

Założenia i rekomendacje do Nowych Krajowych Ram Interoperacyjności

Podsumowanie prac Grupy roboczej KRMC ds. nowych Krajowych Ram Interoperacyjności

Michał Bukowski, 31 maja 2023 r.

Spis treści

Stosowane pojęcia i skróty.....	2
Wprowadzenie	4
Istotne elementy Rozporządzenia KRI.....	5
1. Procesy biznesowe oraz reguły biznesowe dla elektronicznych usług publicznych.....	5
2. Efektywny dostęp do danych referencyjnych	6
3. Bezpieczeństwo informacji	8
4. Normy, standardy i formaty.....	8
5. Dostępność cyfrowa.....	9
Rekomendacje zmian w Ustawie o informatyzacji.....	9
1. Definicja pojęcia „interoperacyjność”	9
2. Definicja pojęcia „elektroniczna usługa publiczna”	10
3. Plany rozwoju kluczowych systemów teleinformatycznych i rejestrów publicznych	11
4. Ustanowienie Katalogów Administracji Publicznej	12
Pozostałe uwagi	13
1. Referencyjność danych publicznych	13
2. Zbiory aktów prawnych jako rejestry publiczne, przepisy prawa jako kod.....	13



Stosowane pojęcia i skróty

Pojęcie (skrót)	Wyjaśnienie
Nowe Krajowe Ramy Interoperacyjności (Nowe KRI)	Planowane do przygotowania 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. Delegacja ustawowa do wydania rozporządzenia jest częścią Ustawy o informatyzacji.
Krajowe Ramy Interoperacyjności (KRI)	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2247).
Dziedzinowe Ramy Interoperacyjności (DRI)	Ramy interoperacyjności dla określonego podzbioru podmiotów realizujących zadania publiczne, np. Ramy Interoperacyjności Zdrowia ¹ , Ramy Interoperacyjności Finansów ² , Ramy Interoperacyjności Jednostek Samorządu Terytorialnego ³ .
Europejskie Ramy Interoperacyjności (ERI) (ang. European Interoperability Framework (EIF))	Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów "Europejskie ramy interoperacyjności – strategia wdrażania" (COM(2017) 134 final). URI: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017DC0134&from=FI
Ustawa o informatyzacji (UoI)	Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2023 r. poz. 57)
Architektura Informacyjna Państwa (AIP)	Architektura Informacyjna Państwa to formalny opis sposobu zorganizowania systemów teleinformatycznych i zasobów informacyjnych państwa oraz metoda zarządzania ich rozwojem zgodnie z wytycznymi Programu Zintegrowanej Informatyzacji Państwa. Architektura Informacyjna Państwa zawiera pryncypia, standardy, modele i procesy zarządzania oraz elementy konieczne do zrealizowania wizji cyfrowego państwa występujące w warstwie prawnej, organizacyjnej, semantycznej i technicznej.
Administration to Business (A2B), Administration to Citizen (A2C) - (łącznie jako A2B&C)	Usługi administracji dla przedsiębiorców, usługi administracji dla obywateli, łącznie: Usługi administracji dla przedsiębiorców i obywateli.
Administration to Administration (A2A)	Usługi administracji dla administracji.

¹ Standardy w zakresie interoperacyjności obszaru zdrowia: <https://www.gov.pl/web/ia/standardy-e-zdrowia>

² Standardy w zakresie interoperacyjności finansów: <https://www.gov.pl/web/ia/standardy-resortu-finansow>

³ Projekt Europejskich Ram Interoperacyjności dla Inteligentnych Miast i Społeczności (ang. Proposal for a European Interoperability Framework for Smart Cities and Communities, EIF4SCC), URI: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f69284c4-eacb-11eb-93a8-01aa75ed71a1/language-en>



Pojęcie (skrót)	Wyjaśnienie
E-usługa publiczna	Elektroniczna usługa publiczna: działanie podejmowane przez podmiot realizujący zadania publiczne, realizowane za pomocą środków komunikacji elektronicznej, polegające na umożliwieniu usługobiorcy realizacji obowiązku lub uprawnienia określonego przepisem prawa.
Repozytorium Architektury Informacyjnej Państwa (Repozytorium AIP)	Produkty AIP przechowywane w narzędziu teleinformatycznym.
Repozytorium interoperacyjności	Repozytorium interoperacyjności to miejsce, w którym udostępnia się informacje służące zapewnieniu sprawnego współdziałania publicznych systemów teleinformatycznych i rejestrów publicznych. Sposób działania repozytorium określają przepisy Krajowych Ram Interoperacyjności.
Grupa KRMC ds. Nowych KRI	Zespół zadaniowy „Rady Architektury IT” przy Komitecie Rady Ministrów ds. Cyfryzacji powołany Decyzją nr 1/2023 Kierownika Zespołu zadaniowego „Rada Architektury IT” z dnia 20 lutego 2023 r.
Interfejs programistyczny aplikacji (API)	Interfejs programistyczny aplikacji w rozumieniu art. 2 pkt 9 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego (Dz. U. poz. 1641 oraz z 2022 r. poz. 1700). Zestaw reguł opisujący, w jaki sposób komunikują się ze sobą programy. API definiuje, jak uzyskać dostęp do danych i w jakiej postaci otrzymuje się dane (źródło: https://dane.gov.pl/pl/promotion/transkrypcja-2-co-to-jest-api-i-jak-dziaa?lang=pl)
Graficzny interfejs użytkownika (GUI)	Sposób komunikowania się człowieka z oprogramowaniem komputera, wykorzystujący obiekty wyświetlane na monitorze w trybie graficznym (źródło: https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/graficzny-interfejs-uzytkownika;3907397.html)
Wizja AIP	Architektoniczny, ogólny opis pożądanego stanu elektronicznej administracji publicznej w długiej perspektywie czasowej.
Dokument „Obszary merytoryczne nowych KRI”	Dokument będący wynikiem prac Zespołu KPRM ds. Nowych KRI, określający w szczególności proponowaną strukturę i zakres Nowych KRI. Dokument dostępny jest pod adresem: https://www.gov.pl/web/ia/koncepcja-nowych-kri-dokument .

Wprowadzenie

Niniejszy dokument stanowi podsumowanie prac Grupy KRMC ds. Nowych KRI.

W skład Grupy KRMC ds. Nowych KRI wchodził przedstawiciele następujących instytucji:

1. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów,
2. Ministerstwo Aktywów Państwowych,
3. Ministerstwo Edukacji i Nauki,
4. Ministerstwo Finansów,
5. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej,
6. Ministerstwo Infrastruktury,
7. Ministerstwo Klimatu i Środowiska,
8. Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej,
9. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi,
10. Ministerstwo Rozwoju i Technologii,
11. Ministerstwo Sportu i Turystyki,
12. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji,
13. Ministerstwo Spraw Zagranicznych,
14. Ministerstwo Sprawiedliwości,
15. Ministerstwo Zdrowia,
16. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego,
17. Główny Urząd Statystyczny,
18. Główny Urząd Geodezji i Kartografii,
19. Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego,
20. Naczelna Dyrekcja Archiwów Państwowych,
21. Rządowe Centrum Legislacji,
22. Urząd Zamówień Publicznych.

Grupą kierował przedstawiciel Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, a następnie Ministerstwa Cyfryzacji.

Celem prac grupy było przygotowanie założeń i rekomendacji do Nowych KRI. Prace były realizowane w okresie od 17 lutego do 16 maja 2013 r. W tym czasie grupa spotkała się dziewięć razy oraz prowadziła bieżącą współpracę za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Dokument jest opracowaniem, o którym mowa w par. 9 Decyzji nr 1/2023 Kierownika Zespołu zadaniowego „Rada Architektury IT”. Jego przekazanie Kierownikowi Zespołu zadaniowego „Rada Architektury IT” kończy działalność Grupy KRMC ds. Nowych KRI.

Istotne elementy Rozporządzenia KRI

W opinii Grupy KRMC w Nowych KRI powinny zostać zaadresowane następujące zagadnienia:

1. Procesy biznesowe oraz reguły biznesowe dla elektronicznych usług publicznych

W Nowych KRI należy wprowadzić **obowiązek dokumentowania i publikacji procesów biznesowych oraz reguł biznesowych dla elektronicznych usług publicznych**.

Podejście takie jest zgodne z rekomendacjami Komitetu Rady Ministrów ds. Cyfryzacji⁴ oraz z Wizją AIP, której częścią są Katalogi Procesów Administracyjnych (tj. postulowany rejestr referencyjny, w którym podmiot obowiązany do formułowania zadania publicznego w przepisach prawa jest również odpowiedzialny za wskazanie procesów biznesowych dla usługi publicznej, które mogą mieć zastosowania do elektronicznych usług publicznych).

Tworzenie dobrych regulacji prawnych powinno uwzględniać wynik analizy biznesowej dla sposobów realizacji zadania publicznego. Należy wziąć pod uwagę wszystkie czynności do wykonania, reguły decyzyjne (lub algorytmy) do zastosowania, a także aktorów tych czynności i reguł.

Pozwala to między innymi na: przygotowanie spójnych i jednoznacznych przepisów, łatwiejsze tworzenie prawa, większą zrozumiałość działań podmiotów publicznych (i transparentę takich działań), lepszą ocenę skutków regulacji w odniesieniu do korzyści i obciążeń wszystkich aktorów, sprzyja interoperacyjności na etapie formułowania przepisów dla zadania publicznego - domyślności udostępniania danych wykorzystywanych przez procesy biznesowe, na podstawie których tworzone są e-usługi publiczne, a także ułatwia automatyzację zadań - budowę e-usług publicznych.

Procedury administracyjne definiowane są w aktach prawnych, które jednak - ze względu na swój prawny charakter zapisu - mogą być często w różny sposób interpretowane w zakresie przebiegu tych procedur.

W ramach Nowych KRI **na podmioty publiczne zostanie nałożony obowiązek** (z uwzględnieniem *vacatio legis*):

- w odniesieniu do elektronicznych usług publicznych - dokumentowania i publikacji:
 - procesów biznesowych - z wykorzystaniem notacji BPMN 2.x (norma ISO 19510),
 - reguł biznesowych
 - niezależnie od podjęcia decyzji o powstaniu Katalogu Procesów Administracyjnych;
- tworzenia przepisów prawa z uwzględnieniem powyższych procesów biznesowych i reguł biznesowych⁵.

Ponieważ na podstawie obowiązujących przepisów Ustawy o informatyzacji „rejestr publiczny” prowadzony jest na podstawie odrębnych przepisów ustawowych, to w ramach rozporządzenia Nowe KRI nie można powołać Katalogu Procesów Administracyjnych. Z tego względu Grupa KRMC ds. Nowych KRI w ramach rekomendacji zmian w Ustawie o informatyzacji (w dalszej części dokumentu) wskazuje konieczność powołania Katalogu Procesów Administracyjnych jako jednego z elementów Katalogów Administracji Publicznej.

⁴ Rekomendacje KRMC podejścia procesowego w administracji: 1) „Mapa drogowa” zmian prawnych w obszarze informatyzacji (maj 2013 r.) – wskazano, że kształtowanie przebiegu procedur administracyjnych i sądowych powinno następować na podstawie uprzednio przygotowanego opisu procesu biznesowego; 2) „Modelowanie procesów” (czerwiec 2014 r.) – zalecono resortom stosowanie analizy procesowej w zakresie legislacji; 3) „Principia architektury korporacyjnej podmiotów publicznych” (czerwiec 2015 r.): wskazano jako wymagane dla elektronicznych usług publicznych stworzenie mapy procesów biznesowych oraz modeli procesów biznesowych opisujących stan obecny i stan docelowy usługi, a także zaprojektowanie mechanizmu pomiaru i optymalizacji procesów. Model procesów biznesowych powinien zostać zapisany w notacji wskazanej w obowiązujących przepisach, normach, standardach lub rekomendacjach ustanowionych przez krajową lub międzynarodową jednostkę normalizacyjną.

⁵ O ile delegacja ustawowa w Ustawie o informatyzacji będzie wystarczająca dla ustanowienia takiego obowiązku.

2. Efektywny dostęp do danych referencyjnych

W celu zapewnienia referencyjności i reużywalności zasobów informacyjnych państwa **wskazany jest dalszy rozwój w szczególności następujących repozytoriów:**

- Repozytorium Architektury Informacyjnej Państwa,
- Repozytorium interoperacyjności.

Repozytorium AIP zawiera m.in. modele architektoniczne Architektury Informacyjnej Państwa. Jego umocowanie prawne jest przewidziane w procedowanej nowelizacji Ustawy o informatyzacji.

Zgodnie z aktualnymi zapisami KRI Repozytorium interoperacyjności zawiera:

- opis protokołów i struktur wymiany danych usług sieciowych w WSDL,
- schematy XML struktury danych cech informacyjnych obiektów: osoba fizyczna, podmiot i obiekt przestrzenny,
- schemat XML struktury danych cech informacyjnych (innych) obiektów z rejestrów publicznych,
- rekomendacje interoperacyjności dla każdego z poziomów interoperacyjności.

W celu zwiększenia poziomu referencyjności Grupa KRMC ds. Nowych KRI rekomenduje rozbudowę zawartości oraz funkcji Repozytorium interoperacyjności w opisany poniżej sposób.

Na podmioty publiczne, będące gestorami danych przechowywanych w rejestrach publicznych oraz gestorami usług publicznych, powinny zostać nałożone obowiązki:

- publikacji informacji o prowadzonych rejestrach publicznych,
- publikacji struktur i znaczenia danych z rejestrów publicznych,
- publikacji opisów usług sieciowych dla elektronicznych usług publicznych i rejestrów publicznych, w tym udostępnienia:
 - opisu API zgodnego ze standardem API Otwartych Danych;
 - punktów dostępowych API;
 - dokumentacji dla interfejsów API;
 - opisu sposobów integracji z API;
 - przykładowych zestawów do tworzenia oprogramowania (Software Development Kit, SDK) wraz z udostępnionym na otwartej licencji kodem źródłowym SDK oraz dokumentacją takiego oprogramowania.
- publikacji informacji o gwarantowanym poziomie dostępności usług sieciowych,
- publikacji z wyprzedzeniem informacji zdarzeniach:
 - brak czasowej dostępności usługi sieciowej,
 - planowane całkowite wyłączenie usługi sieciowej,
 - zmiany w strukturach lub znaczeniu danych,
- publikacji informacji o uprawnieniach dostępu (formalnych i prawnych) i procedurze uzyskiwania dostępu do danych lub usług (procedurę określa i uprawnienia dostępu nadaje/odbiera gestor danych)
- ustanowienia i publikacji informacji o punkcie wsparcia (help desk) dla udostępnionych danych i usług oraz warunkach dostępności help desk,
- przekazywania do repozytorium ustandaryzowanych informacji o faktycznym wykorzystaniu usług sieciowych (zapytania, wolumetria, popularność usług i danych itp.).

Na ministra właściwego ds. informatyzacji powinny zostać nałożone obowiązki:

- utrzymanie Repozytorium interoperacyjności,
- identyfikacji i uwierzytelniania użytkowników (gestorzy danych i usług, inne osoby i podmioty),
- zapewnienia mechanizmu subskrypcji powiadomień o zdarzeniach i przekazywania powiadomień do subskrybentów,
- zapewnienia mechanizmu monitorowania dostępności usług sieciowych, co przekłada się na informacje o stabilności systemu informacyjnego państwa⁶,
- zapewnienie analityki wykorzystania Repozytorium interoperacyjności, co pozwoli na monitorowanie zarówno podaży, jak i popytu na dane czy elektroniczne usługi publiczne.

Poza zakresem rozwiązywania Repozytorium interoperacyjności znajdują się:

- mechanizmy wnioskowania o dostęp do danych i elektronicznych usług publicznych,
- mechanizmy nadawania dostępu do danych i elektronicznych usług publicznych,
- middle-ware dostępu do danych (punkty dostępowe, zarządzanie m.in. wydajnością i bezpieczeństwem dostępu),
- utrzymanie zasobów danych oraz usług sieciowych.

Dostęp do Repozytorium interoperacyjności nie powinien być co do zasady reglamentowany, ponieważ zaburzałoby to swobodę dostępu do danych i ich dalszego przetwarzania danych. Natomiast należy mieć również na uwadze wymagania związane z bezpieczeństwem państwa i bezpieczeństwem podmiotów publicznych. Mogą obowiązywać przepisy szczegółowe, które ograniczają dostęp do konkretnych informacji. Co do zasady informacje o usługach sieciowych i strukturach oraz znaczeniu danych powinny być jawne, natomiast wyłączenia powinny być na poziomie szczegółowym. Na gestorze ciąży obowiązek ustalenia zasad dostępu.

Powyższe zmiany w Repozytorium interoperacyjności odpowiadają w praktyce na wymagania Modelu koncepcyjnego ram interoperacyjności, przedstawionego w dokumencie „Obszary merytoryczne nowych KRI”. Model koncepcyjny ram interoperacyjności (dalej „model koncepcyjny”) to model przedstawiający koncepcję elektronicznych usług publicznych wykorzystujących reużywalne bloki budowlane (przyporządkowane do segmentów architektonicznych) i interfejsy cyfrowe (GUI, API).

Model koncepcyjny:

- Służy planowaniu, budowie, rozbudowie, wdrożeniu, utrzymaniu oraz wycofaniu e-usług publicznych.
- Jest podstawą do publicznego udostępniania oraz odczytu (maszynowo lub manualnie) ujednocionej informacji o usługach (metadane usług).
- Obejmuje wszystkie poziomy organizacyjne podmiotów realizujących zadania publiczne – e-usługi publiczne od poziomu lokalnego (np. urząd gminy, podmiot realizujący powierzone zadanie publiczne na poziomie gminy) do transgranicznego (np. współpraca międzynarodowa).
- Wykorzystuje bloki budowlane - źródła danych i usług, które powinny udostępniać dane lub funkcje przy użyciu podejścia zorientowanego na świadczenie usług.

Dla wspierania interoperacyjności transgranicznej zasadna jest integracja warstwy prezentacyjnej Repozytorium AIP i Repozytorium interoperacyjności z narzędziami tłumaczenia maszynowego na języki Unii Europejskiej.

⁶ Wyniki monitorowania dostępności usług sieciowych mogłyby również być włączone do mechanizmu subskrypcji powiadomień o zdarzeniach i przekazywania powiadomień do subskrybentów.

3. Bezpieczeństwo informacji

Zagadnienia bezpieczeństwa informacji, w tym zagadnienia bezpieczeństwa teleinformatycznego, wykraczają poza zakres Krajowych Ram Interoperacyjności.

W obecnym stanie prawnym UE zagadnienia bezpieczeństwa teleinformatycznego są ujmowane szeroko, adresując wszelkie zagrożenia bezpieczeństwa sieci i systemów informatycznych (w tym zagrożenia infrastrukturalne i osobowe)⁷. Uwzględniając wymóg transpozycji do polskiego porządku prawnego Dyrektywy NIS 2 zasadne jest uwzględnienie przepisów z zakresu Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji w aktach z obszaru Krajowego Systemu Cyberbezpieczeństwa.

Należy jednak podkreślić, że wiele podmiotów publicznych opiera swoje Systemy Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji (SZBI) o przepisy zawarte w §20 obowiązującego Rozporządzenia KRI. Wyłączenie regulacji dotyczących zagadnień SZBI z Nowych KRI - przy braku zaadresowania tych zagadnień w innych aktach prawnych - skutkowałaby utratą podstawy prawnej do funkcjonowania procesu zarządzania bezpieczeństwem informacji, a tym samym pośrednio na narażenie instytucji stosujących SZBI (w oparciu o przepisy obowiązujących KRI) na utratę kontroli nad dostępnością, poufnością i integralnością informacji.

Grupa podjęła decyzję, że **regulacje dotyczące Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji powinny być wyłączone z Nowych KRI jedynie w przypadku przygotowania i ogłoszenia innych przepisów, które obejmowałyby to zagadnienie**. Oznacza to, że wymagania na System Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji będą częścią Nowych KRI chyba, że przepisy z zakresu cyberbezpieczeństwa – wydane przed ogłoszeniem Nowych KRI – zaadresują wymagania na SZBI.

4. Normy, standardy i formaty

Decyzją grupy standardy, normy i formaty dla systemów teleinformatycznych, rejestrów publicznych czy wymiany danych drogą elektroniczną powinny być utrzymane jako część Rozporządzenia KRI. Wprowadzenie wskazywanie wspomnianych standardów, norm i formatów poza aktem prawnym ułatwiłoby ich aktualizację, ale wprowadzałoby niepewność prawną co do podstawy czy czasu obowiązywania standardów. Ponadto umieszczenie ich w przepisach o randze rozporządzenia przyczynia się do zwiększania świadomości konieczności ich stosowania (zgodnie z konstytucyjną zasadą legalizmu).

Jako podstawową zasadę standaryzacji (zgodnej z EIF) należy przyjąć, że przywoływana w KRI specyfikacja normy lub standardu - co do zasady:

- powinna być opisana normą międzynarodową (ISO, ITU), regionalną (CEN, ETSI) lub krajową;

⁷ „(79) Ponieważ zagrożenia bezpieczeństwa sieci i systemów informatycznych mogą mieć różne źródła, środki zarządzania ryzykiem w cyberbezpieczeństwie powinny opierać się na podejściu uwzględniającym wszystkie zagrożenia, mającym na celu ochronę sieci i systemów informatycznych oraz środowiska fizycznego tych systemów przed zdarzeniami takimi jak kradzież, pożar, powódź, awaria telekomunikacyjna bądź awaria zasilania lub nieuprawniony dostęp fizyczny do infrastruktury związanej z informacjami i przetwarzaniem informacji należącej do podmiotu kluczowego lub ważnego, jej uszkodzenie i ingerencja w nią, które to zdarzenia mogłyby naruszyć dostępność, autentyczność, integralność lub poufność przechowywanych, przekazywanych lub przetwarzanych danych lub też usług oferowanych przez sieci i systemy informatyczne lub dostępnych za pośrednictwem sieci i systemów informatycznych. Środki zarządzania ryzykiem w cyberbezpieczeństwie powinny zatem dotyczyć również bezpieczeństwa fizycznego i środowiskowego sieci i systemów informatycznych przez włączenie środków ochrony takich systemów przed awariami, błędem ludzkim, złośliwymi działaniami lub zjawiskami naturalnymi, zgodnie z normami europejskimi i międzynarodowymi, takimi jak normy zawarte w serii ISO/IEC 27000. W związku z tym w ramach swoich środków zarządzania ryzykiem w cyberbezpieczeństwie podmioty kluczowe i ważne powinny zająć się również bezpieczeństwem zasobów ludzkich i prowadzić odpowiednią politykę kontroli dostępu. Środki te powinny być zgodne z dyrektywą (UE) 2022/2557.”, Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2555 z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie środków na rzecz wysokiego wspólnego poziomu cyberbezpieczeństwa na terytorium Unii.

- jeśli tak nie jest, to musi być opisana standardem o otwartej specyfikacji (w rozumieniu EIF).

W Nowych KRI zostaną zdefiniowane pojęcia (zgodnie z dokumentami źródłowymi) normy i standardu. Nowe KRI będzie stosować określenie „norma” sytuacji, kiedy chodzi o normę np. ISO, CEN, IEC czy PN, a określenie „standard”, gdy chodzi o standard np. W3C, OGC, OMG, IEEE nie będący normą, np. XML.

Wskazanie norm i standardów w Nowych KRI powinno ograniczać się jedynie do ich określenia (bez podawania konkretnej wersji).

W odniesieniu do definiowania usług sieciowych należy dołączyć protokół komunikacyjny SOAP (standard W3C) oraz styl architektoniczny REST, a także wykorzystać Standardy otwartości danych dla API⁸.

Do katalogu formatów plików nie będą włączane formaty specyficzne jedynie dla wybranego działu administracji rządowej lub innego podzbioru podmiotów publicznych (jak np. Jednostki Samorządu Terytorialnego). Takie formaty powinny być definiowane w Dziedzinowych Ramach Interoperacyjności – właściwych dla danego obszaru i zgodnych z Nowymi KRI.

5. Dostępność cyfrowa

Wymagania wobec dostępności cyfrowej powinny zostać usunięte z Rozporządzenia KRI i adresowane na gruncie ustawy o dostępności cyfrowej.

Rekomendacje zmian w Ustawie o informatyzacji

Grupa ds. Nowych KRI przedstawia następujące rekomendacje zmian w Ustawie o informatyzacji:

1. Definicja pojęcia „interoperacyjność”

Rekomenduje się zmianę definicji pojęcia „interoperacyjność” poprzez nadanie następującego brzemienia: „interoperacyjność - zdolność podmiotów do współdziałania poprzez wymianę danych za pomocą środków komunikacji elektronicznej”.

Uzasadnienie dla propozycji nowej definicji:

Obecna definicja „interoperacyjności” z Ustawy o informatyzacji⁹ mówi o zdolności podmiotów oraz używanych przez nie systemów teleinformatycznych i rejestrów publicznych do współdziałania. Kluczowymi dla interoperacyjności są podmioty, bo to one współdziałają. Współdziałanie takie jest realizowane z wykorzystaniem danych przechowywanych m.in. w rejestrach publicznych oraz przy pomocy systemów teleinformatycznych. Systemy teleinformatyczne czy rejestry publiczne są środkiem do współdziałania; muszą zostać uprzednio skonfigurowane przez podmiot i muszą dla takiego współdziałania być przez podmiot utrzymywane.

W proponowanej definicji nie używa się sformułowania „różnych podmiotów”, ponieważ użycie słowa „współdziałanie” wskazuje na współpracę co najmniej dwóch podmiotów. Usunięto także fragment „na rzecz

⁸ Otwarte Dane, URI: <https://dane.gov.pl/pl/knowledgebase/useful-materials/standardy-otwartosci-danych>.

⁹ „interoperacyjność - zdolność różnych podmiotów oraz używanych przez nie systemów teleinformatycznych i rejestrów publicznych do współdziałania na rzecz osiągnięcia wzajemnie korzystnych i uzgodnionych celów, z uwzględnieniem współdzielenia informacji i wiedzy przez wspierane przez nie procesy biznesowe realizowane za pomocą wymiany danych za pośrednictwem wykorzystywanych przez te podmioty systemów teleinformatycznych”, Ustawa o informatyzacji.

osiągnięcia wzajemnie korzystnych celów”, ponieważ podmioty realizujące zadania publiczne - w tym podmioty publiczne - działają w celu realizacji zadań publicznych.

Powyższa definicja obejmuje minimalny zakres współpracy cyfrowej, tj. wymianę danych za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Dane mogą być wykorzystywane przez procesy biznesowe, przechowywane w rejestrach publicznych, przetwarzane w systemach teleinformatycznych oraz udostępniane przez interfejsy systemów teleinformatycznych. Dane, aby być użyteczne w realizacji zadań publicznych, **mogą - ale nie muszą** – stawać się informacją, a informacja – wiedzą.¹⁰

Dane, które nie stają się informacją, są użyteczne w przetwarzaniu maszynowym wykorzystywanym w celu realizacji zadań publicznych. Podlegają przetwarzaniu (np. transformacji na podstawie algorytmów) skutkującym konsekwencjami istotnymi dla interesariusza interoperacyjności – tj. w szczególności dla użytkownika elektronicznych usług publicznych (np. w procesie uwierzytelniania użytkownika e-usługi publicznej, w którym system teleinformatyczny weryfikuje dane podane przez użytkownika z danymi, które zostały wcześniej zapisane w takim systemie).

Zaproponowana definicja została przygotowana na podstawie:

- Aktualnie obowiązującej definicji interoperacyjności w UoI.
- Definicji „interoperacyjności transgranicznej” z projektu Rozporządzenia ws. Interoperacyjnej Europy¹¹: „cross-border interoperability’ means the ability of network and information systems to be used by public sector bodies in different Member States and institutions, bodies, and agencies of the Union in order to interact with each other by sharing data by means of electronic communication”.¹²

2. Definicja pojęcia „elektroniczna usługa publiczna”

Grupa postuluje wprowadzenie pojęcia „elektroniczna usługa publiczna”, zdefiniowanego jako „działanie podejmowane przez podmiot realizujący zadania publiczne, realizowane za pomocą środków komunikacji elektronicznej, polegające na umożliwieniu usługobiorcy realizacji obowiązku lub uprawnienia określonego przepisem prawa.” Zgodnie z wynikiem dyskusji w gronie grupy usunięto z propozycji definicji znajdujące tam uprzednio sformułowanie „działanie realizowane z udziałem usługobiorcy”. E-usługi publiczne są często realizowane z udziałem usługobiorcy; jednak są też takie e-usługi, w której usługobiorca jest tylko informowany

¹⁰ Różnice pomiędzy danymi, informacją a wiedzą: „**Dane** reprezentują fakty. W systemach zarządzania wspomaganym komputerowo dane są kodowane za pomocą odpowiednich symboli. Mogą być rejestrowane, przetwarzane i przesyłane. Dane są przesyłane do świadomości odbiorcy w postaci komunikatu, zatem każdy komunikat zawiera dane. Choć same dane nie mają znaczenia ani celu, to dobór odpowiednich symboli może narzucać lub sugerować ich określoną interpretację. **Informacja** to dane zawarte w komunikacie, zinterpretowane przez odbiorcę, mające dla niego znaczenie i wnoszące do jego świadomości element nowości, czyli zmniejszające jego niewiedzę. By dane stały się informacją niezbędny jest ich odbiorca, który decyduje, po pierwsze czy chce dane zinterpretować, po drugie czy są one dla niego zrozumiałe i w jakim stopniu. Wtedy dane stają się dla odbiorcy w wiadomością. Następnie odbiorca określa czy wiadomość jest powtórzeniem czegoś co już wie, czy też stanowi dla niego element nowości, jeśli tak, to wiadomość staje się informacją. Ponieważ informacja zależy od zdolności interpretacyjnych odbiorcy, ma ona charakter subiektywny. **Wiedza** powstaje z informacji, które są dla odbiorcy istotne i zostały zweryfikowane w praktyce. Weryfikacja polega na ustaleniu (sprawdzeniu), czy sądy i wnioski powstałe w procesie interpretacji są zgodne z rzeczywistością, czyli innymi słowy wiedzę stanowią informacje istotne i empirycznie weryfikowalne. Inne, tzn. te które są nieistotne i są tylko informacją, która za jakiś czas będzie niepotrzebna (np. dzisiejsza data), nie stanowią wiedzy.” (wyróżnienia własne), Źródło: „Dane, informacja, wiedza - próba definicji”, Mariusz Grabowski, Agnieszka Zając, Zeszyty Naukowe / Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie 2009 | nr 798 | 99-116.

¹¹ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down measures for a high level of public sector interoperability across the Union (Interoperable Europe Act) - Presidency second compromise text

¹² W przywołanej definicji „sieci i systemy teleinformatyczny” są także środkiem wykorzystywanymi przez podmioty publiczne do współdziałania poprzez wymianę danych za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

o jej wyniku na końcu ścieżki realizacji usługi i nie musi podejmować żadnych działań (np. usługa e-PIT). E-usługa może być zatem realizowana z udziałem usługobiorcy, ale nie musi.

Nowe pojęcie powinno zastąpić stosowane do tej pory w Ustawie o informatyzacji pojęcie „usługa online”, które jest niezdefiniowane i stanowi zapożyczenie z języka angielskiego.

Dokładnym odpowiednikiem dotychczas stosowanego pojęcia „usługi online” w języku polskim jest „usługa elektroniczna”, która - w kontekście podmiotowym ustawy o informatyzacji - została uszczegółowiona jako „elektroniczna usługa publiczna”. Projektowana definicja „elektronicznej usługi publicznej” jest spójna z definicją przyjętą w Programie Operacyjnym Polska Cyfrowa (POPC): „Na potrzeby POPC przyjęto, że elektroniczna usługa publiczna to działanie podejmowane przez podmiot publiczny, polegające na umożliwieniu obywatelom lub przedsiębiorstwom realizacji obowiązku lub uprawnienia określonego przepisem prawa, realizowane z udziałem tychże podmiotów za pomocą środków komunikacji elektronicznej na odległość, tzn. bez jednoczesnej obecności stron.”¹³

E-usługi są świadczone nie tylko dla obywateli Polski czy obywateli UE, ale i dla obywateli państw trzecich. Elektroniczne usługi publiczne są także dostępne - w szczególnych przypadkach - dla osób nie posiadających żadnego obywatelstwa. Należy objąć zatem zakresem e-usług publicznych każdego, analogicznie do prawa dostępu do informacji publicznej i informacji sektora publicznego. Oczywiście różne kategorie usługobiorców mają różne - określone w przepisach - uprawnienia i obowiązki, co skutkuje różnymi e-usługami publicznymi kierowanymi do odpowiednich grup usługobiorców.

Elektroniczne usługi publiczne powinny być budowane wyłącznie, gdy ich dostępność jest konieczna. Podmioty realizujące zadania publiczne powinny udostępniać jak najmniej elektronicznych usług publicznych A2B i A2C; powinny natomiast skupiać się na udostępnianiu elektronicznych usług publicznych A2A, które minimalizują obciążenia obywateli i przedsiębiorców. E-usługi publiczne typu A2B i A2C należy świadczyć wyłącznie wtedy, gdy realizacja obowiązku lub uprawnienia określonego przepisem prawa jest niemożliwa lub nieracjonalna bez angażowania usługobiorcy środkami komunikacji elektronicznej. Usługobiorca powinien jednak zawsze mieć prawo do zapoznania się i możliwość wpływu na wyniki realizacji elektronicznej usługi publicznej.

3. Plany rozwoju kluczowych systemów teleinformatycznych i rejestrów publicznych

Wskazane jest nałożenie na Komitet Rady Ministrów ds. Cyfryzacji (KRMK) ustawowego obowiązku publikacji listy kluczowych publicznych systemów teleinformatycznych i rejestrów publicznych w trakcie budowy lub modernizacji, wraz z kluczowymi datami ich tworzenia i rozwoju. Lista ta obejmowałaby przedsięwzięcia monitorowane przez Komitet Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji i byłaby sporządzana na podstawie:

- informacji z opisów założeń projektów informatycznych - przekazywanych Komitetowi Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji do zaopiniowania przed rozpoczęciem realizacji projektu oraz
- kwartalnych raportów z postępu rzeczowo-finansowego projektów informatycznych - ocenianych lub monitorowanych przez Komitet Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji.

¹³ Źródło: Standard opisu elektronicznej usługi publicznej w działaniu 2.1 Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa „Wysoka dostępność i jakość e-usług publicznych” przygotowany przez Centrum Kompetencyjne „POPC Wsparcie” Centralnego Ośrodka Informatyki Warszawa, wrzesień 2018 r, URI: https://www.gov.pl/documents/4142209/4143976/Standard_opisu_e_uslugi.pdf.



4. Ustanowienie Katalogów Administracji Publicznej

Ze względu na dalszą potrzebę zwiększenie referencyjności i reużywalności zasobów informacyjnych państwa postulowane jest umocowanie w Ustawie o informatyzacji Katalogów Administracji Publicznej (KAP).

Katalogi Administracji Publicznej powinny być centralnym, referencyjnym repozytorium rejestrów, które będą udostępniały przez API ustandaryzowaną, spójną, wiarygodną i kompletną informację na potrzeby świadczenia e-usług publicznych przez podmioty realizujące zadania publiczne.

Na Katalogi Administracji Publicznej powinny składać się:

1. Katalog Podmiotów Publicznych (KPP)
 - Rejestr podmiotów publicznych i podmiotów niepublicznych świadczących usługi publiczne w Polsce, zawierający wiarygodne, zweryfikowane dane około 80 tysięcy podmiotów publicznych.
2. Katalog spraw (KS)
 - Rejestr zdarzeń życiowych i spraw obywateli oraz przedsiębiorców, załatwianych przez polską administrację publiczną oraz spraw urzędników, zawierający:
 - opisy zdarzeń życiowych,
 - opisy spraw,
 - informacje o aktach prawa krajowego i europejskiego regulujące sprawy.
3. Katalog Usług Publicznych (KUP)
 - Rejestr usług publicznych świadczonych drogą elektroniczną przez podmioty publiczne.
 - Opisy elektronicznych usług publicznych udostępnianych przez administrację publiczną z informacjami o usługach, adresem miejsca i warunków świadczenia/udostępnienia usługi (adresy portali usługowych), podmiotami odpowiedzialnymi za świadczenie usług, podmiotami realizującymi te usługi.
4. Katalog Wzorów Dokumentów (KWD)
 - Rejestr aktualnych wzorów dokumentów wykorzystywanych w realizacji spraw i usług publicznych, następca Centralnego Repozytorium Wzorów Dokumentów Elektronicznych (CRWDE).
 - Zawiera wzory dokumentów elektronicznych i nieelektronicznych oraz instrukcje wypełniania dokumentów i przykłady wypełnionych dokumentów.
5. Katalog Rejestrów Publicznych (KRP)
 - Rejestr rejestrów publicznych, które są wykorzystywane w realizacji spraw i usług publicznych.
 - Dostarcza listę i opisy rejestrów publicznych.
6. Katalog Procesów Administracyjnych (KPA)
 - Rejestr procesów administracyjnych wykorzystywanych do zarządzania przebiegiem realizacji usług i spraw.
 - Zapewnia możliwość ustrukturuwanego opisu procesów administracyjnych w postaci procesów biznesowych z wykorzystaniem notacji BPMN 2.x
 - Katalog jest podstawą do wdrożenia automatyzacji procesów przy użyciu silnika procesów.
 - Zawiera zarówno opis słowny procesu administracyjnego, jak i wizualizację procesu w postaci diagramu procesu biznesowego w notacji BPMN oraz zapis procesu w postaci pliku XML.

Katalogi Administracji Publicznej adresują następujące problemy:

1. Brak wiedzy o liczbie podmiotów realizujących zadania publiczne (świadczących czynnie lub potencjalnie usługi dla obywateli i przedsiębiorców, a także dla urzędników).
2. Brak wiedzy o liczbie elektronicznych usług publicznych.

3. Stosowanie niejednolitego schematu nazewnictwa w stosunku do tej samej usługi.
4. Brak ustandaryzowanego modelu danych o usłudze.
5. Stosowanie różnych wymagań przez podmioty świadczące usługi dla tej samej usługi publicznej.
6. Niepotrzebne, wielokrotne wykonywanie tych samych czynności i ponoszenie nieuzasadnionych kosztów związanych z każdorazowym dokonywaniem interpretacji prawa, przygotowywaniem opisów dla tych samych usług oraz ich elektronicznością.
7. Problemy z jasnym określeniem odpowiedzialności w zakresie nadzoru nad usługami publicznymi.
8. Brak aktualnej listy dokumentów występujących w ramach usług publicznych oraz wydłużony czas realizacji usług z uwagi na brak standardowych wzorów dokumentów.
9. Różnice w definicji wzoru dokumentu stosowanego w instytucjach publicznych oraz brak centralnego repozytorium wzorów dokumentów urzędowych w wersji elektronicznej oraz papierowej.
10. Brak aktualnych i szczegółowych referencyjnych informacji o wszystkich podmiotach publicznych oraz rejestrach publicznych w Polsce.
11. Udostępnienie danych do ponownego przetworzenia

Pozostałe uwagi

1. Referencyjność danych publicznych

Określenie referencyjności danych w rejestrach publicznych jest zadaniem o fundamentalnym znaczeniu dla interoperacyjności. W związku z tym grupa rekomenduje wznowienie prac na poziomie międzyresortowym - w ramach Rady Architektury IT przy KRMC – prowadzących do określenia cech referencyjnych dla obiektów danych. Zadanie to wspierałoby wskazywanie referencyjnych rejestrów publicznych, dla którego procedura została zaproponowana w nowelizacji Ustawy o informatyzacji.

2. Zbiory aktów prawnych jako rejestry publiczne, przepisy prawa jako kod

Grupa postuluje, aby Rządowe Centrum Legislacji opracowało standardy syntaktyczne i semantyczne dla przygotowania oraz publikacji aktów prawnych w strukturze gotowej do odczytu maszynowego i wykonywania maszynowego (law as code).