznych i państwowych zlecniodawców na dokumenty identyfikacyjne, prawa jazdy, karty zdrowia itp. 30 października 2014 r. zgodę na powstanie wspólnego przedsiębiorstwa

⁵ https://web.archive.org/web/20101124075855/http://bundesdruckerei.de/de/presse/presse_archiv/2009/pm_2009_03_06.html

⁶ beck-aktuell-Redaktion, Verlag C. H. Beck, 15. September 2008, becklink 266323

⁷ <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/rueckkauf-bund-druckt-wieder-selbst-1.695830>

⁸ http://www.focus.de/politik/deutschland/deutschland-minister-murks-moneten_aid_316373.html

⁹ <https://www.bundesdruckerei.de/de/3480-giesecke-devrient-bundesdruckerei-buendeln-ihr-auslandsgeschaeft-fuer-regierungsloesungen>



Giesecke & Devrient i Bundesdruckerei do produkcji zagranicznych dokumentów specjalnych wyraził niemiecki urząd kartelowy (Bundeskartellamt)¹⁰. W lipcu 2015 r. Bundesdruckerei GmbH ogłosiła, że wygrała światowy przetarg Międzynarodowej Organizacji Transportu Cywilnego (International Civil Aviation Organization) na rozbudowę i prowadzenie ICAO Public Key Directory¹¹, który jest niezbędny do kontroli prawdziwości i niesfałszowania elektronicznych dokumentów podróży z krajów trzecich¹². Projekt ten ma być realizowany w kooperacji ze spółką córką D-Trust, joint venture Veridos i joint venture EGPS (Emirates German Security Printing). W sierpniu 2015 r. Bundesdruckerei GmbH wydała oświadczenie o zapewnieniu sobie udziału większościowego (52%) w Genua GmbH – niemieckiej spółce specjalizującej się w Firewall i VPN¹³.

Obecnie w skład grupy Bundesdruckerei wchodzi: 1. Bundesdruckerei GmbH jako spółka matka, 2. D-TRUST GmbH (akredytowane centrum certyfikacyjne Bundesdruckerei), 3. Maurer Electronics GmbH, 4. Genua GmbH

(52% udziałów Bundesdruckerei GmbH), 5. iNCO Spółka z o.o. (polska spółka córka GmbH), 6. Veridos GmbH (joint venture wraz z Giesecke & Devrient, 40% udziałów należy do Bundesdruckerei), 7. DERMALOG Identification Systems GmbH z siedzibą w Hamburgu (od grudnia 2012 r. Bundesdruckerei posiada w niej 22,43% udziałów; spółka specjalizuje się w produkcji automatycznych systemów identyfikacji odcisków palców – AFIS), 8. cv cryptovision GmbH (od 2013 r. Bundesdruckerei posiada w niej 35,1% udziałów, spółka zajmuje się kryptografią, bezpieczeństwem informacji cyfrowej i oferuje rozwiązania w zakresie bezpiecznej identyfikacji elektronicznej), 9. Shanghai MITE Speciality & Precision Printing Co. Ltd. (Bundesdruckerei posiada w niej 25% udziałów, pozostali udziałowcy to Shanghai Banknote Printing Co. Ltd. oraz Shanghai Securities Printing Co. Ltd.; spółka posiada wyłączność na produkcję chińskich paszportów)¹⁴. W najnowszych doniesieniach prasowych pojawia się również plan modernizacji przez Veridos infrastruktury celnej Maroka¹⁵.

2. Monopol państwowy na drukowanie państwowych dokumentów identyfikacyjnych – przepisy niemieckiej ustawy dotyczącej zamówień publicznych

2.1. Zarys prawa unijnego

Na wstępie należy wskazać, że zgodnie z art. 56 zd. 1¹⁶ w zw. z art. 61¹⁷ Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej TFUE) wszelkie usługi, zatem także drukowanie dokumentów urzędowych i publicznych, podlegają zakazowi ograniczania swobody świadczenia usług w odniesieniu do podmiotów z innych państw członkowskich UE. Od tej zasady prawo unijne dopuszcza jednak odstępstwa. Zgodnie z obowiązującym do 17 kwietnia 2016 r. artykułem 14 dyrektywy nr 2004/18/WE¹⁸ ni-

niejsza dyrektywa nie ma zastosowania do zamówień publicznych określonych jako tajne, jeżeli ich realizacji muszą towarzyszyć szczególne środki bezpieczeństwa zgodnie z przepisami ustawowymi, wykonawczymi i administracyjnymi obowiązującymi w danym państwie członkowskim albo jeżeli wymaga tego ochrona podstawowych interesów tego państwa. Obecnie kwestie reguluje art. 15¹⁹ dyrektywy 2014/24/UE²⁰, który w ust. 2 stanowi, że niniejsza dyrektywa nie ma zastosowania do zamówień publicznych i konkursów, które nie są w inny sposób wyłączone na mocy ust. 1, w stopniu, w ja-

¹⁰ http://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2014/30_10_2014_GU_GieseckeDevrient-Bundesdruckerei.html; <http://www.securitydocumentworld.com/article-details/i/11816/>

¹¹ <https://www.bundesdruckerei.de/de/4013-bundesdruckerei-macht-das-reisen-weltweit-sicherer>

¹² <http://www.heise.de/newsticker/meldung/Elektronischer-Reisepass-Bundesdruckerei-uebernimmt-zentralen-Pruefdienst-2733975.html>

¹³ <https://www.bundesdruckerei.de/de/4131-bundesdruckerei-erwirbt-mehrheit-am-it-sicherheitsspezialisten-genua>

¹⁴ <https://www.bundesdruckerei.de/de/93-unternehmensgruppe-bundesdruckerei>

¹⁵ <http://www.welt.de/wirtschaft/article154154279/Deutsche-Technik-soll-Marokko-abschotten.html>

¹⁶ Art. 56: „W ramach poniższych postanowień ograniczenia w swobodnym świadczeniu usług wewnątrz Unii są zakazane w odniesieniu do obywateli Państw Członkowskich mających swe przedsiębiorstwo w Państwie Członkowskim innym niż Państwo odbiorcy świadczenia”.

¹⁷ Art. 61: „Dopóki ograniczenia w swobodnym świadczeniu usług nie zostaną zniesione, każde z Państw Członkowskich stosuje je do wszystkich świadczących usługi, o których mowa w artykule 56 akapit pierwszy, bez względu na przynależność państwową lub miejsce zamieszkania”.

¹⁸ Dyrektywa 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi z dnia 31 marca 2004 r. (Dz. Urz. UE. L Nr 134, str. 114).

¹⁹ Artykuł 15 ust. 1.: „Niniejsza dyrektywa ma zastosowanie do zamówień publicznych udzielanych w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa oraz konkursów organizowanych w tych dziedzinach, z wyjątkiem następujących zamówień:

a) zamówień objętych zakresem zastosowania dyrektywy 2009/81/WE;

b) zamówień, do których dyrektywa 2009/81/WE nie ma zastosowania zgodnie z jej art. 8, 12 i 13”;



kim ochrona podstawowych interesów danego państwa członkowskiego w zakresie bezpieczeństwa nie może zostać zagwarantowana przez mniej inwazyjne środki, na przykład przez nałożenie wymogów mających na celu ochronę poufnego charakteru informacji udostępnianych przez instytucję zamawiającą w trakcie trwania postępowania o udzielenie zamówienia zgodnie z niniejszą dyrektywą. Ponadto, zgodnie z art. 346 ust. 1 lit. a) TFUE,

niniejsza dyrektywa nie ma zastosowania do zamówień publicznych i konkursów, które nie są w inny sposób wyłączone na mocy ust. 1 niniejszego artykułu, w stopniu, w jakim stosowanie niniejszej dyrektywy zobowiązywałoby państwo członkowskie do dostarczania informacji, których ujawnienie państwo to uważa za sprzeczne z jego podstawowymi interesami w zakresie bezpieczeństwa²¹.

¹⁹ 15 ust. 2.: „Niniejsza dyrektywa nie ma zastosowania do zamówień publicznych i konkursów, które nie są w inny sposób wyłączone na mocy ust. 1, w stopniu, w jakim ochrona podstawowych interesów danego państwa członkowskiego w zakresie bezpieczeństwa nie może zostać zagwarantowana przez mniej inwazyjne środki, na przykład przez nałożenie wymogów mających na celu ochronę poufnego charakteru informacji udostępnianych przez instytucję zamawiającą w trakcie trwania postępowania o udzielenie zamówienia zgodnie z niniejszą dyrektywą. Ponadto, zgodnie z art. 346 ust. 1 lit. a) TFUE, niniejsza dyrektywa nie ma zastosowania do zamówień publicznych i konkursów, które nie są w inny sposób wyłączone na mocy ust. 1 niniejszego artykułu, w stopniu, w jakim stosowanie niniejszej dyrektywy zobowiązywałoby państwo członkowskie do dostarczania informacji, których ujawnienie państwo to uważa za sprzeczne z jego podstawowymi interesami w zakresie bezpieczeństwa”.

15 ust. 3.: „W przypadku gdy zamówienie i realizacja umowy w sprawie zamówienia publicznego lub konkurs zostały określone jako tajne lub muszą im towarzyszyć szczególne środki bezpieczeństwa zgodnie z przepisami ustawowymi, wykonawczymi lub administracyjnymi obowiązującymi w danym państwie członkowskim, niniejsza dyrektywa nie ma zastosowania, pod warunkiem że dane państwo członkowskie stwierdziło, że nie można zagwarantować odnośnych podstawowych interesów za pomocą mniej inwazyjnych środków, takich jak środki, o których mowa w ust. 2 akapit pierwszy”.

²⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE. Tekst mający znaczenie dla EOG (Dz.Urz.UE.L Nr 94, str. 65).

²¹ Por. także art. 16–17 dyrektywy 2014/24/UE:

Artykuł 16:

„1. W przypadku zamówień mieszanych, których przedmiotem jest zamówienie objęte przepisami niniejszej dyrektywy i zamówienie objęte art. 346 TFUE lub przepisami dyrektywy 2009/81/WE, zastosowanie ma niniejszy artykuł.

2. W przypadku gdy poszczególne części danego zamówienia publicznego można obiektywnie rozdzielić, instytucje zamawiające mogą zdecydować o udzieleniu odrębnych zamówień na poszczególne części lub udzielić jednego zamówienia. W przypadku gdy instytucje zamawiające podejmą decyzję o udzieleniu odrębnych zamówień na poszczególne części, decyzję o tym, który z reżimów prawnych ma zastosowanie do każdego takiego odrębnego zamówienia podejmuje się na podstawie cech charakterystycznych odnośnej odrębnej części. W przypadku gdy instytucje zamawiające podejmą decyzję o udzieleniu jednego zamówienia, mający zastosowanie reżim prawny określa się na podstawie następujących kryteriów:

Decyzja o udzieleniu jednego zamówienia nie może być jednak podjęta w celu wyłączenia zamówień ze stosowania niniejszej dyrektywy lub dyrektywy 2009/81/WE.

a) w przypadku gdy część danego zamówienia jest objęta art. 346 TFUE, zamówienia można udzielić bez stosowania niniejszej dyrektywy, pod warunkiem że udzielenie jednego zamówienia jest uzasadnione z przyczyn obiektywnych;

b) w przypadku gdy część danego zamówienia jest objęta dyrektywą 2009/81/WE, zamówienia można udzielić zgodnie z tą dyrektywą, pod warunkiem że udzielenie jednego zamówienia jest uzasadnione z przyczyn obiektywnych. Niniejsza litera pozostaje bez uszczerbku dla progów i wyłączeń przewidzianych w tej dyrektywie.

3. Ust. 2 akapit trzeci lit. a) ma zastosowanie do zamówień mieszanych, do których w innym razie zastosowanie mogłyby mieć zarówno lit. a), jak i lit. b) tego akapitu.

4. Jeżeli poszczególnych części danego zamówienia nie da się w obiektywny sposób rozdzielić, zamówienia można udzielić bez stosowania niniejszej dyrektywy, gdy obejmuje ono elementy, do których ma zastosowanie art. 346 TFUE; w innym razie można go udzielić zgodnie z dyrektywą 2009/81/WE”.

Artykuł 17:

„1. Niniejsza dyrektywa nie ma zastosowania do zamówień publicznych obejmujących aspekty obronności lub bezpieczeństwa, których instytucja zamawiająca ma obowiązek udzielić, ani do konkursów w tych dziedzinach, które instytucja ta ma obowiązek zorganizować, zgodnie z procedurami udzielania zamówień innymi niż przewidziane w niniejszej dyrektywie, określonymi: O wszelkich umowach lub porozumieniach określonych w akapicie pierwszym lit. a) niniejszego ustępu informuje się Komisję, która może skonsultować się z Komitetem Doradczym ds. Zamówień Publicznych, o którym mowa w art. 89.

a) umową międzynarodową lub porozumieniem międzynarodowym zawartymi zgodnie z Traktatami między państwem członkowskim a co najmniej jednym państwem trzecim lub jego jednostkami terytorialnymi i obejmującymi roboty budowlane, dostawy lub usługi przeznaczone na potrzeby wspólnej realizacji lub eksploatacji projektu przez sygnatariuszy;

b) umową międzynarodową lub porozumieniem międzynarodowym związanymi ze stacjonowaniem wojsk i dotyczącymi przedsięwzięć państwa członkowskiego lub państwa trzeciego;

c) przez organizację międzynarodową.

2. Niniejsza dyrektywa nie ma zastosowania do zamówień publicznych i konkursów obejmujących aspekty obronności i



W doktrynie trafnie wskazuje się, że jak każde wyłączenie spod regulacji ogólnych, również w tym przypadku powinno być ono interpretowane w sposób wąski, a dowód spełnienia wskazanej przesłanki spoczywa na – odpowiednio – państwie członkowskim lub instytucji zamawiającej (wyr. TSUE z 15 grudnia 2009 r. w sprawie C-294/05, Komisja Europejska v. Królestwo Szwecji, Zb. Orz. 2009, s. I-11777, pkt 47). Dodatkowo, wykorzystywane środki podlegają kontroli dotyczącej proporcjonalności ich zastosowania w konkretnym przypadku. Oznacza to, że wyłączenie powinno być stosowane tylko wówczas, jeśli działanie takie jest jedyną możliwą drogą do osiągnięcia zakładanego celu (wyr. TSUE z 28 marca 1995 r. w sprawie C-324/93, *The Queen v. Secretary of State for Home Department, ex parte Evans Medical Ltd i Macfarlan Smith Ltd*, Zb. Orz. 1995, s. I-00563). Zostało to bezpośrednio wyrażone w tekście artykułu poprzez użycie słów „(...) nie może zostać zagwarantowana przez mniej inwazyjne środki”. Tym samym skorzystanie z przedmiotowego wyłączenia wymaga wskazania tych przepisów dyrektywy 2014/24/UE, których zastosowanie spowoduje, że chroniona wartość zostanie lub co najmniej może zostać narażona na niebezpieczeństwo²².

Przy czym z zamówieniem dotyczącym istotnego interesu bezpieczeństwa państwa będziemy mieli do czynienia w szczególności (ale nie jedynie), gdy dotyczy ono takich wartości, jak suwerenność, pozycja międzynarodowa, niepodległość, nienaruszalność terytorium, obronność państwa. Należy jednak zauważyć, że katalog ten nie jest zamknięty i może obejmować również kwestie dotyczące np. bezpieczeństwa energetycznego kraju, co potwierdza orzecznictwo TSUE (wyr. TSUE z 10 lipca 1984 r. w sprawie C-72/83, *Campus Oil Limited i inni v. ministre pour l'Industrie i l'Energie i inni*, Zb. Orz. 1984, s. 02727 oraz wyr. TSUE z 14 lutego 2008 r. w sprawie C-274/06, *Komisja Wspólnot Europejskich v. Królestwu Hiszpanii*, Zb. Orz. 2008, s. I-00026).

Ponadto odrębną możliwość wyłączenia spod regulacji dyrektywy 2014/24/UE daje art. 15 ust. 3 dyrektywy 2014/24/UE, zgodnie z którym w przypadku, gdy zamówienie i realizacja umowy w sprawie zamówienia publicznego lub konkurs zostały określone jako tajne lub muszą im towarzyszyć szczególne środki bezpieczeństwa zgodnie z przepisami ustawowymi, wykonawczymi lub administracyjnymi obowiązującymi w danym państwie członkowskim, niniejsza dyrektywa

nie ma zastosowania, pod warunkiem, że dane państwo członkowskie stwierdziło, że nie można zagwarantować odnośnych podstawowych interesów za pomocą mniej inwazyjnych środków, takich jak środki, o których mowa w ust. 2 akapit pierwszy. Z powyższego wynika możliwość określenia przez Republikę Federalną Niemiec zamówienia na dokumenty identyfikacyjne np. paszporty jako tajne, o ile Republika Federalna Niemiec stwierdzi, że nie można zagwarantować odnośnych podstawowych interesów za pomocą mniej inwazyjnych środków.

Odnosnie do art. 15 ust. 3 dyrektywy 2014/24 należy wskazać na zachowujące aktualność orzecznictwo TSUE. Trybunał, dzieląc stanowisko rzecznika generalnego, który w swojej opinii stwierdził, że określenie i zdefiniowanie interesów bezpieczeństwa państwa należy do państwa członkowskiego, wskazał, że jeśli państwo członkowskie utrzymuje, że wykonaniu zamówienia mają towarzyszyć szczególne środki bezpieczeństwa i okoliczność ta nie budzi w sposób oczywisty wątpliwości, należy uznać, że spełnione są przesłanki pozwalające na skorzystanie z przedmiotowego wyłączenia. W związku z tym państwo członkowskie może powoływać się na ten wyjątek w celu niestosowania przepisów dyrektywy 2014/24/UE. Trybunał uznał jednocześnie, że władzom krajowym przysługuje, zależnie od okoliczności, pewien zakres samodzielnej oceny, kiedy należy przyjąć środki, jakie uważają za konieczne dla zapewnienia bezpieczeństwa publicznego (wyr. TSUE z 26 października 1999 r. w sprawie C-273/97, pkt 2). Tym samym wydaje się, że dopóki krajowe przepisy przewidujące środki bezpieczeństwa nie zostały przyjęte przez państwo członkowskie w złej wierze w celu pozbawienia prawa unijnego skuteczności, dopóty mają one istotne znaczenie dla oceny tego, czy zasadne jest skorzystanie z wyłączenia przewidzianego w art. 15 ust. 3 dyrektywy 2014/24/UE²³.

Przepisy art. 15–17 dyrektywy 2014/24/UE zostały przetransponowane do prawa niemieckiego w otrzymujących nowe brzmienie § 115–117 GWB – ustawy w sprawie zwalczania ograniczeń konkurencji, o czym szerzej poniżej. Niemniej całościowe ujęcie zagadnień związanych z prawem Unii Europejskiej w kwestii zamówień publicznych wykracza poza przedmiotowy zakres niniejszej opinii.

W związku z tym, że przedmiotem niniejszej części opinii jest status niemieckiego państwowego wytwórcy papie-

bezpieczeństwa, udzielanych i organizowanych przez instytucję zamawiającą zgodnie z przepisami dotyczącymi zamówień określonymi przez organizację międzynarodową lub międzynarodową instytucję finansującą, gdy przedmiotowe zamówienia publiczne i konkursy są w całości finansowane przez tę organizację lub instytucję. W przypadku zamówień publicznych i konkursów współfinansowanych w przeważającej części przez organizację międzynarodową lub międzynarodową instytucję finansującą strony uzgadniają mające zastosowanie procedury udzielania zamówień”.

²² Zob. W. Hartung et al., *Dyrektywa 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych. Komentarz*, C.H. Beck 2015.

²³ Zob. W. Hartung et al., *Dyrektywa 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych. Komentarz*, C.H. Beck 2015.



rów wartościowych – Bundesdruckerei GmbH – w kontekście przysługującego mu monopolu państwowego na drukowanie dokumentów o charakterze urzędowym lub mających istotne, strategiczne znaczenie dla państwa, jak np. dowody osobiste, paszporty, etc., rozważania w tym przedmiocie należy podzielić na dwie części. Pierwsza część (znajdująca się w podpunkcie 2.2.) poświęcona jest poszukiwaniu podstawy prawnej w niemieckim prawie krajowym dla wyłączenia pewnego obszaru działalności – produkcji państwowych dokumentów – spod zakresu obowiązywania reguł konkurencji. Analizie zostaną tu poddane niemieckie przepisy o zamówieniach publicznych zreformowane w wyniku dostosowania ich do dyrektywy 2014/24/UE. Druga część rozważań (znajdująca się w punkcie 3) poświęcona zostanie analizie szczegółowych aktów prawnych z prawodawstwa niemieckiego dotyczących produkcji dowodów osobistych, paszportów oraz praw jazdy.



2.2. Przepisy dotyczące zamówień publicznych

Omawianego zagadnienia dotyczy niemiecka ustawa w sprawie zwalczania ograniczeń konkurencji – niem. Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (skrót: GWB) w brzmieniu ogłoszonym 26 czerwca 2013 r. (BGBl. I S. 1750, ber. S. 3245), ostatni raz zmieniona przez art. 1 Vergaberechtsmodernisierungsgesetz z 17.

²⁴ W związku z powyższym cała dotychczasowa literatura i orzecznictwo dotyczące omawianej problematyki straciły na znaczeniu.

²⁵ § 100 (2): „Dieser Teil gilt nicht für Arbeitsverträge und für Aufträge, d)

aa) die in Übereinstimmung mit den Rechts- und Verwaltungsvorschriften in der Bundesrepublik Deutschland für geheim erklärt werden,

bb) deren Ausführung nach diesen Vorschriften besondere Sicherheitsmaßnahmen erfordert,

cc) bei denen es ein Einsatz der Streitkräfte oder die Umsetzung von Maßnahmen der Terrorismusbekämpfung oder wesentliche Sicherheitsinteressen bei der Beschaffung von Informationstechnik oder Telekommunikationsanlagen gebieten oder

dd) bei denen der Schutz sonstiger wesentlicher Interessen der Sicherheit des Staates es gebietet“.

²⁶ § 100(6): „Dieser Teil gilt nicht für die Vergabe von Aufträgen,

1. bei denen die Anwendung dieses Teils den Auftraggeber dazu zwingen würde, im Zusammenhang mit dem Vergabeverfahren oder der Auftragsausführung Auskünfte zu erteilen, deren Preisgabe seiner Ansicht nach **wesentlichen Sicherheitsinteressen der Bundesrepublik Deutschland** im Sinne des Artikels 346 Absatz 1 Buchstabe a des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union widerspricht,

2. die dem Anwendungsbereich des Artikels 346 Absatz 1 Buchstabe b des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union unterliegen“.

(7): „Wesentliche Sicherheitsinteressen im Sinne des Absatzes 6, die die Nichtanwendung dieses Teils rechtfertigen, können betroffen sein beim Betrieb oder Einsatz der Streitkräfte, bei der Umsetzung von Maßnahmen der Terrorismusbekämpfung oder bei der Beschaffung von Informationstechnik oder Telekommunikationsanlagen“.

(8): „Dieser Teil gilt nicht für die Vergabe von Aufträgen, die nicht nach § 99 Absatz 7 verteidigungs- oder sicherheitsrelevant sind und

1. in Übereinstimmung mit den inländischen Rechts- und Verwaltungsvorschriften **für geheim erklärt werden,**

2. deren Ausführung nach den in Nummer 1 genannten Vorschriften **besondere Sicherheitsmaßnahmen erfordert,**

3. bei denen die Nichtanwendung des Vergaberechts geboten ist zum Zweck des Einsatzes der Streitkräfte, zur Umsetzung von Maßnahmen der Terrorismusbekämpfung oder bei der Beschaffung von Informationstechnik oder Telekommunikationsanlagen zum Schutz wesentlicher nationaler Sicherheitsinteressen,

4. die vergeben werden auf Grund eines internationalen Abkommens zwischen der Bundesrepublik Deutschland und einem oder mehreren Staaten, die nicht Vertragsparteien des Übereinkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum sind, für ein von den Unterzeichnerstaaten gemeinsam zu verwirklichendes und zu tragendes Projekt, für das andere Verfahrensregeln gelten,

5. die auf Grund eines internationalen Abkommens im Zusammenhang mit der Stationierung von Truppen vergeben werden und für die besondere Verfahrensregeln gelten oder

6. die auf Grund des besonderen Verfahrens einer internationalen Organisation vergeben werden.“

2. 2016 (BGBl. I S. 203). W szczególności nowe brzmienie otrzymały istotne dla niniejszego zagadnienia części czwarta (§§ 97–184), piąta (§ 185) i szósta (§ 186) z skutkiem na dzień 18 kwietnia 2016 r.²⁴. W związku z niedawną nowelizacją przedstawiony zostanie zasadniczo nowy stan prawny, natomiast dotychczasowa podstawa prawna dla zamówień realizowanych przez Bundesdruckerei zostanie jedynie zaznaczona.



2.2.1. Stan prawny przed 18 kwietnia 2016 r.

W poprzednim stanie prawnym podstawą wyłączenia zamówień na dokumenty identyfikacyjne w niemieckim prawie krajowym był art. 100 ust. 2 lit. d) GWB w starym brzmieniu obowiązującym do dnia 13 grudnia 2011 r.²⁵, a po tym dniu – art. 100 ust. 6–8 GWB w brzmieniu obowiązującym pomiędzy 14 grudnia 2011 r. a 18 kwietnia 2016 r.²⁶, który przywoływany był w związku z art. 14 dyrektywy 2004/18/WE lub w związku z przepisem prawa krajowego dotyczącym konkretnego dokumentu.



2.2.2. Stan prawny po 18 kwietnia 2016 r.

Obecnie regulacja dotychczasowego art. 100 GWB w starym brzmieniu ujęta jest w art. 117 i 116 GWB.



Art. 117 GWB obejmuje część zmodyfikowanej treści dawnego art. 100 GWB, natomiast art. 116 GWB, z uwagi na przyjęcie dyrektywy 2014/24/UE, zawiera nowe rozwiązania, zastępujące część norm z art. 100 GWB w dawnym brzmieniu.

Po nowelizacji przepisów GWB część czwarta rozdziału 1 tej ustawy (§ 97–154 GWB) dotyczy przyznawania publicznych zamówień i koncesji (Teil 4 Vergabe von öffentlichen Aufträgen und Konzessionen Kapitel 1 Vergabeverfahren). Wśród tych przepisów znajduje się także ustęp drugi dotyczący zleceń publicznych przez publicznych zleceniodawców (Zweiter Abschnitt Vergabe von öffentlichen Aufträgen durch öffentliche Auftraggeber). Określa on w podstępie pierwszym (Unterabschnitt 1 Anwendungsbereich) zakres zastosowania tych przepisów (§ 115 i n. GWB).

Zasadniczo, z mocy § 115 GWB omawiany ustęp znajduje zastosowanie do przyznawania zamówień publicznych i wyrównywania konkurencji przez publicznych zleceniodawców²⁷.

Jednocześnie z § 116 GWB wynika szeroka lista szczególnych wyjątków, do których nie stosuje się regulacji części czwartej do przyznawania zamówień publicznych przez publicznych zleceniodawców, gdy zamówienie ma za przedmiot m.in.: usługi prawnicze (ust. 1 pkt 1), w tym także związane chociażby częściowo z wykonywaniem władczych uprawnień (lit. e); usługi badawcze (ust. 1 pkt 2); usługi związane z szeroko rozumianą produkcją dla mediów (ust. 1 pkt 3); usługi finansowe w związku z wydawaniem, sprzedażą, zakupem czy przeniesieniem papierów wartościowych lub innych instrumentów finansowych; usługi banku centralnego, jak i transakcji przeprowadzanych z Europejskim Instrumentem Stabilności Finansowej i europejskim mechanizmem stabilizacji finansowej (ust. 1 pkt 4); kredyty i pożyczki, także w związku z wydawaniem, sprzedażą, zakupem i przeniesieniem papierów wartościowych lub innych instrumentów finansowych (ust. 1 pkt 5); usługi, które zostały

przydzielone na publicznego zleceniodawcę, o którym mowa w § 99 nr 1 do 3, który ma wyłączne prawo wykonania usługi oparte na ustawie lub rozporządzeniu (§ 116 ust. 1 pkt 6 GWB) („Dienstleistungen, die an einen öffentlichen Auftraggeber nach § 99 Nummer 1 bis 3 vergeben werden, der ein auf Gesetz oder Verordnung beruhendes ausschließliches Recht hat, die Leistungen zu erbringen“). Zasadniczą podstawą prawną dla uprzywilejowania Bundesdruckerei w zakresie otrzymywania zamówień publicznych wydaje się być § 116 ust. 1 pkt 6 GWB, ale tylko w związku z innym przepisem ustawy (np. § 4 ust. 3 ustawy o dowodzie osobistym – Personalausweisgesetz)²⁸ lub rozporządzeniem (tym sposobem została pozostawiona furtka dla przepisów upoważniających Bundesdruckerei do produkcji praw jazdy, są to bowiem przepisy administracyjne nieposiadające rangi ustawy).

Ponadto, na podstawie § 116 ust. 2 GWB omawianej części nie stosuje się także do zamówień publicznych, których zasadniczym celem jest umożliwienie publicznemu zamawiającemu przygotowania lub działania publicznych sieci komunikacyjnych lub przygotowania jednej lub wielu usług łączności elektronicznych²⁹.

Dla niniejszej opinii istotne znaczenie ma także regulacja § 117 GWB w nowym brzmieniu (zastępującym dotychczasowy art. 100 GWB w starym brzmieniu), która dotyczy szczególnych wyjątków dla przyznawania zamówień obejmujących aspekty obronne i bezpieczeństwa. Z mocy tego przepisu **dla zamówień publicznych, obejmujących aspekty obrony i bezpieczeństwa, które nie są zamówieniami specyficznymi obronnymi lub dotyczącymi bezpieczeństwa³⁰, nie stosuje się tej części przepisów (a więc są wyłączone spod procedury konkurencyjnej zamówień publicznych):**

1. o ile ochrona istotnego interesu bezpieczeństwa Republiki Federalnej Niemiec nie może być zagwarantowana przez mniej drastyczne środki, na przykład przez wymagania, skierowane na ochronę poufności informa-

²⁷ § 115: „Dieser Abschnitt ist anzuwenden auf die Vergabe von öffentlichen Aufträgen und die Ausrichtung von Wettbewerben durch öffentliche Auftraggeber“.

²⁸ Gesetz über Personalausweise und den elektronischen Identitätsnachweis (Personalausweisgesetz - PAuswG)[1] [2] Vom 18. Juni 2009 (BGBl. I S. 1346) FNA 210-6 Zuletzt geändert durch Art. 1 G zur Änd. des PersonalausweisG zur Einführung eines Ersatz-Personalausweises und zur Änd. des PassG vom 20. 6. 2015 (BGBl. I S. 970).

²⁹ § 116 (2): „Dieser Teil ist ferner nicht auf öffentliche Aufträge und Wettbewerbe anzuwenden, die hauptsächlich den Zweck haben, dem öffentlichen Auftraggeber die Bereitstellung oder den Betrieb öffentlicher Kommunikationsnetze oder die Bereitstellung eines oder mehrerer elektronischer Kommunikationsdienste für die Öffentlichkeit zu ermöglichen“.

³⁰ § 117: „Bei öffentlichen Aufträgen und Wettbewerben, die Verteidigungs- oder Sicherheitsaspekte umfassen, ohne verteidigungs- oder sicherheitsspezifische Aufträge zu sein, ist dieser Teil nicht anzuwenden,

1. soweit der Schutz wesentlicher Sicherheitsinteressen der Bundesrepublik Deutschland nicht durch weniger einschneidende Maßnahmen gewährleistet werden kann, zum Beispiel durch Anforderungen, die auf den Schutz der Vertraulichkeit der Informationen abzielen, die der öffentliche Auftraggeber im Rahmen eines Vergabeverfahrens zur Verfügung stellt,

2. soweit die Voraussetzungen des Artikels 346 Absatz 1 Buchstabe a des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union erfüllt sind,

3. wenn die Vergabe und die Ausführung des Auftrags für geheim erklärt werden oder nach den Rechts- oder Verwaltungsvorschriften besondere Sicherheitsmaßnahmen erfordern; Voraussetzung hierfür ist eine Feststellung darüber, dass die betreffenden wesentlichen Interessen nicht durch weniger einschneidende Maßnahmen gewährleistet werden können, zum Beispiel durch Anforderungen, die auf den Schutz der Vertraulichkeit der Informationen abzielen,



cji, które publiczny zamawiający udostępnia w ramach zamówienia publicznego,

2. o ile spełnione są wymagania artykułu 346 ust. 1 lit. a TFUE (artykuł 346 ust. 1 lit. a TFUE: „Postanowienia Traktatów nie stanowią przeszkody w stosowaniu następujących reguł: a) żadne Państwo Członkowskie nie ma obowiązku udzielania informacji, których ujawnienie uznaje za sprzeczne z podstawowymi interesami jego bezpieczeństwa”),

3. gdy przyznanie i realizacja zamówienia została uznana za objętą tajemnicą lub na podstawie przepisów prawa lub przepisów administracyjnych wymaga szczególnych środków bezpieczeństwa; warunkiem tu jest stwierdzenie, że wspomniane istotne interesy nie mogą zostać zagwarantowane przez mniej drastyczne środki, np. przez wymagania zmierzające do ochrony poufności informacji,

4. gdy publiczny zamawiający jest zobowiązany, aby przedsięwziąć przyznanie i realizację na podstawie innego postępowania przynajmniej, które zostało ustalone przez:

a) zawarte w zgodzie z traktatami unijnymi międzynarodową konwencję lub porozumienie pomiędzy Republiką Federalną Niemiec i jednym lub większą ilością państw, które nie są stronami konwencyjnymi konwencji o Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG) lub ich podjednostkami o dostawie, budowie lub usługach dla jednego z sygnatariuszy do wspólnie urzeczywistnianego lub używanego projektu,

b) międzynarodową konwencję lub porozumienie w związku z stacjonowaniem wojsk, które dotyczą przedsięwzięć, które mają swoją siedzibę w Republice Federalnej Niemiec lub państwie, które nie jest stroną konwencyjną konwencji o Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG), lub

c) międzynarodową organizację, lub

5. gdy publiczny zamawiający, zgodnie z regułami przyznawania zamówień międzynarodowej organizacji lub

międzynarodowej instytucji finansującej, przyznaje publiczne zamówienie lub ustawia konkurencję (konkurencyjny przetarg) i to publiczne zamówienie lub przetarg jest finansowane całkowicie przez tę organizację lub instytucję. W przypadku przeważającego współfinansowania przez międzynarodową organizację lub międzynarodową instytucję finansową strony zgadzają się na właściwe postępowanie zamówieniowe³¹.

Powyższa regulacja jest więc powieleniem przepisów art. 115–117 dyrektywy 2014/24/WE. Należy wobec tego zauważyć, że w konkretnych przypadkach udzielenie zamówienia bez przetargu Bundesdruckerei np. na podstawie „tajności” lub „konieczności szczególnych środków bezpieczeństwa” (§ 117 pkt 3 GWB) może zostać zakwestionowane, gdyż zasadniczo także inne specjalistyczne podmioty (np. wytwórcy papierów wartościowych z innych krajów) są w stanie zapewnić odpowiednie środki bezpieczeństwa przy przekazywaniu informacji etc., a tym samym odpada podstawa zastosowania tego przepisu. Powyższy przykład unaocznia słabość podstawy prawnej, na której Niemcy próbują pozostawić swojemu wytwórcy narodowemu monopol na produkcję dokumentów identyfikacyjnych.

Ponadto należy wskazać, że z mocy § 185 ust. 1 zd. 1 GWB³² także do przedsiębiorstw będących w całości lub w części własnością państwa stosuje się przepisy części od I do III GWB. W konsekwencji do takich przedsiębiorstw nie stosuje się części czwartej GWB, która ma zasadnicze znaczenie dla przedmiotowych rozważań części czwartej.

Ponieważ zamawiający publiczny nie jest zobowiązany do używania środków konkurencyjnego przydzielania zamówień, możliwe jest udzielanie zamówienia Bundesdruckerei bez przeprowadzania przetargu. W tym kontekście należy wskazać na regulację § 146 zd. 1 GWB, zgodnie z którym przy udzielaniu zamówienia

³¹ wenn der öffentliche Auftraggeber verpflichtet ist, die Vergabe oder Durchführung nach anderen Vergabeverfahren vorzunehmen, die festgelegt sind durch

a) eine im Einklang mit den EU-Verträgen geschlossene internationale Übereinkunft oder Vereinbarung zwischen der Bundesrepublik Deutschland und einem oder mehreren Staaten, die nicht Vertragsparteien des Übereinkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum sind, oder ihren Untereinheiten über Liefer-, Bau- oder Dienstleistungen für ein von den Unterzeichnern gemeinsam zu verwirklichendes oder zu nutzendes Projekt,

b) eine internationale Übereinkunft oder Vereinbarung im Zusammenhang mit der Stationierung von Truppen, die Unternehmen betrifft, die ihren Sitz in der Bundesrepublik Deutschland oder einem Staat haben, der nicht Vertragspartei des Übereinkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum ist, oder

c) eine internationale Organisation oder

5. wenn der öffentliche Auftraggeber gemäß den Vergaberegeln einer internationalen Organisation oder internationalen Finanzierungseinrichtung einen öffentlichen Auftrag vergibt oder einen Wettbewerb ausrichtet und dieser öffentliche Auftrag oder Wettbewerb vollständig durch diese Organisation oder Einrichtung finanziert wird. Im Falle einer überwiegenden Kofinanzierung durch eine internationale Organisation oder eine internationale Finanzierungseinrichtung einigen sich die Parteien auf die anwendbaren Vergabeverfahren“.

³² § 185 (1): „1 Die Vorschriften des Ersten bis Dritten Teils dieses Gesetzes sind auch auf Unternehmen anzuwenden, die ganz oder teilweise im Eigentum der öffentlichen Hand stehen oder die von ihr verwaltet oder betrieben werden. 2 Die §§ 19, 20 und 31b Absatz 5 sind nicht anzuwenden auf öffentlich-rechtliche Gebühren oder Beiträge. 3 Die Vorschriften des Ersten bis Dritten Teils dieses Gesetzes sind nicht auf die Deutsche Bundesbank und die Kreditanstalt für Wiederaufbau anzuwenden“.



publicznego specyficznie obronnego lub związanego z bezpieczeństwem zamawiający publiczny ma do

dyspozycji według swojego wyboru postępowanie zamknięte i postępowanie z udziałem konkurencji³³.

3. Analiza szczegółowego prawodawstwa niemieckiego w kontekście uprawnień Bundesdruckerei do produkcji dokumentów specjalnych



3.1. Ustawa o dowodzie osobistym

Podstawą prawną w krajowym prawie niemieckim do wykonywania monopolu państwowego na produkcję dowodów tożsamości przez Bundesdruckerei jest § 4 ust. 3 ustawy o dowodzie osobistym (Personalausweisgesetz)³⁴, który najczęściej przywoływany był w doktrynie i orzecznictwie wraz z § 100 ust. 2 lit. d GWB w starym brzmieniu³⁵, a obecnie będzie to zależnie od sytuacji art. 116 ust. 1 pkt 6 GWB lub art. 117 GWB. Zgodnie z przepisem § 4 ust. 3 ustawy o dowodzie osobistym Federalne Ministerstwo Spraw Wewnętrznych określa wytwórcę dowodów osobistych, miejsce przydzielenia certyfikatu upoważniającego i operatora zamkniętej listy i publikuje jego nazwę w Monitorze Federalnym³⁶. Nie można w tym miejscu nie wspomnieć, że zgodnie z § 4 ust. 2 ustawy o dowodzie osobistym dowody osobiste są własnością Republiki Federalnej Niemiec. Potwierdzenie takiego stanu rzeczy znaleźć można także w orzecznictwie, przykładowo w postanowieniu Oberlandes-

gericht (Wyższego Sądu Krajowego) w Düsseldorf³⁷, w którym wskazano m.in., że względy istotnego interesu bezpieczeństwa państwa w postaci zamiaru wytwarzania dowodów tożsamości w nowo budowanym budynku są wystarczającym uzasadnieniem dla objęcia związanego z jego budową zlecenia klauzulą poufności. Na podstawie zaś ogólnoeuropejskiego obwieszenia niemieckiego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z 4 kwietnia 2009 r. zlecenie na dostarczenie usług i dostawę do produkcji, personalizacji i dostawy zwrotnej elektronicznych dowodów osobistych dla Republiki Federalnej Niemiec podpadało pod § 100 ust. 2 lit. d GWB w starym brzmieniu. Dlatego zlecenie, zgodnie z paragrafami 97 i n. GWB, zostało przydzielone Bundesdruckerei GmbH z pominięciem postępowania konkurencyjnego³⁸.

Ponadto, jak można przeczytać w wyroku OLG München z 19.06.2008³⁹, „Republika Federalna Niemiec zleciła Bundesdruckerei na wyłączność produkcję dowodów osobistych, paszportów i praw jazdy”⁴⁰. Sprawa dotyczyła wprowadzenia przez nazwę Bundesdruckerei

³⁴ Gesetz über Personalausweise und den elektronischen Identitätsnachweis (Personalausweisgesetz - PAuswG)[1] [2] Vom 18. Juni 2009 (BGBl. I S. 1346) FNA 210-6 Zuletzt geändert durch Art. 1 G zur Änd. des PersonalausweisG zur Einführung eines Ersatz-Personalausweises und zur Änd. des PassG vom 20. 6. 2015 (BGBl. I S. 970).

³⁵ § 100 (2): „Dieser Teil gilt nicht für Arbeitsverträge und für Aufträge: d)

aa) die in Übereinstimmung mit den Rechts- und Verwaltungsvorschriften in der Bundesrepublik Deutschland für geheim erklärt werden,

bb) deren Ausführung nach diesen Vorschriften besondere Sicherheitsmaßnahmen erfordert,

cc) bei denen es ein Einsatz der Streitkräfte oder die Umsetzung von Maßnahmen der Terrorismusbekämpfung oder wesentliche Sicherheitsinteressen bei der Beschaffung von Informationstechnik oder Telekommunikationsanlagen gebieten oder

dd) bei denen der Schutz sonstiger wesentlicher Interessen der Sicherheit des Staates es gebietet“.

³⁶ § 4:

„(1) Niemand darf mehr als einen auf seine Person ausgestellten gültigen Ausweis der Bundesrepublik Deutschland besitzen. (2) Ausweise sind Eigentum der Bundesrepublik Deutschland.

(3) Das Bundesministerium des Innern bestimmt den Ausweishersteller, die Vergabestelle für Berechtigungszertifikate und den Sperrlistenbetreiber und macht deren Namen im Bundesanzeiger bekannt“.

³⁷ OLG Düsseldorf, Beschl. v. 8. 6. 2011 – VII-Verg 49/11, NZBau 2011, 501: „Die Ag. ist eine GmbH, deren Alleingesellschafterin die Bundesrepublik Deutschland ist. **Das Bundesministerium des Inneren übertrug der Ag. gem. § 4 Absatz III Personalausweisgesetz die Herstellung des Personalausweises, nachdem die Bundesrepublik Deutschland die beabsichtigte Vergabe, gestützt auf § 100 Absatz II lit. d GWB ohne vorheriges geregeltes Vergabeverfahren, im EU-Amtsblatt vom 4. 4. 2009 bekannt gegeben hatte“.**

³⁸ Postanowienie OLG Düsseldorf z dnia 8. 6. 2011 – VII-Verg 49/11, NZBau 2011, 501: „In dem Vergabebericht hieß es dazu: Der Auftrag unterfällt der Geheimhaltung. Der Schutz sonstiger wesentlicher Interessen der Sicherheit des Staates gebietet dies. In den neu herzustellenden Gebäuden (...) wird künftig der neue Personalausweis hergestellt. Ausweislich der europaweiten Bekanntmachung des Bundesministeriums des Inneren vom 4. 4. 2009 unterfällt der Auftrag zur Beschaffung von Leistungen und Lieferungen zur Herstellung, Personalisierung und Auslieferung des elektronischen Personalausweises für die Bundesrepublik Deutschland dem Anwendungsbereich des § 100 Absatz II lit. d GWB. Daher wurde der Auftrag an die B-GmbH nicht im Rahmen eines wettbewerblichen Verfahrens gem. §§ GWB § 97 ff. GWB vergeben“.

³⁹ OLG München, Urteil vom 19.06.2008 - 29 U 5133/03, BeckRS 2010, 09548.

⁴⁰ „Die Bundesrepublik Deutschland hat die Beklagte zu 2) exklusiv mit der Herstellung von Personalausweisen, Reisepässen und Führerscheinen beauftragt“.



w błąd⁴¹, w tamtym czasie bowiem Republika Federalna Niemiec nie posiadała nawet większościowego udziału w spółce.

Na marginesie należy zauważyć, że § 4 ust. 3 ustawy o dowodzie osobistym może być uznany za niezgodny z prawem unijnym, w szczególności z art. 15 ust. 2 dyrektywy 2014/24/UE, w zakresie w jakim nie zachowuje proporcjonalności w ograniczeniu konkurencji.



3.2. Ustawa o paszporcie

Niemiecka ustawa o paszporcie – Paßgesetz (PaßG) – z 19 kwietnia 1986 (BGBl. I S. 537) nie odnosi się wprost do Bundesdruckerei GmbH, posługując się ogólnym sformułowaniem „wytwórca paszportu”.

Ustawa PaßG szczegółowo określa jednak formę i postępowanie w przedmiocie przekazania i sprawdzenia gromadzonych danych paszportowych przez urząd paszportowy do wytwórcy paszportu (§ 6a PaßG). W szczególności § 6a ust. 3 PaßG zawiera delegację dla rządu związkowego (Bundesregierung) do wydania rozporządzenia Tw przedmiocie postępowania i technicznych wymagań dla sporządzenia i zabezpieczenia jakości zdjęcia, odcisków palców etc., tudzież formy i szczegółów postępowania dotyczącego przekazania wszystkich danych paszportowych wytwórcy paszportu (Verordnung zur Erfassung und Qualitätssicherung des Lichtbildes und der Fingerabdrücke in den Passbehörden und der Übermittlung der Passantragsdaten an den Passhersteller (Passdatenerfassungs- und Übermittlungsverordnung – PassDEÜV)) z dnia 9 października 2007 r. (BGBl. I S. 2312).

Także to rozporządzenie operuje pojęciem wytwórcy paszportu, przewidując jednak szereg obowiązków technicznych, które taki podmiot musi spełnić, poczynając od obowiązku certyfikacji komponentów systemu zgodnie z technicznymi dyrektywami Federalnego Urzędu ds. Bezpieczeństwa i Technik Informatycznych (Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik), po obowiązek przekazywania statystyk jakości Ministerstwu Spraw Wewnętrznych (Bundesministerium des Innern)⁴². W tych wytycznych użyto także ogólnego określenia Passhersteller, którym jest – zgodnie z wyjaśnieniem skrótów na stronie 67 – producent państwowych dokumentów osobistych, np. paszportów (Produzent hoheitsstaatlicher Personaldokumente, z.B. Reisepässe). Przy czym warto zauważyć, że na poprzedniej stronie 66, w wyjaśnieniu pojęcia LA8Passport wskazano, że jest to zestaw znaków dający się obsługiwać przez system produkcyjny Bundesdruckerei GmbH, podzbiór zestawu znaków Unicode (Durch das Produktionssystem der

Bundesdruckerei GmbH bedienbarer Zeichensatz, Untermenge des ->Unicode-Zeichensatzes).

Wydaje się więc, że o ile z założenia system był i jest konstruowany pod Bundesdruckerei GmbH, o tyle nie ma normy przyznającej kompetencję do produkcji paszportów na wyłączność Bundesdruckerei GmbH. W związku z tym podstawy udzielenia zamówienia bez przetargu dla Bundesdruckerei GmbH na produkcję paszportów, a obecnie paszportów elektronicznych nowej generacji „ePass 3.0” należy upatrywać w przepisach art. 15–17 dyrektywy 2014/24 i art. 117 pkt 1, 2 lub 3 GWB (art. 116 GWB wymagałby istnienia podstawy prawnej w prawie krajowym). Przy czym wydaje się, że art. 117 GWB, o czym była już mowa, stanowi bardzo słabą podstawę wyłączenia w tym przypadku, w szczególności po dalszym zmięczeniu regulacji unijnej i zastąpieniu normy art. 14 dyrektywy 2004/18/WE przez art. 15–17 dyrektywy 2014/24. Wobec tego przy produkcji paszportów urząd niemiecki będzie musiał w pewnym sensie „odgrywać przedstawienie”, że ogłasza zamówienie, żeby jednak później spróbować na podstawie art. 117 GWB przyznać je Bundesdruckerei. Należy wskazać, że w 2015 r., czyli jeszcze pod rządami poprzedniej dyrektywy i w poprzednim brzmieniu ustawy GWB, zadanie to było prostsze.

Jednocześnie jednak poza ustawą federalną PaßG istnieje szereg aktów prawnych funkcjonujących na płaszczyźnie landów – krajów związkowych (Bundesländer). W aktach tych pojawia się już wprost sformułowanie „Bundesdruckerei”.

Dla przykładu w Nadrenii Północnej Westfalii, Tw akcie Ausführungsanweisung zum Paßgesetz (AA PaßG) RdErl. d. Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen z dnia 13 kwietnia 2010 – 13 – 38.02.03 – (MBL NRW. S. 322), w punkcie 2.2. występuje wskazanie Bundesdruckerei, wprawdzie w normie czysto technicznej: „2 Zu Nummer 6.2.1.3 PassVwV Neuausstellung bei bereits vergebener Seriennummer (...). Ist der Antrag nicht mehr brauchbar, ist ein neuer Antrag mit neuer Seriennummer auszufüllen und diesem der alte Antrag mit Lichtbild und Unterschrift beizufügen. In diesem Fall überträgt die **Bundesdruckerei** Lichtbild und Unterschrift auf den neuen Antrag. (...)” (Jeżeli wniosek nie nadaje się do ponownego wykorzystania, należy wypełnić nowy wniosek z nowym numerem seryjnym i dołączyć do niego stary wniosek ze zdjęciem i podpisem. W takim wypadku **Bundesdruckerei** przynosi zdjęcie i podpis na nowy wniosek.). Można więc przyjąć, że *implicite* Bundesdruckerei traktowana jest jako jednostka drukująca paszporty.

Powyższy przepis odnosi się do punktu 6.2.1.3 PassVwV (Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Durchführung

⁴¹ Zob. Orzeczenie BGH z 29. 3. 2007 - I ZR 122/04 (OLG München) Bundesdruckerei.

⁴² Technische Richtlinie zur Produktionsdatenerfassung, -qualitätsprüfung und -übermittlung für Pässe Datenaustauschformat für die Übermittlung von Daten für elektronische Pässe BSI TR-03104 Annex 3 (XPass-Datenmodell) Version 2.1.5.



des Passgesetzes (Passverwaltungsvorschrift – PassVwV) vom 17. Dezember 2009 (GMBI S. 1686)) – ogólne administracyjne przepisy wykonawcze do ustawy o paszporcie z dnia 17 grudnia 2009 r. wydane na podstawie art. 84 ust. 2 i 86 zd. 1 Niemieckiej Ustawy Zasadniczej (Grundgesetz).

Tymczasem zgodnie z punktem 6.3.2.3 PassVwV przewidziane zostało, że szczegóły postępowania reklamacyjnego pomiędzy wytwórcą paszportu a Republiką Federalną Niemiec zostaną uzgodnione umownie⁴³. Jednocześnie z uzasadnienia do rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie o pobycie druk 264/11⁴⁴ wynika, że prawodawca niemiecki ma na myśli tylko Bundesdruckerei⁴⁵.



3.3. Przepisy administracyjne dotyczące prawa jazdy

Posiadanie przez Bundesdruckerei monopolu na produkcję prawa jazdy wynika z przepisów administracyjnych dotyczących prawa jazdy z 22 grudnia 1998 r.⁴⁶, wydanych na podstawie § 6 ust. 1 nr 1 lit. v oraz § 63 ust. 2 niemieckiej ustawy o ruchu drogowym (Straßenverkehrsgesetz). Zgodnie z § 6 ust. 1 nr 1 lit. v niemieckiej ustawy o ruchu drogowym: „Federalne Ministerstwo

Transportu i Infrastruktury Cyfrowej zostaje upoważnione do wydania za zgodą Bundesratu rozporządzenia o: 1. Dopuszczeniu osób do ruchu drogowego, w szczególności zaś o: (...) v. produkcji, dostawie, projektowaniu wzorca prawa jazdy i jego egzemplarzy, a także do określenia, kto przeprowadzi produkcję i dostawę, zgodnie § 2 ust. 1 zd. 3⁴⁷.

Z mocy pkt 1 zd. 1 Führerschein-Verwaltungsvorschrift (przepisów administracyjnych o prawie jazdy), postanowienia umowy ramowej międzynarodowej dla zamówienia i dostawy praw jazdy stanowią załącznik nr 1⁴⁸. Załącznik 1 w skróconej formie⁴⁹ stanowi w pkt 1 zd. 2, że produkcja praw jazdy odbywa się na podstawie materiałów do produkcji kart prawa jazdy, stosownie do załączonego dowodu zamówienia, przesłanych przez urzędy ds. pozwolenia na jazdę na ich koszt do Bundesdruckerei GmbH.



3.4. Dokumenty tytułu pobytu

Bundesdruckerei GmbH zajmuje się także produkcją dokumentów tytułu pobytu (rezydencji)⁵⁰, przy czym nie udało się ustalić podstawy prawnej dla ewentualnej wyłączności tego podmiotu dla takiego zamówienia.

⁴³ „Die von dem Passhersteller ausgefertigten Pässe sind auf Richtigkeit und Vollständigkeit der Eintragungen zu überprüfen. Bei fehlerhaften Pässen ist der Antrag (ggf. mit Datenänderungen bei Fehlern der Passbehörde) erneut an den Passhersteller zu senden. Die Einzelheiten des Reklamationsverfahrens werden vertraglich zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Passhersteller vereinbart”.

⁴⁴ Sechste Verordnung zur Änderung der Aufenthaltsverordnung Drucksache 264/11, dostępne: http://www.umwelt-online.de/cgi-bin/parser/Drucksachen/drucknews.cgi?texte=0264_2D11&marker=Reklamationsverfahren

⁴⁵ „Mit Einführung des elektronischen Aufenthaltstitels übernehmen die Ausländerbehörden des Weiteren zusätzlich Aufgaben im Bereich der Qualitätssicherung. Die Bundesdruckerei übermittelt die gemäß Antragsdatensatz produzierten elektronischen Aufenthaltstitel an die Ausländerbehörde. Dort findet eine Prüfung auf Vollständigkeit sowie eine Sichtkontrolle statt. Die Angaben auf dem Kartenkörper werden auf Richtigkeit überprüft. Bevor der elektronische Aufenthaltstitel an den Ausländer ausgegeben wird, muss sich die Ausländerbehörde ferner von der ordnungsgemäßen Funktionsbereitschaft des Chips überzeugen. Dazu müssen alle Daten aus dem Chip ausgelesen und kontrolliert werden. Sofern das Dokument fehlerhaft ist, ist es Aufgabe der Ausländerbehörde, ein Reklamationsverfahren einzuleiten und das fehlerhafte Dokument zur Prüfung an den Produzenten zu versenden. (...) Die Ausländerbehörden müssen ferner bei technischen Defekten des Speicher- und Verarbeitungsmediums tätig werden, den Prüfungs- und Reklamationsprozess mit der Bundesdruckerei betreiben und gegebenenfalls die beantragte Neuausstellung in die Wege leiten”.

dostępnne: http://www.umwelt-online.de/cgi-bin/parser/Drucksachen/drucknews.cgi?texte=0264_2D11&marker=Reklamationsverfahren

⁴⁶ Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Durchführung der Bestimmungen der Fahrerlaubnis-Verordnung (FeV) über den Führerschein und über die Datenübermittlung an das Zentrale Fahrerlaubnisregister (Führerschein-Verwaltungsvorschrift - FS VwV) Vom 22. Dezember 1998 (BAnz. S. 17900) Zuletzt geändert durch Art. 1 Zweite ÄndVwV vom 3. 6. 2015 (BAnz AT 12.06.2015 B4).

⁴⁷ § 6 (1): „Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur wird ermächtigt, Rechtsverordnungen mit Zustimmung des Bundesrates zu erlassen über 1. die Zulassung von Personen zum Straßenverkehr, insbesondere über (...) die Herstellung, Lieferung und Gestaltung des Musters des Führerscheins und dessen Ausfertigung sowie **die Bestimmung, wer die Herstellung und Lieferung durchführt**, nach § 2 Abs. 1 Satz 3”.

⁴⁸ 1. Rahmenvertrag

„Die für die Bestellung und Lieferung der Führerscheine maßgeblichen Vereinbarungen des Rahmenvertrages sind in Anlage 1 aufgeführt”.

⁴⁹ Anlage 1: „[1] Wesentliche Vereinbarungen des Rahmenvertrages zwischen dem Kraftfahrt-Bundesamt und der Bundesdruckerei GmbH zur Herstellung und Personalisierung von Kartenführerscheinen und deren Lieferung an die Fahrerlaubnisbehörden vom 2. Oktober 2008 – Kurzdarstellung – 1. Auftragserteilung

Auftraggeber der Leistungen sind die Fahrerlaubnisbehörden. Die Herstellung der Führerscheine erfolgt anhand der von den Fahrerlaubnisbehörden auf ihre Kosten an die Bundesdruckerei GmbH übersandten Vorlagen zur Herstellung eines Kartenführerscheins nach Maßgabe des beizufügenden Bestellscheines. Die Vorlagen sind ausschließlich von der Bundesdruckerei zu beziehen”.

⁵⁰ Por. Hans-Hermann Schild, Hofmann, Ausländerrecht, 2. Auflage 2016, komentarz do § 78 AufenthG, Rn. 71-72. Zob. także orzecznictwo: VG Aachen, Beschl. v. 10.11.2014, 8 L 653/14; VG Aachen, Beschl. v. 24.10.2014, 4 L 573/14.



W związku z tym w rachubę wchodzi podstawa z art. 117 GWB. Jednocześnie należy wskazać, że w komentarzu do § 78 ustawy o pobycie, działalności zarobkowej i integracji cudzoziemców na terenie federacji (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz – AufenthG))⁵¹ wskazana jest procedura współpracy pomiędzy władzą administracyjną i Bundesdruckerei w przedmiocie zamówienia u Bundesdruckerei tytułów pobytu i elektronicznych tytułów pobytu⁵². Autor komentarza nie wyjaśnia jednak, na jakiej podstawie jest to Bundesdruckerei. Jako podstawa udzielania Bundesdruckerei zamówień w tym przypadku jawią się więc przepisy ustawy GWB dotyczące bezpieczeństwa (art. 117 GWB) w związku z przepisami dyrektywy 2014/24/WE.



3.5. Banderole akcyzowe

Bundesdruckerei GmbH zostało wskazane także jako producent banderoli akcyzowych w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy o podatku akcyzowym od wyrobów tytoniowych⁵³. Zgodnie z § 3 pkt 1. Rozporządzenia: „Banderole akcyzy produkowane są przez Bundesdruckerei, o ile zadanie to nie zostanie powierzone Głównemu Urzędowi Ceł w Bielefeld lub innej drukarni”.

⁵¹ Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz – AufenthG) w brzmieniu z obwieszczenia z dnia 25 lutego 2008 (BGBl. I S. 162), ostatni raz znowelizowana przez art. 1 Gesetz zur erleichterten Ausweisung von straffälligen Ausländern und zum erweiterten Ausschluss der Flüchtlingsanerkennung bei straffälligen Asylbewerbern z dnia 11. 3. 2016 (BGBl. I S. 394).

⁵² „5. Wann ist der eAT erteilt? Randnummer 71 Zur Verlängerung des Aufenthaltstitels bedarf es einer Neuausstellung. Hierbei, wie bei der ersten Erteilung im Inland, muss von der Verwaltungsbehörde die Karte bei der Bundesdruckerei bestellt werden. Ausstellungsdatum ist das Datum, an dem der eAT bei der Bundesdruckerei beauftragt wird. Dazu werden die Fingerabdrücke, die notwendige Unterschrift geleistet. Auch werden die Nummer des neuen Titels und die Daten der Gültigkeit erfasst. Dies ist dem Antragsteller auf einem Schreiben zu bestätigen, denn eine unmittelbare Aushändigung ist wegen des Bearbeitungsvorgangs bei der Bundesdruckerei nicht möglich. Die Aushändigung des eAT erfolgt erst mehrere Wochen später. Mit der Beauftragung an die Bundesdruckerei ist die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis erfolgt. Randnummer 72 Denn die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis ist nicht schriftformgebunden. Die Verwaltungsakte im Ausländerrecht, die der Schriftform bedürfen, sind abschließend in § 77 geregelt. Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis findet sich dort nicht. Der § 78, wonach unter anderem Aufenthaltserlaubnisse in der Form eines elektronischen Aufenthaltstitels ausgegeben werden, regelt kein Schriftformerfordernis für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis. Sie regelt lediglich die Form des Nachweises eines bereits erteilten Aufenthaltstitels. Dass der Gesetzgeber die Form der Plastikkarte als qualifiziertes Formerfordernis für die Erteilung eines Aufenthaltstitels vorgesehen hat, ergibt sich auch nicht aus der Gesetzesbegründung. Vielmehr werden demnach Aufenthaltstitel – dh also bereits erteilte Titel – als Plastikkarte „ausgegeben“, dh es geht um die Verkörperung der getroffenen Entscheidung. Nach Erstellung des eAT durch die Bundesdruckerei hat der Ausländer einen Herausgabeanspruch auf die *Plastikkarte*“. Hans-Hermann Schild, Hofmann, Ausländerrecht, 2. Auflage 2016, kommentar zu § 78 AufenthG, Rn. 71-72.

⁵³ Verordnung zur Durchführung des Tabaksteuergesetzes, a dokładniej Tabaksteuerverordnung z dnia 5 października 2009 r. (BGBl. I S. 3262, 3263), ostatnio zmienione przez art. 9 ust. 5 ustawy z 3. grudnia 2015 r. (BGBl. I S. 2178), http://www.gesetze-im-internet.de/tabstv_2010/BJNR326300009.html



Status prawny dokumentów publicznych w Republice Francuskiej

POJĘCIE DOKUMENTU PUBLICZNEGO (DOKUMENTÓW IDENTYFIKACYJNYCH I WSZELKICH DOKUMENTÓW ZABEZPIECZONYCH NIOSĄCYCH TREŚĆ O CHARAKTERZE PUBLICZNOPRAWNYM)

1. Tytuł zabezpieczony

Prawo francuskie definiuje pojęcie tytułu zabezpieczonego (*titre sécurisé*) w dekreście nr 2007-240 z dnia 22 lutego 2007 r. o utworzeniu Narodowej Agencji Tytułów Zabezpieczonych. Agencja jest jednostką wewnętrzną ministerstwa spraw wewnętrznych, której celem jest realizacja potrzeb państwa w przedmiocie tytułów zabezpieczonych. Tytuł zabezpieczony został zdefiniowany jako „dokument wydawany przez państwo, będący przedmiotem zabezpieczonej procedury wytwarzania i kontroli”. Artykuł 2 ww. dekretu przewiduje również ustalenie listy tytułów zabezpieczonych w drodze odrębnego dekretu, obejmującej „w szczególności tytuły (dokumenty) tożsamości i podróży, tytuły (dokumenty) pobytu, wize oraz dokumenty rejestracyjne pojazdów”. Ponadto, artykuł 2 ww. dekretu stanowi, że „do zadań Agencji należy w szczególności:

1. Ustalanie norm technicznych i odnośnych mechanizmów, kontrola i ocena ich zastosowania, uczestnictwo w ich rozwoju i dbałość o ich interoperacyjność;
2. Weryfikacja, a w razie potrzeby zapewnienie lub zlecenie zapewnienia rozwoju, konserwacji i ewolucji systemów i sieci informatycznych, które umożliwiają zarządzanie zabezpieczonymi tytułami i przekazywanie odnośnych danych;
3. Zakup zabezpieczonych dokumentów na rzecz administracji państwa;
4. Zakup i udostępnianie zainteresowanym organom administracji sprzętu i wyposażenia niezbędnego do zarządzania i do kontroli autentyczności i ważności zabezpieczonych dokumentów, a także zapewnienie jego konserwacji;
5. Wdrażanie działań informacyjnych i komunikacyjnych w obszarze swojej działalności;

6. Promowanie krajowych technologii, systemów i specjalistycznej wiedzy w dziedzinie zabezpieczonych dokumentów”.

W wykonaniu artykułu 2 dekretu o utworzeniu Narodowej Agencji Tytułów Zabezpieczonych oraz innych aktów prawnych wydany został dekret nr 2007-255 z dnia 27 lutego 2007 r. ustalający listę dokumentów należących do właściwości Narodowej Agencji Tytułów Zabezpieczonych. Dekret ten podlegał kilkakrotnie modyfikacjom polegającym na poszerzeniu listy dokumentów. W obecnym stanie prawnym zamknięty katalog dokumentów przewidziany w artykule 1 dekretu obejmuje:

1. Elektroniczny narodowy dowód (kartę) tożsamości;
2. Paszport elektroniczny;
3. Paszport biometryczny;
4. Elektroniczny dokument (tytuł) pobytu;
5. Wizę biometryczną;
6. Elektroniczny dokument rejestracyjny pojazdu;
7. Formularz, na którym umieszcza się wizę wydaną przez władze francuskie posiadaczom dokumentów podróży nieuznawanych przez Francję;
8. Tytuł podróży wydawany uchodźcom i bezpaństwowcom posiadającym kartę rezydenta lub kartę pobytu;
9. Legitymację (kartę) służbową funkcjonariuszy państwa;
10. Patent uprawniający do kierowania łodziami i jachtami motorowymi;
11. Prawo jazdy;
12. Narodowy dowód (kartę) tożsamości;
13. Dokument (tytuł) tożsamości i podróży;
14. Dokument (kartę) pracownika przygranicznego.

Zakres pojęcia „tytuł zabezpieczony” w rozumieniu ww. dekretu obejmuje tym samym zarówno dokumenty typowo identyfikacyjne, jak i inne dokumenty wydawa-

ne przez władzę państwową, tj. publiczną, niosące treść o charakterze publicznoprawnym. Ponadto, w aktach prawnych regulujących działalność narodowego wytwórcy dokumentów, tj. Imprimerie Nationale S.A, określone zostały dokumenty uznane za tajne (*documents secrets*) oraz dokumenty, których wytwarzaniu powinny towarzyszyć szczególne środki bezpieczeństwa (*mesures spécifiques de sécurité*), które to dokumenty objęte są monopolem państwowym (*titres régaliens*). Zgodnie z artykułem 2 dekretu nr 2007-240 Narodowa Agencja Ty-

tułów Zabezpieczonych nie zajmuje się rozpatrywaniem wniosków ani wydawaniem dokumentów. W rezultacie, w zakresie zastrzeżonym odrębną ustawą i właściwymi dekretemi, wyłącznym wytwórcą danych dokumentów jest Drukarnia Narodowa, co czyni spółkę Imprimerie Nationale S.A. jednym z głównych partnerów Agencji. Status prawny oraz charakterystyka tych dokumentów będzie przedmiotem omówienia w dalszej części opracowania poświęconej wyłącznym uprawnieniom narodowego wytwórcy.

2. Narodowy wytwórca dokumentów: Imprimerie Nationale

2.1. Status prawny

Na mocy ustawy nr 93-1419 z dnia 31 grudnia 1993 r. o Drukarni Narodowej narodowym wytwórcą dokumentów w Republice Francuskiej jest spółka Imprimerie Nationale. Pozostająca wcześniej w gestii centralnej dyrekcji ministra właściwego do spraw budżetu, od 1 stycznia 1994 roku Imprimerie Nationale została przekształcona w spółkę akcyjną (*société anonyme*). Na mocy artykułu 1 ustawy oraz dekretu przyjętego w jej wykonaniu wyłącznym właścicielem Imprimerie Nationale pozostaje, w sposób pośredni lub bezpośredni, państwo francuskie. Do spółki stosuje się postanowienia kodeksu handlowego oraz dekretu z mocą ustawy nr 2014-948 z dnia 20 sierpnia 2014 r. w sprawie zarządzania i operacji dotyczących kapitału spółek z udziałem skarbu państwa.

Od 2004 roku uprawnienia państwa francuskiego wynikające z akcjonariatu są wykonywane za pośrednictwem Agencji Udziałów Państwa (Agence des Participations de l'Etat). Agencja podlega ministrowi właściwemu do spraw ekonomii, przemysłu i cyfryzacji oraz ministrowi właściwemu do spraw finansów i rachunków publicznych. Portfel Agencji obejmuje 77 podmiotów o różnicowanej strukturze prawnej (przedsiębiorstwa i jednostki publiczne, spółki prawa prywatnego), kapitałowej (większościowy bądź mniejszościowy udział państwa) oraz zakresie działalności gospodarczej.

2.2. Struktura i stan spółki

Do momentu przekształcenia w spółkę prawa prywatnego Drukarnia Narodowa była jednostką finansowaną w ramach budżetu państwa. Ustawowe ograniczenie monopolu państwowego w połączeniu ze zmianą formy prawnej i misji Drukarni doprowadziły do pojawienia się poważnych strat w roku 1997 i wszczęcia przewidzianych procedur ostrzegawczych. W roku 2003 Francja wystąpiła do Komisji Europejskiej z wnioskiem o zgodę na udzielenie pomocy publicznej spółce. Zgody udzielo-

no w roku kolejnym pod warunkiem przyjęcia planu restrukturyzacyjnego, zaakceptowanego następnie przez zarząd spółki oraz ostatecznie Komisję Europejską w roku 2005. Obok wysokiego dokapitalizowania spółki (koszt planu naprawczego został wyceniony na 233 miliony euro, pomoc państwa zaś wyniosła 197 milionów euro) oraz znacznej redukcji zatrudnienia (od 1740 pracowników w roku 2002, przez blisko 1200 pracowników w roku 2004, do nieco ponad 500 w roku 2009, wreszcie prawie 600 pracowników w roku 2014), plan zakładał ograniczenie profilu działalności Drukarni (w tym zbycie fabryk i innych nieruchomości), a także jej reorganizację, polegającą na oddzieleniu jednostek wykonujących zadania zagwarantowane ustawowo od działalności konkurencyjnej w celu uniknięcia niezgodnego z prawem konkurencji subwencjonowania tej ostatniej, a także w celu uzyskania przejrzystości rachunkowej.

W rezultacie w ramach Groupe Imprimerie Nationale wydzielono spółkę matkę Imprimerie Nationale S.A., realizującą monopol państwowy, oraz dwie spółki córki: Imprimerie Nationale Continu et Service SAS, działającą na rynku konkurencyjnym (będącą z kolei spółką matką i wyłącznym akcjonariuszem Chronoservices SAS), oraz Imprimerie Nationale Participations SA, skupiającą akcje i udziały Drukarni Narodowej w kilku innych spółkach. W wyniku powyższych przekształceń zmianie uległa struktura przychodu Drukarni Narodowej: w roku 2013 działalność w dziedzinie tytułów zabezpieczonych oraz usług stanowiła 77% przychodu, podczas gdy działalność drukarska 23% (w roku 2009 stosunek ten wynosił odpowiednio 65% do 35%). Przychód Imprimerie Nationale w roku 2014 wyniósł 202,4 miliona euro.

2.3. Uprawnienia wyłączne Imprimerie Nationale

Na mocy artykułu 2 ustawy o Drukarni Narodowej Imprimerie Nationale S.A jest „wyłącznie uprawniona do wytwarzania dokumentów uznanych za tajne oraz dokumentów, których wytwarzaniu powinny towarzyszyć



szczególne środki bezpieczeństwa, w szczególności dowodów (tytułów) tożsamości, paszportów, wiz i innych dokumentów administracyjnych i dokumentów stanu cywilnego posiadających szczególne elementy zabezpieczające przed fałszowaniem bądź podrobieniem”. Artykuł 6 ustawy stanowi, że sposób jej wykonania określi dekret Rady Stanu.

Na podstawie artykułów 2 i 6 ustawy oraz decyzji Komisji Europejskiej nr C (2005) 2716 z 20 lipca 2005 w przedmiocie pomocy przy restrukturyzacji Imprimerie Nationale został wydany dekret nr 2006-1436 z dnia 24 listopada 2006 r. przyjęty w wykonaniu art. 2 ustawy nr 93-1419 z dnia 31 grudnia 1993 r. w sprawie Drukarni Narodowej. W artykule 1 pkt. I dekret stanowi, że „oprócz dokumentów uznanych za tajne przez właściwego ministra” (dekret doprecyzowuje tym samym kategorię ustawową wskazując na podmiot, od którego zależy nadanie odpowiedniej klauzuli), Imprimerie Nationale jest „wyłącznie uprawniona do wytwarzania następujących dokumentów:

1. Narodowych dowodów (kart) tożsamości, tymczasowych dokumentów tożsamości oraz dokumentów tożsamości marynarzy;
2. Certyfikatów obywatelstwa i poświadczeń obywatelstwa;
3. Dokumentów podróży wydawanych przez państwo: paszportów, paszportów dyplomatycznych, paszportów służbowych, paszportów tymczasowych wydawanych w trybie pilnym i przepustek (*laissez-passer*);
4. Tytułów i dokumentów tożsamości, pobytu lub podróży, wydawanych przez państwo cudzoziemcom: pozwoleń na pobyt, tymczasowych zezwoleń na pracę, dokumentów wydawanych osobom ubiegającym się o azyl, uchodźcom lub bezpaństwowcom, winiet Schengen i formularzy zaświadczających o przyjęciu”.

W artykule 1 pkt. II dekret stanowi, że do dokumentów, do których realizacji uprawniona jest wyłącznie Imprimerie Nationale, należą również „dokumenty administracyjne, których wytwarzaniu powinny towarzyszyć szczególne środki bezpieczeństwa (zdefiniowane w pkt. III) i które należą do jednej z następujących kategorii:

1. Dokumentów stanu cywilnego lub dotyczących obywatelskiego paktu solidarności;
2. Dyplomów, certyfikatów, zaświadczeń i patentów krajowych wydawanych przez państwo;
3. Kart, tytułów (dowodów) i pozwoleń zaświadczających o otrzymaniu przez daną osobę decyzji państwa

przyznającej prawa lub zezwalającej na wykonywanie określonej działalności;

4. Kart umożliwiających identyfikację funkcjonariuszy publicznych;
5. Dokumentów rejestracyjnych pojazdów;
6. Środków płatniczych używanych przez państwo”.

W artykule 1 pkt. III dekret doprecyzowuje, że „za szczególne środki bezpieczeństwa w rozumieniu punktu II niniejszego artykułu uznaje się centralizację czynności związanych z wykonaniem dokumentów w pomieszczeniach o kontrolowanym dostępie, zabezpieczonych przed włamaniem, a także stosowanie w trakcie wytwarzania dokumentów procesów technicznych, które mają zapobiegać podrabianiu i fałszowaniu dokumentów, np. wydruk na specjalnym papierze lub innych nośnikach, stosowanie grafiki, technik druku, łączenia, powlekania, pokrywania folią, specjalnej obróbki, umieszczania w dokumentach elementów wizualnie odmiennych, np. hologramów, numerowanie dokumentów lub stron poprzez wydruk, perforację, wytłaczanie, grawerowanie, umieszczanie mikroprocesorów lub innych rozwiązań elektronicznych, które gwarantują nienaruszalność informacji, a także dodawanie danych do dokumentów w ramach procesu produkcyjnego”. W artykule 1 pkt. 4 dekret wprowadza obowiązek wydania na wniosek właściwego ministra, dla każdego ministerstwa, dekretów ustalających listy dokumentów wymienionych w punkcie II. Artykuł 2 dekretu zawiera katalog ministrów właściwych w rozumieniu artykułu 1 pkt. 4.



2.4. Zamawianie i produkcja dokumentów – przepisy szczególne

W wykonaniu dekretu nr 2006-1436 od roku 2010 zostało wydanych kilkanaście dekretów wraz z dekretami modyfikującymi, zawierających listy dokumentów objętych monopolem Imprimerie Nationale. Dekrety te, wydawane zbiorczo dla dwóch lub większej liczby ministerstw, określają szczegółowy wykaz dokumentów, których produkcji winny towarzyszyć szczególne środki bezpieczeństwa i które w związku z obowiązującym stanem prawnym mogą być wytwarzane wyłącznie przez Imprimerie Nationale. Tytułem przykładu, w zakresie właściwości ministerstwa sprawiedliwości, monopol Drukarni Narodowej obejmuje legitymacje służbowe (*cartes d'identité professionnelle*) danych kategorii sędziów, urzędników wymiaru sprawiedliwości oraz funkcjonariuszy służb sądowych. Wymogi względem wzoru oraz cech charakterystycznych i zabezpieczenia dokumentów zostały zawarte w aneksach do odpowiednich okólników wydanych przez dyrekcję służb sądowych



i obejmują one m.in.: papier zabezpieczony identyczny do stosowanego przy certyfikatach obywatelstwa oraz poświadzeniach wpisu do rejestru obywatelskiego pakietu solidarności, tło giloszowane, mikrodruk, personalizację dokumentu (w szczególności numeryzację zdjęcia oraz podpisu).

Ponadto, wskazanie Drukarni Narodowej jako podmiotu właściwego występuje również w przepisach reglamentacyjnych (szczegółowych) innych aktów prawnych rangi ustawowej bądź niższej, tzn. w regulacjach odrębnych od wskazanej powyżej delegacji dekretovej. Przykładowo, kodeks bezpieczeństwa wewnętrznego w artykule D511-4 ustanawia monopol Imprimerie Nationale w przedmiocie wytwarzania legitymacji funkcjonariuszy policji municypalnej. Jeśli chodzi o specyficzne wymogi dotyczące wzorów, cech charakterystycznych, sposobu wykonania oraz zabezpieczenia, to są one określane w sposób szczegółowy w aktach (decyzjach) ministerialnych niższego rzędu (*arrêtés*) dla poszczególnych dokumentów. Ponownie, tytułem przykładu, decyzja z 5 maja 2014 roku w sprawie cech charakterystycznych legitymacji funkcjonariuszy municypalnych, podjęta w wykonaniu artykułu L.511-4 kodeksu bezpieczeństwa wewnętrznego, zawiera w artykule 5 regulacje w zakresie szczególnych elementów bezpieczeństwa wymaganych dla legitymacji. Należą do nich: personalizacja, giloszowane tło, mikrodruk, atrament zabezpieczony, atrament reagujący na podczerwień, atrament o zmiennych efektach optycznych, atrament rozpuszczalny, atrament chromatyczny.

Należy stwierdzić, że prawodawca francuski uregulował w sposób szczególny metody i warunki wytwarzania dokumentów publicznych (identyfikacyjnych lub zabezpieczonych), w stosunku do których ustawa bądź akty niższego rzędu przyjęte w wykonaniu ustawy wymagają szczególnych środków bezpieczeństwa, a także zobowiązała odpowiednie organy władzy wykonawczej do wydania aktów prawa wewnętrznego ustalających listy takich dokumentów oraz ich odpowiednie wzory, cechy charakterystyczne i wymagane zabezpieczenia. Normy te mają charakter szczególny w stosunku do norm prawa zamówień publicznych, którym, jako organy władzy publicznej bądź jednostki powiązane z państwem, podlegają zarówno właściwi ministrowie, Narodowa Agencja Tytułów Zabezpieczonych, jak i Imprimerie Nationale.

1 kwietnia 2016 weszło w życie nowe prawo o zamówieniach publicznych, transponujące do francuskiego porządku prawnego postanowienia dyrektyw Unii Europejskiej. Analogicznie do obowiązujących wcześniej aktów prawnych, w artykule 1 nowego dekretu przewidziane jest wyłączenie z przedmiotowego zakresu zastosowania „zamówień publicznych w dziedzinie obronności oraz bezpieczeństwa”, zdefiniowanych w artykule

6 inkorporowanego dekretu z mocą ustawy nr 2015-899 z 23 lipca 2015 roku o zamówieniach publicznych, który to dekret z mocą ustawy regulował m.in. działalność Imprimerie Nationale. Zgodnie z artykułem 6 ww. aktu prawnego, „zamówienia publiczne w dziedzinie obronności oraz bezpieczeństwa są zamówieniami publicznymi ogłaszanymi przez państwo lub jednostki publiczne o charakterze innym niż przemysłowy lub handlowy oraz mającymi na celu:

1. /pominięto/;
2. dostawy wyposażenia przeznaczonego dla celów bezpieczeństwa, w tym części odłączonych, elementów i podzespołów, które wymagają lub zawierają nośniki lub informacje chronione lub informacje klasyfikowane w interesie bezpieczeństwa narodowego;
3. /pominięto/;
4. prace i usługi o celach wojskowych lub prace i usługi przeznaczone dla celów bezpieczeństwa, które wymagają lub zawierają nośniki lub informacje chronione lub informacje klasyfikowane w interesie bezpieczeństwa narodowego”.

Relację między regulacjami dotyczącymi zamówień publicznych a monopolem Drukarni Narodowej (z tym że w nieaktualnym już, aczkolwiek jak wspomniano, analogicznym stanie prawnym) obrazuje spór, jaki zaistniał, gdy ówczesny Minister Stanu, Spraw Wewnętrznych i Zarządzania Terytorium Państwa ogłosił przetarg na dostarczenie zabezpieczonych paszportów elektronicznych oraz systemu nadzoru i zarządzania kluczami cyfrowymi. Po wybraniu oferty spółki François-Charles Oberthur Fiduciaire i odrzuceniu ofert Thales Security Systems oraz Imprimerie Nationale zarząd Drukarni Narodowej zaskarżył decyzję Ministra na drodze sądowno-administracyjnej jako niezgodną ze statutem i prerogatywami wynikającymi z artykułu 2 ustawy o Drukarni Narodowej (uprawnienia wyłączne). Decyzją z 3 marca 2006 roku Rada Stanu rozstrzygnęła spór na korzyść Imprimerie Nationale.

Zgodnie z ustaleniami Rady Stanu zakres przetargu obejmował „dostarczenie elementu elektronicznego umożliwiającego przechowywanie w formie cyfrowej danych posiadacza paszportu, dostarczenie książeczki paszportowej, personalizację paszportu elektronicznego, tj. usługę polegającą na umieszczeniu w wydruku informacji o posiadaczu paszportu i na aktywacji systemów bezpieczeństwa elementu elektronicznego, oraz dystrybucję paszportów spersonalizowanych”. Zdaniem Rady Stanu decyzja Ministra stanowiła „naruszenie zakresu zastosowania monopolu Imprimerie Nationale zgodnie z dyspozycją artykułu 2 ustawy o Drukarni Na-



rodowej”. O ile decyzja Rady Stanu została powzięta „na podstawie kodeksu zamówień publicznych”, o tyle w uzasadnieniu samej decyzji nie przywołano przepisów tego aktu prawnego.

Wskazano natomiast, że w kontekście monopolu Drukarni Narodowej nie jest wykluczone zastosowanie umowy podwykonawstwa (*sous-traitance*) tak, aby wypełnić zarówno dyspozycje prawa francuskiego, jak i zobowiązania międzynarodowe co do terminu wprowadzenia paszportu do obiegu. Należy wskazać, że zawieranie tego typu umów przez Imprimerie Nationale jest praktyką regularną. Przykładowo, od 2008 r. Drukarnia Narodowa powierzyła spółce Gemalto dostarczanie rozwiązań zabezpieczających z zakresu personalizacji paszportów elektronicznych oraz elektronicznych kart pobytu. Z kolei w roku 2013 Gemalto dostarczyła rozwiązania zabezpieczające w zakresie elektronicznego prawa jazdy. Podobnie Oberthur Technologies pozostaje partnerem Imprimerie Nationale od 2009 r. w zakresie dostarczania rozwiązań zabezpieczonych elementów elektronicznych do paszportów, pozwoleń na pobyt oraz legitymacji funkcjonariuszy publicznych (*cartes Agents*), 100% zaś elektronicznych praw jazdy jest obsługiwanych przez wielofunkcyjny system eksploatacyjny tej firmy. Operujące na rynku dokumentów publicznych spółki pozostają także w ścisłej współpracy z Narodową Agencją Tytułów Zabezpieczonych.



2.5. Produkty i rozwiązania dostarczane przez Imprimerie Nationale

Archiwizacja zabezpieczona: serwery szyfrowane o klasyfikacji Point Sensible poziom 1 (PS1), zarządzanie dokumentacją, cyfryzacja o wartości dowodowej, weryfikacja ważności dokumentu, poświadczanie ważności podpisu elektronicznego, certyfikatów, *timestamping*; Legitymacje służbowe (Ministerstwo Sprawiedliwości, Urząd Imigracyjny i służba celna, żandarmeria, policja, policja municypalna, taksówkarze): spersonalizowane, zabezpieczone karty mikroprocesorowe kontaktowe, bezkontaktowe i hybrydowe, mikrodruk, atrament sympatyczny, papier zabezpieczony znakiem wodnym; Legitymacje, karty dla sektora prywatnego (Groupe Orange): j.w.; Legitymacje, karty dla sektora transportu, w tym dla państw obcych, w szczególności Albanii, Monako i Malty; Dokumenty rejestracyjne pojazdów (w tym statków): klasa PS1, wysyłka pocztowa zabezpieczona, znak wodny, unikalny numer, zabezpieczenia tła, gilosze, zdjęcie wykrywalne, ultrafiolet, tłoczenie, perforacja laserowa; *Cloud printing*; Sejfy cyfrowe: zabezpieczone, szyfrowane serwery klasy PS1, wartość dowodowa, *timestamping* oraz możliwość śledzenia, mutualizacja infrastruktury; Dyplomy (uniwersytety i szkoły publiczne i prywatne) i patenty: zabezpieczone tło, znak wodny,

gilosze, unikalny numer, personalizacja, zabezpieczone miejsce produkcji (PS1); *Desktop publishing (éditique)*: sieć zabezpieczona, personalizacja, archiwizacja, dystrybucja, druk; Hosting, eksploatacja i nadzór platform tytułów zabezpieczonych; *Continuous printing*: czeki bankowe i skarbowe, faktury, wyciągi/rachunki w dużych ilościach, papier firmowy, karty żywieniowe (*chèques déjeuner*), vouchery wakacyjne, karty zintegrowane, karty ubezpieczenia, formularze LIRE, certyfikaty ISO 9001 i NF K 11-112, zabezpieczone miejsce druku (klasa PS1); Czeki potwierdzone (m.in. Ministerstwo Finansów, władze samorządowe i lokalne, grupa Chèque Déjeuner, banki Caisse d'Epargne i Crédit Agricole): zabezpieczony papier i miejsce produkcji, przygotowanie do druku, dostarczenie w 48 godzin; Paszporty elektroniczne i biometryczne (Francja, Urugwaj, Peru, Gabon, Palestyna, Liban, Wybrzeże Kości Słoniowej): zabezpieczenie znakiem wodnym, gilosze, ultrafiolet, hologramy, mikrodruk, atrament optycznie zmienny, druk wklęsły, perforacja laserowa; Elektroniczne prawo jazdy: zgodne z regulacjami Unii Europejskiej, karta poliwęglanowa o przezroczystych brzegach, hologram z kolorem zmiennym, czcionki specjalne, atrament widoczny i sympatyczny, ultrafiolet, obraz laserowy, personalizacja, zabezpieczone miejsce produkcji (PS1); Pozwolenia (prawo jazdy, patent żeglarski, patent łowiecki) i certyfikaty: druk laserowy, druk soczewkowy, mikrodruk, papier zabezpieczony znakiem wodnym, ultrafiolet, atrament optycznie zmienny; Europejska Elektroniczna Karta Pobytu (od 2011 r.): o specyfikacji technicznej i zabezpieczeniach analogicznych do paszportu biometrycznego; Wizy;

Do zadań Imprimerie Nationale nie należy druk banknotów (zastrzeżony dla Banku Francji) ani druk znaczków pocztowych, którym zajmuje się Phil@poste Boulazac (wcześniej Narodowa Służba Znaczków Poczтовых i Filatelistyki), będący jednostką grupy pocztowej La Poste.



Status prawny dokumentów publicznych w Hiszpanii

Pojęcie dokumentu publicznego w Hiszpanii

Słownik języka hiszpańskiego Królewskiej Akademii definiuje dokument publiczny jako „dokument uwierzytelniony przez uprawnionego do tego funkcjonariusza, potwierdzający fakty, których dotyczy, oraz datę”

Definicja prawna dokumentu publicznego jest zawarta w art. 1216 hiszpańskiego kodeksu cywilnego. Dokumentami publicznymi według tego przepisu są dokumenty uwierzytelnione przez notariusza lub uprawnionego funkcjonariusza publicznego z zachowaniem wymogów przewidzianych przez prawo. W doktrynie wymienia się 3 przesłanki uznania dokumentu za publiczny:

1. wystawienie dokumentu przez notariusza lub funkcjonariusza publicznego;
2. działającego w ramach uprawnień wynikających z właściwości miejscowej i rzeczowej;
3. działającego w ramach kompetencji oraz z zachowaniem wymogów przewidzianych przez prawo.

Hiszpańska ustawa 1/2000 z 7 stycznia 2000 r. o postępowaniu cywilnym dla celów dowodowych w procesie traktuje jako dokument publiczny (art. 317):

- 1) orzeczenia oraz czynności sądowe wszelkiego rodzaju oraz odpisy wydawane przez sekretarzy sądowych;
- 2) dokumenty sporządzone przez notariuszy zgodnie z prawem;
- 3) dokumenty sporządzone przez zrzeszonych pośredników handlowych oraz zaświadczenia o transakcjach sporządzonych przez nich;
- 4) zaświadczenia o wpisach wydane przez rejestry własności i rejestry handlowe;
- 5) dokumenty wydane przez uprawnionych funkcjonariuszy publicznych w zakresie swoich kompetencji;
- 6) dokumenty wydane przez funkcjonariuszy jakiegokolwiek organu państwowego, administracji publicznej oraz

innych jednostek prawa publicznego; te ostatnie zwane są dokumentami administracyjnymi *sensu stricto*.

Dla celów procesowych w ustawie tej uznaje się za dokumenty publiczne dokumenty zagraniczne, które w myśl umów lub traktatów międzynarodowych posiadają moc dowodową. W przypadku braku takiej umowy lub ustawy szczególnej dokument zagraniczny może być uznany za publiczny, jeżeli jest:

- a) dokumentem, który zgodnie z wymogami państwa, gdzie go sporządzono, stanowi dowód w postępowaniu oraz
- b) posiada legalizację lub klauzulę apostille i spełnia pozostałe wymagania dla jego autentyczności w Hiszpanii.

Jeżeli dokumenty zagraniczne zawierają oświadczenia woli, skuteczność tych oświadczeń oceniana jest zgodnie z przepisami hiszpańskimi i zagranicznymi dotyczącymi zdolności do czynności prawnych, przedmiotu i formy czynności prawnej (art. 323 cyt. ustawy).

Zgodnie z art. 1218 ust 1 h. k. c. dokumenty publiczne potwierdzają także wobec osób trzecich fakty oraz datę wydania. Dokument publiczny jest legalnym dowodem wtedy, gdy takie elementy dokumentu, jak: data, tożsamość stron i funkcjonariusza, oświadczenia w nim zawarte, nie wymagają sprawdzenia. Posiada on domniemanie prawdziwości i legalności. Art. 1218 ust. 2 h. k. c. stanowi, że dokument publiczny jest także dowodem w stosunku do stron umowy i jej beneficjentów w zakresie oświadczeń stron umowy; jest do domniemanie wzruszalne (*praesumptio iuris tantum*).

Dokument publiczny może być sporządzony w formie elektronicznej. Dokument elektroniczny – zgodnie z art. 3 ust. 6 lit. a i b ustawy 53/2003 z 19 grudnia o podpisie elektronicznym – jest nośnikiem m.in. a) dokumentów publicznych opatrzonym podpisem elektronicznym przez funkcjonariusza uprawnionego do poświadczania dokumentów publicznych, sądowych, notarialnych lub administracyjnych, o ile działa w zakresie swoich kompetencji i dokument jest sporządzony zgodnie z wymo-



gami prawa; b) dokumentów wydanych i opatrzonych podpisem elektronicznym przez funkcjonariuszy lub pracowników publicznych w związku z wykonywaniem funkcji publicznych, sporządzonym zgodnie z przepisami szczególnymi. Dokumenty te wywołują skutki prawne i stanowią dowód z dokumentów w postępowaniu sądowym (art. 3 ust 7 i 8 cyt. ustawy).

Hiszpański wytwórca dokumentów

Wyłącznym wytwórcą niektórych dokumentów publicznych w Hiszpanii jest Fabryka Narodowa Monety i Znaczka – Królewski Dom Monety (Fábrica Nacional de Moneda y Timbre – Real Casa de la Moneda), która jest publicznym przedsiębiorstwem, podlegającym Ministerstwu Ekonomii i Skarbu. Jest to przedsiębiorstwo świadczące publiczne usługi polegające na produkcji monet, banknotów, znaków, dokumentów urzędowych oraz wydawaniu certyfikatów elektronicznych. Produkcję banknotów rozpoczęło w 1937 r. (w sposób ciągły od 1940 r.), papieru zabezpieczonego zaś w 1952 r. Od 1964 r. jest producentem dowodów tożsamości i paszportów. Pod koniec lat 70. w związku z nowym prawem o grach hazardowych rozpoczęło produkcję kartonów do gry w bingo oraz losów na loterię. W latach 90. wraz z rozwojem nowych technologii oraz koniecznością stworzenia zabezpieczeń umożliwiających transakcję przez Internet zaczęło produkować karty mikroprocesorowe oraz certyfikaty klucza publicznego. W 2009 r.

Do dokumentów publicznych nie zalicza się zaświadczeń wydawanych przez proboszczów, regulaminów, statutów, zarządzeń spółek, wspólnot mieszkaniowych lub stowarzyszeń, o ile nie zostały zatwierdzone przez organ publiczny.

ruszyła sprzedaż produktów numizmatycznych przez Internet.

FNMT-RCM posiada dwie fabryki: w Madrycie, gdzie jest produkowany papier do druku dokumentów zabezpieczonych (np. paszportów), oraz w Burgos, w którym jest produkowany papier bawełniany do produkcji banknotów. Fabryka w Burgos od 1952 r. produkuje dla Hiszpanii wysokiej jakości papier do banknotów oraz inne dokumenty, począwszy zaś od lat 80. eksportuje papier do produkcji banknotów i paszportów do takich krajów, jak: Nigeria, Filipiny, Meksyk, Argentyna, Bangladesz, Turcja oraz Kolumbia. W strefie euro dostarcza papieru do produkcji banknotów Portugalii, Włochom, Irlandii, Belgii i Grecji. Około 40% rocznej produkcji stanowią banknoty euro dla Hiszpanii, podczas gdy 60% – produkcja dla innych państw. Fabryka papieru w Burgos jest jedną z trzech europejskich fabryk, która produkowała wszystkie nominały banknotów euro.

1. Forma prawna FNMT-RCM

Forma publicznego przedsiębiorstwa jest jednym z rodzajów organów publicznych przewidzianych w art. 43 ust. 1 lit. b) ustawy 6/1997 z 14 kwietnia o organizacji i funkcjonowaniu administracji państwowej. Publiczne przedsiębiorstwo to rodzaj organu publicznego należącego do hiszpańskiej administracji państwowej, posiadającego odrębną osobowość prawną, własny majątek i budżet oraz zarządzanie (art. 42 ust 1 cyt. ustawy). Jest to organ publiczny, któremu powierzono świadczenie usług, zarządzanie usługami lub produkcję dóbr o charakterze publicznym w zamian za świadczenie wzajemne (art. 53 ust 1 cyt. ustawy). Do publicznych przedsiębiorstw mają zastosowanie przepisy prawa prywatnego, z wyjątkiem wykonywania przyznanych im uprawnień administracyjnych oraz szczególnie uregulowanych w cyt. ustawie, w umowach założycielskich tych przedsiębiorstw oraz w przepisach budżetowych (art. 53 ust 2 cyt. ustawy), co do których stosowane są przepisy prawa publicznego.

Publiczne przedsiębiorstwa powstały w wyniku decentralizacji funkcjonalnej (art. 41 cyt. ustawy) określonej

działalności publicznej, która uprzednio była wykonywana w sposób scentralizowany przez właściwą administrację państwową. Przedsiębiorstwa te podlegają właściwemu Ministerstwu lub organowi autonomicznemu. Organ, któremu podlegają przedsiębiorstwa publiczne, zarządza nimi strategicznie, kontroluje oraz ocenia wyniki ich działalności (art. 43 ust. 3 cyt. ustawy). Reżim prawny przedsiębiorstwa publicznego jest mieszany i sytuje się między organami autonomicznymi a spółkami państwowymi. Przedsiębiorstwo publiczne może generować przychody, które pokrywają jego działalność, obok przychodów pozyskiwanych z własnego majątku. W wyjątkowych wypadkach oraz kiedy ustawa powołująca przedsiębiorstwo publiczne tak stanowi, może być finansowane z budżetu państwa lub za pośrednictwem bezpośrednich bieżących dofinansowań od organów administracji albo jednostek publicznych. Ponadto, do działalności przedsiębiorstwa publicznego mają zastosowanie przepisy prawa prywatnego, a tylko do działania ich organów zarządu oraz podejmowania decyzji mają zastosowanie przepisy prawa administracyjnego, także w wypadkach wykonywania uprawnień administracyj-



nych realizujących ich cele (art. 42 i 53 cyt. ustawy). Przedsiębiorstwa te zakładane są w drodze ustawy (art. 61 cyt. ustawy), która określa rodzaj organu, cele, ministerstwo lub organ, któremu podlega, środki finansowania, szczególne zasady zatrudniania oraz reżimy zamawiania usług, majątkowy i podatkowy, a także jakiegokolwiek inne aspekty, które wymagają ustawowego uregulowania.

2. Podstawa prawna FNMT-RCM

FNMT-RCM powstało w 1893 r. z połączenia dwóch organów: Domu Monety (la Casa de la Moneda) oraz Fabryki Znaczków (la Fábrica del Sello). Status prawny FNMT-RCM jako przedsiębiorstwa publicznego jest uregulowany w Królewskim Dekrecie 1114/1999 z 25 czerwca 1999 r., który dostosował status prawny FNMT-RCM – jego nazwa do tego czasu brzmiała „Fabryka Narodowa Monety i Znaczką” (la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre) – do wspomnianej ustawy o organizacji i funkcjonowaniu administracji państwowej. W dekrete tym uchwalono też statut FNMT-RCM i zmieniono jej nazwa na obecną. Wcześniej art. 238 ustawy 33/1987 z 23 grudnia 1987 r. o budżecie państwa na rok 1988 przewidywał przekształcenie organu autonomicznego Fabryki Narodowej Monety i Znaczką (Fábrica Nacional de Moneda y Timbre) w spółkę państwową przewidzianą w art. 6 ust. 1 lit. b tekstu jednolitego ogólnej ustawy budżetowej uchwalonego Królewskim Dekretem Legislacyjnym 1091/1988 z 23 grudnia 1988 r.. Postanowieniem uchylającym ustawy o organizacji i funkcjonowaniu administracji państwowej uchylono ten przepis, w trzecim zaś postanowieniu przejściowym w punkcie 2 przewidziano dostosowanie do postanowień tejże ustawy, w drodze Królewskiego Dekretu, organów autonomicznych i innych podmiotów prawa publicznego. FNMT-RCM pomi-

3. Zadania FNMT-RCM

W myśl statutu do zadań FNMT-RCM należy (art. 2 ust. 1):

- 1) bicie monet wszelkiego rodzaju zgodnie z obowiązującym prawem;
- 2) wytwarzanie żetonów, bicie medali oraz wykonywanie analogicznych prac dla państwa lub osób prywatnych;
- 3) drukowanie banknotów zgodnie z regulacjami prawnymi i na zasadach uzgodnionych z Bankiem Hiszpanii lub stosownym bankiem emitującym banknoty;
- 4) wytwarzanie dokumentów na potrzeby płacenia podatków lub danin, losów, blankietów i losów loterii państwowej oraz jakichkolwiek dokumentów związanych z grami hazardowymi, zleconych przez organy admini-

FNMT-RCM, ze względu na rodzaj świadczonych usług, posiada wyraźnie charakter publicznego usługodawcy, jednakże współpracuje także z podmiotami prywatnymi, które zamawiają usługi wykonywane z zachowaniem ścisłej kontroli produkcji i bezpieczeństwa.

mo przekształcenia zachowała ciągłość prawną. Statut FNMT-RCM był trzykrotnie nowelizowany. I tak:

Królewskim Dekretem 199/2009 z 23 lutego 2009 r. uznano FNMT-RCM za instytucję zamawiającą w myśl art. 3 ust. 3 ustawy 30/2007 z dnia 30 października 2007 r. o zamówieniach publicznych i nakazano jej opracowanie wewnętrznych zasad udzielania zamówienia publicznego zgodnie z postanowieniami ustawy o zamówieniach publicznych;

Królewskim Dekretem 390/2011 z 18 marca 2011 r. w związku z planem redukcji kosztów administracji wynikającym z kryzysu gospodarczego w Hiszpanii zmniejszono skład zarządu oraz zniesiono fundację państwową Królewski Dom Monety (Real Casa de la Moneda), której funkcję przejęła FNMT-RCM. Celem tej noweli była redukcja licznej grupy funkcjonariuszy na wysokich stanowiskach;

- Królewskim Dekretem 336/2014 z 9 maja 2014r. dostosowano jej statut do tekstu jednolitego ustawy o zamówieniach publicznych uchwalonego Królewskim Dekretem Legislacyjnym 3/2011 z 14 listopada 2011 r.; były to zmiany natury technicznej i leksykalnej.

stracji publicznej albo przez związane lub zależne od nich podmioty publiczne;

5) wytwarzanie papierów wartościowych lub dokumentów zabezpieczonych zleconych przez organy administracji publicznej lub przez związane lub zależne od nich podmioty publiczne;

6) drukowanie wszelkiego rodzaju dokumentów, znaczków, znaków lub oznaczeń opłaty pocztowej, zgodnie z obowiązującymi przepisami, dla państwa albo dla organów lub podmiotów publicznych lub prywatnych;

7) świadczenie dla organów administracji publicznej lub związanych lub zależnych od nich podmiotów publicznych usług związanych z zabezpieczeniem technicznym



i administracyjnym komunikacji za pośrednictwem technik i środków elektronicznych, informatycznych i telematycznych oraz wydawanie, produkcja i dostawa certyfikatów użytkownika lub nośników na karcie zgodnie z postanowieniami art. 81 ustawy 66/1997 z 30 grudnia 1997 r. o podjęciu środków w dziedzinie podatkowej, administracyjnej i dotyczących ubezpieczeń społecznych. Chodzi o świadczenie przez FNMT-RCM usług technicznych i administracyjnych zapewniających bezpieczeństwo komunikacji za pośrednictwem środków elektronicznych, informatycznych i telematycznych:

a) organów administracji publicznej między sobą lub ze związanymi lub zależnymi od nich podmiotami publicznymi albo pomiędzy tymi podmiotami publicznymi,

b) osób fizycznych i prawnych z administracją państwową i ze związanymi lub zależnymi od niej podmiotami publicznymi.

Usługi te FNMT-RCM może również świadczyć dla wspólnot autonomicznych albo pomiotów lokalnych oraz pomiotów prawa publicznego związanych lub zależnych od nich do komunikacji między sobą lub komunikacji z administracją państwową lub z osobami fizycznymi i prawnymi, o ile wcześniej zostało podpisane porozumienie lub umowa na świadczenie takich usług. Usługi te mają na celu ułatwienie obywatelom kontaktu za pośrednictwem środków elektronicznych, informatycznych i telematycznych z administracją państwową lub z administracją wspólnoty czy administracją lokalną. FNMT-RCM jest upoważniona do zawierania porozumień z terytorialnymi organami administracji publicznej oraz z podmiotami publicznymi związanymi lub zależnymi od niej oraz z państwową spółką poczty (Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, Sociedad Anónima). Ponadto, FNMT-RCM jest uprawniona do świadczenia tych usług organom sądowym, dla stron i pozostałych uczestników postępowania na potrzeby komunikacji procesowej,

4. Maszyny drukarskie

FNMT-RCM posiada wyłączność na korzystanie z maszyn drukarskich przeznaczonych wyłącznie do druku banknotów lub innych papierów wartościowych, o ile ustawodawstwo wspólnotowe nie postanowi inaczej w zakresie drukowania banknotów i innych dokumentów, będących w obiegu na terenie Unii Europejskiej. Instalacja maszyn

5. Zamówienia publiczne

W myśl art. 4 ust. 1 lit. n jednolitego tekstu ustawy o zamówieniach publicznych, ustawy tej nie stosuje się do czynności prawnych polegających na zleceniu wykona-

która może być prowadzona za pośrednictwem technik i środków elektronicznych, telematycznych i informatycznych. FNMT-RCM może zawierać porozumienia z osobami, jednostkami i korporacjami wykonującymi funkcje publiczne, w których określone będą zasady, według których mogą ubiegać się o wydanie certyfikatów elektronicznych oraz sposób identyfikacji i ewidencji wnioskującego o wydanie certyfikatu;

8) prowadzenie działalności lub świadczenie usług wymienionych powyżej dla osób albo podmiotów publicznych lub prawnych, zarówno krajowych, jak i zagranicznych; w wypadku świadczenia usług elektronicznych, informatycznych lub telematycznych oraz wydawania, produkcji lub dostawy tytułów lub certyfikatów użytkownika oraz nośników lub kart dla potrzeb prywatnych, FNMT-RCM działa zgodnie z prawem prywatnym;

9) jakiegokolwiek inne zadanie powierzone przepisami ustawy lub rozporządzenia.

FNMT-RCM może wykonywać zlecenia dla innych państw oraz organów od nich zależnych oraz dla zagranicznych podmiotów publicznych lub prywatnych, jednakże działalność i świadczenia na rzecz Hiszpanii i jej organów publicznych mają charakter priorytetowy (art. 2 ust. 2 statutu).

FNMT-RCM posiada status oficjalnego laboratorium państwowego (art. 2 ust. 6 statutu). Jego zadaniem jest zapewnienie jakości produktów wytwarzanych przez FNMT-RC oraz oferowanie usług pomiotom zewnętrznym. Laboratorium współpracuje z bankami centralnymi, bankami prywatnymi i mennicami. Sprawdza m.in. jakość wydruków, analizuje nośniki i tusze, kontroluje surowce (papier do druku banknotów), dowody tożsamości, prawa jazdy, karty kredytowe, akcyzy itp., a także sprawdza autentyczność dokumentów.

drukarskich do innych celów niż wytwarzanie banknotów i innych papierów wartościowych ze względów bezpieczeństwa wymaga uprzedniej zgody Ministerstwa Ekonomii i Skarbu, która jest udzielana po zapoznaniu się z opinią techniczną wydaną przez FNMT-RCM oraz innymi opiniami, które okażą się niezbędne (art. 2 ust. 3 statutu).

nia określonego świadczenia podmiotowi, który zgodnie z art. 24 ust. 6 tej ustawy traktowany jest jako należący do organu, któremu podlega (podmiot własny) i uzna-



ny za organ techniczny (organ techniczny). Art. 24 ust. 6 stanowi, że instytucje, organy oraz podmioty uznane są za podmiot własny i za organy techniczne, jeżeli podlegają analogicznemu nadzorowi, jak w przypadku świadczenia własnych usług. W przypadku spółek państwowych dodatkowym wymogiem jest, by kapitał zakładowy należał w całości do państwa. FNMT-CRM jest uznany za podmiot własny oraz organ techniczny administracji państwowej lub krajowych organów, instytucji i podmiotów publicznych, niezależnie od tego, czy ich charakter prawny jest publiczny, czy prywatny, oraz od tego, czy są one związane, czy zależne (art. 2 ust. 7 statutu).

FNMT-RCM działający jako podmiot utworzony do zaspokajania potrzeb publicznych jest instytucją zamawiającą dla celów przewidzianych w tekście jednolitym ustawy o zamówieniach publicznych i posiada opracowane zasady udzielania zamówień publicznych, które w szczególności uwzględniają charakterystykę i środki bezpieczeństwa stosowane w postępowaniu administracyjnym oraz przemysłowym na wytworzenie dóbr i świadczenie usług, które wymagają zastosowania szczególnych środków bezpieczeństwa (art. 3 ust. 1 statutu).

FNMT-RCM jako własny podmiot oraz organ techniczny administracji państwowej lub krajowych organów, insty-

tucji i podmiotów publicznych, niezależnie od tego, czy ich charakter prawny jest publiczny, czy prywatny, i niezależnie od tego, czy są one związane, czy zależne, ma obowiązek przyjąć zlecenia od tych organów. Zlecenia te są zamawiane lub zatwierdzane przez Podsekretariat Skarbu i Administracji Publicznej, który zarządza tym podmiotem i jest uprawniony do ustalania warunków i stawek zlecenia (art. 3 ust. 2 statutu).

FNMT-RCM w ramach prowadzonej działalności może dokonywać wszelkich czynności handlowych, przemysłowych, finansowych lub analogicznych dla zrealizowania swoich zadań i wykonania powierzonych zleceń. Może zarządzać środkami, subwencjami, kredytami, gwarancjami, poręczeniami oraz jakimikolwiek innymi operacjami finansowymi (art. 3 ust 3 statutu). Może także w celu realizacji swoich zadań zawierać porozumienia współpracy z różnymi organami administracji państwowej lub z ich jednostkami i podmiotami publicznymi, związanymi z nimi bądź zależnymi (art. 3 ust 4 statutu), jednak nie może stawać do przetargów ogłoszonych przez instytucję zamawiającą, której jest własnym podmiotem lub organem technicznym, a wytworzenie lub świadczenie usług można powierzyć FNMT-RCM tylko w wypadku braku kandydatów do przetargu (art. 3 ust 5 statutu).

6. Finansowanie FNMT-RCM

Do majątku i wpływów FNMT-RCM należą:

- 1) mienie i papiery wartościowe stanowiące jego majątek;
- 2) produkty i dochody z tego majątku włącznie z dochodami pochodzącymi z posiadaniem udziałów w spółkach;
- 3) kredyty, pożyczki oraz pozostałe zawarte operacje finansowe z zachowaniem limitów przewidzianych w ustawodawstwie budżetowym;
- 4) w wyjątkowych wypadkach subwencje łącznie z przewidzianymi na uzupełnienie deficytu, aorty przyznane przez państwo, podmioty publiczne lub prywatne albo przez osoby prywatne;
- 5) wpływy z działalności oficjalnego państwowego laboratorium pochodzące od osób prywatnych lub władz publicznych;
- 6) jakiegokolwiek inne nieprzewidziane powyżej środki, które mogą zostać przyznane.

Ponadto FNMT-RCM w ramach świadczenia dla organów administracji publicznej lub związanych lub zależ-

nych od nich podmiotów publicznych usług związanych z zabezpieczeniem technicznym i administracyjnym komunikacji za pośrednictwem technik i środków elektronicznych, informatycznych i telematycznych oraz w wypadku wydawania, produkcji i dostawy certyfikatów użytkownika lub nośników na karcie może ustanowić opłatę na zasadach przewidzianych w ustawie 8/1989 o opłatach publicznych za to świadczenie po uprzednim jej zatwierdzeniu przez Ministra Ekonomii i Skarbu (art. 28 statutu).

Oprócz corocznego budżetu uchwalanego dla FNMT-RCM w ustawach budżetowych, w ustawie 36/2014 o budżecie państwa na 2015 r. hiszpański ustawodawca w czterdziestym dziewiątym postanowieniu dodatkowym przewidział, że 82% opłaty za wydanie hiszpańskiego dowodu tożsamości oraz 59% opłaty za wydanie paszportu przeznaczone są na finansowanie działalności FNMT-RCM zleczonej przez organy należące do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych polegającej na wydaniu tychże dokumentów.

Produkty wytwarzane przez FNMT-RCM

FNMT-RCM wytwarza: monety, monety kolekcjonerskie, papier zabezpieczony, dokumenty identyfikacyjne,



system do tachografu cyfrowego, karty plastikowe, inne produkty graficzne (znaczkę pocztowe, losy loteryjne, znaki akcyzy, etykiety bezpieczeństwa i inne).

1 Monety

Wytwarzanie monet zarówno obiegowych, jak i kolekcjonerskich jest jedną z najważniejszych linii produkcji FNMT-RCM. Dział monet posiada najdłuższą tradycję, gdyż FNMT-RCM przejęła bezpośrednio zadania mennicy w Madrycie, której początki istnienia datowane są na XV w. Monety produkowane są na potrzeby hiszpańskiego Skarbu Państwa, innych krajów, przedsiębiorstw lub podmiotów. FNMT-RCM posiada najnowocześniejsze maszyny do bicia monet.

Od 2004 r. państwa członkowskie Unii Europejskiej są uprawnione do emisji i wpuszczania do obiegu co roku okolicznościowej monety 2 euro, o odmiennej reszce niż monety normalnie przeznaczone do obiegu. Monety te są ważne w całej strefie euro. Monety euro nieprzeznaczone do obiegu są monetami kolekcjonerskimi.

Technologia produkcji monet przez FNMT-RCM jest najnowsza i posiada najbardziej innowacyjne zabezpieczenia; przykładem jest tzw. ukryty obraz stworzony przez FNMT-RCM, który z powodzeniem został zastosowany w monetach Wielkiej Brytanii, Japonii i Rosji. Technika ta pozwala na wybicie dwóch obrazów, które zmieniają się w zależności od kąta patrzenia.

2 Monety kolekcjonerskie

Monetami kolekcjonerskimi są monety nieprzeznaczone do obiegu. FNMT-RCM rozpoczęło produkcję monet kolekcjonerskich w 1989 r. i zajmuje obecnie znaczącą pozycję na międzynarodowych rynkach numizmatycznych. Monety kolekcjonerskie są wybijane przede wszystkim w metalach szlachetnych, a ich wykończenie jest proof. Poza monetami kolekcjonerskimi FNMT-RCM produkuje także medale oraz żetony do kasyn, telefonów itp.

3 Papier zabezpieczony

FNMT-RCM w fabryce w Burgos produkuje od ponad 50 lat papier najwyższej jakości. Papier ten jest wykorzystywany do produkcji banknotów lub dokumentów tożsamości oraz jest eksportowany do drukarni banknotów na całym świecie. Papier do produkcji banknotów zawiera przede wszystkim bawełnę, do której dodawane są specjalne substancje; jest bardziej odporny niż inne papiery.

W zależności od zapotrzebowania na nośnik papierowy, zmienia się jego wodoodporność, zabezpieczenia, używane czynniki chemiczne (biocydy) lub odczynniki chemiczne. W niektórych przypadkach do produkcji używa-

ne są mieszanki włókien bawełny z włóknami lnu, abaki lub podobnymi.

Podstawowym zabezpieczeniem papieru jest znak wodny, uniemożliwiający jego podrobienie. Inne zabezpieczenia stosowane przy produkcji papieru to widzialne lub niewidzialne włókna zabezpieczające, nici zabezpieczające, holografy, znaki optycznie zmienne lub inne elementy.

4 Dokumenty identyfikacyjne

FNMT-RCM odpowiada za produkcję podstawowych dokumentów identyfikacyjnych zawierających zabezpieczenia przed ich podrabianiem lub przerabianiem. Aby uniknąć fałszowania, FNMT-RCM stosuje do dokumentów identyfikacyjnych najbardziej zaawansowane systemy graficzne, m.in. specjalny papier ze znakiem wodnym, włóknami zabezpieczającymi, druk tęczy, farby optycznie zmienne. W celu uniknięcia nielegalnych zmian danych na dowodzie tożsamości, karcie pobytu, prawie jazdy oraz paszporcie stosowane są plastikowe zabezpieczenia, które nie mogą być odklejone bez zniszczenia tych dokumentów. Przy produkcji tych dokumentów FNMT-RCM stosuje najbardziej zaawansowane techniki, takie jak: druk kodowany, mikrodruk, druk UV, farby i elementy optycznie zmienne, gilosze, druk tęczy, mikroprocesor, elementy służące do komunikacji za pośrednictwem fal radiowych.

FNMT-RCM zlecono produkcję większości dokumentów identyfikacyjnych dla obywatela:

a) dowodu tożsamości, b) karty pobytu, c) prawa jazdy, d) paszportu biometrycznego, e) wizy „Schengen”, f) karty pobytu dla obywateli Unii Europejskiej.

5 Tachograf cyfrowy

FNMT-RCM we współpracy z Ministerstwem Rozwoju opracowało system kontroli pojazdów przeznaczonych do transportu drogowego. System ten pozwala zapewnić kontrolę przestrzegania przepisów dotyczących dozwolonego czasu prowadzenia pojazdów i prędkości, tym samym zwiększając bezpieczeństwo ruchu drogowego. System kontroli polega na zainstalowaniu w pojeździe urządzenia elektronicznego, które zapisuje trasę, prędkość, czas prowadzenia pojazdu i czas odpoczynku. Urządzenie to przesyła dane do karty z chipem, który gromadzi informację dotyczącą pracy zawodowego kierowcy. Taką samą kartę posiadają władze odpowiedzialne za kontrolę, firma będąca właścicielem pojazdu oraz warsztat odpowiedzialny za kontrolę stanu technicznego tachografu. Karta ta posiada zabezpieczenia przed dokonywaniem na niej zmian, takie jak wydruk UV, mikrodruk, farby optycznie zmienne oraz druk tęczy.



6 Karty

FNMT-RCM produkuje karty bankowe, identyfikacyjne, karty stałego klienta, karty komunikacyjne, karty turystyczne, karty dostępu. Chodzi o:

a) karty inteligentne – plastikowe karty z chipem. Chip składa się z mikroprocesora oraz pamięci. W odróżnieniu od karty z taśmą magnetyczną sama karta sprawdza tożsamość i uprawnienia, co zapobiega użyciu karty przez niewłaściwą osobę. Wysoki poziom bezpieczeństwa takiej karty polega na zastosowaniu pamięci opornych na pola magnetyczne i elektromagnetyczne, oraz bitów, które wykrywają bezprawne użycie karty. FNMT-RCM produkuje karty inteligentne, które stosuje się jako: 1) karty transportu miejskiego, 2) karty służby zdrowia, które umożliwiają identyfikację osoby ubezpieczonej, dokonanie pewnych operacji przez internet, np. zmiany lekarza, zapisania się do lekarza; 3) wszelkiego rodzaju karty bankowe;

b) karty pamięci zawierające niewielką pamięć; mają szerokie zastosowanie, np. jako karty parkingowe, karty na posiłki w kantynie, karty telefoniczne, karty na atrakcje w wesołym miasteczku;

c) karty identyfikacyjne, które mogą zawierać zdjęcia i dane właściciela. W celu sprawdzenia tożsamości użytkownika karty mogą zawierać dane biometryczne. Stosowane są przez instytucje i przedsiębiorstwa w różnych celach.

d) karty kryptograficzne, służące do identyfikacji lub kontroli dostępu. Takimi kartami są karty pracownicze, karty zrzeszonych zawodów, np. adwokatów, karty używane w przedsiębiorstwach. Do tych kart należą też karty podpisu elektronicznego, będące nośnikiem podpisu elektronicznego, służą do załatwiania spraw przez obywateli za pośrednictwem e-administracji lub składania zeznań podatkowych. Aby otrzymać kartę podpisu elektronicznego, należy najpierw uzyskać kartę elektronicznej identyfikacji, która jest wydawana przez dział zaświadczeń elektronicznych (CERES) FNMT-RCM. Dzięki tej karcie obywatel może w sposób bezpieczny dokonywać transakcji elektronicznych.

7 Produkty graficzne

Produkty graficzne obejmują:

A) ZNACZKI POCZTOWE

FNMT-RCM posiada ponad wiek doświadczenia w emisji znaczków, po raz pierwszy w Hiszpanii znaczki wyprodukowano w 1850 r. w Fabryce Znaczków (Fábrica de Sello). Poza tradycyjnymi znaczkami pocztowymi

FNMT-RCM produkuje na potrzeby hiszpańskiej poczty koperty filatelistyczne, aerogramy, karty pocztowe oraz samoprzylepne znaczki pocztowe.

B) LOSY NA LOTERIE

Aby uniknąć fałszowania, losy na loterie oraz inne dokumenty związane z grami produkowane są na papierze ze znakiem wodnym, z użyciem niewidzialnego tuszu oraz innych elementów zabezpieczających dokument. FNMT-RCM jest wytwórcą losów loterii narodowej, kart do gry w bingo, losów loterii i zakładów państwowych (Quiniela, Bonoloto, Primitiva) oraz naklejek potwierdzających opłatę podatku od automatu do gry.

C) ZNAKI AKCYZOWE

FNMT-RCM produkuje znaki akcyzowe na napoje alkoholowe i wyroby tytoniowe, stanowiące dla Skarbu Państwa gwarancję, że pobrano podatek, a dla konsumenta – że nabyty produkt jest legalnie rozprowadzany. Banderole są odpowiednio zabezpieczone przed ich fałszowaniem.

D) ETYKIETY BEZPIECZEŃSTWA

Zadaniem etykiet bezpieczeństwa jest ochrona konsumenta przed użyciem oszustwa. Dzięki widocznym i zabezpieczonym etykietom konsument ma pewność legalności nabytego produktu. FNMT-RCM jest wytwórcą m.in. etykiet gwarantujących jakość produktów żywnościowych używanych przez Rady Regulujące Chronione Oznaczenia Geograficzne, naklejek notarialnych, etykiet sanitarnych (umożliwiających sprawdzenie, że nabyty produkt farmaceutyczny jest prawdziwy), naklejek gwarancyjnych, etykiet identyfikujących i chroniących markę produktów tekstylnych.

E) INNE DOKUMENTY

Ponadto FNMT-RCM produkuje dla administracji dokumenty o zróżnicowanym charakterze, które wymagają bezpieczeństwa i gwarancji. Do dokumentów tych należą m.in. dyplomy ukończenia studiów oraz certyfikaty znajomości języka hiszpańskiego, tymczasowe zaświadczenia o ukończeniu studiów, tytuły funkcjonariusza publicznego, zezwolenia na transport, formularze podatkowe, karty do głosowania, dziecięce dowody tożsamości, zaświadczenia o niekaralności, zaświadczenia o istnieniu testamentu oraz księgi i archiwizatory stron Rejestru Cywilnego.



ItMBISA S.A. produkcja banknotów

Dnia 2 listopada 2015 r. została wpisana do rejestru handlowego i tym samym rozpoczęła działalność spółka Imprenta de Billetes, S.A. (IMBISA). Do zadań tej spółki należy produkcja banknotów euro. Kapitał zakładowy spółki wynosi 50 milionów euro, jej współnikami są w 80% Bank Hiszpanii i w 20% FNMT-RCM, która jest udziałowcem do 31 grudnia 2017 r. Stworzenie tej spółki było koniecznością dostosowania się do Wytycznych Europejskiego Banku Centralnego (UE) 2015/280 z dnia 13 listopada 2014 r. w sprawie ustanowienia przez Eurosystem systemu produkcji i zamówień banknotów euro (EBC/2014/44). Wytyczne te przewidują alternatywny system produkcji i zamówień banknotów euro:

- a) organizowanie przetargów na produkcję banknotów euro przez Krajowy Bank Centralny w ramach procedury przetargowej;
- b) produkcja banknotów euro przez Krajowy Bank Centralny w jego własnych zakładach drukarskich (art. 2 ust 1 cyt. wytycznych).

Za własny zakład drukarski uznaje się każdy zakład drukarski, który jest:

- a) prawnie lub organizacyjnie częścią Krajowego Banku Centralnego; lub
- b) samodzielną osobą prawną, jeżeli Krajowy Bank Centralny sprawuje nad nią kontrolę podobną do kontroli, jaką sprawuje nad własnymi jednostkami oraz ponad 80% działalności kontrolowanej osoby prawnej prowadzone jest w ramach wykonywania zadań powierzonych jej przez Krajowy Bank Centralny, a w kontrolo-

wanej osobie prawnej nie ma bezpośredniego udziału prywatnego (art. 1 punkt 2 cyt. wytycznych)

Hiszpański ustawodawca wybrał tę ostatnią opcję i w ustawie budżetowej na 2015 r. w drugim postanowieniu końcowym dodano do ustawy 13/1994 z 1 lipca 1994 r. o autonomii Banku Hiszpanii ósme dodatkowe postanowienie obowiązujące od 1 stycznia 2015 r. W myśl tego przepisu Bank Hiszpanii, zgodnie z normami Europejskiego Banku Centralnego, może zlecić produkcję banknotów euro spółce handlowej o kapitale publicznym, nad którą sprawuje większościową kontrolę, a przedmiotem działalności tej spółki jest wyłącznie produkcja banknotów euro w ramach Europejskiego Systemu Banków Centralnych. Niezależnie od przepisów prawa prywatnego, które regulują funkcjonowanie spółek handlowych, do tejszej spółki ma zastosowanie reżim majątkowy, budżetowy, zatrudniania personelu, zamawiania mienia i usług Banku Hiszpanii. Budżet tej spółki jest załącznikiem do budżetu Banku Hiszpanii. Zgodnie z umową założycielką spółki, organami spółki jest Zarząd oraz Walne Zgromadzenie Akcjonariuszy. W składzie zarządu prezes, wiceprezes oraz dwaj członkowie są z Banku Hiszpanii, a tylko jeden członek zarządu reprezentuje FNMT-RCM.

Po utworzeniu IMBISA FNMT-RCM zgodnie z prawem nie może już produkować hiszpańskich banknotów euro, może zaś uczestniczyć w przetargach na produkcję banknotów innych państwa spoza strefy euro. Do IMBISA przeszło też kilku dyrektorów z FNMT-RCM, którzy kierowali departamentami przemysłu, produkcji, planowania i jakości. FNMT-RCM może stawać do przetargu organizowanego przez IMBISA na dostawę papieru do produkcji banknotów.



Status prawny dokumentów publicznych w Republice Włoskiej

Opracowanie powinno udzielić odpowiedzi na następujące pytania z zakresu statusu dokumentów publicznych, tj. dokumentów identyfikacyjnych i wszelkich dokumentów zabezpieczonych, niosących treść o charakterze publicznoprawnym:

1) Czy w systemie prawa zdefiniowane są dokumenty publiczne? Jeśli tak, to jaki jest ich charakter?

2) Czy w systemie prawnym istnieją szczegółowe regulacje dotyczące zamawiania i produkcji dokumentów? Czy są to regulacje z zakresu prawa zamówień publicznych czy też istnieją przepisy szczególne?

3) Czy w danym systemie prawnym został uregulowany status narodowego wytwórcy dokumentów? Jeśli tak, to jaki jest ten status?

4) Czy do właściwości narodowego wytwórcy zastrzeżone są również innego kategorii druków i produktów? Z wyłączeniem banknotów, chodzi o dokumenty szeroko rozumiane – paszporty, dowody, legitymacje, świadectwa, akty notarialne itp. i inne druki oraz formularze zamawiane przez organy władzy publicznej. twórcy. Natomiast dopiero w przepisach wykonawczych wskazuje się na Bundesdruckerei albo po ogłoszeniu zamówienia, ze względów bezpieczeństwa lub tajności, trafia ono do Bundesdruckerei bez przetargu.

STOSOWANE SKRÓTY:

INSTYTUT

Instytut Poligraficzny i Mennica Państwowa s.a. (L'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.)

PIG

Państwowy Inspektorat Generalny

REGULAMIN Z 1966 R.

ustawa z dnia 13 lipca 1966, nr 559 Nowy regulamin włoskiego Państwowego Instytutu Poligraficznego; w treści regulaminu nie uwzględniono powstania w 2013 r. Ministerstwa Gospodarki i Finansów. Zmiany takie zaznaczono w odpowiednich fragmentach opinii.

DEKRET NR 163/2006

dekret legislacyjny z 2 kwietnia 2006, nr 163 – Kodeks zamówień publicznych dotyczący robót, usług, dostaw uwzględniający dyrektywy 2004/14/WE i 2004/18/WE

Czy w systemie prawa zdefiniowane są dokumenty publiczne?

Prawo włoskie nie zna pojęcia dokumentu publicznego w takiej formie, w jakiej pojęciem tym posługuje się prawo polskie. W prawie włoskim występuje natomiast wyrażenie „carta di valore”. W całej opinii tłumaczę je jako dokumenty wartościowe. Mieszczą się one w zakresie pojęcia „dokument publiczny”, którego dotyczy zapytanie, chociaż niewątpliwie włoski termin obejmuje rodzajowo znacznie szerszy zakres.

Zakres pojęcia „dokument wartościowy” uwzględnia dwa aspekty. Pierwszy – z pojęciem tym wiążą się różnego rodzaju dokumenty spełniające przynajmniej jedno z dwóch następujących kryteriów:

A) służą poświadczeniu wydania przez Państwo albo przez inne organy administracji publicznej zezwoleń, certyfikacji, uprawnień, dokumentów tożsamości i dokumentów potwierdzających obywatelstwo, urzędowych



poświadczeń, czyli mają wartość fiducyjną i przysługuje im cecha zaufania publicznego wynikającego z ich emisji lub z umieszczonych na nich napisów;

B) są wykonane z zachowaniem bezpieczeństwa technicznego lub z użyciem papieru ze znakami wodnymi lub z innych materiałów zapewniających bezpieczeństwo, takich jak elementy lub systemy magnetyczne i elektroniczne, które są w stanie wraz z towarzyszącą infrastrukturą zapewnić odpowiednią ochronę przed podrobieniem i fałszowaniem.

Drugi stanowi swego rodzaju kryterium formalne i polega na ujęciu danego dokumentu w oficjalnym spisie czy też na liście dokumentów wymienionych w dekreście włoskiego Ministra Gospodarki i Finansów (Ministro dell'economia e delle finanze) z 23 grudnia 2013 r. w sprawie wyznaczenia dokumentów wartościowych w rozumieniu art. 2 ust. 10-bis ustawy z 13 lipca 1966 r. nr 559, ze zmianami. W załączniku A tego dekretu wymienione zostało 90 różnych kategorii dokumentów, które zostały zaliczone do dokumentów wartościowych. Można je podzielić na trzy kategorie:

a) dokumenty na potrzeby osób fizycznych wykorzystywane w celach osobistych;

b) dokumenty na potrzeby administracji publicznej;

c) dokumenty związane z aktywnością zawodową i gospodarczą podmiotów.

Ad. a) dowód osobisty w formie dokumentu papierowego i w formie karty (z innych tworzyw), zezwolenia na pobyt dla cudzoziemców z UE oraz spoza UE, etykiety Visa Schengen, zezwolenia na podróż dla apatrydów, cudzoziemców, uciekinierów;

Ad. b) legitymacje dla osób zatrudnionych w administracji publicznej, legitymacje służb mundurowych: policji państwowej, straży finansowej, policji penitencjarnej, policji sądowej, służby leśnej, służb portowych, straży pożarnej, dyrekcji śledczej antymafijnej, legitymacje pracowników Włoskiej Agencji Kosmicznej, legitymacje pracowników

agencji skarbowych, inspektorów rolnych, pracowników państwowych muzeów, zezwolenie na noszenie broni dla pracowników ochrony, straży leśnej, paszporty dyplomatyczne, dokumenty osobiste dyplomatyczne, dla osób przewożących pocztę dyplomatyczną, tymczasowe zezwolenia podróży dla Ministerstwa Spraw Zagranicznych;

Ad. c) różnego rodzaju znaczki pocztowe, znaki opłaty skarbowej, banderole dla win, papierosów, druki recept, dyplomy ukończenia szkół wszystkich szczebli, a więc podstawowych, średnich, wyższych, dyplomy wydawane dla osób wykonujących wolne zawody, prawo jazdy, zezwolenie dla maszynistów na prowadzenie pociągów, prawo jazdy dla wojskowych, zezwolenie na noszenie broni, strzelby, zezwolenie na prowadzenie pojazdów rolniczych, dokumenty potwierdzające uprawnienia do pilotowania szybowców, dokumenty towarzyszące wyrobom winiarskim, tablice rejestracyjne dla samochodów, motocykli, pojazdów specjalnych, książki lotów szybowców, książki potwierdzające sprawność pojazdów szynowych, rejestry załadunku węglowodorów, uprawnienia pilotów i książeczki lotów helikopterów straży pożarnej, rejestry celne, zezwolenia na osobowy przewóz międzynarodowy, europejska karta broni.

Przyjęte w dekreście z 23 grudnia 2013 r. wyliczenie wskazuje, że charakter dokumentów wartościowych w prawie włoskim jest bardzo zróżnicowany, obejmuje zarówno dokumenty identyfikacyjne typu dowody osobiste, ale również inne dokumenty dotyczące osób fizycznych, w tym dokumenty potwierdzające prawo do wykonywania zawodu, uprawnienia, jak również różne druki wykorzystywane przy określonych działalnościach gospodarczych. W znacznej liczbie występują dokumenty wykorzystywane przez administrację w związku ze swoją aktywnością.

Ze względu na różnorodność dokumentów, ich jednolita kwalifikacja prawna nie jest możliwa.

Każdy dokument w preambule dekretu z 23 grudnia 2013 r. został opatrzony odwołaniem do ustawy (albo innego aktu prawnego), regulującego materię, w związku z którą dokument występuje.

Czy w systemie prawa zdefiniowane są dokumenty publiczne?

Na mocy regulaminu z 1966 r. produkcja i dostarczanie na potrzeby administracji państwowej papierów wartościowych, druków i publikacji, w tym na nośnikach elektronicznych, oraz papieru i materiałów piśmiennych została powierzona Instytutowi Poligraficznemu i Mennicy Państwowej. Pozostały zakres działalności Instytutu Poligraficznego został omówiony w odpowiedzi na ostatnie pytanie.

Zgodnie z art. 5 regulaminu z 1966 r., w odniesieniu do zamówień przyznanych Instytutowi na potrzeby administracji państwowej nie jest wymagane zawarcie umowy ani nie jest konieczne uiszczenie opłaty rejestracyjnej ani opłaty skarbowej, ani opłaty dotyczącej licencji.

Przez długi czas czynności dotyczące obsługi administracji w zakresie m.in. dokumentów wartościowych



wykonywał, utworzony w 1923 r., włoski Państwowy Inspektorat Generalny (PIG), który przejął obowiązki od poprzednika – Ekonomatu generalnego, utworzonego w 1980 r. Funkcje, jakie pełnił PIG, były zróżnicowane i obejmowały sprawowanie kontroli nad produkcją papieru do uwierzytelniania, nad drukiem i dystrybucją dokumentów wartościowych i druków reprezentujących dokumenty wartościowe.

Proces centralnego zamawiania towarów, usług i dostaw dla administracji przewidywał, że w każdym roku PIG otrzymywał z urzędów administracji państwowej wstępny kosztorys zapotrzebowania na dostawy o charakterze zwyczajnym i w odpowiednim momencie, w zależności od nieprzewidzianych okoliczności, zapotrzebowania o charakterze nadzwyczajnym.

Na podstawie otrzymanych danych PIG ustalał zapotrzebowania poszczególnych urzędów państwowych na określone dostawy i usługi, postanawiał o zmianach, które należy wprowadzić w ciągu roku i decydował o zapotrzebowaniu o charakterze nadzwyczajnym.

Ze względu na nieprawidłowości w funkcjonowaniu, m.in. uwikłanie w różne sprawy sądowe, zdecydowano o rozwiązaniu PIG. Na jego miejsce utworzono dyrekcję generalną w Ministerstwie Skarbu, Budżetu oraz Planowania Gospodarczego, na podstawie dekretu legislacyjnego Prezydenta Republiki Włoskiej z 22 marca 2001 r., nr 147 o zmianie w organizacji Ministerstwa Skarbu, Budżetu oraz Planowania Gospodarczego. Po zmianach wynikających z dekretu Prezesa Rady Ministrów z 27 stycznia 2013 r., nr 67 wprowadzającego Regulamin organizacyjny Ministerstwa Gospodarki i Finansów, właśnie temu Ministerstwu, nowo powstałemu z połączenia m.in. Ministerstwa Skarbu, Budżetu oraz Planowania Gospodarczego, zostały powierzone zadania nadzorcze i kontrolne nad Instytutem (dokładnie Departamentowi Skarbu).

Pozostałą część zadań zlikwidowanego PIG dotyczących organizowania i przeprowadzania centralnych zamówień i zawierania umów ramowych dla administracji publicznej przejęła Consip s.a., będąca spółką in-house Ministerstwa Gospodarki i Finansów, które jest jej jedynym akcjonariuszem.

Instytut, zlecając wykonanie prac poza własnymi zakładami, uwzględnia procedury zamówień publicznych dotyczących nabywania na rynku prac, usług i dostaw. Są one zawarte w dekreście legislacyjnym z 18 kwietnia 2016 r., nr 50 uwzględniającym aktualizację dyrektyw 2014/23/UE, 2014/24/UE i 2014/25/UE dotyczących rozstrzygnięcia sporów z zakresu kontraktów zawieranych w drodze koncesji, o zamówieniach publicznych i procedur zamówień dla przedsiębiorstw w sektorze

wody, energii, transportu i usług pocztowych i zmieniający przepisy w materii umów publicznych dotyczących świadczenia pracy, usług i dostaw.

Przy zlecaniu robót, usług i dostaw w gospodarce o wartości poniżej progu 200 000 euro (bez VAT) Instytut co do zasady stosuje regulamin przyjęty przez zarząd na podstawie dekretu legislacyjnego z 12 kwietnia 2006 r., nr 163/2006 kodeks umów publicznych dotyczących prac, usług i dostaw (kilkukrotnie zmieniany). Dekret stanowił implementację do prawa włoskiego dyrektyw 2004/17/WE i 2004/18/WE. Dekret nr 163/2006 został zastąpiony przez dekret legislacyjny nr 50/2016.

Regulamin zawiera regulacje w zakresie nabywania na rynku prac, usług i dostaw i ma na celu zapewnienie, że będzie odbywało się to w terminach krótkich, w procedurach uproszczonych, ale z zachowaniem zasady efektywności i gospodarności działań podejmowanych przez administrację, jak również z poszanowaniem zasady wolnej konkurencji, niedyskryminacji, przejrzystości, proporcjonalności i dostępności.

Drugim istotnym dokumentem jest przyjęty również w 2012 r. przez zarząd Regulamin dotyczący zarządzania listą wykonawców w związku z nabywaniem prac, usług i dostaw w gospodarce wydany na podstawie dekretu legislacyjnego nr 163/2006. Na mocy Regulaminu zostały utworzone kategorie odpowiadające pracom, usługom, dostawom (przykładowo w obszarze prac: roboty ciesielskie w metalu, prace budowlane, instalacyjne, elektryczne, zabezpieczające, pokoje wyciszane i inne), w oparciu o które tworzona jest lista podmiotów, które ze względu na wysoki stopień moralności, posiadający odpowiednią zdolność techniczno-profesjonalną oraz ekonomiczno-finansową mogą brać udział w zamówieniach ogłaszanych przez Instytut.

Te ogólne kryteria zostały zobiektywizowane poprzez wskazanie przesłanek dotyczących szczegółowo wyróżnionego naruszenia prawa (prawa karnego, z zakresu zamówień publicznych i inne) stwierdzonego w wyroku skazującym lub w innym orzeczeniu.

Ponadto na listę nie mogą zostać wpisane podmioty znajdujące się w trudnej sytuacji ekonomicznej, tj. w stosunku do których zostało otwarte postępowanie upadłościowe. Profesjonalizm podmiotu jest weryfikowany w oparciu o posiadane certyfikaty, wpisy do różnych rejestrów prowadzonych przez włoskie regionalne izby rzemieślnicze, izby handlowe, przemysłowe, rolne. Liczą się wpisy trwające co najmniej 6 miesięcy. Ponadto do wniosku o wpis należy załączyć listę prac wykonanych w ciągu ostatnich trzech lat o określonej wartości wraz z dokładnym opisem wykonywanych czynności. Konieczne są referencje od co najmniej dwóch podmiotów



gospodarczych, na rzecz których wykonane zostały prace. Instytut ma prawo podejmowania czynności w celu zweryfikowania prawdziwości przedłożonej dokumentacji potwierdzającej spełnienie kryterium.

Spełnienie kryteriów przez podmioty zagraniczne jest weryfikowane w oparciu o regulacje prawa krajowego pochodzenia przedsiębiorcy.

Warunkiem uzyskania wpisu jest zgłoszenie pochodzące od samego podmiotu zainteresowanego spełniającego

wymagania. Ponadto podmioty zainteresowane mogą zgłaszać wnioski o rozszerzenie liczby kategorii, w których mogą wziąć udział w przetargu. Wpis następuje na okres 3 lat i może zostać powtórzony.

Zgłoszenie zawierające nieprawdziwe dane lub dokumenty wprowadzające w błąd co do spełnienia wymagań podlega zgłoszeniu Służbie do spraw Zamówień Publicznych.

Czy w systemie prawnym istnieją szczegółowe regulacje dotyczące zamawiania i produkcji dokumentów?

Na mocy regulaminu z 1966 r. produkcja i dostarczanie na potrzeby administracji państwowej papierów wartościowych, druków i publikacji, w tym na nośnikach elektronicznych, oraz papieru i materiałów piśmiennych została powierzona Instytutowi Poligraficznemu i Mennicy Państwowej. Pozostały zakres działalności Instytutu Poligraficznego został omówiony w odpowiedzi na ostatnie pytanie.

Zgodnie z art. 5 regulaminu z 1966 r., w odniesieniu do zamówień przyznanych Instytutowi na potrzeby administracji państwowej nie jest wymagane zawarcie umowy ani nie jest konieczne uiszczenie opłaty rejestracyjnej ani opłaty skarbowej, ani opłaty dotyczącej licencji.

Przez długi czas czynności dotyczące obsługi administracji w zakresie m.in. dokumentów wartościowych wykonywał, utworzony w 1923 r., włoski Państwowy Inspektorat Generalny (PIG), który przejął obowiązki od poprzednika – Ekonomatu generalnego, utworzonego w 1980 r. Funkcje, jakie pełnił PIG, były zróżnicowane i obejmowały sprawowanie kontroli nad produkcją papieru do uwierzytelniania, nad drukiem i dystrybucją dokumentów wartościowych i druków reprezentujących dokumenty wartościowe.

Proces centralnego zamawiania towarów, usług i dostaw dla administracji przewidywał, że w każdym roku PIG otrzymywał z urzędów administracji państwowej wstępny kosztorys zapotrzebowania na dostawy o charakterze zwyczajnym i w odpowiednim momencie, w zależności od nieprzewidzianych okoliczności, zapotrzebowania o charakterze nadzwyczajnym.

Na podstawie otrzymanych danych PIG ustalał zapotrzebowania poszczególnych urzędów państwowych na określone dostawy i usługi, postanawiał o zmianach, które należy wprowadzić w ciągu roku i decydował o zapotrzebowaniu o charakterze nadzwyczajnym.

Ze względu na nieprawidłowości w funkcjonowaniu, m.in. uwikłanie w różne sprawy sądowe, zdecydowano

o rozwiązaniu PIG. Na jego miejsce utworzono dyrekcję generalną w Ministerstwie Skarbu, Budżetu oraz Planowania Gospodarczego, na podstawie dekretu legislacyjnego Prezydenta Republiki Włoskiej z 22 marca 2001 r., nr 147 o zmianie w organizacji Ministerstwa Skarbu, Budżetu oraz Planowania Gospodarczego. Po zmianach wynikających z dekretu Prezesa Rady Ministrów z 27 stycznia 2013 r., nr 67 wprowadzającego Regulamin organizacyjny Ministerstwa Gospodarki i Finansów, właśnie temu Ministerstwu, nowo powstałemu z połączenia m.in. Ministerstwa Skarbu, Budżetu oraz Planowania Gospodarczego, zostały powierzone zadania nadzorcze i kontrolne nad Instytutem (dokładnie Departamentowi Skarbu).

Pozostałą część zadań zlikwidowanego PIG dotyczących organizowania i przeprowadzania centralnych zamówień i zawierania umów ramowych dla administracji publicznej przejęła Consip s.a., będąca spółką in-house Ministerstwa Gospodarki i Finansów, które jest jej jedynym akcjonariuszem.

Instytut, zlecając wykonanie prac poza własnymi zakładami, uwzględnia procedury zamówień publicznych dotyczących nabywania na rynku prac, usług i dostaw. Są one zawarte w dekrete legislacyjnym z 18 kwietnia 2016 r., nr 50 uwzględniającym aktualizację dyrektywy 2014/23/UE, 2014/24/UE i 2014/25/UE dotyczących rozstrzygnięcia sporów z zakresu kontraktów zawieranych w drodze koncesji, o zamówieniach publicznych i procedur zamówień dla przedsiębiorstw w sektorze wody, energii, transportu i usług pocztowych i zmieniający przepisy w materii umów publicznych dotyczących świadczenia pracy, usług i dostaw.

Przy zlecaniu robót, usług i dostaw w gospodarce o wartości poniżej progu 200 000 euro (bez VAT) Instytut co do zasady stosuje regulamin przyjęty przez zarząd na podstawie dekretu legislacyjnego z 12 kwietnia 2006 r., nr 163/2006 kodeks umów publicznych dotyczących prac, usług i dostaw (kilkukrotnie zmieniany). Dekret

stanowił implementację do prawa włoskiego dyrektyw 2004/17/WE i 2004/18/WE. Dekret nr 163/2006 został zastąpiony przez dekret legislacyjny nr 50/2016.

Regulamin zawiera regulacje w zakresie nabywania na rynku prac, usług i dostaw i ma na celu zapewnienie, że będzie odbywało się to w terminach krótkich, w procedurach uproszczonych, ale z zachowaniem zasady efektywności i gospodarności działań podejmowanych przez administrację, jak również z poszanowaniem zasady wolnej konkurencji, niedyskryminacji, przejrzystości, proporcjonalności i dostępności.

Drugim istotnym dokumentem jest przyjęty również w 2012 r. przez zarząd Regulamin dotyczący zarządzania listą wykonawców w związku z nabywaniem prac, usług i dostaw w gospodarce wydany na podstawie dekretu legislacyjnego nr 163/2006. Na mocy Regulaminu zostały utworzone kategorie odpowiadające pracom, usługom, dostawom (przykładowo w obszarze prac: roboty ciesielskie w metalu, prace budowlane, instalacyjne, elektryczne, zabezpieczające, pokoje wyciszane i inne), w oparciu o które tworzona jest lista podmiotów, które ze względu na wysoki stopień moralności, posiadający odpowiednią zdolność techniczno-profesjonalną oraz ekonomiczno-finansową mogą brać udział w zamówieniach ogłaszanych przez Instytut.

Te ogólne kryteria zostały zobiektywizowane poprzez wskazanie przesłanek dotyczących szczegółowo wyróżnionego naruszenia prawa (prawa karnego, z zakresu zamówień publicznych i inne) stwierdzonego w wyroku skazującym lub w innym orzeczeniu.

Czy w danym systemie prawnym został uregulowany status narodowego wytwórcy dokumentów?

Narodowym wytwórcą dokumentów jest Państwowy Instytut Poligraficzny i Mennica Państwowa. Państwowy Instytut został utworzony w 1928 r. na mocy ustawy z 6 grudnia 1928 r., nr 2744. Obecnie obowiązującą podstawę prawną działania stanowi Regulamin z 1966 r.

Podlegał on następującym zmianom:

- na mocy ustawy z dnia 20 kwietnia 1978 r., nr 154 (GU nr 124 z 6 maja 1978 r.) do Instytutu włączono Mennicę Państwową;
- na mocy dekretu legislacyjnego z 21 kwietnia 1999 r., nr 116 (GU nr 99 z 29 kwietnia 1999 r.) przyjęto regulacje dotyczące reorganizacji Instytutu w związku z planowanym przekształceniem w spółkę akcyjną z dotychczasowej formy organizacyjno-prawnej – przedsiębiorstwa sektora publicznego;

Ponadto na listę nie mogą zostać wpisane podmioty znajdujące się w trudnej sytuacji ekonomicznej, tj. w stosunku do których zostało otwarte postępowanie upadłościowe. Profesjonalizm podmiotu jest weryfikowany w oparciu o posiadane certyfikaty, wpisy do różnych rejestrów prowadzonych przez włoskie regionalne izby rzemieślnicze, izby handlowe, przemysłowe, rolne. Liczą się wpisy trwające co najmniej 6 miesięcy. Ponadto do wniosku o wpis należy załączyć listę prac wykonanych w ciągu ostatnich trzech lat o określonej wartości wraz z dokładnym opisem wykonywanych czynności. Konieczne są referencje od co najmniej dwóch podmiotów gospodarczych, na rzecz których wykonane zostały prace. Instytut ma prawo podejmowania czynności w celu zweryfikowania prawdziwości przedłożonej dokumentacji potwierdzającej spełnienie kryterium.

Spełnienie kryteriów przez podmioty zagraniczne jest weryfikowane w oparciu o regulacje prawa krajowego pochodzenia przedsiębiorcy.

Warunkiem uzyskania wpisu jest zgłoszenie pochodzące od samego podmiotu zainteresowanego spełniającego wymagania. Ponadto podmioty zainteresowane mogą zgłaszać wnioski o rozszerzenie liczby kategorii, w których mogą wziąć udział w przetargu. Wpis następuje na okres 3 lat i może zostać powtórzony.

Zgłoszenie zawierające nieprawdziwe dane lub dokumenty wprowadzające w błąd co do spełnienia wymagań podlega zgłoszeniu Służbie do spraw Zamówień Publicznych.

- na mocy uchwały CIPE z 2 sierpnia 2002 r., nr 59 dokonano przekształcenia Instytutu w spółkę akcyjną.

Obowiązujące obecnie regulacje stanowią, że Instytut jest spółką akcyjną, którego akcje należą do włoskiego Skarbu Państwa. Jest to osoba prawna prawa publicznego.

Organami Instytutu są:

- prezes – powoływany w drodze dekretu Prezydenta Republiki Włoskiej wydanyego na wniosek Prezesa Rady Ministrów, po uchwale Rady Ministrów przyjętej na wniosek Ministra Skarbu, Budżetu oraz Planowania Gospodarczego (obecnie Ministerstwa Gospodarki i Finansów); kadencja trwa 3 lata;
- zarząd – tworzy go, poza prezesem, również sześciu członków nominowanych dekretem Ministra Skarbu, Budżetu i Planowania Gospodarczego (obecnie Mi-

nisterstwa Gospodarki i Finansów) spośród osób wykazujących się wiedzą i doświadczeniem w obszarach działalności Instytutu; kadencja trwa 3 lata;

- kolegium biegłych rewidentów – w składzie trzech właściwych rewidentów oraz trzech zastępców, wybieranych spośród osób wpisanych do rejestru biegłych rewidentów prowadzonego przy Ministrze Sprawiedliwości.

W posiedzeniach zarządu został zagwarantowany udział przedstawicieli rządu. Przy podejmowaniu decyzji w sprawach dokumentów wartościowych w posiedzeniach uczestniczy jako doradca szef służb inspektoratu papierów wartościowych z centralnego urzędu Inspektoratu Generalnego włoskiego Ministerstwa Skarbu, Budżetu i Planowania Gospodarczego (obecnie, po przeszkoleniach, Ministerstwa Gospodarki i Finansów).

Minister ten aprobuje uchwałę budżetową Instytutu podejmowaną przez zarząd Instytutu, zatwierdza również sprawozdanie finansowe i sprawozdanie skonsolidowane.

Pomimo połączenia w jeden podmiot, część dotycząca mennicy państwowej pozostaje wyodrębniona organizacyjnie i księgowo.

Jednocześnie Instytut jest spółką kontrolującą dla następujących spółek:

- Editalia s.a.;
- Verres s.a. w likwidacji;

Czy do właściwości narodowego wytwórcy zastrzeżone są również inne kategorie druków i produktów?

Z wyłączeniem banknotów, chodzi o dokumenty szeroko rozumiane – paszporty, dowody, legitymacje, świadectwa, akty notarialne itp. i inne druki oraz formularze zamawiane przez organy władzy publicznej.

Do Instytutu należy nie tylko druk dokumentów wartościowych (przez dokumenty wartościowe w prawie włoskim rozumiane są również paszporty, dowody, legitymacje itp. objęte tym pytaniem), jego działalność obejmuje znacznie bardziej różnorodne zadania. Zgodnie z przywołanym regulaminem, Instytut zajmuje się drukiem i zarządzaniem publikatorem aktów prawnych, tj. włoskim Dziennikiem Urzędowym (Gazzetta Ufficiale) i włoskim Zbiorem Urzędowym Aktów Prawnych Republiki Włoskiej (Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica Italiana). Ponadto Instytut odpowiada również za dystrybucję tych aktów do poszczególnych organów państwowych.

- *Innovazione e Progetti* w likwidacji, która działa w formie organizacyjno-prawnej *società consortile per azioni*.

W obszarze działania Mennicy Państwowej w ramach Instytutu funkcjonuje Szkoła Sztuki Medalierskiej – kształcąca w cyklach trzyletnich i rocznych w zakresie sztuki tworzenia medali.

Pięć z sześciu kompleksów Instytutu jest zlokalizowanych w Rzymie. Wśród nich – główny zakład produkcyjny dokumentów wartościowych (i innych dokumentów wymagających szczególnego nadzoru ze strony Ministerstwa) *Officina Carte Valori*. Podobnie zakład *Salario* – realizujący zadania produkcji publikatora aktów prawnych, publikacji periodycznych dla administracji, monografii, produktów prestiżowych na potrzeby Księgarni Państwa.

Również zakład Mennicy, Szkoła Sztuki Medalierskiej oraz zakład CED – centrum zajmujące się przetwarzaniem danych – są zlokalizowane w Rzymie.

Kompleks produkcyjny w Foggia – zlokalizowany na miejscu powstałej w latach 30. XX wieku fabryki celulozy – zajmuje się produkcją materiałów wykorzystywanych w procesie powstawania dokumentów wartościowych i innych dokumentów, których wytwarzanie zostało powierzone Instytutowi. Ponadto produkuje materiały do pieczętowania dokumentów, tablice rejestracyjne do pojazdów itp.

Działalność Instytutu obejmuje także nadzór nad drukiem publikacji o charakterze prawnym, zbiorów i wyciągów ustaw oraz aktów urzędowych, a także podobnych publikacji.

Instytut, w części stanowiącej mennicę państwową, wykonuje również następujące zadania:

- a) emisja monet państwowych zgodnie z obowiązującym prawem;
- b) emisja monet zagranicznych;
- c) emisja monet kolekcjonerskich będących legalnym



- środkiem płatniczym z przeznaczeniem na sprzedaż, zgodnie z prawem, podmiotom prywatnym, instytucjom i stowarzyszeniom;
- d) wykonywanie medali i odlewów artystycznych na rzecz Państwa Włoskiego, innych państw, instytucji i podmiotów prywatnych;
 - e) wytwarzanie pieczęci i metalowych odznak z godłem państwowym;
 - f) wytwarzanie pieczęci metalowych i odznak na rzecz instytucji publicznych i podmiotów prywatnych;
 - g) wytwarzanie oznaczeń państwowych;
 - h) wytwarzanie tablic rejestracyjnych, odznak metalowych, żetonów i innych wyrobów artystycznych;
 - i) wspieranie działalności Szkoły Sztuki Medalierskiej (Scuola dell'arte della medaglia) i Muzeum Mennicy (Museo della Zecca);
 - j) oznaczanie prób monet i metali na rzecz Państwa i podmiotów prywatnych;
 - k) naprawa urządzeń i maszyn używanych lub będących własnością Państwa;
 - l) uczestnictwo w badaniach, pomiarach i badaniach doświadczalnych w dziedzinach związanych z mechaniką;
 - m) wykonywanie ekspertyz w sprawach monet uważanych za fałszywe;
 - n) emisja monet pamiątkowych lub okolicznościowych;
 - o) wytwarzanie znakowników do urzędzeń do nadawania listów na rzecz Państwa;
 - p) wspieranie i uczestnictwo w badaniach, zestawienia i badania doświadczalne w dziedzinach związanych z funkcjami, o których mowa w niniejszym artykule.

Instytut prowadzi ponadto działalność o charakterze komercyjnym w zakresie wydawania i sprzedaży dzieł o doniosłym znaczeniu artystycznym, literackim, naukowym, kulturowym.

Odbiorcami (komercyjnymi) produktów w dziedzinie papierniczej Instytutu mogą być przedsiębiorstwa państwowe i podmioty prywatne włoskie oraz zagraniczne. Natomiast komercyjna działalność w dziedzinie graficznej wymaga uzyskania zgody ministerstwa nadzorującego działalność Instytutu.



Proponowane regulacje dotyczące dokumentów publicznych w Polsce

Przedmiotem niniejszego opracowania są zagadnienia związane z postulowanym zmianami w polskim prawie dotyczącymi wybranych aspektów związanych z wytwarzaniem i zabezpieczaniem dokumentów o charakterze publicznym. Szczególną uwagę poświęcono potrzebie zdefiniowania dokumentów publicznych, w tym ustaleniu poszczególnych ich kategorii. Oddzielnie rozważono zagadnienia związane z procesem zamawiania i wytwarzania tych dokumentów, w szczególności roli zaangażowanych weń podmiotów. Na gruncie tych ustaleń wyłożono postulat o charakterze *de lege ferenda* określenia pozycji, uprawnień i obowiązków narodowego wytwórcy dokumentów publicznych.

Przedstawione informacje związane są z wnioskami wyływającymi z analizy regulacji krajowych obowiązujących

w tym zakresie w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej (Francja, Włochy, Hiszpania, Niemcy). Bazują one także na dobrych praktykach ukształtowanych w ramach wytwarzania dokumentów publicznych w tych państwach.

W opracowaniu przedstawiono wybrane elementy założeń do projektów ustaw. W pierwszej kolejności podjęto próbę zrekonstruowania potrzeb i celów proponowanych regulacji. Następnie zaprezentowano aktualny stan prawny w zakresie dokumentów o charakterze publicznym. Centralną częścią tekstu jest omówienie istoty proponowanych zmian prawnych z uwzględnieniem skutków ich przyjęcia, a także wspomnianych przykładów rozwiązań stosowanych w tym obszarze w wybranych państwach UE.

1. Potrzeba i cel regulacji

Potrzeba uregulowania problematyki dotyczącej dokumentów o charakterze publicznym w Polsce wynika z braku kompleksowych, horyzontalnych regulacji dotyczących zasad zamawiania oraz wytwarzania tego rodzaju dokumentów. Istniejące przepisy w zakresie wybranych kategorii dokumentów mają charakter rozproszony i niejednorodny. Taki stan rzeczy pociąga szereg niekorzystnych skutków związanych z pewnością obrotu prawnego. Wpływa również na obniżenie ogólnego poziomu bezpieczeństwa państwa polskiego. Nie można tracić z pola widzenia tego, że zapewnienie kontroli nad wytwarzaniem i zabezpieczaniem, a w związku z tym również dalszym wykorzystaniem pewnych dokumentów ma istotne znaczenie dla zapewniania podstawowych interesów bezpieczeństwa państwa związanych ze zwalczaniem przestępczości, ustalaniem i realizowaniem polityki kryminalnej, kontrolowaniem przepływów i przemieszczania się osób na terytorium państwa, a także dla zachowania w tajemnicy strategicznych informacji państwowych.

Z jednej więc strony można mówić o konieczności podjęcia działań o charakterze prewencyjnym ukierunko-

wanych przede wszystkim na zwalczanie przestępstw, w których dobrem prawnie chronionym jest wiarygodność dokumentów (w szczególności w zakresie przestępstw stypizowanych w rozdziale XXXIV Kodeksu karnego). Przy czym należy podkreślić, że z perspektywy prawa karnego wiarygodność dokumentów dotyczy ich warstwy podmiotowej - oryginalne pochodzenie dokumentu od wskazanego na nim wystawcy oraz przedmiotowej - zgodność treści dokumentu z rzeczywistym stanem rzeczy¹. Należy odnotować zauważalny w ostatnim czasie wzrost liczby przestępstw popełnianych z wykorzystaniem tzw. sfałszowanych dokumentów. To zjawisko nie dotyczy wyłącznie przestępczości gospodarczej, która jest wymierzona w pewność i bezpieczeństwo obrotu gospodarczego, ale coraz częściej dotyka również przestępczości o charakterze kryminalnym, w której podrobione lub przerobione dokumenty są wykorzystywane m.in. do tworzenia fałszywych tożsamości dla przestępców. Jest to obecnie szczególnie niebezpieczne zjawisko, w związku ze stale wzrastającym ryzykiem wykorzystywania takich dokumentów do popełniania przestępstw o charakterze terrorystycznym.

¹ Patrz. A. Płońska, *Wiarygodność dokumentów w polskim prawie karnym* [w:] Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego, Acta Universitatis Wratislaviensis nr 3609, Wrocław 2014.

Drugim istotnym obszarem, którego dotyczą proponowane zmiany, jest zapewnienie sprawności i efektywności działania administracji publicznej. Jednymi z niezbędnych do tego warunków są w szczególności: zapewnienie pewności obrotu prawnego, umożliwienie stosunkowo prostego, a zarazem wiarygodnego mechanizmu identyfikowania osób za pomocą dokumentów stwierdzających tożsamość, kontrolowanie ruchów ludności. Ma to niebagatelne znaczenie tak w odniesieniu do obywateli, jak również cudzoziemców posługujących się dokumentami wydawanymi przez krajowe organy administracji publicznej. W aktualnej sytuacji społeczno-politycznej Unii Europejskiej istotnym wyzwaniem są niekontrolowane migracje. Trudność ich opanowania wzrasta w przypadku braku scentralizowanych procedur wytwarzania i przekazywania dokumentów pobytowych dla cudzoziemców.

Utrzymywaniu się, a nawet pogłębianiu wymienionych niekorzystnych zjawisk sprzyja brak ujednoczonych ogólnych wymogów dotyczących bezpieczeństwa istotnych dokumentów. Dotyczy to całego cyklu życia takich dokumentów, począwszy od ich zamawiania, przez wytwarzanie (w tym zabezpieczanie), wydawanie uprawnionym podmiotom, aż wreszcie kontrolowanie ich używania, ze zniszczeniem włącznie.

Pierwszym niezbędnym krokiem jest podjęcie próby wyodrębnienia z całego zidentyfikowanego zbioru dokumentów, tych które mają istotne znaczenie z punktu widzenia celów regulacji i zdefiniowanie ich jako dokumentów publicznych. Następnie należy ustalić i sklasyfikować, które z nich mają znaczenie ze względów bezpieczeństwa. Ta grupa powinna bowiem zostać objęta szczególnymi procedurami gwarancyjnymi. Należy zaznaczyć, że nie wszystkie wymogi bezpieczeństwa, odnoszące się do tej kategorii dokumentów, muszą być stosowane w odniesieniu do pozostałych dokumentów publicznych.

W dalszej części proponowana regulacja winna określać zasady postępowania z ustalonymi kategoriami dokumentów publicznych. Dotyczy to przede wszystkim trybu zamawiania i wytwarzania (w tym zabezpieczania) dokumentów. Szczególnie istotne z tej perspektywy jest ustalenie kręgu podmiotów zaangażowanych w te procesy. Zapewnienie szczelności i bezpieczeństwa systemu produkcji wrażliwych dokumentów publicznych powinno przede wszystkim wyraźnie zwiększyć skuteczność działań związanych ze zwalczaniem przestępstw popełnianych z wykorzystaniem podrobionych lub przerobionych dokumentów. Analizując rozwiązania stosowane w innych państwach członkowskich, należy odnotować

korzystanie w nich z modelu, w którym występuje wyspecjalizowany podmiot kontrolowany przez państwo, posiadający wyłączność na wytwarzanie najważniejszych dokumentów publicznych. Wydaje się, że zasadnym jest wykorzystanie tych dobrych praktyk i ustalenie w projektowanych przepisach warunków działania w Polsce analogicznego narodowego wytwórcy, który posiadałby monopol realizowania zleceń obejmujących produkcję wybranej kategorii najistotniejszych dokumentów. Nieodległe polskie doświadczenia związane między innymi z obciążeniami przetargami na wytwarzanie dowodów osobistych lub wadliwie wykonanymi legitymacjami służbowymi funkcjonariuszy Policji pokazują, że zmiany w analizowanym obszarze są niezbędne.

Zasadnym jest przyjęcie omawianych zmian prawnych w formie przepisów rangi ustawowej z możliwością delegowania do aktów niższego rzędu szczegółowych kwestii dotyczących wzorów dokumentów, poszczególnych zabezpieczeń i tym podobnych. Dzięki temu zapewnione będą gwarancje wpisane w prawidłowy przebieg procesu ustawodawczego, w tym możliwość udziału zainteresowanych stron w procesie szerokich konsultacji społecznych. Co więcej za wyborem formy ustawowej projektowanych przepisów przemawia również doniosłość regulowanych w nich zagadnień związanych z bezpieczeństwem państwa, a w związku z tym pośrednio również z prawami i wolnościami obywateli.

Nowa ustawa winna kompleksowo regulować wybrane zagadnienia dotyczące najistotniejszych dokumentów publicznych. Przy czym materia regulowaną w tym akcie powinno być przede wszystkim: określenie definicji i kategorii dokumentów publicznych, zasady zamawiania, wytwarzania i zabezpieczania poszczególnych kategorii tych dokumentów, status prawny narodowego wytwórcy dokumentów publicznych i reguły dotyczące tzw. cyklu życia dokumentu publicznego. Pozostałe kwestie dotyczące m.in. treści dokumentów, ich przeznaczenia, trybu uzyskiwania (w tym podmiotów właściwych do wydawania, procedury ubiegania się) powinny być zawarte w oddzielnych przepisach sektorowych, tak jak ma to miejsce obecnie. Przykładem są przepisy dotyczące np. dowodów osobistych zawarte w ustawie z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych (Dz. U. z 2016 r. poz. 391), lub dotyczące paszportów zawarte w ustawie z dnia 13 lipca 2006 r. o dokumentach paszportowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 758).

Należy zaznaczyć, że w ostatnim czasie pojawiły się w mediach informacje dotyczące podjęcia przez rząd prac nad uregulowaniem zagadnień dotyczących dokumentów

² Informacja zawarta na stronie internetowej ministerstwa <https://www.mswia.gov.pl/aktualnosci/14723,Druk-dokumentow-o-znaczeniu-strategicznym-bedzie-bardziej-bezpieczny.html> [dostęp z dnia 30.6.2016 r.] oraz informacja na temat wyjazdowego posiedzenia sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych z dnia 17 maja 2016 r. dostępna na stronie internetowej Sejmu <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/komunikat.xsp?documentId=AC30990D47BD50C3C1257FB7003EE9C2> [dostęp z dnia 30.6.2016 r.].



publicznych. Zgodnie z nimi stosowne przygotowania rozpoczęto w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji².

2. Obecny stan prawny

W obecnym stanie prawnym nie ma przepisów kompleksowo określających system dokumentów publicznych, w tym reguł ich wytwarzania, zabezpieczania. Zgodnie z szacunkami Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w 2005 roku obowiązywało w Polsce 379 aktów prawnych, które dotyczyły różnego rodzaju dokumentach (informacja przedstawiona przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji – Tomasz Zdzikota, na posiedzeniu sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych z dnia 17 maja 2016 r.). Mimo tak wielu przepisów w polskim porządku prawnym nie ma definicji dokumentu publicznego.

Próba odtworzenia na gruncie obowiązującego stanu prawnego normatywnego zakresu pojęcia dokumentu, w tym dokumentu publicznego, wymaga odesłania do regulacji zawartych w poszczególnych gałęziach prawa. W systemie prawa karnego dokument został zdefiniowany w art. 115 § 14 Kodeksu karnego jako każdy przedmiot lub inny zapisany nośnik informacji, z którym jest związane określone prawo albo który ze względu na zawartą w nim treść stanowi dowód prawa, stosunku prawnego lub okoliczności mającej znaczenie prawne. W ramach prawa

cywilnego i administracyjnego na potrzeby postępowania dowodowego (art. 244 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego i art. 76 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego) stosuje się definicję, zgodnie z którą dokumentem urzędowym jest dokument sporządzony w przepisanej formie przez powołane do tego organy władzy publicznej i inne organy państwowe w zakresie ich działania. W art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 2058, ze zm.) wskazano, iż dokumentem urzędowym w rozumieniu tej ustawy jest treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwalona i podpisana w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego, w ramach jego kompetencji, skierowana do innego podmiotu lub złożona do akt sprawy.

Z przedstawionego zestawienia przepisów wyłania się chaos normatywny już na etapie określenia definicji legalnej pojęcia dokumentu. Z tego powodu, na potrzeby zapewnienia bezpieczeństwa wybranej kategorii najważniejszych dokumentów, konieczne jest pilne podjęcie działań legislacyjnych.

3. Zakres projektowanej regulacji i opis proponowanych rozwiązań

Przedmiotem projektowanej regulacji jest określenie definicji i klasyfikacji dokumentów publicznych, a także ustalenie zasad zamawiania, sposobu wytwarzania, poziomów zabezpieczeń poszczególnych kategorii dokumentów publicznych. Ponadto zasadnym jest uregulowanie w projekcie ustawy statusu prawnego narodowego wytwórcy dokumentów publicznych i reguł dotyczących tzw. cyklu życia dokumentu publicznego, ze szczególnym uwzględnieniem pozbawiania cech indywidualnych spersonalizowanych dokumentów (depersonalizacji).

3.1. Definicja i klasyfikacja dokumentów publicznych

W celu ujednoczenia terminologii stosowanej w całym systemie prawa polskiego proponuje się przyjęcie ogólnej definicji dokumentu publicznego, która będzie obejmowała każdy dokument sporządzony w przepisanej formie przez powołane do tego organy administracji publicznej w zakresie ich działania, z którym jest związane określone prawo albo który ze względu na zawartą w nim treść sta-

nowi dowód prawa, stosunku prawnego lub okoliczności mającej znaczenie prawne. Z definicji wyłączone powinny być dokumenty stanowiące środki płatnicze, jako podlegające, ze względu na swoją specyfikę, odrębnym regulacjom.

Zaproponowana definicja dokumentu publicznego zakłada ujęcie podstawowych elementów zawartych w przywołanych powyżej definicjach dokumentów urzędowych występujących na gruncie prawa karnego, cywilnego i administracyjnego (dzięki temu możliwe będzie korzystanie z bogatego orzecznictwa i dorobku doktryny ukształtowanych w oparciu o obowiązujące obecnie definicje). Projektowana definicja składa się z dwóch istotnych elementów, które muszą wystąpić łącznie w celu zakwalifikowania dokumentu jako dokument publiczny. Po pierwsze, konieczna jest przesłanka podmiotowa - sporządzenie dokumentu przez właściwy podmiot administracji publicznej działający na podstawie i w granicach kompetencji przyznanych odrębnymi przepisami. Z drugiej strony konieczne jest wystąpienie przesłanki przedmiotowej - dokument powinien mieć związek z prawnie relewantną treścią lub informacją.

Kluczowe znaczenie z punktu widzenia zakresu projektowanej regulacji ma określenie poszczególnych kategorii dokumentów publicznych, ponieważ od zakwalifikowania dokumentu do danej kategorii zależeć będzie m.in. tryb zamawiania, wytwarzania, zabezpieczania, a także dalszego cyklu życia tych dokumentów (w tym zasad depersonalizacji).

Proponuje się określenie następujących kategorii dokumentów publicznych:

- 1) identyfikacyjne dokumenty publiczne (enumeratywne wyliczenie tych dokumentów zawarte w projektowanej ustawie obejmujące: dowód osobisty, paszport, paszport dyplomatyczny, paszport służbowy MSZ)
- 2.) dokumenty publiczne wydawane cudzoziemcom (enumeratywne wyliczenie tych dokumentów zawarte w projektowanej ustawie obejmujące: Genewski Dokument Podróży, polski dokument podróży dla cudzoziemca, kartę pobytu, kartę pobytu członka rodziny obywatela UE, kartę stałego pobytu członka rodziny obywatela UE, dokument potwierdzający prawo stałego pobytu, polski dokument tożsamości cudzoziemca, tymczasowe zaświadczenie tożsamości cudzoziemca, zgodę na pobyt tolerowany, dokument małego ruchu granicznego, Kartę Polaka)
- 3) znaki akcyzy (odwołanie do odpowiednich przepisów regulujących materię podatku akcyzowego)
- 4) zabezpieczone dokumenty publiczne (enumeratywne wyliczenie tych dokumentów zawarte w rozporządzeniu przyjmowanym przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych i administracji na podstawie delegacji zawartej w projektowanej ustawie, wśród nich proponuje się ujęcie m.in. prawa jazdy, legitymacji służbowych funkcjonariuszy publicznych uprawniających do wykonywania określonych odrębnymi przepisami czynności wobec obywateli, dokumentów rejestracyjnych pojazdów, formularzy aktów stanu cywilnego). Przy czym postuluje się, aby delegacja ustawowa upoważniała ministra do aktualizacji wykazu zabezpieczonych dokumentów publicznych, działającego samodzielnie lub na wniosek podmiotu administracji publicznej, w zakresie którego kompetencji pozostaje materia objęta aktualizacją. Spory w sprawach aktualizacji wykazu powinien rozstrzygać Prezes Rady Ministrów.
- 5) pozostałe dokumenty publiczne niewymienione w innych kategoriach dokumentów publicznych

Pierwsze trzy kategorie dokumentów publicznych zawierają wykazy dokumentów określonych ustawowo, które mogą być aktualizowane w drodze nowelizacji proponowanej ustawy. Wydaje się, że ze względu na stosunkowo

stabilny charakter tych kategorii dokumentów wystarczające jest zapewnienie ustawowego mechanizmu wprowadzania zmian. Wszystkie dokumenty ujęte w trzech pierwszych kategoriach dokumentów publicznych mają istotne znaczenie dla podstawowych interesów bezpieczeństwa państwa. W związku z tym będą objęte, określonymi w proponowanej ustawie szczegółowymi procedurami wytwarzania, zabezpieczania, a także dalszego cyklu życia tych dokumentów.

Czwarta kategoria (zabezpieczone dokumenty publiczne) została wyodrębniona w oparciu o kryterium przedmiotowe, które dotyczy dokumentów zabezpieczonych na co najmniej jeden ze sposobów zabezpieczania dokumentów zaproponowany w projektowanej ustawie, ze względu na istotne znaczenie tego rodzaju dokumentów dla podstawowych interesów bezpieczeństwa państwa. W związku z tym zabezpieczone dokumenty publiczne będą objęte, określonymi w proponowanej ustawie, szczegółowymi procedurami wytwarzania, zabezpieczania, a także dalszego cyklu życia tych dokumentów. W odróżnieniu od trzech pierwszych kategorii dokumentów publicznych, zabezpieczone dokumenty publiczne mogą obejmować bardziej obszerny wykaz dokumentów, co zapewni większą elastyczność i możliwość uproszczonego oraz przyspieszonego trybu aktualizowania tego wykazu w porównaniu do dokumentów objętych pierwszymi trzema kategoriami dokumentów publicznych.

Kategoria obejmująca pozostałe dokumenty publiczne stanowi dopełnienie zbioru dokumentów publicznych nieujętych w pozostałych kategoriach dokumentów publicznych. Dokumenty ujęte w tej kategorii nie będą objęte określonymi w proponowanej ustawie, szczegółowymi procedurami zamawiania, wytwarzania, zabezpieczania, a także dalszego cyklu życia tych dokumentów. Innymi słowy będą podlegały zasadom ogólnym mającym zastosowanie do wszystkich innych dokumentów niespełniających przesłanek uznania ich za dokumenty publiczne, chyba że szczegółowe przepisy będą stanowiły odmiennie.

W analizowanych na potrzeby niniejszego opracowania państwach członkowskich UE występują różne metody definiowania dokumentów publicznych. We Francji występuje definicja legalna tzw. tytułów zabezpieczonych wraz z zamkniętym katalogiem zaliczanych do nich dokumentów. W Hiszpanii pojęcie dokumentu publicznego jest różnorodnie definiowane, przede wszystkim na potrzeby procesowe, w kilku aktach prawnych (czyli podobnie jak obecnie w Polsce). Próby uszczegółowienia tego pojęcia podejmowane są przez przedstawicieli hiszpańskiej doktryny i judykatury. We Włoszech natomiast nie występuje określenie dokumentów publicznych, lecz tzw. dokumentów wartościowych, których wykaz (ok. 90 pozycji) zawarty jest w dekrete Ministra Gospodarki i Finansów.

Z zebranych informacji wyłania się wnioszek, że w badanych porządkach prawnych występuje tendencja do enumeratywnego wyliczenia rodzajów lub kategorii dokumentów o charakterze publicznym, szczególnie tych które podlegają szczególnym reżimom wytwarzania i obrotu. Przy czym z dostępnych informacji wynika, że wykazy tych dokumentów ujęte są zazwyczaj w aktach prawa rangi podustawowej i przewidziana jest możliwość ich aktualizacji przez uprawnione podmioty administracji publicznej. Należy ocenić ten kierunek za słuszny, jako gwarantujący z jednej strony pewność i bezpieczeństwo obrotu prawnego, przy równoczesnym zachowaniu elastyczności związanej ze zmieniającymi się okolicznościami. Zachowanie tych dyrektyw jest również intencją przyświecającą proponowanym polskim regulacjom.



3.2. Definicja i klasyfikacja dokumentów publicznych

Zasadnym wydaje się zmierzanie do ujednoczenia poziomu zabezpieczenia dokumentów ujętych w tej samej kategorii dokumentów publicznych. Jednakże ze względu na specyfikę poszczególnych dokumentów, a także odrębne wymogi prawne dotyczące zabezpieczenia niektórych z tych dokumentów, wskazany postulat należy traktować jedynie jako kierunkową dyrektywę działania.

Wymogi dotyczące poszczególnych poziomów zabezpieczeń dokumentów publicznych, w tym dotyczące konkretnych środków zabezpieczeń, powinny być szczegółowo określone w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw wewnętrznych i administracji przyjmowanym na podstawie delegacji zawartej w projektowanej ustawie. Rozporządzenie powinno w szczególności określać:

- środki stosowanych zabezpieczeń, w tym (katalog otwarty): personalizacja, unikalny numer dokumentu, giloszowane tło, mikrodruk, druk kodowy, mikroprocesor, hologramy, atrament zabezpieczony, atrament reagujący na podczerwień, atrament o zmiennych efektach optycznych, atrament rozpuszczalny, atrament chromatropiczny, papier zabezpieczony znakiem wodnym, tłoczenia, perforacja laserowa, włókna zabezpieczające umieszczone w papierze

- przypisanie konkretnych środków zabezpieczeń (poziomów zabezpieczeń) do poszczególnych kategorii dokumentów publicznych lub w razie potrzeby poszczególnych rodzajów dokumentów publicznych

Zaproponowany sposób określania poziomów zabezpieczeń poszczególnych kategorii lub rodzajów dokumentów publicznych gwarantuje największą elastyczność, a także uproszczoną procedurę wprowadzania zmian. Jest to uzasadnione przede wszystkim koniecznością bieżącego dostosowywania zabezpieczeń do zmieniających się wa-

runków praktyki obrotu i potrzebą szybkiego reagowania na zmiany w tym zakresie.



3.3. Tryb zamawiania dokumentów publicznych

W odniesieniu do następujących kategorii dokumentów publicznych: identyfikacyjne dokumenty publiczne, dokumenty publiczne wydawane cudzoziemcom, znaki akcyzy oraz zabezpieczone dokumenty publiczne proponuje się wyłączenie w projektowanej ustawie ogólnego trybu zamówień publicznych zgodnie z projektowanym art. 4 ust. 5c ustawy - Prawo zamówień publicznych (pzp), w wersji uwzględnionej w ustawie z dnia 13 maja 2016 r. o zmianie ustawy - Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw, przyjętej przez Sejm, co do której trwają prace w Senacie.

Podzielając podgląd wyrażony przez Ministra Spraw Zagranicznych w opinii z dnia 14 marca 2016 r., sygn. DPUE.920.77.2016/15 w sprawie zgodności z prawem UE projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw w proponowanej regulacji postuluje się doprecyzowanie w projektowanym art. 4 ust. 5c pzp odesłania wprost do wymienionych czterech kategorii dokumentów publicznych. Dzięki temu, po pierwsze, odesłanie będzie odnosiło się do zamkniętego katalogu dokumentów publicznych. Po drugie, będzie dotyczyło tych dokumentów publicznych, które zgodnie z typologią przyjętą w proponowanej ustawie, mają istotne znaczenie dla podstawowego interesu bezpieczeństwa państwa.

Tym samym należy uznać, że projektowane przepisy nie będą sprzeczne z prawem Unii Europejskiej, w szczególności z art. 15 ust. 2 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającej dyrektywę 2004/18/WE, który stanowi, że ta dyrektywa nie ma zastosowania do zamówień publicznych i konkursów, które nie są w inny sposób wyłączone na mocy ust. 1, w stopniu, w jakim ochrona podstawowych interesów danego państwa członkowskiego w zakresie bezpieczeństwa nie może zostać zagwarantowana przez mniej inwazyjne środki, na przykład przez nałożenie wymogów mających na celu ochronę poufnego charakteru informacji udostępnianych przez instytucję zamawiającą w trakcie trwania postępowania o udzielenie zamówienia zgodnie z niniejszą dyrektywą. Zgodnie z motywem 13 uzasadnienia tej dyrektywy uwzględniono możliwość przewidzenia specjalnych przepisów krajowych m.in. dla zamówień mieszanych obejmujących aspekty obronności lub bezpieczeństwa lub części nieobjętych zakresem TfUE. Natomiast w świetle motywu 41 dyrektywy 2014/24/UE żaden z przepisów tej dyrektywy nie powinien uniemożliwiać wprowadzenia lub zastosowania środków niezbędnych dla ochrony porządku publiczne-

go, moralności publicznej, bezpieczeństwa publicznego, zdrowia, życia ludzi i zwierząt, ochrony roślin, czy też innych środków środowiskowych, w szczególności z myślą o zrównoważonym rozwoju, pod warunkiem że środki te są zgodne z TfUE.

Wyłączenie stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, implementującej do polskiego porządku prawnego postanowienia dyrektywy 2014/24/UE, w odniesieniu do wybranych kategorii dokumentów publicznych jest uzasadnione w szczególności ochroną porządku publicznego oraz bezpieczeństwa publicznego, jako elementów składowych bezpieczeństwa państwa. Nie może więc w takim wypadku być mowy o naruszeniu prawa UE. Z analogicznych powodów do wskazanych powyżej, projektowana regulacja nie jest sprzeczna z art. 24 ust. 2 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylającej dyrektywę 2004/17/WE2014/25/UE.

W kontekście wyłączenia stosowania europejskich przepisów dotyczących zamówień publicznych w odniesieniu do zamawiania i wytwarzania wybranych kategorii dokumentów publicznych objętych proponowaną regulacją warto wskazać na stan prawny obowiązujący w tym zakresie w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej. We Francji podmiot (Drukarnia Narodowa SA *Imprimerie Nationale*) posiadający monopol państwa na wytwarzanie wybranych kategorii dokumentów publicznych (identyfikacyjnych lub zabezpieczonych) jest wyłączony z reżimu zamówień publicznych w zakresie produkcji tych dokumentów.

Podobnie jest w Hiszpanii. Nie stosuje się tam krajowych przepisów dotyczących zamówień publicznych (implementujących przepisy europejskie) do działalności Fabryki Narodowej Monety i Znaczką – Królewskiego Domu Monety (*Fábrica Nacional de Moneda y Timbre - Real Casa de la Moneda*), która jest wyłącznym wytwórcą niektórych dokumentów publicznych w Hiszpanii. Również w Niemczech w praktyce zlecenia drukarni narodowej (*Bundesdruckerei*) produkcji niektórych dokumentów publicznych nie stosuje się przepisów dotyczących prawa zamówień publicznych. Analogiczna sytuacja występuje we Włoszech. W odniesieniu do niektórych działań podejmowanych przez Instytut Poligraficzny i Mennicę Państwową (*L'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.*), który działając jako spółka akcyjna kontrolowana przez państwo, nie podlega niektórym przepisom zamówień publicznych w zakresie wytwarzania dokumentów wartościowych.

W przeanalizowanych przypadkach w każdym z państw członkowskich UE powołano się na przesłankę konieczności zapewnienia bezpieczeństwa państwa w ramach

zlecenia produkcji wybranych dokumentów o charakterze publicznym, jako podstawę do wyłączenia stosowania europejskich przepisów zamówień publicznych. W ramach przeprowadzanych analiz komparatystycznych nie ustalono, żeby w odniesieniu do tych państw Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej uznał te wyłączenia za niezgodne z prawem UE. Należy wobec tego przyjąć, że nie ma podstaw do twierdzenia, że analogiczne wyłączenia proponowane w projektowanej regulacji w Polsce miałyby zostać uznane za niedopuszczalne na gruncie prawa europejskiego.



3.4. Status narodowego wytwórcy

Dla zapewnienia przejrzystości i pewności prawa zasadnym jest wskazanie w proponowanej ustawie Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych SA (PWPW SA) jako narodowego wytwórcy wybranych kategorii dokumentów publicznych. Biorąc pod uwagę doświadczenie w produkcji dokumentów o szczególnym znaczeniu, a także standardów jakości i bezpieczeństwa wdrożonych w tej spółce, wyznaczenie jej na narodowego wytwórcę wydaje się być uzasadnioną decyzją.

Należy niejako na marginesie zaznaczyć, że wybór konkretnego podmiotu jako narodowego wytwórcy nie odbiega od standardów przyjętych w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej (patrz. Włochy, Francja, Hiszpania, Niemcy). PWPW SA, określona w proponowanej ustawie jako narodowy wytwórca, powinna mieć wyłączność na wytwarzanie następujących kategorii dokumentów publicznych: identyfikacyjne dokumenty publiczne, dokumenty publiczne wydawane cudzoziemcom, znaki akcyzy oraz zabezpieczone dokumenty publiczne. Zlecenie produkcji tych dokumentów zgodnie z wcześniejszymi ustaleniami powinno być wyłączone z reżimu zamówień publicznych. Inna działalność narodowego wytwórcy, w tym dotycząca pozostałych kategorii dokumentów publicznych, powinna odbywać się na zasadach ogólnych

Niezależnie od wskazania wprost na podmiot będący narodowym wytwórcą postuluje się określenie w projekcie ustawy warunków, które muszą być spełnione przez ten podmiot w celu zagwarantowania bezpieczeństwa, wysokiej jakości usług, a także zapewnienia środków efektywnej kontroli przez organy administracji publicznej wykonywania zadań zleconych.

Przede wszystkim istotne znaczenie ma zapewnienie odpowiedniej struktury kapitałowej, w ramach której całość udziałów lub akcji, w przypadku działania w formie kapitałowej spółki prawa handlowego, należy do Skarbu Państwa. Takie postanowienie powinno znaleźć się w projekcie ustawy. Dzięki temu możliwa będzie efektywna ko

żne, kontrolowane) z narodowym wytwórcą, tak jak ma to miejsce we Francji. Podobne rozwiązanie jest stosowane w Hiszpanii. Wykorzystując ten model przyjmuje się, że są to wewnętrzne procesy, w całości realizowane, finansowane oraz kontrolowane przez narodowego wytwórcę.

Istnieje też możliwość zlecenia zadań podmiotom niepowiązanym, w takim wypadku zastosowanie powinny znaleźć ogólne reguły dotyczące zamówień publicznych, tak jak we Włoszech. Jednak w przypadku tego państwa tworzona jest przez organ wykonawczy narodowego wytwórcy lista preferowanych dostawców towarów i usług. Z punktu widzenia zachowania zasad bezpieczeństwa i przejrzystości finansowej zasadnym jest, żeby całość procesów dotyczących wytwarzania dokumentów publicznych była wykonywana przez wyznaczony do tego podmiot. Z jednej strony umożliwi to, przy zachowaniu odpowiednich warunków, wyłączenie stosowania ogólnych reguł zamówień publicznych ze względu na przesłanki zapewnienia bezpieczeństwa. Z drugiej strony, w razie potrzeby, łatwiejsze byłoby uzyskanie zgody Komisji Europejskiej na dokapitalizowanie działalności podmiotu, który w całości jest kontrolowany przez Skarb Państwa i realizuje zadania publiczne związane z wytwarzaniem dokumentów o szczególnym charakterze z punktu widzenia zabezpieczenia interesów państwa (przykład pomocy publicznej udzielonej francuskiej Drukarni Narodowej i zaakceptowanej przez Komisję w 2005 r.).

Działania komercyjne mogą być realizowane przez podmioty powiązane z narodowym wytwórcą. W celu zapewnienia elastyczności funkcjonowania narodowego wytwórcy powinna być również zapewniona możliwość zlecenia zadań podmiotom zewnętrznym, przy zachowaniu zasad rynkowych, z uwzględnieniem regulacji dotyczących zamówień publicznych. Wydaje się, że model włoski zakładający tworzenie listy preferowanych dostawców towarów i usług dla narodowego wytwórcy może rodzić problemy natury praktycznej (dotyczące zachowania przejrzystości i bezstronności działań) i prawnej związane z określeniem kryteriów doboru podmiotów, weryfikowaniem spełniania tych kryteriów, aktualizowaniem tej listy i ewentualnych sporów w tym zakresie. Z tych powodów nie rekomenduje się tego rozwiązania w proponowanej regulacji.

Centrum Personalizacji Dokumentów Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (CPD MSWiA) jest jednostką wewnętrzną tego ministerstwa, znajdującą się w strukturze centralnej administracji rządowej. Obecnie do podstawowych jej zadań należy w szczególności:

- 1) przygotowanie, personalizacja i dystrybucja dokumentów Polaków i cudzoziemców: personalizacja dowodów osobistych, dokumentów paszportowych z wyłączeniem paszportów tymczasowych, Kart Polaka, zezwo-

leń na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego, a także polskich dokumentów podróży dla cudzoziemców, kart pobytu, dokumentów przewidzianych w Konwencji Genewskiej;

- 2) utrzymanie systemów teleinformatycznych zapewniających funkcjonowanie Systemu Centralnej Personalizacji Dokumentów Osobistych;

- 3) przekazywanie danych z rejestru Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności (PESEL) na wnioski zainteresowanego podmiotu na podstawie art. 46 ust. 1 i ust. 2 pkt. 1 i 3 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności oraz wydawanie zaświadczeń zawierających pełny odpis danych przetwarzanych w rejestrze PESEL, zgodnie z treścią art. 45 ust. 2 Ustawy.

Zasadnym byłoby rozszerzenie uprawnień tej jednostki w szczególności w zakresie zadań koordynacyjnych i kontrolnych dotyczących procesu wytwarzania i dalszego wykorzystywania dokumentów publicznych, podobnie jak ma to miejsce w odniesieniu do Narodowej Agencji Tytułów Zabezpieczonych - jednostki wewnętrznej ministerstwa spraw wewnętrznych we Francji. Należy również rozważyć włączenie do zadań CPD MSWiA działań o charakterze informacyjnym, komunikacyjnym, a także edukacyjnym związanych w szczególności z zasadami bezpieczeństwa postępowania się przez użytkowników dokumentami publicznymi. W związku z rozszerzeniem uprawnień tej jednostki należy także rozważyć przyjęcie modelu organizacyjnego, w ramach którego osoba kierującą CPD pełniłaby funkcje podsekretarza stanu w ministerstwie do spraw wewnętrznych i administracji. Zapewniłoby to sprawniejszą koordynację i kontrolę działań na szczeblu administracji centralnej.



3.5. Cykl życia dokumentu publicznego

W projektowanych przepisach postuluje się stworzenie scentralizowanej bazy danych prowadzonej w formie elektronicznej, w której umieszczane będą informacje dotyczące wszystkich wytworzonych dokumentów publicznych należących do kategorii: identyfikacyjne dokumenty publiczne, dokumenty publiczne wydawane cudzoziemcom, znaki akcyzy oraz zabezpieczone dokumenty publiczne.

Informacje zamieszczane w bazie winny dotyczyć: przebiegu procedury wystąpienia, wytworzenia, a następnie wydania dokumentu publicznego, podmiotu wydającego oraz odbiorcy dokumentu, jego treści, a także zgłoszonych zdarzeń związanych z utratą ważności, uszkodzeniem, zgubieniem, kradzieżą lub utylizacją dokumentu. Rozporządzenie wydane przez ministra właściwego do

spraw wewnętrznych i administracji na podstawie delegacji zawartej w projektowanej ustawie powinno określać następujące elementy:

- podmiot odpowiedzialny za prowadzenie i utrzymanie bazy
- zasady prowadzenia i utrzymania bazy (w tym zasady migracji dostępnych danych dotyczących dokumentów publicznych wydanych przed wejściem w życie projektowanych przepisów, dostępnych w bazach lub rejestrach prowadzonych przez organy administracji publicznej)
- zasady i tryb przekazywania danych oraz informacji do bazy, w tym zgłoszenia zdarzeń związanych z utratą ważności, uszkodzeniem, zgubieniem, kradzieżą lub utylizacją dokumentu
- zasady i tryb dostępu do danych zawartych w bazie
- zasady utylizacji dokumentów publicznych, w tym podmiot odpowiedzialny za utylizację.

W odniesieniu do dokumentów publicznych podlegających personalizacji wycofanie z obrotu prawnego dokumentu wymaga jego depersonalizacji rozumianej jako pozbawienie cech indywidualnych związanych z personalizacją. O każdym przypadku depersonalizacji dokumentu publicznego należy zawiadomić Centrum Personalizacji Dokumentów MSWiA. Szczegółowe zasady depersonalizacji dokumentów publicznych, w tym podmiot odpowiedzialny, sposób dokonania depersonalizacji, tryb zawiadomienia Centrum Personalizacji Dokumentów MSWiA o dokonanej depersonalizacji, sposób ewidencjonowania informacji o zdepersonalizowanych dokumentach zostaną określone w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw wewnętrznych i administracji przyjętym na podstawie delegacji zawartej w proponowanej ustawie.

