



PROJEKT STANOWISKA RP

*przygotowany w związku z art. 7 ustawy z dnia 8 października 2010 r.
o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem
Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 213, poz. 1395)*

Dotyczy	ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY ustanawiające środki na rzecz zapewnienia wysokiego poziomu interoperacyjności sektora publicznego w całej Unii (akt w sprawie Interoperacyjnej Europy)	
Data przekazania Polsce dokumentu przez instytucje UE	21.11.2022 r.	
Sygnatura dokumentu	Komisja Europejska	COM(2022) 720 final
	Numer międzyinstytucjonalny	2022/0379 (COD)
Procedura decyzyjna	Zwykła procedura ustawodawcza	
Tryb głosowania w Radzie UE	Większość kwalifikowana	
Instytucja wiodąca	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	
Instytucje współpracujące		
Data przyjęcia przez KSE		

I. Cel projektu aktu prawnego

Celem projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego środki na rzecz zapewnienia wysokiego poziomu interoperacyjności sektora publicznego w całej Unii (dalej „rozporządzenie”) jest ustanowienie środków prawnych i organizacyjnych na rzecz zapewnienia wysokiego poziomu interoperacyjności w obszarze cyfryzacji sektora publicznego w całej Unii Europejskiej. Główną ideą projektu jest zwiększenie poziomu interoperacyjności usług elektronicznych świadczonych przez sektor publiczny UE, który to poziom obecnie - w opinii Komisji Europejskiej – jest niezadowalający.

Komisja Europejska stoi na stanowisku, że uregulowanie kwestii interoperacyjności transgranicznej publicznych usług elektronicznych jest warunkiem koniecznym dalszego rozwoju wszystkich aspektów jednolitego rynku cyfrowego.

W środowisku, w którym jest zapewniona interoperacyjność, organizacje mogą współdziałać osiągając wzajemne korzyści. Zgodnie z europejskimi ramami interoperacyjności pojęcie interoperacyjności jest ujmowane jako „zdolność organizacji do współdziałania na rzecz osiągnięcia celów korzystnych dla wszystkich stron, co obejmuje wymianę informacji między tymi organizacjami i dzielenie się wiedzą, poprzez realizowane przez nie procedury, za pomocą wymiany danych między ich systemami ICT.”¹ Pojęcie to ma zatem fundamentalny charakter dla rozwoju cyfrowej administracji, która - w coraz większym stopniu - wykorzystuje wymianę ustandaryzowanych danych. Przyczynia się do zwiększania efektywności działania podmiotów publicznych przy równoczesnym zmniejszaniu obciążeń obywateli i przedsiębiorców.

Komisja podkreśliła, że interoperacyjności nie da się zapewnić jedynie przy wykorzystaniu współpracujących rozwiązań technicznych – takich, jak sieci telekomunikacyjne i systemy teleinformatyczne, co zostało zawarte we wniosku: „Potrzebne są umowy i procesy wypracowane między różnymi organizacjami, dostosowane opisy danych, przepisy umożliwiające wymianę danych oraz zorganizowana i długoterminowa współpraca. Wysoki poziom interoperacyjności usług cyfrowych oferowanych w sektorze publicznym jest niezbędny dla funkcjonowania jednolitego rynku cyfrowego.”

Z powyższych względów projekt rozporządzenia tworzy warunki do podniesienia poziomu transgranicznej interoperacyjności prawnej, organizacyjnej, semantycznej oraz technicznej. Wprowadzanie rozwiązań zgodnych z każdym z wymienionych obszarów interoperacyjności skutkować będzie obniżeniem kosztów ponoszonych przez organy władzy publicznej na realizację zadań publicznych drogą elektroniczną, w szczególności w wymiarze transgranicznym.

Projekt rozporządzenia zawiera także upoważnienie do opracowania nowej wersji europejskich ram interoperacyjności, które nie były aktualizowane od 2017 roku. Promuje także stosowanie otwartego oprogramowania i otwartych standardów jako czynników wspierających interoperacyjność, w tym zmniejszających ryzyko cyberataków i blokady technologicznej (vendor lock-in).

Polityka dotycząca interoperacyjności sektora publicznego nie jest obecnie objęta wiążącymi, nadrzędnymi przepisami UE. Niemniej, niewiążące wytyczne w postaci europejskich ram interoperacyjności wyznaczają kierunek polityki interoperacyjności UE już od 2010 r. (nowelizacja w 2017 r.)

Celem propozycji rozporządzenia jest ustanowienie stałej, zorganizowanej współpracy w zakresie transgranicznej interoperacyjności sektora publicznego na obszarze UE.

¹ Strona WWW: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017DC0134&from=FI>

Projekt rozporządzenia zakłada opracowanie spójnego, ukierunkowanego na człowieka podejścia (human-centric EU approach) do podnoszenia poziomu interoperacyjności transgranicznej sieci i systemów informatycznych, które są wykorzystywane do świadczenia usług publicznych lub zarządzania nimi – od przygotowania polityki po jej wdrożenie. Istotnym aspektem tego podejścia będzie przejrzyste zarządzanie umożliwiające usprawnienie wspólnych ram, rozwiązań, wytycznych i specyfikacji dotyczących interoperacyjności w kontekście świadczenia transgranicznie cyfrowych usług publicznych w obrębie UE.

II. Stanowisko RP

Uwagi ogólne:

Polska popiera ideę wzmocnienia interoperacyjności transgranicznej, stanowiącą istotę projektu rozporządzenia. Polska podziela opinię, że kwestia interoperacyjności jest kluczowa w procesach planowania, budowy, wdrażania i rozwoju wysokiej jakości elektronicznych usług publicznych – zarówno w państwach członkowskich UE, jak i rozwiązań paneuropejskich wykorzystywanych przez organy Unii Europejskiej oraz podmioty publiczne z krajów członkowskich UE.

Polska przychyliła się do opinii, że cel rozporządzenia - tj. podniesienie poziomu transgranicznej interoperacyjności usług elektronicznych świadczonych przez sektor publiczny UE - wymaga podjęcia działań na szczeblu wspólnotowym, gdyż cel taki nie może zostać osiągnięty w sposób wystarczający jedynie przez indywidualne działania państw członkowskich.

Dlatego też Polska podziela zdanie, że obecną nieformalną współpracę należy zatem zastąpić jednolitymi ramami prawnymi po to, aby zapewnić interoperacyjność na różnych poziomach administracji i różnych sektorów oraz aby zapewnić sprawny transgraniczny przepływ danych na potrzeby świadczenia wysokiej jakości europejskich usług cyfrowych. Interoperacyjność w obrębie sektora publicznego ma istotny wpływ na ustanowione w Traktatach prawo do swobodnego przepływu towarów i usług, ponieważ uciążliwe procedury administracyjne mogą stanowić istotne bariery działalności i rozwoju - zwłaszcza dla małych i średnich przedsiębiorstw.

Przyjęcie aktu wpłynie niewątpliwie na udoskonalenie europejskich ram interoperacyjności. Ramy te zostaną opracowane przez Radę ds. Interoperacyjnej Europy, w której skład wchodzić będą przedstawiciele każdego z państw członkowskich UE.

Ogólna opinia Polski na temat projektu przedmiotowego aktu prawnego, jak przedstawiono powyżej, jest pozytywna. Niemniej, niektóre szczegółowe zapisy propozycji wymagają doprecyzowania, gdyż ich obecne brzmienie jest niejasne lub może sugerować konieczność zwiększonego niewspółmiernie, dodatkowego obciążenia administracji państw członkowskich UE.

Uwagi szczegółowe:

Rozdział 1 (Przepisy ogólne)

Artykuł 2 (Definicje)

ust. 3

W artykule tym podaje się definicję „rozwiązania interoperacyjnego”, które oznacza „specyfikację techniczną, w tym normę, lub inne rozwiązanie, w tym ramy koncepcyjne, wytyczne i aplikacje, określające wymogi prawne, organizacyjne, semantyczne lub techniczne,

które sieci i systemy informatyczne mają spełniać w celu zwiększenia interoperacyjności transgranicznej”.

W kontekście wyżej wymienionej definicji niezrozumiałe jest w jaki sposób „aplikacja” może określać wymogi prawne, organizacyjne, semantyczne lub techniczne. Polska nie proponuje jednak usunięcia słowa „aplikacja” z powyższej definicji - rekomenduje natomiast przyjęcie definicji dwóch różnych pojęć, co omówiono poniżej.

Jak się wydaje w zaproponowanej definicji błędnie połączono pojęcia „rozwiązania interoperacyjnego” oraz „specyfikacji interoperacyjności” - gdzie przez takie pojęcia można by rozumieć:

- "Rozwiązanie interoperacyjne" (interoperable solution) to cyfrowa usługa publiczna² - w tym umożliwiające jej realizację: procesy, dane (w tym algorytmy), systemy teleinformatyczne (w tym udokumentowany kod źródłowy oprogramowania i dokumentacja techniczna oprogramowania) czy sieci teleinformatyczne - która jest lub które są zgodne ze specyfikacją interoperacyjności.
- "Specyfikacja interoperacyjności" (interoperability specification) to specyfikacja, która określa wymogi dla rozwiązania interoperacyjnego dotyczące warstwy prawnej, organizacyjnej, semantycznej lub technicznej interoperacyjności transgranicznej.

Być może jest to kwestia omyłki. We wczesnej wersji projektu rozporządzenia, dyskutowanej w ramach grupy eksperckiej Interoperability of European Public Services³, posługiwano się pojęciem „specyfikacji interoperacyjności”, definiowanej w następujący sposób: “'interoperability specification' for the public sector means a legal, organizational, semantic or technical specification adopted in accordance with this Regulation that an interoperable digital public service meets in fulfilment of the requirements in the European Interoperability Framework.”

Szczególnie wyraźnie różnicę pomiędzy „rozwiązaniem interoperacyjnym” a „specyfikacją interoperacyjności” widać w kontekście art. 4 ust. 1, w którym mowa o udostępnianiu „rozwiązań interoperacyjnych”. W ramach wymogów wskazanych w art. 4 ust. 1 nie wskazuje się na udostępnianie specyfikacji technicznych - w tym norm, ram koncepcyjnych czy wytycznych, określających wymogi prawne, organizacyjne, semantyczne lub techniczne, które sieci i systemy informatyczne mają spełniać w celu zwiększenia interoperacyjności transgranicznej. Wymaga się natomiast udostępniania „rozwiązań” (a zatem nie „specyfikacji”) wraz z dokumentacją techniczną oraz, w stosownych przypadkach, z udokumentowanym kodem źródłowym.

Prowadzi to do wniosku, że w projekcie rozporządzenia powinny występować osobne pojęcia „rozwiązania interoperacyjnego” i „specyfikacji interoperacyjności” albo jedynie „rozwiązania interoperacyjnego” – zgodnie z definicjami podanymi powyżej.

Kwestia ta wymaga wyjaśnienia i doprecyzowania.

ust. 5

W projekcie rozporządzenia „dane” oznaczają dane zdefiniowane w art. 2 pkt 1 rozporządzenia (UE) 2022/868 w sprawie europejskiego zarządzania danymi i zmieniającego rozporządzenie (UE) 2018/1724 (DGA). Zgodnie z definicją z tego aktu „dane” to „cyfrowe odwzorowania działań, faktów lub informacji oraz wszelkie kompilacje takich działań, faktów

² Zgodnie z art. 1 ust. 1 rozporządzenia („Przedmiot i zakres stosowania”), w którym mowa o ułatwieniu rozwoju interoperacyjnej transeuropejskiej infrastruktury cyfrowych usług publicznych.

³ Strona WWW: <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups/consult?lang=en&groupID=3714>

lub informacji, w tym w formie zapisu dźwiękowego, wizualnego lub audiowizualnego” (art. 2 pkt 1 DGA).

W kontekście tej definicji nasuwają się następujące pytania:

- Na czym ma polegać wskazane powyżej „odwzorowanie”?
- Czym jest cyfrowe odwzorowanie „działań”?

Ponadto warto podnieść pytanie, jakie jest uzasadnienie dla stosowania w powyższej definicji liczby mnogiej pojęcia, tj. „dane” (ang. „data”), a nie liczby pojedynczej „dana” (ang. „datum”)? Takie podejście uniemożliwia wskazanie jednej danej jakiegoś obiektu – przykładowo nie można użyć sformułowania „Adres e-mail jest daną osobową”.

W jaki sposób „dane” są „odwzorowaniem” informacji? Istotne jest, aby nie mylić danych z informacjami. W literaturze przedmiotu można znaleźć rozróżnienie pomiędzy danymi a informacją, przykładowo:

„Dane reprezentują fakty. W systemach zarządzania wspomaganych 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 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.”⁴

W związku z powyższym Polska proponuje następującą definicję:

„dana - wartość właściwości obiektu wyrażona ilościowo lub jakościowo”.

Artykuł 3 (Ocena interoperacyjności)

ust. 1

Ocena interoperacyjności jest określana w projekcie rozporządzenia w następujący sposób: „Jeżeli organ sektora publicznego lub instytucja, agencja lub organ Unii zamierza utworzyć nową lub znacząco zmodyfikować istniejącą sieć i system informatyczny, które umożliwiają świadczenie usług publicznych lub zarządzanie nimi drogą elektroniczną, przeprowadza ocenę skutków planowanego działania dla interoperacyjności transgranicznej („ocena interoperacyjności”) w następujących przypadkach (...)”

Wskazany powyżej mechanizm oceny ex-ante wszystkich warstw interoperacyjności (prawnej, organizacyjnej, semantycznej i technicznej) dla rozwiązania interoperacyjnego jest ogólnie rzecz biorąc pożądany.

Należy zwrócić jednak uwagę, że ocena taka jest prowadzona, gdy:

a) podmiot publiczny kraju członkowskiego UE planuje budować lub aktualizować sieci lub systemy teleinformatyczne służące realizacji elektronicznych usług publicznych

ORAZ:

b) działanie to wpływa na jeden lub więcej systemów teleinformatycznych służących do świadczenia transgranicznych e-usług publicznych w kilku sektorach lub administracjach

⁴ „Dane, informacja, wiedza - próba definicji”, Mariusz Grabowski, Agnieszka Zając, Zeszyty Naukowe / Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie 2009 | nr 798 | 99-116.

LUB

c) utworzenie lub planowana modyfikacja najprawdopodobniej doprowadzi do udzielenia zamówień na sieci i systemy informatyczne wykorzystywane do świadczenia usług transgranicznych powyżej progu określonego w art. 4 dyrektywy 2014/24/UE

LUB

d) jeżeli planowane utworzenie lub planowana modyfikacja dotyczy sieci i systemu informatycznego wykorzystywanych do świadczenia usług transgranicznych i finansowanych z programów unijnych.

Rzetelność takiej oceny wymaga przede wszystkim wiedzy o możliwości i zakresie oddziaływania sieci lub systemu teleinformatycznego na inne systemy teleinformatyczne służące do świadczenia transgranicznych e-usług publicznych.

W opinii Polski wiedza taka może być efektywnie gromadzona w repozytoriach architektury korporacyjnej państw członkowskich UE. Polska zbudowała i od lat rozwija repozytorium architektoniczne na potrzeby prac z zakresu Architektury Informacyjnej Państwa (czyli zastosowania podejścia architektury korporacyjnej w administracji publicznej).⁵ Zawartość repozytorium jest wykorzystywana między innymi w procesach opiniowania zgodności projektów administracji rządowej z wytycznymi Architektury Informacyjnej Państwa obsługiwanych na poziomie Komitetu Rady Ministrów ds. Cyfryzacji.⁶ Z tego względu Polska rekomenduje wprowadzenie ujednoczonego modelowania architektury korporacyjnej państw członkowskich UE wykorzystującego za podstawę Europejską Referencyjną Architekturę Interoperacyjności (EIRA)⁷. Należy podkreślić, że polska Architektura Informacyjna Państwa jest zgodna z EIRA.

EIRA to metamodel zawartości architektury definiujący najistotniejsze elementy architektoniczne (ABB, architektoniczne bloki budowlane, ang. architecture building blocks) niezbędne do budowy interoperacyjnych systemów e-administracji.

Europejska Referencyjna Architektura Interoperacyjności ustanawia wspólną terminologię, której mogą używać osoby pracujące dla administracji publicznej przy wykonywaniu różnych zadań związanych z architekturą korporacyjną i rozwojem systemów informacyjnych. Opierając się na TOGAF (ang. The Open Group Architecture Framework) - ramach architektury korporacyjnej, zapewniających kompleksowe podejście do projektowania, planowania, implementacji oraz zarządzania architekturą korporacyjną organizacji - EIRA definiuje także architektoniczne bloki budowlane istotne z punktu widzenia interoperacyjności.⁸

EIRA jest z powodzeniem pilotażowo wdrażana w wielu państwach członkowskich m.in. poprzez udział i wykorzystanie doświadczeń w projektach europejskich oraz w usługach Komisji Europejskiej. Informacje o poprzednich i trwających działaniach pilotażowych można znaleźć na stronie Joinup projektu EIRA⁹.

⁵ Strona WWW: <https://www.gov.pl/web/ia/definicja-i-cele-aip>

⁶ Strona WWW: <https://www.gov.pl/web/krmc/architektura-informacyjna-panstwa-1>

⁷ Strona WWW: <https://joinup.ec.europa.eu/collection/european-interoperability-reference-architecture-eira/solution/eira/releases>

⁸ EIRA jest rekomendowana do stosowania przez europejskie ramy interoperacyjności: „Komisja i państwa członkowskie powinny promować ponowne wykorzystywanie istniejących instrumentów i w dalszym stopniu rozwijać nowe instrumenty, a w szczególności: europejską referencyjną architekturę interoperacyjności oraz europejską kartografię interoperacyjności (...)”

⁹ Strona WWW: <https://joinup.ec.europa.eu/collection/european-interoperability-reference-architecture-eira/solution/eira/release/v090-beta>

EIRA umożliwiła zainteresowanym stronom skuteczną komunikację z innymi podmiotami, gdy systemy teleinformatyczne różnych krajów i z różnych dziedzin gospodarki muszą ze sobą współdziałać. Ułatwia identyfikację specyfikacji interoperacyjności i promuje stosowanie wspólnych specyfikacji interoperacyjności opartych na otwartych standardach, do których odwołuje się Europejska Kartografia Interoperacyjności (EIC)¹⁰.

„Organ sektora publicznego” – w rozumieniu przyjętym przez projekt rozporządzenia, za dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) (UE) 2019/1024 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie otwartych danych i ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego – „oznacza państwo, władze regionalne lub lokalne, podmioty prawa publicznego lub związki złożone z co najmniej jednej takiej instytucji lub z co najmniej jednego takiego podmiotu prawa publicznego”.

Ze względu na wymaganą wiedzę ekspercką z zakresu interoperacyjności oraz nakład pracy wymagany do przeprowadzania ocen interoperacyjności Polska rekomenduje ograniczenie zakresu podmiotowego oceny interoperacyjności – w pierwszym etapie obowiązywania rozporządzenia, tj. co najmniej 12 miesięcy od czasu wydania wytycznych do stosowania przy ocenie interoperacyjności – do podmiotów administracji rządowej, z wyłączeniem władzy regionalnej i lokalnej.

Podmioty, obsługujące organy sektora publicznego administracji rządowej, dysponują większym potencjałem wymaganym do przeprowadzenia zaproponowanej oceny interoperacyjności transgranicznej, niż większość organów samorządu terytorialnego (z wyłączeniem dużych miast). Na terenie Polski, wg stanu na 1 stycznia 2021 r. było 2477 gmin, z czego przeważająca większość to gminy wiejskie (1523 gminy). Nałożenie na radę gminy (tj. organ sektora publicznego dla gminy) obowiązku przeprowadzania oceny interoperacyjności transgranicznej - biorąc pod uwagę aktualny potencjał organizacyjno-techniczny większości urzędów gmin wiejskich w Polsce - będzie w opinii Polski nadmiernym obciążeniem dla takich organów.

W kontekście oceny interoperacyjności zasadne jest także pytanie: Czy ocena wpływu na „jeden lub więcej systemów teleinformatycznych służących do świadczenia transgranicznych e-usług publicznych w kilku sektorach lub administracjach” dotyczy wyłącznie oceny wpływu na rozwiązania danego państwa członkowskiego UE, czy też wpływu także na rozwiązania innych państw członkowskich UE i Komisji? W drugim przypadku Polska stoi na stanowisku, że Komisja oraz kraje członkowskie powinny wypracować jednolite mechanizmy informacji transgranicznej pozwalające na stwierdzenie występowania oddziaływania i ocenę takiego oddziaływania na systemy teleinformatyczne w innych krajach UE. Polska proponuje, aby były to mechanizmy zbudowane z wykorzystaniem omawianej powyżej Europejskiej Referencyjnej Architektury Interoperacyjności (EIRA).

W kontekście definicji „interoperacyjności transgranicznej” z art. 2 pkt 1¹¹ - czy ocena interoperacyjności nie będzie wymagana, gdy podmiot zobowiązany będzie udostępniał swoje

¹⁰ Strona WWW: <https://joinup.ec.europa.eu/collection/cartography/solution/european-interoperability-cartography-eic>

¹¹ „Interoperacyjność transgraniczna oznacza możliwość wykorzystania sieci i systemów informatycznych przez organy sektora publicznego w różnych państwach członkowskich oraz instytucje, organy i agencje Unii w celu komunikowania się między sobą poprzez wymianę danych za pomocą środków łączności elektronicznej”

usługi cyfrowe obywatelom innych krajów UE, przy czym nie będzie dochodziło do komunikowania się między sobą organów sektora publicznego w różnych państwach członkowskich oraz instytucji, organów i agencji Unii poprzez wymianę danych za pomocą środków łączności elektronicznej?¹²

Co dokładnie rozumie się pod pojęciami „w kilku sektorach i administracjach” w sformułowaniu „wpływa to na jeden lub więcej systemów teleinformatycznych służących do świadczenia transgranicznych e-usług publicznych w kilku sektorach lub administracjach”? Czy oznacza to, że właścicielami systemów, na które oceniane jest oddziaływanie, mają być inne podmioty administracji publicznej lub podmioty publiczne (czy też niepubliczne) z innych sektorów gospodarki czy też innych sektorów administracji publicznej?

Proponowana w rozporządzeniu procedura oceny interoperacyjności budzi także pytania i wątpliwości dotyczące jej praktycznej implementacji:

ust. 2

Projekt rozporządzenia wskazuje, że „(...) Organ sektora publicznego lub instytucja, organ lub agencja Unii publikują na swoich stronach internetowych sprawozdanie zawierające wyniki oceny interoperacyjności.”

W opinii Polski rozporządzeniodawca powinien przygotować zestandaryzowaną strukturę i opis znaczenia danych dla wyników oceny interoperacyjności. Polska proponuje, aby była to schema XSD, która pozwoli tworzyć poprzez transformację dokumenty (XML, HTML) oraz udostępniać maszynowo informacje o wynikach oceny interoperacyjności.

ust. 3

„Właściwe organy krajowe i koordynatorzy ds. interoperacyjności udzielają wsparcia niezbędnego do przeprowadzenia oceny interoperacyjności. Komisja może dostarczyć narzędzia techniczne wspierające ocenę.”

W związku z art. 17 ust. 2 pkt c, tj.

"Właściwy organ ma następujące zadania: c) wspiera organy sektora publicznego w danym państwie członkowskim w opracowywaniu lub dostosowaniu ich procesów na potrzeby oceny interoperacyjności, o której mowa w art. 3"

- Komisja powinna wyposażyć właściwe organy krajowe i koordynatorów ds. interoperacyjności w wiedzę, wytyczne i narzędzia, które będą pozwalać im udzielać wsparcia niezbędnego do przeprowadzenia oceny interoperacyjności transgranicznej. Jednym z rozwiązań do rozważenia powinny być zapewnione przez Komisję (i poddawane ewaluacji pod kątem efektywności) szkolenia dla przedstawicieli organów krajowych i koordynatorów ds. interoperacyjności, dostarczające wiedzy i umiejętności wymaganych do pełnienia ich obowiązków, w szczególności w zakresie wytycznych dotyczących treści oceny interoperacyjności - w tym praktycznych list kontrolnych, o których mowa w ust. 6.

ust. 5

¹² Zgodnie z europejskimi ramami interoperacyjności: „Celem EIF jest: inspirowanie europejskich administracji publicznych do działań mających na celu opracowanie i świadczenie jednolitych europejskich usług użyteczności publicznej na rzecz innych administracji publicznych, obywateli i przedsiębiorstw, przy czym usługi te mają być w jak największym stopniu (...) domyślnie transgraniczne (tj. dostępne dla wszystkich obywateli UE) (...)”

Dla czytelności zapisów rozporządzenia ustęp 5 powinien przybrać formę „Odpowiednie organy sektora publicznego lub odpowiednie instytucje, organy lub agencje Unii konsultują się w sprawie planowanego działania - o którym mowa w ust. 1 - z odbiorcami usług, na których działanie to ma wpływ, lub ich przedstawicielami, jeżeli ma ono bezpośredni wpływ na odbiorców. (...)” (wtrącenie zapisano podkreślonym tekstem).

Artykuł 4 (Udostępnianie i ponowne wykorzystywanie rozwiązań interoperacyjnych między organami sektora publicznego, instytucjami, organami i agencjami Unii)

W projekcie rozporządzenia występuje pojęcie „ponowne wykorzystywanie rozwiązań interoperacyjnych”. Ze względu na istniejące już w przepisach prawa europejskiego pojęcie „ponownego wykorzystania” odnoszące się do danych należy jasno rozgraniczyć te pojęcia, ponieważ ich znaczenie jest rozbieżne.

Jedną z podstawowych cech „re-use” (ponownego wykorzystania) zdefiniowanego w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1024 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie otwartych danych i ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (dalej „Dyrektywa OD”) jest fakt, że nie obejmuje udostępniania pomiędzy organami administracji. Prawodawca unijny zdaje się podzielać pogląd, że te same pojęcie trzeba definiować tak samo na potrzeby różnych aktów prawnych oraz nie nadawać jednobrzmiącym pojęciom różnych znaczeń, bo korzysta w projekcie z definicji „danych” z Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/868 z dnia 30 maja 2022 r. w sprawie europejskiego zarządzania danymi i zmieniające rozporządzenie (UE) 2018/1724 (dalej „DGA”) oraz definicji „organu sektora publicznego” z Dyrektywy OD. Tę zasadę zastosować trzeba konsekwentnie także do przypadku art. 4. Rozwiązaniem minimum powinno być co najmniej podkreślenie w art. 4, że „ponowne wykorzystanie” z tego przepisu ma inny zakres znaczeniowy, niż ponowne wykorzystywanie w znaczeniu Dyrektywy OD.

ust. 1

W projekcie rozporządzenia określono, że „Organy sektora publicznego lub instytucje, organy lub agencje Unii udostępniają każdemu innemu takiemu podmiotowi, który o to wystąpi, rozwiązania interoperacyjne wspierające usługi publiczne, które podmiot ten świadczy lub którymi zarządza drogą elektroniczną. Udostępniane treści obejmują dokumentację techniczną oraz, w stosownych przypadkach, udokumentowany kod źródłowy (...)”

Polska zwraca uwagę na fakt, że podmioty wskazane w powyższym ustępie mogą udostępnić rozwiązania interoperacyjne - w tym dokumentację techniczną lub udokumentowany kod źródłowy - wyłącznie w wypadku, gdy posiadają autorskie prawa majątkowe do takiego rozwiązania interoperacyjnego lub gdy takie rozwiązanie zostało wykonane na podstawie jednej z licencji otwartego oprogramowania.

W przepisach polskiego prawa jest to regulowane na gruncie Ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne:

"Art. 13a [Wzajemne nieodpłatne korzystanie z programu komputerowego]

Podmioty publiczne, o których mowa w art. 2 ust. 1, służby specjalne w rozumieniu art. 11 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, Kancelaria Sejmu, Kancelaria Senatu, Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Narodowy Bank Polski, agencje wykonawcze w rozumieniu art. 18 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 305, 1236, 1535 i 1773) oraz podmioty, o których mowa w art. 2 ust. 4, niewskazane wprost w art. 2 ust. 1, uprawnione do

wykonywania praw majątkowych do programu komputerowego stworzonego przez pracowników w ramach wykonywania obowiązków ze stosunku pracy świadczonej na rzecz tych podmiotów, mogą umożliwić sobie wzajemnie nieodpłatne korzystanie z tego programu komputerowego."

Obowiązujący od 2014 r. przepis art. 13a wprowadzono jako podstawę prawną nieodpłatnego przekazywania oprogramowania między podmiotami wymienionymi w tym artykule (w tym podmiotami publicznymi). Przepis nie ustanawia obowiązku przekazania programu, a daje jedynie taką możliwość. Przepis ten jest odpowiedzią na prośby podmiotów w nim wymienionych, które - posiadając program komputerowy stworzony przez pracowników w ramach wykonywania obowiązków ze stosunku pracy - chciały udostępnić go nieodpłatnie innym podmiotom bez narażania się na zarzut niegospodarności.

W ramach przepisów prawa krajowego zagadnienie to jest także regulowane na gruncie Ustawy o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1641):

"Art. 10 [Obowiązki podmiotu zobowiązanego]

5. Podmiot zobowiązany może udostępnić lub przekazać w celu ponownego wykorzystywania kod źródłowy lub inne elementy programu komputerowego opracowanego w ramach realizacji zadań publicznych."

Polska proponuje ponadto, aby wszystkie rozwiązania interoperacyjne udostępniane na gruncie ust. 1 przechodziły obowiązkowy audyt w zakresie cyberbezpieczeństwa. Dotyczy to także udostępniania na podstawie ust. 3 niniejszego artykułu, tj. publikowania odpowiednich treści na portalu Interoperacyjna Europa lub na portalu bądź w katalogu lub repozytorium połączonym z portalem Interoperacyjna Europa.

ust. 2

W projekcie rozporządzenia wskazano: „Aby umożliwić podmiotowi ponownie wykorzystującemu niezależne zarządzanie rozwiązaniem interoperacyjnym, podmiot udostępniający określa gwarancje w zakresie współpracy, wsparcia i utrzymania, które zostaną udzielone podmiotowi ponownie wykorzystującemu.”

W opinii Polski, aby umożliwić podmiotowi ponownie wykorzystującemu niezależne zarządzanie rozwiązaniem interoperacyjnym, dostateczna jest odpowiednia licencja, np. licencja publiczna Unii Europejskiej (EUPL).

Nakładanie na podmiot udostępniający obowiązku udzielenia podmiotowi wykorzystującemu gwarancji na rozwiązanie interoperacyjne w zakresie współpracy, wsparcia i utrzymania wiąże się z nieproporcjonalnym nakładem pracy i kosztów po stronie podmiotu udostępniającego i może skutkować znaczącym zmniejszeniem lub zaniechaniem udostępniania rozwiązań interoperacyjnych przez podmioty publiczne. Skutkować to będzie efektem przeciwnym do projektowanego w art. 4.

Rozdział 2 (Rozwiązania interoperacyjne)

Artykuł 6 (Europejskie ramy interoperacyjności i wyspecjalizowane ramy interoperacyjności)

ust. 3

W projekcie rozporządzenia wskazano, że: „Komisja, po konsultacji z Radą ds. Interoperacyjnej Europy, może przyjąć inne ramy interoperacyjności (‘wyspecjalizowane ramy

interoperacyjności') ukierunkowane na potrzeby konkretnych sektorów lub poziomów administracyjnych. Wyspecjalizowane ramy interoperacyjności opierają się na europejskich ramach interoperacyjności. Rada ds. Interoperacyjnej Europy ocenia poziom dostosowania wyspecjalizowanych ram interoperacyjności do europejskich ram interoperacyjności. Komisja publikuje wyspecjalizowane ramy interoperacyjności na portalu Interoperacyjna Europa."

W opinii Polski wyspecjalizowane ramy interoperacyjności powinny być faktyczną specjalizacją europejskich ram interoperacyjności, tj. w szczególności nie mogą duplikować rekomendacji lub nakładać obowiązków powtarzających rekomendacje lub wymagania europejskich ram interoperacyjności – lub, bez dobrego uzasadnienia, obowiązków sprzecznych z takimi rekomendacjami lub wymaganiami.

Odnosząc się do relewantnych zapisów projektu z Kontekstu wniosku dla projektu rozporządzenia, tj. „Na przykład wniosek dotyczący europejskich ram interoperacyjności na rzecz inteligentnych miast i społeczności (EIF4SCC4) ma na celu zapewnienie wytycznych dotyczących lokalnego i regionalnego podejścia do interoperacyjności, uzupełniających ogólne podejście europejskich ram interoperacyjności.” - należy zapewnić, aby EIF4SCC było zharmonizowane z europejskimi ramami interoperacyjności i nie duplikowało jego zapisów.

W Polsce Krajowe Ramy Interoperacyjności (dalej „KRI”) obejmują podmioty samorządowe (które odpowiadają w głównej części za rozwój smart cities). Zgodnie z art. 6 ust. 4 polskie Krajowe Ramy Interoperacyjności uwzględniają europejskie ramami interoperacyjności. Zatem należy unikać sytuacji w kraju członkowskim UE, w której – bez wystarczającego uzasadnienia - podmioty samorządowe mają stosować się do więcej, niż jednych ram interoperacyjności.

ust. 4

W przedstawionym projekcie wskazano: „W przypadku gdy państwo członkowskie opracowuje krajowe ramy interoperacyjności i inne odpowiednie krajowe polityki, strategie lub wytyczne, musi ono uwzględnić europejskie ramy interoperacyjności.”

Czy zaproponowany wymóg obowiązuje także w odniesieniu do wyspecjalizowanych ram interoperacyjności, o których mowa w art. 6 ust. 3? To znaczy - czy państwo członkowskie ma zapewniać zgodność opracowywanych przez siebie wyspecjalizowanych ram interoperacyjności z wyspecjalizowanymi ramami interoperacyjności przyjętymi przez Komisję?

W kontekście Zasady podstawowej 1 „Pomocniczość i proporcjonalność” europejskich ram interoperacyjności (EIF) - co dokładnie oznacza sformułowanie, że krajowe ramy interoperacyjności i inne odpowiednie krajowe polityki, strategie lub wytyczne, muszą uwzględnić europejskie ramy interoperacyjności? Na czym ma dokładnie polegać „uwzględnianie”? Aktualnie zgodnie z Zaleceniem 1 europejskich ram interoperacyjności „Należy zapewnić, aby krajowe ramy interoperacyjności i strategie w zakresie interoperacyjności zostały dostosowane do EIF oraz, w stosownych przypadkach, należy je dopasować i poszerzyć tak, aby uwzględniały kontekst krajowy i potrzeby danego państwa.”

W opinii Polski Rada ds. Interoperacyjnej Europy powinna wspierać kraje członkowskie UE w zapewnianiu zgodności ram krajowych z EIF. W związku z tym Komisja we współpracy z państwami członkowskimi EU powinna opracować model kaskadowania ram interoperacyjności, tj. rekomendowany zakres zawartości ram interoperacyjności – europejskich, krajowych i wyspecjalizowanych (w tym domenowych takich, jak ramy interoperacyjności w obszarze sprawiedliwości, zdrowia, podatków, edukacji itp.), a także relacje występujące pomiędzy ramami interoperacyjności na różnych poziomach. Działanie

takie byłoby konkretyzacją jednego z celów europejskich ram interoperacyjności, który został określony jako „zapewnienie wytycznych na potrzeby administracji publicznych w zakresie opracowywania i aktualizacji krajowych ram interoperacyjności (ang.: national interoperability frameworks, NIF) lub krajowych polityk, strategii i wytycznych promujących interoperacyjność”. W opinii Polski organem właściwym do opracowania takiego modelu kaskadowania interoperacyjności jest Rada ds. Interoperacyjnej Europy.

Zdaniem Polski z zapisów ust. 4 dotyczących zapewnienia zgodności krajowych ram Interoperacyjności z EIF nie wynika, czy stosowanie EIF przez kraje członkowskie jest **obligatoryjne**. W szczególności, co będzie w sytuacji, gdy kraj nie ustanowił krajowych ram interoperacyjności – czy musi je opracować, czy też powinien stosować bezpośrednio EIF?

Polska rekomenduje, aby to na krajach członkowskich ciążył wymóg opracowywania i aktualizacji krajowych ram interoperacyjności. Kraje członkowskie i Komisja powinny wspierać działania prowadzące do zapewnienia kompleksowego podejścia do projektowania ram krajowych zgodne z europejskimi ramami interoperacyjności.

Artykuł 8 (Portal Interoperacyjna Europa)

ust. 1

Uwaga redakcyjna: wszędzie, gdzie użyto pojęcia „rozwiązanie” należy używać pojęcie „rozwiązanie interoperacyjne” - chyba, że chodzi o jakieś inne rozwiązania. Jedynie „rozwiązania interoperacyjne” zostały zdefiniowane w projekcie rozporządzenia.

ust. 3

W projekcie rozporządzenia wskazano: „W przypadku gdy organ sektora publicznego lub instytucja, organ lub agencja Unii zapewniają portal, katalog lub repozytorium o podobnych funkcjach, muszą zastosować niezbędne środki w celu zapewnienia interoperacyjności z portalem Interoperacyjna Europa. Jeżeli na takich portalach gromadzone są rozwiązania oparte na otwartym oprogramowaniu, rozwiązania te muszą umożliwiać korzystanie z licencji publicznej Unii Europejskiej.”

Czy oznacza to, że - ze względu na możliwość udostępniania w przyszłości dowolnego rozwiązania organu sektora publicznego jako rozwiązania interoperacyjnego w rozumieniu projektu rozporządzenia - należy od tej pory wszystkie rozwiązania organów sektora publicznego przygotowywać zgodnie z licencją publiczną Unii Europejskiej?

Ponadto w rozporządzeniu występuje brak spójności pomiędzy wymaganiami licencyjnymi na rozwiązania interoperacyjne. W ust. 2 pkt c wskazano, że na Portalu Interoperacyjna Europa publikuje się rozwiązania interoperacyjne objęte licencją, „która umożliwia co najmniej ponowne wykorzystywanie przez inne organy sektora publicznego lub instytucje, organy lub agencje Unii, lub muszą być wydane jako otwarte oprogramowanie.” Natomiast w ust. 3 wymaga się, aby na innych portalach o podobnych funkcjach gromadzone rozwiązania były objęte co najmniej licencją publiczną Unii Europejskiej, tj. "(...) rozwiązania te muszą umożliwiać korzystanie z licencji publicznej Unii Europejskiej."

Mając na względzie powyższe, w opinii Polski należy uspołnić stawiane wymagania licencyjne.

Rozdział 3 (Środki wsparcia w ramach Interoperacyjnej Europy)

Artykuł 12 (Uczestnictwo w piaskownicach regulacyjnych)

ust. 3

W opinii Polski szczegółowy plan, opracowywany na potrzeby piaskownicy regulacyjnej, powinien zawierać informacje dotyczące istoty projektu :

- jakie zagadnienia w stanie obecnym (as-is) ma rozwiązać projekt wykorzystujący piaskownicę regulacyjną,
- jaki zakłada się stan docelowy (to-be), tj. jakie rezultaty i jakie korzyści przyniesie przedmiotowy projekt.

W opinii Polski wskazane jest także załączenie do planu opisu ryzyk związanych z realizacją takiego projektu. Będzie to praktyczna realizacja wspomnianego w projekcie mechanizmu zarządzania ryzykiem i monitorowania ryzyka do celów identyfikacji ryzyka, zapobiegania mu i ograniczania ryzyka.

Artykuł 13 (Szkolenia)

ust. 1

W projekcie rozporządzenia zapisano: „Komisja, wspierana przez Radę ds. Interoperacyjnej Europy, zapewnia materiały szkoleniowe na temat korzystania z europejskich ram interoperacyjności i rozwiązań w ramach Interoperacyjnej Europy. Organy sektora publicznego oraz instytucje, organy i agencje Unii zapewniają swoim pracownikom, którym powierzono zadania strategiczne lub operacyjne mające wpływ na sieci i systemy informatyczne w Unii, odpowiednie programy szkoleniowe dotyczące kwestii interoperacyjności.”

Nie jest jasne o jakie „sieci i systemy informatyczne w Unii” chodzi? Czy chodzi o sieci i systemy informatyczne w państwach członkowskich UE, Komisji czy wyłącznie takie, które realizują wymagania interoperacyjności transgranicznej?

Zapis rodzi także wątpliwość, czy wymienione w powyższym fragmencie „odpowiednie programy szkoleniowe dotyczące kwestii interoperacyjności” będą ewaluowane przez Komisję? Jeżeli tak, to w jakim zakresie?

Artykuł 14 (Wzajemne oceny)

Biorąc pod uwagę zapisy:

ust. 1, tj.

„Ustanawia się mechanizm współpracy między organami sektora publicznego mający na celu wspieranie ich we wdrażaniu w ich sieciach i systemach informatycznych rozwiązań w ramach Interoperacyjnej Europy oraz ułatwienie tym organom przeprowadzania ocen interoperacyjności, o których mowa w art. 3 (‘wzajemna ocena’).”

oraz ust. 2, tj.

„Wzajemną ocenę przeprowadzają eksperci ds. interoperacyjności pochodzący z państw członkowskich innych niż państwo członkowskie, w którym znajduje się organ sektora publicznego poddawany ocenie. Po zasięgnięciu opinii Rady ds. Interoperacyjnej Europy Komisja może przyjąć wytyczne dotyczące metodyki i treści wzajemnej oceny.”

- należy stwierdzić, że taka ocena interoperacyjności będzie wymagać nie tylko wysokich kompetencji ekspertów dotyczących specyfiki prawnej, organizacyjnej, semantycznej oraz technicznej państwa trzeciego, ale i długiego czasu na analizę rozwiązania interoperacyjnego państwa innego, niż kraj pochodzenia ekspertów.

Eksperti będą musieli dogłębnie poznać specyfikę rozwiązania interoperacyjnego państwa trzeciego. Należy także przeprowadzić ocenę potencjalnego konfliktu interesów ekspertów.

Kto będzie ponosił koszty przeprowadzenie wzajemnej oceny przez ekspertów z państw trzecich? Jaką wartość wniesie ocena ekspertów z kraju trzeciego? Na ile będzie ona wiarygodna? Jaki będzie czas na dokonanie oceny? Czy w przypadku przedsięwzięć o wysokim stopniu złożoności czas oceny nie będzie powodował opóźnień realizacji planów? Jaki będzie stosunek nakładów poniesionych na taką ocenę do korzyści z niej płynących?

Warto zauważyć, że zasady przeprowadzania wzajemnej oceny są analogiczne do zasad ocen implementacji dorobku Schengen realizowane w przypadku systemów wielkoskalowych UE (SIS II, VIS). Jest to złożony proces wymagający dużej, praktycznej wiedzy oceniających (i angażujący spore zasoby). Stąd pytania:

- W jakim trybie i kiedy powstaną takie wytyczne do stosowania przy wzajemnej ocenie ustanawianej zgodnie z art. 14?
- Czy Komisja Europejska przewiduje przeznaczyć środki na organizację procesu wzajemnej oceny?

Rozdział 4 (Zarządzanie interoperacyjnością transgraniczną)

Artykuł 15 (Rada ds. Interoperacyjnej Europy)

ust. 4

W projekcie rozporządzenia zapisano:

"Rada ds. Interoperacyjnej Europy ma następujące zadania:

a) wspiera wdrażanie krajowych ram interoperacyjności i innych odpowiednich krajowych polityk, strategii lub wytycznych; (...)"

W opinii Polski należałoby doprecyzować, na czym polegać ma owo wspieranie wdrażania krajowych ram interoperacyjności i innych odpowiednich krajowych polityk, strategii lub wytycznych.

W projekcie rozporządzenia wskazano także:

"Rada ds. Interoperacyjnej Europy ma następujące zadania:

n) doradza Komisji w kwestii monitorowania i sprawozdawczości w zakresie stosowania niniejszego rozporządzenia;"

Polska stoi na stanowisku, że obowiązki sprawozdawcze oraz raportowanie przewidywane w projekcie (art. 12, 14 i 15) powinny w minimalnym stopniu obciążać administracje publiczne krajów członkowskich UE poprzez:

- ograniczenie częstotliwości ich przygotowywania,
- standaryzację zakresu danych i automatyzację (w miarę możliwości) przekazywania instytucjom UE niezbędnych danych,
- ponowne wykorzystanie istniejących danych znajdujących się w posiadaniu Komisji (w szczególności danych pochodzących z innych mechanizmów raportowania).

Podejście takie jest zgodne z zapisami art. 20 ust. 1 rozporządzenia.

Zadania Rady są bardzo obszerne i dotyczą wielu obszarów polityk wspólnotowych - także tych, w których działają już istniejące tzw. wielkoskalowe systemy informacyjne UE. Z tego względu w opinii Polski warto rozważyć zaproszenie do Rady ds. Interoperacyjnej Europy – w roli obserwatorów – przedstawicieli agencji UE związanych bezpośrednio z wdrażaniem systemów teleinformatycznych (np. ENISA i euLISA).

Artykuł 17 (Właściwe organy krajowe)

ust. 2

W projekcie rozporządzenia wskazano:

"Właściwy organ ma następujące zadania: (...)

e) wnosi wkład w portal Interoperacyjna Europa w postaci wiedzy na temat danego państwa;"

W opinii Polski należy wykorzystać dotychczasowe mechanizmy raportowania i sprawozdawczości, m.in. informacje pochodzące z "Digital Public Administration factsheet" (w szczególności rozdział "Interoperability State of Play") oraz "eGovernment Benchmark" – zgodnie z uwagą zgłoszoną do art. 15 ust. 4 pkt n.

Rozdział 5 (Planowanie, monitorowanie i ocena)

Art. 20 (Monitorowanie i ocena)

ust. 2

W projekcie rozporządzenia zapisano:

"W odniesieniu do tematów o szczególnym znaczeniu w kontekście wdrażania niniejszego rozporządzenia Komisja monitoruje:

a) wdrażanie europejskich ram interoperacyjności przez państwa członkowskie;"

Jest to w opinii Polski pomyłka, bo z treści Rozporządzenia wynika, że państwa członkowskie nie wdrażają europejskich ram interoperacyjności.

Zgodnie bowiem z art. 6 ust. 4 projektu rozporządzenia „W przypadku gdy państwo członkowskie opracowuje krajowe ramy interoperacyjności i inne odpowiednie krajowe polityki, strategie lub wytyczne, musi ono uwzględnić europejskie ramy interoperacyjności."

Z tego względu w opinii Polski Komisja powinna monitorować stopień bądź zakres uwzględnienia europejskich ram interoperacyjności w opracowywanych w kraju członkowskim UE krajowych ramach interoperacyjności i innych odpowiednich krajowych politykach, strategiach lub wytycznych.

Rozdział 6 (Przepisy końcowe)

Artykuł 22 (Wejście w życie)

Biorąc pod uwagę szeroki zakres zadań rozporządzenia jedynie trzymiesięczny okres przewidziany na jego wejście w życie wydaje się zbyt krótki (zwłaszcza dopasowanie stanu prawnego krajowego wskazane w art. 17).

W związku z tym Polska proponuje:

- co najmniej sześciomiesięczny termin wejścia w rozporządzenia życie dla organów administracji rządowej krajów członkowskich UE oraz
- co najmniej dwunastomiesięczny termin rozpoczęcia stosowania przepisów do organów władzy regionalnej i lokalnej - od chwili wydania wytycznych do stosowania przy ocenie interoperacyjności.

III. Uzasadnienie stanowiska RP

1. Ocena skutków prawnych

Rozporządzenie UE jako akt o skutku bezpośrednim nie wymaga implementacji do prawa krajowego. Obejmuje wszystkie podmioty w nim wymienione, czyli organy sektora publicznego państw członkowskich oraz instytucje, organy i agencje Unii, które zapewniają

sieci lub systemy informatyczne umożliwiające świadczenie usług publicznych lub zarządzanie nimi drogą elektroniczną lub które takimi sieciami lub systemami zarządzają.

Niemniej jednak konieczne może być wprowadzenie zmian w prawie krajowym umożliwiających stosowanie i zapewnienie pełnej skuteczności przedmiotowego rozporządzenia.

W szczególności dotyczyć to może wprowadzenia zmian w zakresie:

- harmonizacji polskich przepisów prawnych z pojęciami i definicjami występującymi w rozporządzeniu,
- obowiązku przeprowadzania oceny interoperacyjności zgodnie z art. 3 rozporządzenia, w szczególności konsekwencji dla prawa zamówień publicznych,
- konsekwencji płynących z art. 4 wprowadzającego obligatoryjność udostępniania rozwiązań interoperacyjnych (wraz z dokumentacją techniczną i udokumentowanym kodem źródłowym) przez organy sektora publicznego i konieczność określenia wyłączeń z tej publikacji,
- obowiązków związanych z zapewnieniem szkoleń w zakresie interoperacyjności, w związku z art. 13 rozporządzenia,
- wyznaczenia właściwego organu krajowego, łącznie z zapewnieniem mu finansowania na realizację przypisanych mu zadań określonych w art. 17 rozporządzenia¹³.

Ustawa o działach administracji rządowej - wśród zadań działu „informatyzacja” - wymienia udział w kształtowaniu polityki Unii Europejskiej w zakresie informatyzacji (art. 12a ust. 1 pkt 5 ustawy). Niemniej - ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (dalej „ustawa o informatyzacji”) i jej akty wykonawcze (w szczególności 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), nie adresują zadań współpracy międzynarodowej w zakresie interoperacyjności, w szczególności współpracy na poziomie UE. Po uchwaleniu przedmiotowego aktu, konieczna może zatem być nowelizacja ustawy o informatyzacji i jej aktów wykonawczych.

Ponadto tzw. właściwy organ krajowy, o którym mowa w projekcie rozporządzenia, ma szeroki wachlarz zadań:

- a) mianuje członka europejskiej Rady ds. Interoperacyjności,
- b) koordynuje w państwie członkowskim wszystkie kwestie związane z niniejszym rozporządzeniem,
- c) wspiera organy sektora publicznego w państwie członkowskim w tworzeniu lub dostosowywaniu ich procesów przeprowadzania oceny interoperacyjności, o której mowa w art. 3,
- d) wspiera udostępnianie i ponowne wykorzystywanie rozwiązań interoperacyjnych za pośrednictwem portalu Interoperacyjna Europa lub innego odpowiedniego portalu krajowego,
- e) wnosi wiedzę dotyczącą poszczególnych krajów do portalu Interoperacyjna Europa,
- f) koordynuje i zachęca do aktywnego zaangażowania różnorodnych podmiotów krajowych w ramach społeczności Interoperacyjnej Europy oraz ich udziału w projektach wspierających wdrażanie polityki, o których mowa w art. 9, oraz środkach na rzecz innowacji, o których mowa w art. 10;

¹³ Państwo członkowskie bez zbędnej zwłoki ma powiadomić Komisję o wyznaczeniu właściwego organu, jego zadaniach i wszelkich późniejszych zmianach w tym zakresie oraz poinformować Komisję o ew. innych organach krajowych zaangażowanych w nadzór nad polityką interoperacyjności.

- g) wspiera krajowe organy sektora publicznego we współpracy z odpowiednimi organami sektora publicznego w innych państwach członkowskich w kwestiach objętych rozporządzeniem.

Mając na względzie optymalizację kosztów realizacji zadań właściwego organu krajowego należy powierzyć wskazane w projekcie rozporządzenia zadania istniejącemu organowi (którym – biorąc pod uwagę powyższe zapisy – może być minister właściwy do spraw informatyzacji), tym samym nie ustanawiając dla tych zadań nowego organu.

Należy mieć też na uwadze przyszłą konieczność zapewnienia zgodności definicji w ustawie o informatyzacji z definicjami rozporządzenia. Przykładowo przyjęta w projekcie definicja GovTech oznacza szeroko pojętą współpracę między podmiotami sektora publicznego, prywatnego oraz jednostkami B+R (sektora badań i rozwoju) z wykorzystaniem rozwiązań technologicznych, wspierającą transformację cyfrową sektora publicznego. Działania te adresują zatem nieco inny obszar działań, w stosunku do zakreślonych uchwałą Rady Ministrów z 22 października 2019 r. w sprawie Programu GovTech Polska.

Ponadto „Organ sektora publicznego” – w rozumieniu przyjętym przez projekt rozporządzenia, za dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1024 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie otwartych danych i ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego – „oznacza państwo, władze regionalne lub lokalne, podmioty prawa publicznego lub związki złożone z co najmniej jednej takiej instytucji lub z co najmniej jednego takiego podmiotu prawa publicznego”.

W kontekście krajowych organów sektora publicznego Polska proponuje ograniczenie bezpośredniego oddziaływania na podmioty - w pierwszym okresie obowiązywania rozporządzenia - wyłącznie do organów administracji rządowej, z wyłączeniem władzy regionalnej i lokalnej (uwagi zgłoszone do art. 3 ust. 1).

Reasumując: w kontekście skutków prawnych jakie wywoła Rozporządzenie, należy uznać że jego stosowanie już **3 miesiące** po dacie wejścia w życie, jest mało realne.

Polska wnioskuje o dłuższy termin wejścia w życie rozporządzenia (uwaga zgłoszona do art. 22).

2. Ocena skutków społecznych

Pandemia COVID-19 wymusiła zwiększenie tempa cyfryzacji administracji publicznej w całej Europie. Obywatele i przedsiębiorcy - przyzwyczajeni do komfortu załatwiania spraw online z każdego obszaru ich życia i działalności gospodarczej – oczekują, że usługi publiczne świadczone drogą elektroniczną będą jeszcze wyższej jakości. Zapewnienie spójnego, europejskiego podejścia do interoperacyjności – tak na poziomie polityki, jak i konkretnych rozwiązań interoperacyjnych - będzie miało pozytywny wpływ na sprawność realizacji elektronicznych usług publicznych zarówno w wymiarze transgranicznym, jak i krajowym.

Wdrażanie minimalnych wymagań w zakresie interoperacyjności, wynikających z aktu prawnego UE, przyczyni się do harmonizacji usług publicznych w całej UE – ułatwiając tym samym dostęp do elektronicznych usług publicznych. Będzie także stymulować wysiłki na rzecz cyfryzacji i innowacji w sektorze publicznym.

Należy podkreślić także, że interoperacyjność jest także jednym z czynników wspierających osiągnięcie Celów Zrównoważonego Rozwoju ONZ¹⁴.

¹⁴ Strona WWW: <https://www.un.org.pl/>

3. Ocena skutków gospodarczych

Realizacja celów polityki wskazanych w projekcie może mieć pozytywne skutki gospodarcze. Jeśli chodzi o przedsiębiorstwa i ogół społeczeństwa, wniosek prawdopodobnie przyczyni się do zmniejszenia kosztów interakcji z organami administracji publicznej, jak również kosztów prowadzenia działalności gospodarczej w UE.

Badanie przeprowadzone przez Wspólne Centrum Badawcze Komisji (JRC) szacuje oszczędności wynikające z interoperacyjności transgranicznej na od 5,5 do 6,3 mln EUR dla obywateli oraz od 5,7 do 19,2 mld EUR dla firm.¹⁵

4. Ocena skutków finansowych

Wejście w życie rozporządzenia może generować dodatkowe skutki dla budżetu państwa. Na obecnym etapie prac nad projektem i w związku z wątpliwościami dotyczącymi zakresu zadań przypisanych w projekcie państwom członkowskim UE, trudno jednak jeszcze ocenić czy i na ile zwiększone zostać by musiały dotychczasowe limity wydatków w poszczególnych częściach budżetu państwa. Strona polska będzie podejmowała wszelkie działania, które ograniczą dla budżetu państwa koszty związane z przyjęciem i stosowaniem rozporządzenia.

Podkreślić należy, że Komisja Europejska poniesie koszty związane z ustanowieniem mechanizmu zorganizowanej współpracy w obszarze interoperacyjności między administracjami w UE i w państwach członkowskich. W dłuższej perspektywie Komisja poniesie także obciążenia związane z ułatwieniem zarządzania interoperacyjnością oraz opracowaniem wytycznych i wspólnych rozwiązań.

Niewątpliwie państwa członkowskie UE poniosą koszty związane z opracowaniem (i udziałem we wspólnych projektach), a także wdrożeniem wspólnych rozwiązań interoperacyjnych na podstawie wytycznych i narzędzi udostępnionych w ramach mechanizmu współpracy. Niemniej, z analiz przeprowadzonych przez Komisję wynika, że w dłuższej perspektywie koszty te zostaną zrównoważone przez korzyści wynikające z lepszej współpracy oraz z ponownego wykorzystywania wspólnych rozwiązań interoperacyjnych na potrzeby usług publicznych, co ograniczy powielanie działań i zbędne obciążenia. Komisja Europejska w art. 21 projektu przewiduje uruchomienie środków wsparcia na rozwój projektów interoperacyjnych (w ramach inicjatywy Interoperacyjna Europa).

W niniejszym projekcie nałożono na Komisję szereg obowiązków, w szczególności dotyczących ustanowienia mechanizmu zorganizowanej współpracy między administracjami w UE i w państwach członkowskich, wspierania zarządzania interoperacyjnością oraz opracowania wytycznych i wspólnych rozwiązań. W programach prac na lata 2021 i 2022 z programu „Cyfrowa Europa” wspierano już powiązane działania Komisji i początkowo przeznaczono na nie blisko 50 mln EUR.

Polska będzie ponosić koszty obsługi właściwego organu krajowego w zakresie zadań przypisanych mu projektowaną regulacją. Na organy sektora publicznego zostanie nałożony obowiązek oceny interoperacyjności transgranicznej, co będzie wiązać się z ponoszeniem określonych kosztów. Polska stoi na stanowisku, aby w pierwszym okresie obowiązywania rozporządzenia spod obowiązku takiej oceny były wyłączone podmioty, obsługujące organy sektora publicznego administracji samorządowej.

¹⁵ Ulrich, P., Duch Brown, N., Kotsev, A., Minghini, M., Hernandez Quiros, L., Boguslawski, R. and Pignatelli, F., Quantifying the Benefits of Location Interoperability in the European Union, EUR 31004 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2022, ISBN 978-92-76-48846-0, doi:10.2760/72064, JRC127330.

Szacunkowe środki finansowe pokrywane z budżetu ogólnego UE niezbędne do wdrożenia niniejszego wniosku wynoszą ok 147,3 mln EUR w latach 2023-2027 (przy czym część środków na płatności zostanie wydatkowana po roku 2027). Kwota ta będzie sfinansowana w ramach składki do budżetu ogólnego UE przez wszystkie państwa członkowskie, zgodnie z ich procentowym udziałem w sumie zasobów własnych UE. Dla Polski udział ten wynosi ok. 4,3% średniorocznie. Oznacza to, że odpowiednia część polskiej składki do budżetu UE w wysokości ok. 6,3 mln EUR zostanie przeznaczona na sfinansowanie ww. wniosku.

IV. Informacja w sprawie zgodności projektu aktu z zasadą pomocniczości

Podstawę prawną analizowanej propozycji stanowi art. 172 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

Propozycja jest zgodna z zasadą pomocniczości, określoną w art. 5 ust. 3 TUE. Państwa członkowskie działające samodzielnie nie są bowiem w stanie zapewnić środków wspierających transgraniczną interoperacyjność sektora publicznego w całej UE, ponieważ wymagają one koordynacji na szczeblu UE. Rozwój ogólnounijnej zorganizowanej współpracy na rzecz wspierania interoperacyjności sektora publicznego jest dlatego zadaniem, które należy podjąć na szczeblu UE.

V. Przedstawiciel Rządu upoważniony do prezentowania stanowiska

Paweł Lewandowski, podsekretarz stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.