

## Dobre praktyki AIP tworzenia rejestrów publicznych

### Rekomendacje Ministra Cyfryzacji

Wersja 1.3

18.01.2024

Zespół Architektury Informatycznej Państwa (AIP) w Ministerstwie Cyfryzacji opracował poniższe rekomendacje<sup>1</sup> dla osób projektujących rejestry publiczne<sup>2</sup> oraz przepisy prawne będące podstawą działania tych rejestrów w celu wskazania dobrych praktyk w zakresie tworzenia i rozwoju nowych, a także modyfikowanych rejestrów.

Niniejsze rekomendacje mogą się odnosić do wszystkich **zbiorów danych o uporządkowanej strukturze, prowadzonych przez podmiot realizujący zadania publiczne na podstawie przepisów ustawowych lub wydanych na ich podstawie aktów wykonawczych**, w tym także do zbiorów danych mieszczących się w definicji „rejestru publicznego” zawartej w art. 3 pkt 5 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (UoI)<sup>3</sup>.

Planowane jest umocowanie prawne wybranych rekomendacji w nowelizacji UoI oraz regulacjach wydanych na jej podstawie, w tym w Krajowych Ramach Interoperacyjności<sup>4</sup>.

## Rekomendacje AIP

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

### 1. Organ prowadzący rejestr

Ustanawiając rejestr w akcie prawnym należy wskazać organ, który prowadzi ten rejestr (organem jest np.: minister właściwy do spraw informatyzacji lub Minister Finansów; nie jest nim podmiot/urząd obsługujący organ, np. Ministerstwo Cyfryzacji lub Ministerstwo Finansów)<sup>5</sup>.

### 2. Nazwa rejestru

Nazwa rejestru w akcie prawnym powinna być:

- a. unikalna – powinna być niepowtarzalna (żaden inny rejestr prowadzony przez administrację publiczną RP lub organy UE nie powinien nosić tej samej nazwy),

---

<sup>1</sup> Rekomendacje zostały opracowane i wydane na podstawie kompetencji Ministra Cyfryzacji jako ministra właściwego ds. informatyzacji, określonych w art. 12 a pkt 1 Ustawy o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 2512), który stanowi: „Dział informatyzacja obejmuje sprawy: 1) informatyzacji administracji publicznej oraz podmiotów wykonujących zadania publiczne;”

<sup>2</sup> Rejestry publiczne, zgodnie ze słownikiem do niniejszego dokumentu, zwane są dalej rejestrami

<sup>3</sup>Dz. U. z 2023 r. poz. 57, 1123, 1234 i 1703.

<sup>4</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2247).

<sup>5</sup> Organem prowadzącym rejestry nie muszą być organy administracji centralnej. Np. organami prowadzącymi rejestry sądowe są organy sądownicze, w tym sądy powszechne.

- b. jednoznaczna – powinna w jasny sposób wskazywać, jakie dane są gromadzone w tym rejestrze.

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

Rekomenduje się przekazanie informacji o planowaniu nowego rejestru do zespołu AIP<sup>6</sup>. Informacje o rejestrach, prowadzonych przez polską administrację publiczną, przechowywane są w repozytorium AIP. Można w ten sposób zapewnić unikalność nazwy rejestru.<sup>7</sup>

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

### **3. Określenie „Rejestr publiczny” w rozumieniu UoI**

W definicji terminu „rejestr publiczny” w UoI<sup>8</sup> określenie „publiczny” wskazuje na organ prowadzący rejestr (instytucje realizujące zadania publiczne) oraz cel, jakim jest realizacja zadań publicznych. Nie oznacza to, że rejestr ten jest dostępny publicznie, dla każdego, bez żadnych ograniczeń. Jest to niestety źródłem częstych nieporozumień, ponieważ powszechne rozumienie terminu „publiczny”, zgodne ze słownikiem języka polskiego jest inne.

Należy więc unikać określenia „rejestr publiczny” na rejestr w całości dostępny publicznie, bez żadnych ograniczeń. Rekomendowane jest w takim przypadku używanie, na przykład, określenia „rejestr dostępny publicznie”. Jest to istotne ze względu na niejednoznaczność terminu „rejestr publiczny”.

### **4. System teleinformatyczny**

- a. Organ administracji rządowej jest zobowiązany do prowadzenia rejestru w systemie teleinformatycznym<sup>9</sup>. Rekomenduje się prowadzenie rejestrów w systemach teleinformatycznych także innym podmiotom realizującym zadania publiczne.
- b. W przypadku mniejszych rejestrów (np. małych list czy wykazów, zawierających kilka, kilkanaście pozycji) często najbardziej efektywnym rozwiązaniem jest prowadzenie ich w ustrukturyzowanej postaci elektronicznej, umożliwiającej odczyt maszynowy i przekazywanie danych (np. za pomocą oprogramowania typu arkusz kalkulacyjny). Aktualnie tylko organy nie będące organami administracji rządowej mogą wykorzystywać to rozwiązanie.

---

<sup>6</sup> Informację tę można przestać na adres ministra właściwego ds. informatyzacji. Trafi ona do komórki organizacyjnej właściwej dla AIP.

<sup>7</sup> Docelowo w wizji AIP rekomendowane jest powstanie rejestru Katalog Rejestrów Publicznych, w którym będą gromadzone i udostępniane informacje o wszystkich rejestrach. Powstanie takich rejestrów (Registry of Registers) jest rekomendowane także przez UE w pracach Interoperable Europe. Rejestr ten byłby prowadzony przez ministra właściwego ds. informatyzacji, a do utrzymywania w nim informacji o rejestrach byłoby obowiązane organy prowadzące rejestry. Nowe rejestry będą musiały mieć nazwy różne od już istniejących.

<sup>8</sup> Art. 3 pkt 5 UoI: „rejestr publiczny - rejestr, ewidencję, wykaz, listę, spis albo inną formę ewidencji, służące do realizacji zadań publicznych, prowadzone przez podmiot publiczny na podstawie odrębnych przepisów ustawowych”.

<sup>9</sup> W przypadku organów administracji rządowej takie wymaganie jest już obowiązujące - art 14. ust 2 UoI, stanowi: „Organ administracji rządowej zapewnia działanie rejestru publicznego, używając systemów teleinformatycznych”.

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

## 5. Zakres gromadzonych danych

- a. Należy precyzyjnie określić zakres danych, które będą gromadzone oraz przetwarzane w rejestrze.
- b. Ogólny zakres danych gromadzonych w rejestrze, zwłaszcza tych dotyczących osób fizycznych powinien być określony w ustawie<sup>10</sup>. Kwestie, których uregulowanie musi zostać objęte ustawą oraz standard konstytucyjny gromadzenia danych wyznacza art. 51 Konstytucji RP. Szczegółowy zakres danych może być doprecyzowany w aktach wykonawczych wydanych na podstawie delegacji ustawowej.
- c. W rejestrze gromadzi się wyłącznie te dane, które są niezbędne do wykonywania zadania publicznego, do realizacji którego został powołany ten rejestr. Nie należy gromadzić danych nadmiarowych. Kwestię tę należy przeanalizować już na etapie tworzenia założeń rejestru<sup>11</sup> oraz każdorazowo w ramach aktualizacji powołującego go aktu prawnego.
- d. W celu ochrony prywatności oraz zapewnienia bezpieczeństwa danych osobowych<sup>12</sup> w rejestrze powinien być gromadzony wyłącznie minimalny zestaw informacji o osobie fizycznej, niezbędny do wykonywania zadania publicznego, do realizacji którego powołano ten rejestr.

---

<sup>10</sup> Konstytucja RP art.51 stanowi:

„ Art. 51 [Ochrona informacji o sobie]

1. Nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby.
2. Władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym.
3. Każdy ma prawo dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych. Ograniczenie tego prawa może określić ustawa.
4. Każdy ma prawo do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą.
5. Zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji określa ustawa.”

<sup>11</sup> W przypadku danych osobowych takie wymaganie obowiązuje na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), zwanego dalej „RODO”, art.25 RODO „Uwzględnianie ochrony danych w fazie projektowania oraz domyślna ochrona danych”) ochronę prywatności lub wolności osób fizycznych należy uwzględnić już na etapie projektowania działania, dla którego realizacji niezbędne będzie przetwarzanie danych osobowych. Standard konstytucyjny wyznacza w tym zakresie art. 51 ust. 2 Konstytucji RP, który stanowi, że „Władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym.”

<sup>12</sup> Zgodnie z przepisami RODO, w szczególności z zasadą „minimalizacji danych”, ustanowioną w art. 5. ust. 1. lit. c RODO: „Dane osobowe muszą być: (...) c) adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego, co niezbędne do celów, w których są przetwarzane („minimalizacja danych”)”. Zgodnie z zasadą ustanowioną w art. 5. ust 1. lit. a RODO „Dane osobowe muszą być:

- a) przetwarzane zgodnie z prawem, rzetelnie i w sposób przejrzysty dla osoby, której dane dotyczą („zgodność z prawem, rzetelność i przejrzystość”).

Na przykład w wielu przypadkach wystarczająca jest informacja, czy dana osoba żyje i nadmiarowe jest gromadzenie danych o dacie urodzenia i śmierci.

- e. Należy unikać gromadzenia danych, które już są przechowywane w innym rejestrze.
  - i. W poszczególnych rejestrach należy przechowywać tylko te dane, które są unikalne w ramach wszystkich rejestrów prowadzonych przez polską administrację publiczną<sup>13</sup>.
  - ii. Dane, które już są przechowywane w innym rejestrze, powinny być pobierane w chwili wystąpienia takiej potrzeby z istniejących rejestrów referencyjnych.
  - iii. Wyjątkiem od tej zasady są przypadki, kiedy gromadzenie tych danych w rejestrze jest niezbędne dla sprawnego działania i efektywnego wykorzystania rejestru lub systemu IT, w którym jest on prowadzony (np. realizacji wymagań wydajnościowych, efektywnego udostępniania danych, bezpieczeństwa, zapewnienia ciągłości działania (w sytuacji, gdy rejestr z danymi referencyjnymi jest niedostępny), identyfikacji, itp.)<sup>14</sup>.
  - iv. Każda duplikacja danych powinna być rozważona, wykazana i uzasadniona (w uzasadnieniu lub ocenie skutków regulacji dotyczącej wejścia nowego lub zmiany istniejącego aktu prawnego).
- f. Projektując zakres danych gromadzonych w rejestrze, należy uwzględnić zasady ekologii cyfrowej<sup>15</sup>, w tym fakt, że utrzymywane i przekazywane dane generują koszty środowiskowe.

## 6. Źródła danych

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

## 7. Poprawność danych

- a. Organ prowadzący rejestr jest zobowiązany do zapewnienia poprawności danych w rejestrach, systematycznej, okresowej kontroli poprawności danych, poprawy zidentyfikowanych błędów oraz podnoszenia jakości danych.

---

<sup>13</sup> Uzyskanie takich informacji może być elementem konsultacji z AIP przy przekazaniu informacji o tworzeniu nowego /modyfikacji istniejącego rejestru. Zespół AIP systematycznie gromadzi informacje o istniejących i planowanych kluczowych rejestrach, organach, przez których są prowadzone i o zakresie danych, które są w nich przechowywane.

<sup>14</sup> Art. 13 KRI jako domyślny wskazuje tryb tzw. odwołań bezpośrednich a kopiowanie danych traktuje jako swoisty wyłom od zalecanej reguły podstawowej.

<sup>15</sup> Ekologia cyfrowa (digital ecology) – to dziedzina wiedzy, która zajmuje się oddziaływaniem sektora teleinformatycznego na środowisko i klimat.

Informacje: „Strategia dot. klimatu i środowiska dla sektora technologii informacyjno– komunikacyjnych (ICT)” (Climate and Environmental Strategy for the ICT Sector)

<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162912>,

Raport Międzynarodowej Agencji Energetycznej „Data Centres and Data Transmission Networks”  
<https://www.iea.org/reports/data-centres-and-data-transmission-networks>

- b. Szczególną uwagę należy zwrócić na poprawność danych osobowych i wszystkie z tym związane wymagania wynikające z RODO. Dane te muszą być w rejestrze przetwarzane w sposób przejrzysty dla osoby, której dotyczą. Konieczne jest uregulowanie prawa dostępu do urzędowych dokumentów i zbiorów danych dla osoby, której dotyczą, a także uregulowanie możliwości żądania przez nią sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą (co wynika z art. 51 ust. 3 i 4 Konstytucji RP).
- c. Podniesienie jakości danych w rejestrach wymaga określenia i wdrożenia przez organ prowadzący odpowiedniej polityki i procedur jakości.

## **8. Aktualność danych**

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

## **9. Ograniczenie czasowe przechowywania danych**

- a. Należy wskazać okres przechowywania (retencji) danych. Niezbędne jest ustalenie zasadności i podstawy prawnej retencji danych, w szczególności danych osobowych.
- b. Dane nie powinny być przetwarzane dłużej niż jest to niezbędne dla realizacji zadań publicznych, do których służy rejestr. Po upływie tego czasu powinny być w rejestrze oznaczone jako usunięte i nie powinny być dostępne w normalnym trybie (tzw. usunięcie logiczne)<sup>16</sup>.

## **10. Niedostępność rejestru**

- a. Przepisy dotyczące rejestru powinny uwzględniać sytuację, w której rejestr jest niedostępny - w przypadku awarii lub przerwy w działaniu lub z uwagi na planową niedostępność systemu IT służącego do prowadzenia rejestru. Dotyczy to zarówno samego rejestru, jak i narzędzi pośredniczących w udostępnianiu czy przekazywaniu danych, np. API. Przepis powinien wskazywać alternatywny (albo następczy) sposób działania (procedury).
- b. Kwestie wymagań związanych z dostępnością systemu IT i SLA (Service Level Agreement), np. gwarantowany poziom dostępności, maksymalny czas powrotu do prawidłowego działania w przypadku awarii należy przeanalizować już na etapie tworzenia założeń rejestru. Informacje te powinny być udostępnione.
- c. Publikowane powinny być też informacje o zaprzestaniu udostępniania, czy też aktualizacji rejestru lub części gromadzonych w nim danych.

---

<sup>16</sup> Dla danych osobowych takie wymaganie formułuje art. 5 ust. 1 lit. e RODO, zgodnie z którym dane osobowe nie mogą być przetwarzane dłużej niż jest to niezbędne dla celu przetwarzania.

## 11. Warunki dostępu do danych

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

- a. Jeśli rejestr lub część gromadzonych w nim danych jest dostępny dla każdego, należy wskazać miejsce i sposób udostępniania danych (np. w Biuletynie Informacji Publicznej, na dedykowanej stronie www).
- b. Jeśli rejestr lub część gromadzonych w nim danych mogą być ponownie wykorzystywane bezwarunkowo<sup>17</sup>, w celu uniknięcia różnych interpretacji w akcie prawnym powinna znaleźć się odpowiednia informacja. Dotyczy to także rejestru dostępnego dla każdego.
- c. Szczegóły techniczne dostępu do danych powinny być transparentne i dostępne dla zainteresowanych, zgodnie z uprawnieniami dostępu do tych informacji, określonymi przez organ prowadzący rejestr.
- d. Jeśli, w pewnych przypadkach, dostęp do określonych danych jest płatny, w akcie prawnym należy wskazać, w jakich przypadkach i na jakich warunkach jest pobierana opłata. Pobieranie opłat należy uargumentować w uzasadnieniu aktu prawnego oraz odnotować szacowane przychody w ocenie skutków regulacji.

## 12. Dostęp do danych

Należy jednoznacznie wskazać uprawnienia dostępu do danych w rejestrze oraz ograniczenia tego dostępu, jeśli realizacja zadania publicznego nakłada wymogi szczególnego ograniczenia dostępu do całego rejestru bądź konkretnych danych.

Przykład: Regulacje dotyczące dostępu do rejestru PESEL ujęte w ustawie z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności<sup>18</sup>.

- a. Nie należy ograniczać dostępu do danych w sposób nieuzasadniony. Jeśli jest to możliwe i realizacja zadania publicznego nie nakłada wymogów szczególnego ograniczenia dostępu do całego rejestru bądź konkretnych danych, rejestr ten powinien być dostępny dla każdego lub dostęp do danych w rejestrze powinny mieć wszystkie podmioty, które mają w nim interes prawny lub wykażą interes faktyczny.
- b. Przepisy ograniczające dostęp do danych w rejestrze nie powinny naruszać zasady jednokrotności przekazywania danych dla administracji publicznej. Zasada jednokrotności unormowana jest m.in. w art. 220 k.p.a.
- c. Jeśli rejestr jest w pełni dostępny, w celu uniknięcia różnych interpretacji w akcie prawnym powołującym ten rejestr powinien znaleźć się przepis, że rejestr jest w całości dostępny dla każdego.
- d. W celu uniknięcia nieporozumień nie należy używać sformułowania „rejestr jest jawny” lub „dane są jawne” dla wskazania, że rejestr (lub konkretne dane) jest dostępny dla każdego. Ustawa o ochronie informacji niejawnych dotyczy innego aspektu dostępności danych i określa, że informacje niejawne to informacje, na które nałożone są odpowiednie klauzule.

---

<sup>17</sup> Dane otwarte mogą być ponownie wykorzystywane bezwarunkowo lub mogą być określone warunki ich ponownego wykorzystywania, które zgodnie z art. 11 UOD muszą być publicznie ogłoszone.

<sup>18</sup> (Dz. U. z 2022 r. poz. 1191)

- e. Przy tworzeniu i modyfikacji rejestru należy uwzględnić zasady „otwartości danych w fazie projektowania” (ang. *open by design*) oraz „otwartości domyślnej” (ang. *open by default*)<sup>19</sup>.
  - i. Zasada „otwartości w fazie projektowania” wymaga uwzględnienia otwartości danych już na etapie projektowym, a następnie przez cały cykl istnienia rejestru. Od początku istnienia projektu bazującego na danych, otwartość danych powinna stanowić jego część składową.
  - ii. Zasada „otwartości domyślnej” nakazuje, aby wszystkie dane były otwarte, czyli dostępne bez ograniczeń terytorialnych, technologicznych itp. W przypadku danych udostępnianych do ponownego wykorzystywania, zasada ta ma pewne ograniczenia, wynikające np. z zasad bezpieczeństwa, ochrony własności intelektualnej, zachowania tajemnicy statystycznej czy ochrony prywatności. Musi być to jednak ograniczenie prawnie uzasadnione, ponieważ każde wyłączenie danych z możliwości ich udostępnienia przeczy idei „otwartości domyślnej”.
- f. W przypadku ograniczenia udostępniania danych z rejestru do sieci wydzielonych, należy uzasadnić konieczność zastosowania takiego rozwiązania.

### **13. Bezpieczeństwo danych**

W zakresie dostępu do danych należy stosować zasady architektury zerowego zaufania, określone w dokumencie Narodowych Standardów Cyberbezpieczeństwa NSC 800– 2071<sup>20</sup>. Zgodnie z tymi zasadami dostęp do danych w rejestrze nie wynika z raz przyznanego dostępu do tego rejestru, lecz jest przyznawany każdorazowo po weryfikacji uprawnień żądającego dostępu, zarówno człowieka jak i innego systemu IT. Zastosowanie tych rozwiązań pozwoli zapewnić odpowiedni poziom ochrony danych oraz minimalizację ryzyka związanego z potencjalną utratą poufności, integralności lub dostępności przetwarzanych informacji.

### **14. Dane i rejestry referencyjne**

- a. Jeśli rejestr zawiera dane referencyjne (jest wiarygodnym, zaufanym źródłem określonego zakresu danych dla podmiotów realizujących zadania publiczne), należy wskazać, że jest on rejestrem referencyjnym i wskazać jednoznacznie, dla jakiego zakresu danych jest on referencyjny.
- b. Referencyjność rejestru powinna być uzgodniona przez organ prowadzący ten rejestr z ministrem właściwym ds. informatyzacji, w konsultacji z interesariuszami<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Zasady te określone są w Uchwale nr 28 Rady Ministrów z dnia 18 lutego 2021 r. w sprawie Programu otwierania danych na lata 2021– 2027 (M.P. poz. 290).

<sup>20</sup> <https://www.gov.pl/web/baza-wiedzy/narodowe-standardy-cyber>

<sup>21</sup> Departament Projektów i Strategii MC proponuje wprowadzenie formalnego ustanawiania referencyjności rejestru w nowelizacji UoI.



- c. Lista uzgodnionych rejestrów referencyjnych powinna być udostępniana i na bieżąco aktualizowana przez ministra właściwego ds. informatyzacji na stronie repozytorium interoperacyjności<sup>22</sup>, wraz ze szczegółowym określeniem:
- i. które dane w rejestrze są referencyjne,
  - ii. jakie jest źródło tych danych (z jakiego pochodzą dokumentu i /lub rejestru / systemu (wraz z podaniem nazwy jego gestora),
  - iii. komu udostępniane są poszczególne dane (czy są dostępne dla każdego, dla jakiej grupy osób, instytucji, rejestru lub systemu IT (wraz z podaniem organu prowadzącego),
  - iv. informacji o API, przy pomocy których dane są udostępniane.

Informacje dotyczące źródeł danych, ich odbiorców oraz API do udostępniania danych powinny być wprowadzane i na bieżąco aktualizowane przez organy prowadzące rejestry referencyjne.

- d. Dane, dla których rejestr jest referencyjny, powinny być udostępniane przy pomocy usług API<sup>23</sup>, zgodnie z określonymi warunkami dostępu.
- e. Organ prowadzący rejestr referencyjny powinien zapewnić mechanizmy informowania o zmianach danych referencyjnych w tym rejestrze, w czasie rzeczywistym, przy pomocy usług API. W szczególności powinien dążyć do zapewnienia mechanizmu subskrypcji powiadomień o zmianach.
- f. Przy projektowaniu przepisów dotyczących rejestrów należy zapewnić, aby osoby fizyczne oraz podmioty były zobowiązane do niezwłocznej aktualizacji swoich danych w tych rejestrach referencyjnych, do których dane wprowadzane są po raz pierwszy (a więc w przypadku, gdy dane te nie mogą być pozyskane z innych źródeł). W przepisie prawnym powinien być podany maksymalny dopuszczalny termin aktualizacji. Należy zadbać o to, by był on możliwie najkrótszy.
- g. Powołując rejestr przechowujący i udostępniający dane referencyjne, należy obligatoryjnie określić w akcie prawnym procedurę zgłoszenia i obsługi niezgodności danych przez podmioty lub osoby korzystające z danych referencyjnych. Procedura ta powinna wykorzystywać środki komunikacji elektronicznej.
- Na przykład w odniesieniu do danych osoby fizycznej przechowywanych w rejestrze PESEL takie przepisy znajdują się w art. 14 UoI oraz art. 11 ustawy z dnia 24 września 2020 r. o ewidencji ludności<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> Repozytorium interoperacyjności to wskazana w Krajowych Ramach Interoperacyjności część zasobów ePUAP (Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej) przeznaczona do udostępniania informacji służących osiągnięciu interoperacyjności. Planowany jest rozwój istniejącego repozytorium interoperacyjności.

<sup>23</sup> Dla danych otwartych, takie wymagania ustanawia art 10 ust. 3 UOD: „podmiot zobowiązany, który udostępnia informacje sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania przez interfejs programistyczny aplikacji, zwany dalej „API”, zapewnia dostępność, stabilność, jednolitość sposobu korzystania i standardów, łatwość i utrzymanie przez cały cykl użytkowania oraz bezpieczeństwo stosowanego API.”

<sup>24</sup> (Dz. U. z 2022 r. poz. 1191)



## 15. Weryfikacja i pobieranie danych z rejestru referencyjnego

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

- a. Dane te nie powinny być wprowadzane lokalnie, po raz kolejny, do różnych systemów IT i rejestrów przez obywatela, przedsiębiorcę lub urzędnika (zasada jednorazowości)<sup>25</sup>. Dane powinny być pobierane i weryfikowane za pomocą usług API udostępnianych przez rejestr referencyjny.
- b. Powinna być zapewniona podstawa prawna pobierania i weryfikacji tych danych.
- c. W szczególności:
  - i. Podstawowe dane osoby fizycznej (takie jak imię, nazwisko, data i miejsce urodzenia i zgonu, adres) powinny być pobierane lub weryfikowane z rejestrem PESEL, z zachowaniem zasad ochrony prywatności i bezpieczeństwa informacji. Z rejestru PESEL pobierana lub weryfikowana powinna być minimalna informacja niezbędna dla realizacji celów, którym służy rejestr. Dane te mogą być pobierane lub weryfikowane jedynie przez podmioty uprawnione. Więcej informacji o podstawowych danych osoby fizycznej znajduje się na Portalu Interoperacyjności i Architektury, w sekcji Rekomendacje, model Osoby fizycznej.
  - ii. Podstawowe dane podmiotu (takie jak nazwa, identyfikatory, daty powstania, zawieszenia i likwidacji działalności, adres siedziby, jednostki lokalne, reprezentacja, dane kontaktowe) powinny być pobierane lub weryfikowane z rejestrem REGON lub z rejestrami, w których są pierwotnie rejestrowane (np. KRS, CEIDG).
- d. Jeżeli rejestr przechowuje kopię danych z rejestru referencyjnego, organ prowadzący ten rejestr publiczny zobowiązany jest do zapewnienia aktualizacji gromadzonych danych zgodnie ze zmianami wprowadzonymi w rejestrze referencyjnym. Nie dotyczy to danych, które powinny pozostać aktualne na moment rejestrowanego zdarzenia (np. imię i nazwisko osoby składającej wniosek powinny pozostać aktualne na moment składania wniosku, nawet jeśli później ta osoba zmieniła te dane). Aktualizacja danych nie może oznaczać nadpisywania danych. Wszystkie zmiany w rejestrach powinny być odnotowane i nie mogą prowadzić do utraty wcześniej zapisanych informacji.  
Nie dotyczy to także zbiorów danych, takich jak baza portalu dane.gov.pl, które stanowią przestrzeń do udostępniania danych innych podmiotów przeznaczonych do ponownego wykorzystywania. Do aktualizacji danych zobowiązane są organy prowadzące rejestry źródłowe.

## 16. Niezgodność danych w rejestrze referencyjnym ze stanem faktycznym

- a. W przypadku uzasadnionej wątpliwości co do zgodności danych faktycznych z danymi referencyjnymi należy obligatoryjnie zgłosić ten fakt organowi prowadzącemu rejestr

---

<sup>25</sup> Art. 13 KRI jako domyślny wskazuje tryb tzw. odwołań bezpośrednich a kopiowanie danych traktuje jako swoisty wyłom od zalecanej reguły podstawowej.

referencyjny, dołączając niezbędną dokumentację, zgodnie z procedurą zgłoszenia niezgodności danych określoną przez organ prowadzący rejestr referencyjny.

- b. Zapis danych niezweryfikowanych lub niezgodnych z rejestrem referencyjnym czy też ze stanem faktycznym jest niedopuszczalny. Jedynym wyjątkiem są uzasadnione sytuacje (np. dane niezweryfikowane w sytuacji niedostępności rejestru referencyjnego lub zapis niezgodnych z rejestrem referencyjnym danych pacjenta, któremu udzielana jest nagła niezbędna pomoc medyczna). Sytuacje te powinny być unormowane w akcie prawnym.

Dane takie powinny być w rejestrze odpowiednio oznaczone i korygowane z urzędu (a nie na wniosek) w przypadku ustalenia stanu faktycznego lub wznowienia dostępności rejestru referencyjnego.

### **17. Wprowadzanie danych przez e-usługi**

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

### **18. Nazwy i definicje obiektów danych**

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

- a. Należy dążyć do tego, aby nazwy i definicje obiektów były jednolite we wszystkich polskich przepisach prawa oraz we wszystkich polskich rejestrach. Jeśli zatem istnieje już w polskim prawie nazwa i definicja obiektu, to należy się do niej odwołać i nie tworzyć nowej. Jeśli natomiast istniejąca nazwa lub definicja nie mogą być zastosowane, to ustalając je na nowo, należy precyzyjnie wskazać różnice. W szczególności, jeśli konieczność użycia innej definicji wynika z dostosowania jej do rozporządzeń unijnych, które niejednokrotnie zawierają różne definicje tych samych pojęć lub definicje odmienne od krajowych. Przykładem niepożądanego (z punktu widzenia interoperacyjności semantycznej) praktyki jest tworzenie różnych definicji tych samych obiektów (np. gospodarstwo rolne, rolnik) w różnych aktach prawnych.
- b. W ramach AIP uzgadniane i tworzone są definicje kluczowych obiektów przechowywanych w rejestrach opierające się tam, gdzie jest to możliwe, na definicjach ustawowych lub stosowanych przez Główny Urząd Statystyczny. Rekomenduje się wykorzystywanie tych definicji we wszystkich rejestrach, a w szczególności w nowo tworzonych.

### **19. Identyfikatory**

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

- a. Identyfikatory obiektów powinny być unikalne i niezmiennie w czasie.
- b. Należy unikać kodowania atrybutów obiektów w ich identyfikatorach. Zapewni to niezmienność identyfikatora w czasie i ochronę prywatności danych.

- c. Wszystkie rejestry prowadzone przez polską administrację publiczną powinny się posługiwać tymi samymi, unikalnymi identyfikatorami tych samych obiektów, jeśli jest to możliwe. Pozwoli to na identyfikację zapisów dotyczących tych samych obiektów w różnych rejestrach.
- d. Każda osoba fizyczna rejestrowana w rejestrze prowadzonym przez polską administrację publiczną (w tym cudzoziemiec) powinna posiadać unikalny identyfikator, tak aby zapisy dotyczące tej samej osoby fizycznej były jednoznacznie identyfikowane w różnych rejestrach.
  - i. Nie należy dopuszczać zapisania danych osoby w żadnym rejestrze bez jej identyfikatora.
  - ii. Aktualnie identyfikatorem osoby fizycznej jest numer PESEL<sup>26</sup>. Osoba taka powinna więc być zarejestrowana w rejestrze PESEL i powinna posiadać numer PESEL.
  - iii. Jeśli to możliwe, dane tej osoby powinny być zapisywane w każdym rejestrze wraz z jej identyfikatorem PESEL.
  - iv. Jeśli w tworzonej rejestrze mają być gromadzone dane cudzoziemców, a jednocześnie obecne prawo (w szczególności ustawa o ewidencji ludności) nie uprawnia do nadania numeru PESEL temu cudzoziemcowi, to w akcie prawnym konstytuującym tworzony rejestr należy zobowiązać cudzoziemca do posiadania numeru PESEL. To, zgodnie z ustawą o ewidencji ludności, umożliwi nadanie mu numeru PESEL<sup>27</sup>.
  - v. Odstępstwo od reguły dotyczącej zobowiązania cudzoziemca do posiadania numeru PESEL powinno być starannie przemyślane i uzasadnione oraz powinno uwzględniać cel przetwarzania danych cudzoziemca w tworzonej rejestrze.
  - vi. Aktualnie, w różnych rejestrach, jest używanych wiele różnych identyfikatorów cudzoziemców. Rekomendowane jest dążenie do uzgodnienia jednego identyfikatora cudzoziemca, tak aby zapisy dotyczące tej samej osoby i jej tożsamości mogły być w prosty sposób identyfikowane w różnych rejestrach (problemy mogą wystąpić nawet w tym samym rejestrze).
- e. Każdy podmiot (w tym podmiot zagraniczny) rejestrowany w rejestrze prowadzonym przez polską administrację publiczną, taki jak: osoba prawna, osoba fizyczna prowadząca działalność gospodarczą, jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, powinien posiadać unikalny identyfikator, tak aby zapisy dotyczące tego samego podmiotu były jednoznacznie identyfikowane w różnych rejestrach.

---

<sup>26</sup> Załącznik nr 1 do KRI w wierszu 1 tabeli stanowi, iż dla obiektu: Osoba fizyczna posiadająca nadany numer PESEL, identyfikatorem obiektu jest: Numer PESEL

<sup>27</sup> Ustawa o ewidencji ludności (Dz. U. z 2021 r. poz. 1978) w art. 7 pkt 2 stanowi: „W rejestrze PESEL mogą być gromadzone dane osób obowiązanych na podstawie odrębnych przepisów do posiadania numeru PESEL.”

- i. Zgodnie z KRI, w rejestrach ewidencjonujących podmioty, jako jednoznaczny identyfikator obligatoryjny jest numer REGON<sup>28</sup>.
- ii. Nie wyklucza to postępowania się i rejestrowania identyfikatorów podmiotów, takich jak numer KRS czy NIP, jeśli nie narusza to jednoznacznej identyfikacji podmiotu numerem REGON.
- iii. Zgodnie z ustawą Prawo przedsiębiorców, jeśli dany podmiot jest przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy Prawo przedsiębiorców, jego identyfikacja w urzędowych rejestrach następuje na podstawie NIP<sup>29</sup>. Powyższe akty prawne są jak widać w tej kwestii nie do końca spójne. Ta niespójność powinna zostać jednoznacznie wyeliminowana.
- iv. Jeśli wyżej wymieniony podmiot nie jest przedsiębiorcą, jego dane powinny być zapisywane w każdym rejestrze, prowadzonym przez polską administrację publiczną, wraz z numerem REGON. Dzięki temu zapisy dotyczące tego samego podmiotu będą jednoznacznie i w prosty sposób identyfikowane w różnych rejestrach.
- v. Jednostki lokalne (oddziały) podmiotów także powinny być rejestrowane w rejestrze REGON. Powinny być zapisywane w każdym rejestrze wraz z numerem REGON jednostki lokalnej.
- vi. Jeśli to możliwe, podmioty zagraniczne, które nie posiadają numeru NIP, KRS czy REGON, powinny być rejestrowane w rejestrach administracji publicznej wraz z jednym z identyfikatorów określonych dla osoby prawnej w minimalnych wymaganiach identyfikacji transgranicznej<sup>30</sup>.

## 20. Słowniki

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

---

<sup>28</sup> Załącznik nr 1 do KRI w wierszu 2 tabeli stanowi, iż dla obiektu: Podmiot, identyfikatorem obiektu jest: Numer identyfikacyjny REGON.

<sup>29</sup> Prawo przedsiębiorców, art. 20 pkt 1 stanowi: „Identyfikacja przedsiębiorcy w urzędowych rejestrach następuje na podstawie numeru identyfikacji podatkowej (NIP).”

<sup>30</sup> W rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) 2015/1501 z dnia 8 września 2015 r. w sprawie ram interoperacyjności na podstawie art. 12 ust. 8 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym (EIDAS) został określony minimalny zbiór danych identyfikujących osobę prawną dla celów transgranicznej identyfikacji.

## **21. Publikacja informacji niezbędnych dla interoperacyjności danych, mechanizmów i usług współdzielenia danych**

Organ prowadzący rejestr, w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw informatyzacji powinien publikować następujące informacje w repozytorium interoperacyjności<sup>31</sup>:

- a. Zawartość zbioru danych, warunki dostępu do danych i ponownego wykorzystania danych, ograniczenia i licencje, metody pozyskania i źródła danych, jakość i wiarygodność danych w rejestrze. Powinny one być wyczerpująco opisane, tak aby umożliwić wyszukanie, dostęp i wykorzystanie danych.
- b. Struktury danych, formaty danych, słowniki, schematy klasyfikacyjne, taksonomie i listy kodowe.
- c. Środki techniczne dostępu do danych, takie jak specyfikacje API, warunki ich użycia i jakość usług. Powinny one być wyczerpująco opisane, tak aby umożliwić automatyczny dostęp i przekazywanie danych, stałe lub w czasie rzeczywistym (w tym w formacie odczytywalnym maszynowo).

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

Na stronie repozytorium interoperacyjności powinna być też udostępniana lista rejestrów referencyjnych, o której mowa w punkcie ***Dane i rejestry referencyjne***.

## **22. Dostosowanie szczegółowości przepisów do rangi aktu prawnego**

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

Przy czym uregulowania stanowiące, że rejestr przesyła do określonych odbiorców dane, które nie są publicznie dostępne, powinny wynikać z przepisów rangi ustawowej (wraz z określeniem trybu i zasad uzyskania tych danych). Podobnie, jeśli określony zakres danych w rejestrze pochodzi z innego rejestru. Przykładem mogą być uregulowania dotyczące obowiązku weryfikacji danych wprowadzanych do rejestru z rejestrze PESEL zamieszczone w Art. 14 UoI.

Należy także uwzględnić fakt, że dane osobowe zbierane są tylko na podstawie ustawy (zgodnie z art. 51 Konstytucji RP). Szczegółowy zakres pozostałych danych może być zbierany w akcie prawnym niższej rangi.

---

<sup>31</sup> Repozytorium interoperacyjności to wskazana w Krajowych Ramach Interoperacyjności część zasobów ePUAP (Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej) przeznaczona do udostępniania informacji służących osiągnięciu interoperacyjności. Planowany jest rozwój repozytorium interoperacyjności.

### **23. Analiza potencjału wykorzystania danych**

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

### **24. Analiza ryzyka i ocena skutków dla ochrony danych**

Przy tworzeniu nowego rejestru lub dodawaniu do niego nowych kategorii danych należy przeprowadzić analizę ryzyka i ocenę skutków dla ochrony danych (DPIA). Jest to szczególnie wymagane w przypadku rejestrów, w których gromadzone są dane osobowe.<sup>32</sup>

### **25. Administrator danych osobowych**

- a. W przepisach prawnych będących podstawą działania rejestru należy wskazać administratora (lub administratorów) danych osobowych gromadzonych w rejestrze, w rozumieniu „Administratora” zdefiniowanego w art. 4 pkt 7 RODO<sup>33</sup>.
- b. Należy pamiętać, że w przypadku przetwarzania danych w rejestrze przez wiele organów (w szczególności administracji rządowej i samorządowej), może dochodzić do współadministrowania. Należy również mieć na względzie, że współadministrowanie dotyczy sytuacji, gdy co najmniej dwóch administratorów ustala wspólnie sposoby i cele przetwarzania danych osobowych, a w drodze porozumienia o współadministrowaniu ustalają zakresy odpowiedzialności dotyczącej wykonywania obowiązków określonych w RODO, stosownie do art. 26 RODO.
- c. Zagadnienia związane z istnieniem współadministrowania należy ocenić już na etapie tworzenia rejestru.
- d. Pojęcie Administratora, zdefiniowane w art. 4 pkt 7 RODO, ograniczone jest do administratora danych osobowych i używane jest w tym akcie prawnym jako skrót. Ponieważ nie wszystkie dane przetwarzane w rejestrach są danymi osobowymi, rekomendowane jest doprecyzowanie tego pojęcia i używanie w innych aktach prawnych pojęcia „administrator danych osobowych” na określenie administratora w rozumieniu art. 4 pkt 7 RODO. W odniesieniu do administratora wszystkich danych przetwarzanych w rejestrze rekomendowane jest używanie pojęcia „administrator danych”. Zagadnienie to jest tym bardziej istotne, że pojęcie „administrator” używane jest w informatyce w wielu innych kontekstach, w tym także w kontekście administratora technicznego systemów IT.

### **26. Opiniowanie dokumentów obejmujących powstanie nowych lub modernizację rejestrów i systemów IT, w których są prowadzone**

- a. Każdy projekt aktu prawnego i inny dokument dotyczący nowo powstających lub modernizowanych rejestrów i systemów IT, w których są one prowadzone, powinien być każdorazowo konsultowany z interesariuszami. Dokumenty te powinny być przesyłane drogą formalną. Organ prowadzący ten rejestr powinien konsultować

---

<sup>32</sup> Ocena skutków dla ochrony danych, na podstawie art. 35 ust. 1 RODO, powinna być przeprowadzona, jeżeli dany rodzaj przetwarzania może powodować wysokie ryzyko naruszenia praw lub wolności osób fizycznych (w szczególności z wykorzystaniem nowych technologii). <https://lexdigital.pl/dpia-ocena-skutkow-dla-ochrony-danych>

<sup>33</sup> Osoba fizyczna lub prawna, organ publiczny, jednostka lub inny podmiot, który samodzielnie lub wspólnie z innymi ustala cele i sposoby przetwarzania danych osobowych.

zwłaszcza zakres gromadzonych danych, dostęp do tych danych dla innych organów, metadane oraz formy i terminy udostępniania raportów, sprawozdań, statystyk itd.

- b. Urzędy powinny mieć termin co najmniej pięciu dni roboczych w celu opiniowania projektów aktów prawnych<sup>34</sup> i innych dokumentów, przesyłanych drogą formalną organom, obejmujących powstanie nowych lub modernizację rejestrów i systemów IT administracji publicznej.
- c. Takie akty prawne powinny również zawierać kilkuzdaniowy opis celu nowego rejestru/systemu.

## **27. Postępowanie z dokumentacją oraz z danymi zawartymi w rejestrze i dokumentacją w chwili jego zamknięcia**

W aktach prawnych będących podstawą działania rejestru powinny znaleźć się regulacje dotyczące:

- a. sposobu postępowania z dokumentacją, z której pochodzą dane zamieszczane w rejestrze (o ile ten sposób nie został uregulowany w innych aktach prawnych),
- b. sposobu postępowania z danymi zawartymi w rejestrze i dokumentacją, z której pochodzą dane zamieszczane w rejestrze, w chwili jego zamknięcia (o ile ten sposób nie został uregulowany w innych aktach prawnych).

## **28. Rejestry związane działalnością gospodarczą**

Opracowując projekt aktu normatywnego mającego powołać rejestr publiczny związany z podejmowaniem, wykonywaniem lub zakończeniem działalności gospodarczej, w trakcie prac legislacyjnych należy uwzględnić wymogi określone w rozdziale 6 ustawy Prawo przedsiębiorców („Zasady opracowywania projektów aktów normatywnych z zakresu prawa gospodarczego oraz oceny ich funkcjonowania”)<sup>35</sup>. W szczególności należy ocenić czy z prowadzeniem rejestru związane mają być obowiązki administracyjne nakładane na przedsiębiorców. W takiej ocenie należy szczególnie uwzględnić wpływ projektowanego rejestru na mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców.

## **29. Przestrzeganie wszystkich przepisów prawa**

Przy tworzeniu nowego i modyfikacji istniejącego rejestru i regulacji prawnych będących podstawą jego działania należy pamiętać o przestrzeganiu wszystkich przepisów prawa regulujących zasady prowadzenia rejestrów publicznych, w tym:

---

<sup>34</sup> Przy czym, wyznaczenie terminu krótszego niż określone dla projektów aktów prawnych w § 41 ust. 3 Regulaminu pracy Rady Ministrów wymaga szczegółowego uzasadnienia. Przepis ten stanowi:

„3. Wyznaczenie terminu do zajęcia stanowiska krótszego niż 7 dni, a w przypadku projektu aktu normatywnego - krótszego niż 14 dni, od udostępnienia projektu wymaga szczegółowego uzasadnienia.”  
A w przypadku projektu ustawy zgodnie z § 129 Regulaminu pracy Rady Ministrów, „Wyznaczenie terminu do zajęcia stanowiska w ramach uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania krótszego niż 21 dni od udostępnienia projektu wymaga szczegółowego uzasadnienia.”

<sup>35</sup> Art. 66 – 71 ustawy Prawo Przedsiębiorców, a w szczególności: art. 67:

„1) dążyć do nienakładania nowych obowiązków administracyjnych, a jeżeli nie jest to możliwe, dążyć do ich nakładania jedynie w stopniu koniecznym do osiągnięcia ich celów;  
2) dążyć do ograniczenia obowiązków informacyjnych, zwłaszcza gdy wymagane informacje są przekazywane przez obowiązanych organom władzy publicznej na podstawie obowiązujących przepisów;  
3) dążyć do umożliwienia realizacji obowiązków informacyjnych w postaci elektronicznej;”



- a. ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz akty wykonawcze wydane na jej podstawie,
- b. przepisy o ochronie danych osobowych,
- c. regulacje procedury administracyjnej i postępowania cywilnego,
- d. regulacje zasad wynikających z przepisów o doręczeniach elektronicznych, w tym w zakresie postępowań prowadzonych za pomocą systemów teleinformatycznych.

## Lista skrótów i definicji

Poniżej zamieszczono skróty i definicje pojęć używane w dokumencie.

1. **Administrator danych** – osoba fizyczna lub prawna, organ publiczny, jednostka lub inny podmiot, który samodzielnie lub wspólnie z innymi ustala cele i sposoby przetwarzania danych, w tym także administrator danych osobowych.
2. **Administrator danych osobowych** – osoba fizyczna lub prawna, organ publiczny, jednostka lub inny podmiot, który samodzielnie lub wspólnie z innymi ustala cele i sposoby przetwarzania danych osobowych<sup>36</sup>.  
Administrator danych osobowych musi mieć podstawę prawną do przetwarzania danych osobowych (zgodne z art.6 ust 1 i art. 9 ust 2 RODO).
3. **AIP** (Architektura Informacyjna Państwa) - narzędzie strategicznego zarządzania cyfryzacją państwa: budową, rozwojem i utrzymaniem systemów teleinformatycznych i zasobów informacyjnych administracji publicznej.  
Więcej informacji na Portalu Interoperacyjności i Architektury:  
<https://www.gov.pl/web/ia/definicja-i-cele-aip>
4. **API** (Interfejs programistyczny aplikacji, ang. application programming interface) – zbiór technicznych funkcji umożliwiających połączenie i wzajemną wymianę danych lub metadanych między programami komputerowymi lub systemami teleinformatycznymi (art. 2 pkt 9 UOD).
5. **Atrybut** – cecha, własność lub właściwość osoby lub rzeczy, która wyróżnia ją spośród innych (np. dla osoby fizycznej: imię, nazwisko, data i miejsce urodzenia).
6. **Dane referencyjne** – dane w rejestrze posiadające atrybut autentyczności<sup>37</sup>, inaczej „dane odniesienia”.  
Dane te uznawane są za prawidłowe, zgodne z rzeczywistością.
7. **Dane otwarte** – informacje sektora publicznego udostępniane lub przekazywane w postaci elektronicznej, bezwarunkowo lub z uwzględnieniem warunków, o których mowa w rozdziale 3 UOD, kompletne, aktualne, w wersji źródłowej, w otwartym i niezastrzeżonym formacie przeznaczonym do odczytu maszynowego, które są przeznaczone do bezpłatnego ponownego wykorzystywania na tych samych zasadach dla każdego użytkownika, bez konieczności potwierdzania tożsamości przez użytkownika (art. 2 pkt 11 UOD).
8. **E-usługa** (elektroniczna usługa publiczna, cyfrowa usługa publiczna, usługa online) - działanie podejmowane przez podmiot realizujący zadania publiczne, realizowane za pomocą środków komunikacji elektronicznej, polegające na umożliwieniu usługobiorcy realizacji obowiązku lub uprawnienia określonego przepisem prawa.  
Jest to usługa publiczna lub jej część świadczona drogą elektroniczną<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> Definicja na podstawie definicji Administratora w Art. 4 pkt 7) RODO

<sup>37</sup> Departament Projektów i Strategii MC proponuje umocowanie takiej definicji danych referencyjnych w nowelizacji UoI.

<sup>38</sup> Art. 2 pkt 4 ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną: „świadczenie usługi drogą elektroniczną - wykonanie usługi świadczonej bez jednoczesnej obecności stron (na odległość), poprzez przekaz danych na indywidualne żądanie usługobiorcy, przesyłanej i otrzymywanej za pomocą urządzeń do elektronicznego przetwarzania, włącznie z kompresją cyfrową, i przechowywania danych, która jest w całości nadawana,

9. **Identyfikator** – unikalny ciąg znaków przypisany do obiektu, który jednoznacznie identyfikuje dany obiekt w zbiorze danych.
10. **Informacja niejawna** – informacja, której nieuprawnione ujawnienie (także w trakcie jej opracowywania oraz niezależnie od formy i sposobu jej wyrażania) spowodowałoby lub mogłoby spowodować szkody dla Rzeczypospolitej Polskiej albo byłoby z punktu widzenia jej interesów niekorzystne. (*Pojęcie zdefiniowane w Ustawie o ochronie informacji niejawnych z dn. 15 marca 2019 r.*)
- Informacjom niejawnym nadaje się klauzulę: ściśle tajne, tajne, poufne, zastrzeżone.
11. **k.p.a.** – Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 1960 nr 30 poz. 168 z późn. zm.).
12. **Metadane** - ustrukturyzowane informacje opisujące, tłumaczące, lokalizujące i ułatwiające odnalezienie, wykorzystanie innych informacji lub zarządzanie nimi.<sup>39</sup>
- Najkrócej określane są jako: dane o danych.
13. **Model** – uproszczony opis badanego fragmentu rzeczywistości, w którym pomija się elementy nieistotne dla danego celu sporządzenia opisu. W szczególności modele (tworzone zgodnie z różnymi metodykami) opracowywane i wykorzystywane są w projektowaniu oraz dokumentowaniu tworzonych lub modyfikowanych systemów IT i zbiorów danych.
14. **Obiekt** – wyodrębniony element świata rzeczywistego, o którym przechowywane są informacje w zbiorze danych, np.: osoba, podmiot, zwierzę, roślina, budowla, dokument, zdarzenie lub zjawisko konkretnego rodzaju. Obiekt może mieć postać materialną albo abstrakcyjną. Jest opisywany atrybutami, np. dla osoby: imię, nazwisko, płeć, obywatelstwo, data i miejsce urodzenia, data i miejsce zgonu, numer dowodu osobistego, paszportu, adres zamieszkania, dane kontaktowe.<sup>40</sup>
15. **Organ** – wyodrębniony w celu wykonywania określonych zadań podmiot prawa (osoba lub grupa osób), którego kompetencje określają normy zewnętrzne albo wewnętrzne (najczęściej normy prawne). Organy zapewniają prawidłowe funkcjonowanie (m.in. zawieranie umów, stanowienie wewnętrznego prawa) sformalizowanych zbiorowości (m.in. instytucji rządowych, samorządowych, korporacji). Nie może istnieć sytuacja, gdy pewna sformalizowana zbiorowość pozbawiona jest swojego organu lub organów.
16. **Osoba fizyczna** – prawne określenie człowieka w prawie cywilnym, od chwili urodzenia do chwili śmierci.
17. **Podmiot** – osoba prawna, jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej oraz przedsiębiorca będący osobą fizyczną prowadzącą działalność gospodarczą (*definicja przyjęta w AIP na podstawie ustawy z dnia 13 stycznia 2022 o statystyce publicznej* <sup>41</sup>). Są to wszystkie podmioty prawa, które nie są osobami fizycznymi oraz działalność gospodarcza osób fizycznych. Obejmuje zarówno podmioty polskie, jak i zagraniczne.

---

odbierana lub transmitowana za pomocą sieci telekomunikacyjnej w rozumieniu ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. - Prawo telekomunikacyjne”

<sup>39</sup> Definicja z art. 2 pkt 10 ustawy o otwartych danych

<sup>40</sup> Planowana jest taka modyfikacja definicji obiektu w nowych KRI

<sup>41</sup> (Dz. U. z 2022 r. poz. 459)

## 18. Podmiot publiczny

a) jednostka sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>42</sup>,

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

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

– finansują je w ponad 50% lub

– posiadają ponad połowę udziałów albo akcji, lub

– sprawują nadzór nad organem zarządzającym lub

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

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

*Uwaga: Podmiot publiczny jest rozumiany w niniejszym opracowaniu szerzej niż jest to objęte zakresem UoI, zgodnie z aktualnymi trendami związanym z definicją tego terminu, merytorycznie odwołującymi się do regulacji europejskich<sup>43</sup>.*

19. **Podmiot realizujący zadania publiczne** – podmiot publiczny lub podmiot niebędący podmiotem publicznym, realizujący zadania publiczne na podstawie odrębnych przepisów prawa albo na skutek powierzenia lub zlecenia przez podmiot publiczny ich realizacji.<sup>44</sup>

20. **Podstawowe dane obiektu** – jest to grupa atrybutów obiektu, która jest najczęściej wykorzystywana w różnych rejestrach, systemach IT i e-usługach. W szczególności są to cechy identyfikujące dany obiekt.

21. **Rada Architektury IT przy KRMC** – zespół zadaniowy, który został powołany w celu opracowania propozycji stanowiska Komitetu Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji i realizacji określonych zadań związanych z wdrażaniem Architektury Informacyjnej Państwa. W skład zespołu wchodzi przedstawiciele instytucji rządowych, a także innych podmiotów w tym komercyjnych, którzy zaangażowani są w procesy cyfryzacji. Więcej informacji znajduje się pod adresem: <https://www.gov.pl/web/krmc/architektura-informacyjna-panstwa-1>

22. **Rejestr** – w niniejszym opracowaniu termin używany jest jako skrót od pojęcia „rejestr publiczny”.

---

<sup>42</sup> (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, z późn. zm.)

<sup>43</sup> Departament Projektów i Strategii MC proponuje umocowanie takiej definicji podmiotu publicznego w nowelizacji UoI, podobnie np. do definicji wykorzystanej w ustawie z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. poz. 2019 z późn. zm.).

<sup>44</sup> Departament Projektów i Strategii MC proponuje umocowanie takiej definicji w nowelizacji UoI.

23. **Rejestr publiczny** – zbiór danych o uporządkowanej strukturze, służący do realizacji zadań publicznych, prowadzony na podstawie przepisów ustawowych przez podmiot realizujący zadania publiczne<sup>45</sup>.

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

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

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

Więcej informacji nt. rekomendacji AIP dotyczących referencyjnych rejestrów publicznych znajduje się pod adresem: <https://www.gov.pl/web/ia/efektywny-dostep-do-danych-referencyjnych-wprowadzenie>

25. **RODO** – Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych).
26. **Słownik** – w niniejszym opracowaniu rozumiany jest jako wykaz, zawierający dopuszczalne wartości i informacje o kryteriach podziału określonych obiektów na podgrupy (np. osób ze względu na płeć – słownik płci lub osób ze względu na zawód – słownik zawodów). Może być prostym wykazem, zawierającym możliwe wartości określonych atrybutów obiektów wraz z ich opisem (np. płeć, jednostki miar, kody krajów) lub złożonym, wielopoziomowym, czasem utrzymywany jako odrębny rejestr (np. Klasyfikacja Zawodów i Specjalności, Krajowy Rejestr Urzędowy Podziału Terytorialnego Kraju (TERYT), Polska Klasyfikacja Działalności (PKD), Polska Klasyfikacja Wytrobów i Usług (PKWiU), Polska Scalona Nomenklatura Towarowa Handlu Zagranicznego (PCN)).
27. **System IT** (inaczej system teleinformatyczny) – jest to zespół współpracujących ze sobą urządzeń informatycznych i oprogramowania zapewniający przetwarzanie, przechowywanie, a także wysyłanie i odbieranie danych przez sieci telekomunikacyjne za pomocą właściwego dla danego rodzaju sieci telekomunikacyjnego urządzenia końcowego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne<sup>46</sup>.

---

<sup>45</sup> Departament Projektów i Strategii MC proponuje umocowanie takiej definicji rejestru publicznego w nowelizacji UoI.

<sup>46</sup> (Dz. U. z 2022 r. poz. 1648), zgodnie z definicją z art. 3 pkt 3 UoI.

28. **UOD** – ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego.<sup>47</sup>
29. **UoI** – ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne<sup>48</sup>.
30. **Usługa API** – udostępnianie interfejsu programistycznego aplikacji (API) on–line.
31. **Zadanie publiczne** – zadanie nakładane na podmioty publiczne, na podstawie ustaw. Zadanie publiczne definiuje działania zapewniające świadczenie lub zapewnienie wykonania usług na rzecz obywateli lub innych podmiotów, umożliwia orzekanie i wydawanie decyzji administracyjnych na podstawie przyznanych uprawnień lub tworzenie przepisów, norm i standardów w ramach przyznanych ustawowo upoważnień.
32. **Zasada „digital first”** (zasada prymatu komunikacji elektronicznej) – zasada, która uznaje pierwszeństwo formy elektronicznej w komunikacji z podmiotami administracji publicznej. Podmioty publiczne powinny być zobligowane do przyjmowania dokumentów utrwalonych w postaci elektronicznej, do realizowania spraw z wykorzystaniem dokumentów elektronicznych oraz do przekazywania pism obywatelom i przedsiębiorcom w formie dokumentów elektronicznych. Obywatel i przedsiębiorca powinien mieć możliwość wniesienia każdego dokumentu w postaci elektronicznej przy użyciu środków komunikacji elektronicznej.
33. **Zasada jednorazowości („once only”)** – oznacza to, że organy administracji publicznej dążą do jednorazowości podawania tych samych danych przez obywateli i przedsiębiorców. Jeżeli to dozwolone, powinny ponownie wykorzystywać wewnętrznie te dane (zgodnie z przepisami dotyczącymi ochrony danych), eliminując w ten sposób dodatkowe obciążenia dla obywateli i przedsiębiorstw.
- Każdy organ administracji publicznej powinien samodzielnie pozyskiwać informacje niezbędne do realizowanych przez siebie zadań publicznych korzystając ze zbiorów informacji jakimi sam dysponuje, jakie są publicznie dostępne oraz jakimi dysponują inne organy administracji publicznej. Należy w szczególności wykluczyć przypadki, w których obywatel czy przedsiębiorca zmuszany jest do dostarczenia dokumentów na potwierdzenie faktów, które mogłyby być potwierdzone przez organ samodzielnie na podstawie danych już zgromadzonych i przechowywanych przez co najmniej jeden z organów administracji publicznej.
34. **Zespół Architektury Informacyjnej Państwa** – zespół osób pracujących przy opracowaniu i rozwoju Architektury Informacyjnej Państwa we właściwej komórce organizacyjnej urzędu obsługującego ministra właściwego ds. informatyzacji.

---

<sup>47</sup> (Dz. U. z 2021 r. poz. 1641)

<sup>48</sup> (Dz. U. z 2021 r. poz. 2070 z późn. zm.)