ARCHITEKTURA INFORMACYJNA PAŃSTWA

Rejestry publiczne – dobre praktyki architektoniczne i legislacyjne

Rekomendacje AIP

Wersja 1.0

14.09.2023

Zespół Architektury Informacyjnej Państwa opracował poniższe rekomendacje dla osób projektujących rejestry publiczne oraz przepisy prawne będące podstawą działania tych rejestrów w celu wskazania dobrych praktyk w zakresie tworzenia, rozwoju oraz regulacji nowych, a także modyfikowanych rejestrów.

Niniejsze rekomendacje odnoszą się do wszystkich **zbiorów danych o uporządkowanej strukturze, prowadzonych przez podmiot realizujący zadania publiczne na podstawie przepisów ustawowych lub wydanych na ich podstawie aktów wykonawczych**, nie tylko do zbiorów danych mieszczących się w definicji „rejestru publicznego" zawartej w art. 3 pkt 5 *ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne* (UoI)[1].

Planowane jest umocowanie prawne wybranych rekomendacji w nowelizacji UoI oraz regulacjach wydanych na jej podstawie, w tym w Krajowych Ramach Interoperacyjności[2].

Rekomendacje AIP

Rekomenduje się stosowanie następujących zasad dotyczących tworzenia i modyfikacji rejestrów oraz aktów prawnych będących podstawą działania tych rejestrów:

1. **Organ prowadzący rejestr**

   Ustanawiając rejestr w akcie prawnym należy wskazać organ, który prowadzi ten rejestr (organem jest np.: minister właściwy do spraw informatyzacji lub Minister Finansów; nie jest nim podmiot/urząd obsługujący organ, np. Ministerstwo Cyfryzacji lub Ministerstwo Finansów).

2. **Nazwa rejestru**

   Nazwa rejestru w akcie prawnym powinna być:

   a. unikalna – powinna być niepowtarzalna (żaden inny rejestr prowadzony przez polską administrację publiczną nie powinien nosić tej samej nazwy),
   b. jednoznaczna – powinna w jasny sposób wskazywać, jakie dane są gromadzone w tym rejestrze.

   Należy unikać nazw typu: Ewidencja osób, Ewidencja podmiotów czy Ewidencja producentów. Zamiast tego należy nazwę doprecyzować (np. Ewidencja producentów rolnych).

   Rekomenduje się przekazanie informacji o planowaniu nowego rejestru do zespołu AIP. Informacje o rejestrach, prowadzonych przez polską administrację publiczną, przechowywane są w repozytorium AIP. Można w ten sposób zapewnić unikalność nazwy rejestru. Docelowo

[1] (Dz. U. z 2021 r. poz. 2070 oraz z 2022 r. poz. 1087 z późn. zm.).

[2] Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (Dz. U. z 2012 r. poz. 526, t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 2247).

powinien powstać Katalog Rejestrów Publicznych, w którym będą gromadzone i udostępniane informacje o wszystkich rejestrach.

Precyzując nazwę należy uwzględnić zasady języka polskiego, które określają warunki stosowania małych i wielkich liter. Na przykład poprawną nazwą byłby: Rejestr producentów wyrobów futrzarskich, a nie: Rejestr Producentów Wyrobów Futrzarskich.

3. Rejestr publiczny w UoI

Ustanawiając rejestr w akcie prawnym należy wskazać, że jest to „rejestr publiczny w rozumieniu UoI”[3]. Jest to istotne ze względu na kwestie porządkowe oraz niejednoznaczność terminu „rejestr publiczny”. Termin ten rozumiany jest często jako „rejestr dostępny publicznie, bez żadnych ograniczeń” (używany jest w tym rozumieniu także w innych aktach prawnych). W UoI termin ten wskazuje na organ prowadzący rejestr (instytucje realizujące zadania publiczne) oraz cel, jakim jest realizacja zadań publicznych.

4. System teleinformatyczny

a. Każdy rejestr powinien być prowadzony w systemie teleinformatycznym[4].

b. Za prowadzenie rejestru w systemie teleinformatycznym uważane jest w szczególności prowadzenie go w ustrukturyzowanej postaci elektronicznej (np. za pomocą arkusza kalkulacyjnego) umożliwiającej odczyt maszynowy. W przypadku mniejszych rejestrów publicznych (np. małych list czy wykazów) jest to często rozwiązanie najbardziej efektywne.

c. W akcie prawnym powołującym rejestr powinien się znaleźć przepis informujący o tym, że powoływany rejestr jest prowadzony w systemie teleinformatycznym.

5. Zakres gromadzonych danych

Należy precyzyjnie określić zakres danych, które będą gromadzone oraz przetwarzane w rejestrze oraz dostosować poziom szczegółowości określania zakresu danych do rangi aktu prawnego.

a. W rejestrze gromadzi się wyłącznie te dane, które są niezbędne do wykonywania zadania publicznego, do realizacji którego został powołany ten rejestr. Nie należy gromadzić danych nadmiarowych. Kwestię tę należy przeanalizować już na etapie tworzenia założeń rejestru[5] oraz każdorazowo w ramach aktualizacji powołującego go aktu prawnego.

[3] Art. 3 5) UoI: „ rejestr publiczny - rejestr, ewidencję, wykaz, listę, spis albo inną formę ewidencji, służące do realizacji zadań publicznych, prowadzone przez podmiot publiczny na podstawie odrębnych przepisów ustawowych”.

[4] W przypadku organów administracji rządowej takie wymaganie jest już obowiązujące - Art 14. ust 2 UoI, stanowi: „Organ administracji rządowej zapewnia działanie rejestru publicznego, używając systemów teleinformatycznych”.

[5] W przypadku danych osobowych takie wymaganie obowiązuje na mocy RODO (Artykuł 25. Uwzględnianie ochrony danych w fazie projektowania oraz domyślna ochrona danych) ochronę prywatności lub wolności osób fizycznych należy uwzględnić już na etapie projektowania działania, dla którego realizacji niezbędne będzie przetwarzanie danych osobowych.

b. W celu ochrony prywatności oraz zapewnienia bezpieczeństwa danych osobowych[6] w rejestrze powinien być gromadzony wyłącznie minimalny zestaw informacji o osobie fizycznej, niezbędny do wykonywania zadania publicznego, do realizacji którego powołano ten rejestr.
   Na przykład w wielu przypadkach wystarczająca jest informacja, czy dana osoba żyje i nadmiarowe jest gromadzenie danych o dacie urodzenia i śmierci.
   Dane te muszą być w rejestrze przetwarzane w sposób przejrzysty dla osoby, której dotyczą.[7]

c. Należy unikać gromadzenia danych, które już są przechowywane w innym rejestrze.

   i. W poszczególnych rejestrach należy przechowywać tylko te dane, które są unikalne w ramach wszystkich rejestrów prowadzonych przez polską administrację publiczną.

   ii. Dane, które już są przechowywane w innym rejestrze, powinny być pobierane w chwili wystąpienia takiej potrzeby z istniejących rejestrów referencyjnych.

   iii. Wyjątkiem od tej zasady są przypadki, kiedy gromadzenie tych danych w rejestrze jest niezbędne dla sprawnego działania i efektywnego wykorzystania rejestru lub systemu IT, w którym jest on prowadzony (np. realizacji wymagań wydajnościowych, efektywnego udostępniania danych, bezpieczeństwa, zapewnienia ciągłości działania (w sytuacji gdy rejestr z danymi referencyjnymi jest niedostępny), identyfikacji, itp.[8]

   iv. Każda duplikacja danych powinna być rozważona, wykazana i uzasadniona (w uzasadnieniu lub ocenie skutków regulacji dotyczącej wejścia nowego lub zmiany istniejącego aktu prawnego).

d. Projektując zakres danych gromadzonych w rejestrze, należy uwzględnić zasady ekologii cyfrowej[9], w tym fakt, że utrzymywane i przekazywane dane generują koszty środowiskowe.

---

[6] Zgodnie z przepisami RODO, w szczególności z zasadą “minimalizacji danych”, ustanowioną w art. 5. ust. 1. lit. c: “Dane osobowe muszą być: (...) c) adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego, co niezbędne do celów, w których są przetwarzane (,,minimalizacja danych'')”. Zgodnie z zasadą ustanowioną w art. 5. Ust 1. lit. a ” Dane osobowe muszą być:
a) przetwarzane zgodnie z prawem, rzetelnie i w sposób przejrzysty dla osoby, której dane dotyczą (,,zgodność z prawem, rzetelność i przejrzystość'')”.

[7] Nie dotyczy rejestrów, w których na mocy prawa przetwarzanie danych odbywa się bez wiedzy i zgody osoby, której dane dotyczą, z zachowaniem zasad ich ochrony określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych

[8] Art. 13 KRI jako domyślny wskazuje tryb tzw. odwołań bezpośrednich a kopiowanie danych traktuje jako swoisty wyłom od zalecanej reguły podstawowej.

[9] Ekologia cyfrowa (digital ecology) – to dziedzina wiedzy, która zajmuje się oddziaływaniem sektora teleinformatycznego na środowisko i klimat.
Informacje: „Strategia dot. klimatu i środowiska dla sektora technologii informacyjno– komunikacyjnych (ICT)” (Climate and Environmental Strategy for the ICT Sector)
https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162912,
Raport Międzynarodowej Agencji Energetycznej „Data Centres and Data Transmission Networks” https://www.iea.org/reports/data–centres–and–data–transmission–networks

6. Źródła danych

W przepisach dotyczących rejestru należy wskazać źródła pochodzenia określonych grup danych gromadzonych w tym rejestrze (przez kogo, z jakich dokumentów lub na podstawie jakiego stanu faktycznego są wprowadzane, z jakich rejestrów są pobierane lub weryfikowane, w jakim trybie). Znajomość źródeł danych jest jednym z podstawowych elementów zarządzania zasobem danych.

7. Aktualność danych

a. Należy określić założenia dotyczące aktualizacji danych w rejestrze.
b. Rejestry, poszczególne rekordy lub, w wyjątkowych przypadkach, poszczególne dane powinny być opatrzone znacznikami czasowymi, wskazującymi punkt w czasie, w którym nastąpiła aktualizacja danych. Jest to istotne z punktu widzenia oceny aktualności danych oraz ich przydatności w konkretnym przypadku.

8. Ograniczenie czasowe przechowywania danych

Należy wskazać okres przechowywania (retencji) danych. Niezbędne jest ustalenie zasadności i podstawy prawnej retencji danych, w szczególności danych osobowych. Dane nie powinny być przetwarzane dłużej niż jest to niezbędne dla realizacji zadań publicznych, do których służy rejestr. Po upływie tego czasu powinny być w rejestrze oznaczone jako usunięte i nie powinny być dostępne w normalnym trybie (tzw. usunięcie logiczne). [10]

9. Niedostępność rejestru

Przepisy dotyczące rejestru powinny uwzględniać sytuację, w której rejestr jest niedostępny - w przypadku awarii lub przerwy w działaniu lub z uwagi na planową niedostępność systemu IT służącego do prowadzenia rejestru. Dotyczy to zarówno samego rejestru, jak i narzędzi pośredniczących w udostępnianiu czy przekazywaniu danych, np. API. Przepis powinien wskazywać alternatywny (albo następczy) sposób działania (procedury).

Kwestie wymagań związanych z dostępnością systemu IT i SLA (Service Level Agreement), np. gwarantowany poziom dostępności, maksymalny czas powrotu do prawidłowego działania w przypadku awarii należy przeanalizować już na etapie tworzenia założeń rejestru. Informacje te powinny być udostępnione.

Publikowane powinny być też informacje o zaprzestaniu udostępniania, czy też aktualizacji rejestru lub części gromadzonych w nim danych.

10. Warunki dostępu do danych

Należy jednoznacznie określić warunki dostępu do danych gromadzonych w rejestrze oraz warunki ponownego wykorzystania tych danych.

a. Jeśli rejestr lub część gromadzonych w nim danych jest dostępny dla każdego, należy wskazać miejsce i sposób udostępniania danych (np. w Biuletynie Informacji Publicznej, na dedykowanej stronie www).

b. Jeśli rejestr lub część gromadzonych w nim danych mogą być ponownie wykorzystywane bezwarunkowo, w celu uniknięcia różnych interpretacji w akcie

[10] Dla danych osobowych takie wymaganie formułuje art. 5 ust. 1 lit. e rozporządzenia RODO, zgodnie z którym dane osobowe nie mogą być przetwarzane dłużej niż jest to niezbędne dla celu przetwarzania.

prawnym powinna znaleźć się odpowiednia informacja. Dotyczy to także rejestru dostępnego dla każdego.

c. Szczegóły techniczne dostępu do danych powinny być transparentne i dostępne dla zainteresowanych, zgodnie z uprawnieniami dostępu do tych informacji, określonymi przez organ prowadzący rejestr.

d. Jeśli, w pewnych przypadkach, dostęp do określonych danych jest płatny, w akcie prawnym należy wskazać, w jakich przypadkach i na jakich warunkach jest pobierana opłata. Pobieranie opłat należy uargumentować w uzasadnieniu aktu prawnego oraz odnotować szacowane przychody w ocenie skutków regulacji.

11. Dostęp do danych

Należy jednoznacznie wskazać uprawnienia dostępu do danych w rejestrze oraz ograniczenia tego dostępu, jeśli realizacja zadania publicznego nakłada wymogi szczególnego ograniczenia dostępu do całego rejestru bądź konkretnych danych.
Przykład: Regulacje dotyczące dostępu do rejestru PESEL ujęte w ustawie z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności.[11]

a. Nie należy ograniczać dostępu do danych w sposób nieuzasadniony. Jeśli jest to możliwe i realizacja zadania publicznego nie nakłada wymogów szczególnego ograniczenia dostępu do całego rejestru bądź konkretnych danych, rejestr ten powinien być dostępny dla każdego lub dostęp do danych w rejestrze powinny mieć wszystkie podmioty, które mają w nim interes prawny lub wykażą interes faktyczny.

b. Przepisy ograniczające dostęp do danych w rejestrze nie powinny naruszać zasady jednokrotności przekazywania danych dla administracji publicznej. Zasada jednokrotności unormowana jest m.in. w art. 220 k.p.a.

c. Jeśli rejestr jest w pełni dostępny, w celu uniknięcia różnych interpretacji w akcie prawnym powołującym ten rejestr powinien znaleźć się przepis, że rejestr jest w całości dostępny dla każdego.

d. W celu uniknięcia nieporozumień nie należy używać sformułowania „rejestr jest jawny" lub „dane są jawne" dla wskazania, że rejestr (lub konkretne dane) jest dostępny dla każdego. Ustawa o ochronie informacji niejawnych dotyczy innego aspektu dostępności danych i określa, że informacje niejawne to informacje, na które nałożone są odpowiednie klauzule.

e. Przy tworzeniu i modyfikacji rejestru należy uwzględnić zasady „otwartości danych w fazie projektowania" (ang. *open by design*) oraz „otwartości domyślnej" (ang. *open by default*)[12].

v. Zasada „otwartości w fazie projektowania" wymaga uwzględnienia otwartości danych już na etapie projektowym, a następnie przez cały cykl istnienia rejestru. Od początku istnienia projektu bazującego na danych, otwartość danych powinna stanowić jego część składową.

vi. Zasada „otwartości domyślnej" nakazuje, aby wszystkie dane były otwarte, czyli dostępne bez ograniczeń terytorialnych, technologicznych itp. W

[11] (Dz. U. z 2022 r. poz. 1191)
[12] Zasady te określone są w Uchwale nr 28 Rady Ministrów z dnia 18 lutego 2021 r. w sprawie Programu otwierania danych na lata 2021– 2027 (M.P. poz. 290).

przypadku danych udostępnianych do ponownego wykorzystywania, zasada ta ma pewne ograniczenia, wynikające np. z zasad bezpieczeństwa, ochrony własności intelektualnej, zachowania tajemnicy statystycznej czy ochrony prywatności. Musi być to jednak ograniczenie prawnie uzasadnione, ponieważ każde wyłączenie danych z możliwości ich udostępnienia przeczy idei „otwartości domyślnej".

f. W przypadku ograniczenia udostępniania danych z rejestru do sieci wydzielonych, należy uzasadnić konieczność zastosowania takiego rozwiązania.

12. Bezpieczeństwo danych

W zakresie dostępu do danych należy stosować zasady architektury zerowego zaufania, określone w dokumencie Narodowych Standardów Cyberbezpieczeństwa NSC 800– 2071[13]. Zgodnie z tymi zasadami dostęp do danych w rejestrze nie wynika z raz przyznanego dostępu do tego rejestru, lecz jest przyznawany każdorazowo po weryfikacji uprawnień żądającego dostępu, zarówno człowieka jak i innego systemu IT. Zastosowanie tych rozwiązań pozwoli zapewnić odpowiedni poziom ochrony danych oraz minimalizację ryzyka związanego z potencjalną utratą poufności, integralności lub dostępności przetwarzanych informacji.

13. Dane i rejestry referencyjne

a. Jeśli rejestr będzie zawierał dane referencyjne (będzie wiarygodnym, zaufanym źródłem określonego zakresu danych dla podmiotów realizujących zadania publiczne), należy wskazać, że będzie on rejestrem referencyjnym i wskazać jednoznacznie, dla jakiego zakresu danych będzie on referencyjny.

b. Referencyjność rejestru powinna być uzgodniona przez organ prowadzący ten rejestr z ministrem właściwym ds. informatyzacji, w konsultacji z interesariuszami[14].

c. Dane, dla których rejestr jest referencyjny, powinny być udostępniane przy pomocy usług API[15], zgodnie z określonymi warunkami dostępu.

d. Organ prowadzący rejestr referencyjny powinien zapewnić mechanizmy informowania o zmianach danych referencyjnych w tym rejestrze, w czasie rzeczywistym, przy pomocy usług API W szczególności powinien zapewnić mechanizm subskrypcji powiadomień o zmianach.

e. Przy projektowaniu przepisów dotyczących rejestrów należy zapewnić, aby osoby fizyczne oraz podmioty były zobowiązane do niezwłocznej aktualizacji swoich danych w tych rejestrach referencyjnych, do których dane wprowadzane są po raz pierwszy (a więc w przypadku, gdy dane te nie mogą być pozyskane z innych źródeł). W przepisie prawnym powinien być podany maksymalny dopuszczalny termin aktualizacji. Należy zadbać o to, by był on możliwie najkrótszy.

f. Powołując rejestr przechowujący i udostępniający dane referencyjne, należy obligatoryjnie określić w akcie prawnym procedurę zgłoszenia i obsługi niezgodności

[13] https://www.gov.pl/web/baza–wiedzy/narodowe–standardy–cyber

[14] Departament Projektów i Strategii MC proponuje wprowadzenie formalnego ustanawiania referencyjności rejestru w nowelizacji UoI.

[15] Dla danych otwartych, takie wymaganie ustanawia z art 10 ust. 3 UOD, podmiot zobowiązany, który udostępnia informacje sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania przez interfejs programistyczny aplikacji, zwany dalej „API", zapewnia dostępność, stabilność, jednolitość sposobu korzystania i standardów, łatwość i utrzymanie przez cały cykl użytkowania oraz bezpieczeństwo stosowanego API.

danych przez podmioty lub osoby korzystające z danych referencyjnych. Procedura ta powinna wykorzystywać środki komunikacji elektronicznej.
Na przykład w odniesieniu do danych dotyczących osoby fizycznej w rejestrze PESEL takie przepisy znajdują się w art. 14 UoI oraz art. 11 ustawy z dnia 24 września 2020 r. o ewidencji ludności[16].

14. Weryfikacja i pobieranie danych z rejestru referencyjnego

Dane, dla których istnieją rejestry referencyjne, powinny być pobierane z właściwego rejestru referencyjnego lub weryfikowane pod kątem zgodności z właściwym rejestrem referencyjnym, zgodnie z uprawnieniami określonymi w przepisach prawa i środkami technicznymi dostępu do danych określonymi przez organ prowadzący rejestr referencyjny.

a. Dane te nie powinny być wprowadzane lokalnie, po raz kolejny, do różnych systemów IT i rejestrów przez obywatela, przedsiębiorcę lub urzędnika (zasada jednorazowości)[17]. Dane powinny być pobierane i weryfikowane za pomocą usług API udostępnianych przez rejestr referencyjny.

b. Powinna być zapewniona podstawa prawna pobierania i weryfikacji tych danych.

c. W szczególności:

   i. Podstawowe dane osoby fizycznej (takie jak imię, nazwisko, data i miejsce urodzenia i zgonu, adres) powinny być pobierane lub weryfikowane z rejestrem PESEL, z zachowaniem zasad ochrony prywatności i bezpieczeństwa informacji. Z rejestru PESEL pobierana lub weryfikowana powinna być minimalna informacja niezbędna dla realizacji celów, którym służy rejestr.
   Więcej informacji o podstawowych danych osoby fizycznej znajduje się na Portalu Interoperacyjności i Architektury pod adresem: *https://www.gov.pl/web/ia/osoba-fizyczna---model-wlasnosci-podstawowych*.

   ii. Podstawowe dane podmiotu (takie jak nazwa, identyfikatory, daty powstania, zawieszenia i likwidacji działalności, adres siedziby, jednostki lokalne, reprezentacja, dane kontaktowe) powinny być pobierane lub weryfikowane z rejestrem REGON lub z rejestrami, w których są pierwotnie rejestrowane (np. KRS, CEIDG).

d. Jeżeli rejestr przechowuje kopię danych z rejestru referencyjnego, organ prowadzący ten rejestr publiczny zobowiązany jest do zapewnienia aktualizacji gromadzonych danych zgodnie ze zmianami wprowadzonymi w rejestrze referencyjnym. Nie dotyczy to danych, które powinny pozostać aktualne na moment rejestrowanego zdarzenia (np. imię i nazwisko osoby składającej wniosek powinny pozostać aktualne na moment składania wniosku, nawet jeśli później ta osoba zmieniła te dane). Aktualizacja danych nie może oznaczać nadpisywania danych. Wszystkie zmiany w rejestrach powinny być odnotowane i nie prowadzić do utraty wcześniej zapisanych informacji.
   Nie dotyczy to także zbiorów danych, takich jak baza portalu dane.gov.pl, które stanowią przestrzeń do udostępniania danych innych podmiotów przeznaczonych do

[16] (Dz. U. z 2022 r. poz. 1191)

[17] Art. 13 KRI jako domyślny wskazuje tryb tzw. odwołań bezpośrednich a kopiowanie danych traktuje jako swoisty wyłom od zalecanej reguły podstawowej.

ponownego wykorzystywania. Do aktualizacji danych zobowiązane są organy prowadzące źródłowe rejestry.

15. Niezgodność danych w rejestrze referencyjnym ze stanem faktycznym

a. W przypadku uzasadnionej wątpliwości co do zgodności danych faktycznych z danymi referencyjnymi należy obligatoryjnie zgłosić ten fakt organowi prowadzącemu rejestr referencyjny dołączając niezbędną dokumentację, zgodnie z procedurą zgłoszenia niezgodności danych określoną przez organ prowadzący rejestr referencyjny.

b. Zapis danych niezweryfikowanych lub niezgodnych z rejestrem referencyjnym czy też ze stanem faktycznym jest niedopuszczalny. Jedynym wyjątkiem są uzasadnione sytuacje (np. dane niezweryfikowane w sytuacji niedostępności rejestru referencyjnego lub zapis niezgodnych z rejestrem referencyjnym danych pacjenta, któremu udzielana jest nagła niezbędna pomoc medyczna). Sytuacje te powinny być unormowane w akcie prawnym.
Dane takie powinny być w rejestrze odpowiednio oznaczone i korygowane z urzędu (a nie na wniosek) w przypadku ustalenia stanu faktycznego lub wznowienia dostępności rejestru referencyjnego.

16. Wprowadzanie danych przez e-usługi

Dane, które nie mogą być pobrane z rejestrów referencyjnych, a są niezbędne do realizacji zadania publicznego, powinny być wprowadzone do rejestru za pomocą usługi elektronicznej (zasada „digital first”). Za zapewnienie usługi elektronicznej odpowiada organ prowadzący ten rejestr.

17. Nazwy i definicje obiektów danych

Obiekty, których dane są gromadzone w rejestrze, powinny mieć jednoznaczne i zrozumiałe nazwy i definicje tak, aby były tak samo rozumiane oraz spójnie stosowane.

a. Należy dążyć do tego, aby nazwy i definicje obiektów były jednolite we wszystkich polskich przepisach prawa oraz we wszystkich polskich rejestrach. Jeśli zatem istnieje już w polskim prawie nazwa i definicja obiektu, to należy się do niej odwołać i nie tworzyć nowej. Jeśli natomiast istniejąca nazwa lub definicja nie mogą być zastosowane, to ustalając je na nowo, należy precyzyjnie wskazać różnice. W szczególności, jeśli konieczność użycia innej definicji wynika z dostosowania jej do rozporządzeń unijnych, które niejednokrotnie zawierają różne definicje tych samych pojęć lub definicje odmienne od krajowych.
Przykładem niepożądanej (z punktu widzenia interoperacyjności semantycznej) praktyki jest tworzenie różnych definicji tych samych obiektów (np. gospodarstwo rolne, rolnik) w różnych aktach prawnych.

b. W ramach AIP uzgadniane i tworzone są definicje kluczowych obiektów przechowywanych w rejestrach opierające się tam, gdzie jest to możliwe, na definicjach ustawowych lub stosowanych przez Główny Urząd Statystyczny. Rekomenduje się wykorzystywanie tych definicji we wszystkich rejestrach, a w szczególności nowo tworzonych.

18. Identyfikatory

Dane dotyczące poszczególnych obiektów (np. osoby, podmioty, zwierzęta, przedmioty, dokumenty, budowle, zdarzenia określonego rodzaju) gromadzonych w rejestrze , powinny być w nich zapisywane wraz z identyfikatorami.

a. Identyfikatory obiektów powinny być unikalne i niezmienne w czasie.

b. Należy unikać kodowania atrybutów obiektów w ich identyfikatorach. Zapewni to niezmienność identyfikatora w czasie i ochronę prywatności danych.

c. Wszystkie rejestry prowadzone przez polską administracje publiczną powinny się posługiwać tymi samymi, unikalnymi identyfikatorami tych samych obiektów, jeśli jest to możliwe. Pozwoli to na identyfikację zapisów dotyczących tych samych obiektów w różnych rejestrach.

d. Każda osoba fizyczna rejestrowana w rejestrze prowadzonym przez polską administrację publiczną (w tym cudzoziemiec) powinna posiadać unikalny identyfikator, tak aby zapisy dotyczące tej samej osoby fizycznej były jednoznacznie identyfikowane w różnych rejestrach.

    i. Nie należy dopuszczać zapisania danych osoby w żadnym rejestrze bez jej identyfikatora.

    ii. Aktualnie identyfikatorem osoby fizycznej jest numer PESEL. Osoba taka powinna więc być zarejestrowana w rejestrze PESEL i powinna posiadać numer PESEL.

    iii. Jeśli to możliwe, dane tej osoby powinny być zapisywane w każdym rejestrze wraz z jej identyfikatorem PESEL.

    iv. Jeśli w tworzonym rejestrze mają być gromadzone dane cudzoziemców, a jednocześnie obecne prawo (w szczególności ustawa o ewidencji ludności) nie uprawnia do nadania numeru PESEL temu cudzoziemcowi, to należy umożliwić nadawanie numeru PESEL w akcie prawnym konstytuującym tworzony rejestr[18]. Numer PESEL mógłby być w tym przypadku nadawany z urzędu.

e. W przypadku podmiotów, takich jak.:
    i. osoba prawna,
    ii. osoba fizyczna prowadząca działalność gospodarczą,
    iii. jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej

    jedynym wspólnym i obligatoryjnym dla wszystkich podmiotów identyfikatorem jest numer REGON.

    i. Jeśli to możliwe, dane dotyczące wyżej wymienionych podmiotów powinny być zapisywane w każdym rejestrze, prowadzonym przez polską administrację publiczną, wraz z numerem REGON. W żadnym rejestrze nie należy umożliwiać zapisania danych podmiotu bez numeru REGON. Dzięki temu zapisy dotyczące tego samego podmiotu będą jednoznacznie i w prosty sposób identyfikowane w różnych rejestrach.

[18] Ustawa o ewidencji ludności (Dz. U. z 2021 r. poz. 1978) w art. 7 pkt 2 stanowi: „W rejestrze PESEL mogą być gromadzone dane osób obowiązanych na podstawie odrębnych przepisów do posiadania numeru PESEL.”

Nie wyklucza to rejestrowania dodatkowych identyfikatorów podmiotów, takich jak numer KRS czy NIP.

ii. Jednostki lokalne (oddziały) podmiotów także powinny być rejestrowane w rejestrze REGON. Powinny być zapisywane w każdym rejestrze wraz z numerem REGON jednostki lokalnej.

19. Słowniki

We wszystkich rejestrach i systemach IT powinny być używane te same, standardowe słowniki, utrzymywane i udostępniane przez organ prowadzący rejestr referencyjny dla klasyfikowanych nimi danych. W przypadku konieczności użycia rozszerzonych lub zmodyfikowanych słowników (w szczególności jako dostosowanie do rozporządzeń unijnych lub uznanych standardów), słowniki te powinny być mapowane do słowników referencyjnych.

20. Publikacja informacji niezbędnych dla interoperacyjności danych, mechanizmów i usług współdzielenia danych

Organ prowadzący rejestr, w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw informatyzacji powinien publikować następujące informacje w repozytorium interoperacyjności[19]:

a. Zawartość zbioru danych, warunki dostępu do danych i ponownego wykorzystana danych, ograniczenia i licencje, metody pozyskania i źródła danych, jakość i wiarygodność danych w rejestrze. Powinny one być wyczerpująco opisane, tak aby umożliwić wyszukanie, dostęp i wykorzystanie danych.

b. Struktury danych, formaty danych, słowniki, schematy klasyfikacyjne, taksonomie i listy kodowe.

c. Środki techniczne dostępu do danych, takie jak specyfikacje API, warunki ich użycia i jakość usług. Powinny one być wyczerpująco opisane, tak aby umożliwić automatyczny dostęp i przekazywanie danych, stałe lub w czasie rzeczywistym (w tym w formacie odczytywalnym maszynowo).

Powyższe informacje należy niezwłocznie po ich opracowaniu udostępnić w repozytorium interoperacyjności oraz aktualizować je każdorazowo po dokonaniu zmian w rejestrze mających wpływ na te informacje.

21. Dostosowanie szczegółowości przepisów do rangi aktu prawnego

Wskazane jest dostosowanie poziomu szczegółowości przepisów do rangi aktu prawnego. W ustawach powinny znajdować się przepisy, które będą ogólne i trwałe, natomiast w aktach niższej rangi przepisy szczegółowe lub potencjalnie zmienne (np. szczegółowy zakres danych, ich referencyjność, źródła danych). Zapewni to niezbędną elastyczność wprowadzania zmian, modyfikacji i rozwoju rejestrów, systemów IT, e-usług (zmiana ustaw jest procesem długotrwałym).

[19] Repozytorium interoperacyjności to wskazana w Krajowych Ramach Interoperacyjności część zasobów ePUAP (Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej) przeznaczona do udostępniania informacji służących osiąganiu interoperacyjności. Docelowo planowane jest przeniesienie repozytorium interoperacyjności na Portal Interoperacyjności i Architektury (https://www.gov.pl/web/ia).

22. Analiza potencjału wykorzystania danych

Należy wykonać i uwzględnić w uzasadnieniu, a także w ocenie skutków regulacji, analizę możliwości, ewentualnych potrzeb i korzyści z wykorzystania danych gromadzonych w rejestrze przez innych użytkowników.

23. Administrator danych

Należy wskazać administratora (lub administratorów) danych gromadzonych w rejestrze.
Należy pamiętać, że w przypadku przetwarzania danych w rejestrze przez wiele organów (w szczególności administracji rządowej i samorządowej), może dochodzić do współadministrowania. Należy również mieć na względzie, że współadministrowanie dotyczy sytuacji, gdy co najmniej dwóch administratorów ustala wspólnie sposoby i cele przetwarzania danych osobowych, a w drodze porozumienia o współadministrowaniu ustalają zakresy odpowiedzialności dotyczącej wykonywania obowiązków określonych w RODO, stosownie do art. 26 RODO.
Zagadnienia związane z istnieniem współadministrowania należy ocenić już na etapie tworzenia rejestru.

Lista skrótów i definicji:

1. **Administrator danych –** osoba fizyczna lub prawna, organ publiczny, jednostka lub inny podmiot, który samodzielnie lub wspólnie z innymi ustala cele i sposoby przetwarzania danych osobowych[20].
   Administrator danych musi mieć podstawę prawną do przetwarzania danych osobowych (zgodne z art.6 ust 1 i art. 9 ust 2 RODO).
2. **AIP** (Architektura Informacyjna Państwa) - narzędzie strategicznego zarządzania cyfryzacją państwa: budową, rozwojem i utrzymaniem systemów teleinformatycznych i zasobów informacyjnych administracji publicznej.
   Więcej informacji na Portalu Interoperacyjności i Architektury:
   https://www.gov.pl/web/ia/definicja-i-cele-aip
3. **API** (Interfejs programistyczny aplikacji, ang. application programmming interface) – zbiór technicznych funkcji umożliwiających połączenie i wzajemną wymianę danych lub metadanych między programami komputerowymi lub systemami teleinformatycznymi (art. 2 pkt 9 UOD).
4. **Atrybut** – cecha, własność lub właściwość osoby lub rzeczy, która wyróżnia ją spośród innych (np. dla osoby fizycznej: imię, nazwisko, data i miejsce urodzenia).
5. **Dane referencyjne** – dane z domniemania opatrzone atrybutem autentyczności, inaczej „dane odniesienia”[21].
   Dane te uznawane są za prawidłowe, zgodne z rzeczywistością.
6. **Dane otwarte** – informacje sektora publicznego udostępniane lub przekazywane w postaci elektronicznej, bezwarunkowo lub z uwzględnieniem warunków, o których mowa w rozdziale 3 UOD, kompletne, aktualne, w wersji źródłowej, w otwartym i niezastrzeżonym formacie przeznaczonym do odczytu maszynowego, które są przeznaczone do bezpłatnego ponownego wykorzystywania na tych samych zasadach dla każdego użytkownika, bez konieczności potwierdzania tożsamości przez użytkownika (art. 2 pkt 11 UOD).
7. **E-usługa (**elektroniczna usługa publiczna, cyfrowa usługa publiczna, usługa online) **-** działanie podejmowane przez podmiot realizujący zadania publiczne, realizowane za pomocą środków komunikacji elektronicznej, polegające na umożliwieniu usługobiorcy realizacji obowiązku lub uprawnienia określonego przepisem prawa.[22].

   Jest to usługa publiczna lub jej część realizowana z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej.
8. **Identyfikator** – unikalny ciąg znaków przypisany do obiektu, który jednoznacznie identyfikuje dany obiekt w zbiorze danych.
9. **Informacja niejawna** – informacja, której nieuprawnione ujawnienie (także w trakcie jej opracowywania oraz niezależnie od formy i sposobu jej wyrażania) spowodowałoby lub mogłoby spowodować szkody dla Rzeczypospolitej Polskiej albo byłoby z punktu widzenia jej interesów niekorzystne. (*Pojęcie zdefiniowane w Ustawie o ochronie informacji niejawnych z dn. 15 marca 2019 r.)*

[20] Art. 4 pkt 7) RODO
[21] Departament Projektów i Strategii MC proponuje umocowanie takiej definicji danej referencyjnej w nowych KRI lub nowelizacji UoI.
[22] Departament Projektów i Strategii MC proponuje umocowanie takiej definicji w nowych KRI.

Informacjom niejawnym nadaje się klauzulę: ściśle tajne, tajne, poufne, zastrzeżone.

10. **Interes faktyczny** – interes danego podmiotu prawa (np. osoby fizycznej lub prawnej), który zachodzi w sytuacji, gdy dany podmiot jest wprawdzie bezpośrednio zainteresowany rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej, jednakże nie może tego zainteresowania poprzeć przepisami prawa, które mają stanowić podstawę skierowania żądania w zakresie podjęcia stosownych czynności przez organ administracji. Interes faktyczny odróżnia się od interesu prawnego.
11. **Interes prawny** – interes danego podmiotu prawa, który wynika z nałożonego obowiązku prawnego lub udzielonego prawa (także wynikającego z ustawy), którego wykazanie stanowi podstawową przesłankę umożliwiającą żądanie czynności od organu lub udziału w postępowaniu. Swoją podstawę zawsze musi znajdować w przepisach prawa materialnego (nie w prawie formalnym, np. w kodeksie postępowania administracyjnego czy kodeksie postępowania cywilnego).
12. **Model** – uproszczony opis badanego fragmentu rzeczywistości, w którym pomija się elementy nieistotne dla danego celu sporządzenia opisu. W szczególności modele (tworzone zgodnie z różnymi metodykami) opracowywane i wykorzystywane są w projektowaniu oraz dokumentowaniu tworzonych lub modyfikowanych systemów IT i zbiorów danych.
13. **Obiekt** – wyodrębniony element świata rzeczywistego, o którym przechowuje się informacje w zbiorze danych, np.: osoba, podmiot, zwierzę, roślina, budowla, dokument, zdarzenie lub zjawisko konkretnego rodzaju. Obiekt może mieć postać materialną albo abstrakcyjną. Jest opisywany atrybutami, np. dla osoby: imię, nazwisko, płeć, obywatelstwo, data i miejsce urodzenia, data i miejsce zgonu, numer dowodu osobistego, paszportu, adres zamieszkania, dane kontaktowe.
14. **Organ** – wyodrębniony w celu wykonywania określonych zadań podmiot prawa (osoba lub grupa osób), którego kompetencje określają normy zewnętrzne albo wewnętrzne (najczęściej normy prawne). Organy zapewniają prawidłowe funkcjonowanie (m.in. zawieranie umów, stanowienie wewnętrznego prawa) sformalizowanych zbiorowości (m.in. instytucji rządowych, samorządowych, korporacji). Nie może istnieć sytuacja, gdy pewna sformalizowana zbiorowość pozbawiona jest swojego organu lub organów.
15. **Osoba fizyczna** – prawne określenie człowieka w prawie cywilnym, od chwili urodzenia do chwili śmierci.
16. **Podmiot** – osoba prawna, jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej oraz przedsiębiorca będący osobą fizyczną prowadzącą działalność gospodarczą (*definicja przyjęta w AIP na podstawie ustawy z dnia 13 stycznia 2022 o statystyce publicznej [23]*). Są to wszystkie podmioty prawa, które nie są osobami fizycznymi oraz działalność gospodarcza osób fizycznych. Obejmuje zarówno podmioty polskie, jak i zagraniczne.
17. **Podmiot publiczny**

    a) jednostka sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych [24],

    b) inne niż określone w lit. a państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej,

[23] (Dz. U. z 2022 r. poz. 459)
[24] (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, z późn. zm.)

c) inne niż określone w lit. a osoby prawne utworzone w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym, niemające charakteru przemysłowego ani handlowego, jeżeli podmioty, o których mowa w tym przepisie oraz w lit. a i b, pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio albo pośrednio przez inny podmiot:

– finansują je w ponad 50% lub

– posiadają ponad połowę udziałów albo akcji, lub

– sprawują nadzór nad organem zarządzającym lub

– mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego,

d) związki podmiotów, o których mowa w lit. a – c, jeżeli realizują zadania publiczne.

(Uwaga: Podmiot publiczny jest rozumiany w niniejszym opracowaniu szerzej niż jest to objęte zakresem UoI , zgodnie z aktualnymi trendami związanym z definicją tego terminu, merytorycznie odwołującymi się do regulacji europejskich [25].)

18. **Podmiot realizujący zadania publiczne** – podmiot publiczny lub podmiot niebędący podmiotem publicznym, realizujący zadania publiczne na podstawie odrębnych przepisów prawa albo na skutek powierzenia lub zlecenia przez podmiot publiczny ich realizacji.[26]
19. **Podstawowe dane obiektu** – jest to grupa atrybutów obiektu, która jest najczęściej wykorzystywana w różnych rejestrach, systemach IT i e-usługach. W szczególności są to cechy identyfikujące dany obiekt.
20. **Rada Architektury IT przy KRMC** – zespół zadaniowy, który został powołany w celu opracowania propozycji stanowiska Komitetu Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji i realizacji określonych zadań związanych z wdrażaniem Architektury Informacyjnej Państwa. W skład zespołu wchodzą przedstawiciele instytucji rządowych, a także innych podmiotów w tym komercyjnych, którzy zaangażowani są w procesy cyfryzacji. Więcej informacji znajduje się pod adresem: https://www.gov.pl/web/krmc/architektura–informacyjna–panstwa–1
21. **Rejestr** – w niniejszym opracowaniu termin używany jest jako skrót od pojęcia „rejestr publiczny".
22. **Rejestr publiczny** –zbiór danych o uporządkowanej strukturze, prowadzony przez podmiot realizujący zadania publiczne na podstawie przepisów ustawowych lub wydanych na ich podstawie aktów wykonawczych[27].

    Uwaga: Przymiotnik „publiczny" wskazuje na pochodzenie rejestru i jego cel. Nie oznacza, że rejestr jest dostępny publicznie, bez żadnych ograniczeń. Obecnie dostrzegalna jest potrzeba zmiany tego terminu w UoI. Jednym z możliwych kandydatów na nowe określenie jest np. „rejestr państwowy", co podkreśla wagę takiego rejestru, chociaż nie są to rejestry prowadzone tylko przez organy państwowe, ale także samorządowe czy zawodowe i organy

[25] Departament Projektów i Strategii MC proponuje umocowanie takiej definicji podmiotu publicznego w nowelizacji UoI, podobnie np. do definicji wykorzystanej w ustawie z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. poz. 2019 z późn. zm.).

[26] Departament Projektów i Strategii MC proponuje umocowanie takiej definicji w nowelizacji UoI.

[27] Departament Projektów i Strategii MC proponuje umocowanie takiej definicji rejestru publicznego w nowelizacji UoI.

innych podmiotów realizujących zadania publiczne. Innym możliwym kandydatem jest np. „rejestr urzędowy".

23. **Referencyjny rejestr publiczny** (inaczej „rejestr referencyjny") – rejestr publiczny, będący wiarygodnym źródłem określonych danych, które gromadzi i udostępnia. *Uwaga: Planowane jest formalne wskazywanie rejestrów referencyjnych dla określonego zakresu danych i umocowanie prawne poniższej definicji:*

    Rejestr publiczny formalnie wskazany jako zaufany wzorzec odniesienia dla innych rejestrów publicznych i systemów teleinformatycznych w określonym zakresie danych. Referencyjny rejestr publiczny zawiera co najmniej jedną daną referencyjną i jest referencyjny we wskazanym zakresie danych.

    Więcej informacji nt. rekomendacji AIP dotyczących referencyjnych rejestrów publicznych znajduje się pod adresem*:* [*https://www.gov.pl/web/ia/efektywny–dostep–do–danych–referencyjnych–wprowadzenie*](https://www.gov.pl/web/ia/efektywny–dostep–do–danych–referencyjnych–wprowadzenie)

24. **RODO** – Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych).

25. **Słownik** – w niniejszym opracowaniu rozumiany jest jako wykaz, zawierający dopuszczalne wartości i informacje o kryteriach podziału określonych obiektów na podgrupy (np. osób ze względu na płeć – słownik płci lub osób ze względu na zawód – słownik zawodów). Może być prostym wykazem, zawierającym możliwe wartości określonych atrybutów obiektów wraz z ich opisem (np. płeć, jednostki miar, kody krajów) lub złożonym, wielopoziomowym, czasem utrzymywanym jako odrębny rejestr (np. Klasyfikacja Zawodów i Specjalności, Krajowy Rejestr Urzędowy Podziału Terytorialnego Kraju (TERYT), Polska Klasyfikacja Działalności (PKD), Polska Klasyfikacja Wyrobów i Usług (PKWiU), Polska Scalona Nomenklatura Towarowa Handlu Zagranicznego (PCN)).

26. **System IT** (inaczej system teleinformatyczny) – jest to zespół współpracujących ze sobą urządzeń informatycznych i oprogramowania zapewniający przetwarzanie, przechowywanie, a także wysyłanie i odbieranie danych przez sieci telekomunikacyjne za pomocą właściwego dla danego rodzaju sieci telekomunikacyjnego urządzenia końcowego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne[28].

27. **UOD** – ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego.[29]

28. **UoI** – ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne[30].

29. **Usługa API** – udostępnianie interfejsu programistycznego aplikacji (API) on–line.

30. **Zadanie publiczne** – zadanie nakładane na podmioty publiczne, na podstawie ustaw, przez Prezesa Rady Ministrów albo właściwego ministra. Zadanie publiczne definiuje działania zapewniające świadczenie lub zapewnienie wykonania usług na rzecz obywateli lub innych podmiotów, umożliwia orzekanie i wydawanie decyzji administracyjnych na podstawie

[28] (Dz. U. z 2022 r. poz. 1648), zgodnie z definicją z art. 3 pkt 3 UoI.
[29] (Dz. U. z 2021 r. poz. 1641)
[30] (Dz. U. z 2021 r. poz. 2070 z późn. zm.)

przyznanych uprawnień lub tworzenie przepisów, norm i standardów w ramach przyznanych ustawowo upoważnień.

31. **Zasada „digital first”** (zasada prymatu komunikacji elektronicznej) – zasada, która uznaje pierwszeństwo formy elektronicznej w komunikacji z podmiotami administracji publicznej. Podmioty publiczne powinny być zobligowane do przyjmowania dokumentów utrwalonych w postaci elektronicznej, do realizowania spraw z wykorzystaniem dokumentów elektronicznych oraz do przekazywania pism obywatelom i przedsiębiorcom w formie dokumentów elektronicznych. Obywatel i przedsiębiorca powinien mieć możliwość wniesienia każdego dokumentu w postaci elektronicznej przy użyciu środków komunikacji elektronicznej.
32. **Zasada jednorazowości („once only”)** – oznacza to, że organy administracji publicznej dążą do jednorazowości podawania tych samych danych przez obywateli i przedsiębiorców. Jeżeli to dozwolone, powinny ponownie wykorzystywać wewnętrznie te dane (zgodnie z przepisami dotyczącymi ochrony danych), eliminując w ten sposób dodatkowe obciążenia dla obywateli i przedsiębiorstw.
    Każdy organ administracji publicznej powinien samodzielnie pozyskiwać informacje niezbędne do realizowanych przez siebie zadań publicznych korzystając ze zbiorów informacji jakimi sam dysponuje, jakie są publicznie dostępne oraz jakimi dysponują inne organy administracji publicznej. Należy w szczególności wykluczyć przypadki, w których obywatel czy przedsiębiorca zmuszany jest do dostarczenia dokumentów na potwierdzenie faktów, które mogłyby być potwierdzone przez organ samodzielnie na podstawie danych już zgromadzonych i przechowywanych przez co najmniej jeden z organów administracji publicznej.
33. **Zespół Architektury Informacyjnej Państwa** – zespół osób pracujących przy opracowaniu i rozwoju Architektury Informacyjnej Państwa we właściwej komórce organizacyjnej urzędu obsługującego ministra właściwego ds. informatyzacji.