

## Jakość rejestrów publicznych a obsługa zadań publicznych drogą elektroniczną

### 1. Wstęp

Główną cechą nowoczesnej architektury informacyjnej zarówno w skali państwa, jak i w wyodrębnionych obszarach dziedzinowych (działach administracji rządowej) jest kluczowa rola usług w procesach obsługi zadań publicznych, czyli oparcie koncepcji architektury środowiska informatycznego na tzw. modelu usługowym<sup>2</sup>. Dzięki takiemu podejściu można uzyskać wysoki stopień interoperacyjnego współdziałania systemów informatycznych nawet w sytuacji znaczącej odrębności technologicznej, procesowej i organizacyjnej systemów informacyjnych współpracujących podmiotów. Model usługowy, zwłaszcza w przypadku wykorzystania koncepcji platform integracyjnych<sup>3</sup>, stwarza możliwości elastycznego przesłaniania różnic występujących między środowiskami realizacji tych usług. Najważniejsze usługi, z punktu widzenia obsługi zadań publicznych, to przede wszystkim usługi rejestrowe udostępniające lub aktualizujące dane z rejestrów publicznych. W ogólnym przypadku zadania publiczne można podzielić na zadania sektorowe i transsektorowe, przy czym dla obsługi zadań transsektorowych konieczne jest interoperacyjne współdziałanie systemów informatycznych uczestniczących w obsłudze tych zadań. Tym samym w środowisku elektronicznej obsługi zadań transsektorowych muszą

---

<sup>1</sup> Wojskowa Akademia Techniczna w Warszawie, Wydział Cybernetyki.

<sup>2</sup> W modelu usługowym wyróżnia się: **podstawowe usługi publiczne** – obejmujące usługi interoperacyjności, usługi rejestrowe i usługi zewnętrzne, **złożone usługi publiczne**, które są tworzone z wykorzystaniem usług podstawowych, **usługi wspólne** – stanowiące przede wszystkim grupę usług komunikacyjnych wzbogaconą o funkcje identyfikacji, uwierzytelniania, autoryzacji, podpisu cyfrowego, skrzynki elektronicznej, udostępniania wzorów dokumentów itp. Zastosowanie tego modelu w administracji publicznej przedstawiono m.in. w: B. Szafrąński, *Modernizacja administracji publicznej oparta na modelu usługowym funkcjonowania państwa – wybrane zagadnienia*, protokół z posiedzenia Komisji Rady Ministrów ds. Informatyzacji z dnia 16.12.2010 r.

<sup>3</sup> T. Górski, *Platformy integracyjne – zagadnienia wybrane*, PWN, Warszawa 2012.

funkcjonować usługi interoperacyjności, takie jak usługi uzgadniania i publikowania standardów i rekomendacji interoperacyjności, usługi dostarczania wzorców atrybutów referencyjnych, usługi transformacji danych oraz usługi zewnętrzne, pochodzące spoza administracji, które są niezbędne dla realizacji zadań publicznych drogą elektroniczną (np. usługi finansowe, takie jak realizacja płatności).

W przypadku elektronicznej obsługi zadań publicznych należy dążyć do sytuacji, w której wszystkie usługi uczestniczące w obsłudze tego zadania będą realizowane automatycznie, czyli w sposób eliminujący potrzebę udziału człowieka. W praktyce oznacza to, że bez automatycznego dostępu do zasobów informacyjnych administracji publicznej (w tym przede wszystkim rejestrów publicznych) nie można osiągnąć tego celu. Główną barierą w automatycznym udostępnianiu zawartości rejestrów publicznych nie są, jak to się powszechnie sądzi, względy techniczne, lecz **jakość** zgromadzonych w nich danych. Należy bowiem pamiętać, że wyniki obsługi zadania publicznego mogą dla interesariuszy inicjujących te zadania stanowić podstawę różnorodnych czynności, rodzących np. skutki cywilnoprawne. Z tego powodu dysponenti odpowiedzialni za stan rejestrów publicznych, nie mając pewności co do spełniania przez dane rejestrowe wymaganych prawem parametrów jakościowych (prawdziwość, dokładność, aktualność danych), mogą nie być skłonni do automatycznego ich udostępniania w procesach elektronicznej obsługi zadań publicznych. Dlatego decyzja o udostępnieniu rejestrów do automatycznego dostępu w procesach obsługi zadań publicznych (realizacji usług publicznych) drogą elektroniczną, aby uniknąć ryzyka narażenia na odpowiedzialność dysponenta udostępniającego błędne dane, musi być poprzedzona badaniem stanu rejestrów w zakresie spełniania wymaganych parametrów jakościowych.

## 2. Wymagania dotyczące stanu rejestrów publicznych

Najważniejszym problemem w urzeczywistnieniu programu unowocześnienia infrastruktury informacyjnej państwa nadal, mimo prawie dwudziestoletniego już okresu realizacji programów tzw. informatyzacji państwa, jest zapewnienie powszechnej (w granicach prawa) dostępności rejestrów publicznych dla obsługi zadań publicznych drogą elektroniczną. Poniżej sformułowano najbardziej ogólne wymagania (ograniczenia), jakim powinny odpowiadać rejestry

publiczne na poszczególnych poziomach interoperacyjności<sup>4</sup> (informacyjnej, organizacyjnej i technicznej).

- Interoperacyjność informacyjna. Rejestry zakwalifikowane do integracji informacyjnej z platformami udostępniania usług i zasobów cyfrowych z rejestrów publicznych muszą spełniać obowiązujące wymagania dla rejestrów publicznych. Dotyczy to przede wszystkim konieczności spełniania wymagań minimalnych dla rejestrów i systemów rejestrowych oraz wymagań określonych w Krajowych Ramach Interoperacyjności, zawartych w ustawie z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (tekst jedn.: Dz.U. 2017, poz. 570) oraz rozporządzeniach do tej ustawy.
- Interoperacyjność organizacyjna. Do zbioru rejestrów uczestniczących w procesie elektronicznej obsługi zadań publicznych można zaliczyć jedynie rejestry, dla których nie istnieją przeszkody prawne czy kompetencyjne wykluczające możliwości ich interoperacyjnego, automatycznego wykorzystywania. Ponadto musi istnieć formalna zgoda dysponenta na współdziałanie podlegających mu systemów rejestrowych zakładające wykorzystanie „jego” zasobów cyfrowych w obsłudze zewnętrznych zadań publicznych.
- Interoperacyjność techniczna. Rejestry publiczne i systemy rejestrowe przewidziane do automatycznego współdziałania w procesie elektronicznej obsługi zadań publicznych muszą być dostosowane do współpracy z systemami informatycznymi (np. platformami elektronicznymi) uczestniczącymi w tych procesach, co w praktyce oznacza, że będą musiały spełnić nie tylko wymagania funkcjonalne, ale także np. wymagania technologiczne, niezawodnościowe i wydajnościowe.

Należy zaznaczyć, że zadanie zapewnienia interoperacyjności jest uwarunkowane bezpośrednio jakością zasobów rejestrowych, zarówno w układzie rejestrów sektorowych (dziedzinowych), jak i powiązanych ze sobą ponadsektorowych rejestrów publicznych. Obecnie nie ma wdrożonego kompleksowego, krajowego systemu oceniania jakości zasobów rejestrowych i tym samym administracja publiczna nie dysponuje wiarygodną wiedzą, na podstawie której możliwe byłoby podjęcie decyzji o bezpiecznym udostępnieniu rejestrów do automatycznego wykorzystania w procesach elektronicznej obsługi zadań publicznych. Taka wiedza w największym stopniu jest niezbędną zarówno organowi

---

<sup>4</sup> Szerzej nt. interoperacyjności rejestrów publicznych: B. Szafranski, *Interoperacyjność rejestrów publicznych*. seria: Monografie Prawnicze, Rejestry publiczne – Jawność i Interoperacyjność, C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 57–85.

koordynującemu proces modernizacji infrastruktury informacyjnej państwa, jak i koordynatorom modernizacji w poszczególnych sektorowych (dziedzinowych) obszarach funkcjonowania państwa.

Celem badania stanu rejestrów powinno być uzyskanie wiedzy na temat szeroko rozumianych parametrów jakościowych danych utrzymywanych w tych rejestrach. Ponadto dla celów porównawczych badanie stanu rejestrów powinno każdorazowo być prowadzone zgodnie z ustalonymi, jednolitymi, obowiązującymi powszechnie metodami oceny. W pierwszym rzędzie należy skupić uwagę na rejestrach umocowanych ustawowo, czyli prowadzonych przez upoważniony do tego organ administracji rządowej na podstawie ustaw lub przepisów wydanych w wykonaniu ustaw. To właśnie rejestry tego rodzaju mają największy wpływ na stan infrastruktury informacyjnej państwa. Stąd zwykle przyjmuje się, że w pełni referencyjne mogą być jedynie wartości atrybutów pochodzących z rejestrów publicznych, czyli umocowanych ustawowo. Warto także podkreślić, że szczególną rolę integracyjną pełnią w infrastrukturze informacyjnej państwa rejestry, które posiadają prawnie nadany status standardu klasyfikacyjnego (klasyfikacja została zaliczona do standardów w ustawie z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (tekst jedn.: Dz.U. 2018, poz. 997). Status standardu klasyfikacyjnego „upoważnia” do obligatoryjnego stosowania go w porządkowaniu obiektów, procesów i pojęć w infrastrukturze informacyjnej państwa.

### 3. Etapy oceny rejestrów publicznych

Metoda badania powinna być elementem wdrożonego kompleksowego systemu badania stanu zasobów rejestrowych obejmującego prawne umocowanie tych badań, organizację badań, kwestie monitorowania i odpowiedzialności, zapewnienia ciągłości badań itd. Wiedza na temat stanu rejestrów jest niezbędna z punktu widzenia organizowania procesów koordynacji, może bowiem stanowić podstawę m.in. decyzji o charakterze kontrolnym i planistycznym (np. zaleceń naprawczych), zarówno w wymiarze rzeczowym, jak i finansowym. Wskazane jest, aby metodyka badania i oceny rejestrów publicznych była, ze względu na rosnącą liczbę zadań publicznych o charakterze transektorowym, opracowana, przyjęta i silnie umocowana w skali ogólnokrajowej.

Podmiotem inicjującym badanie i ocenę stanu rejestru powinna być jednostka organizacyjna koordynująca przedsięwzięcia modernizacyjne w skali

infrastruktury informacyjnej państwa<sup>5</sup>. Jak wcześniej wspomniano, warunkiem właściwej reprezentatywności i porównywalności wyników badań prowadzonych przez wytypowane zespoły analityczno-kontrolne jest użycie przez te zespoły ujednoliconej metodyki oceny stanu rejestrów. Niezależnie od jej konkretnej postaci powinna ona opisywać następujące etapy procesu oceny rejestrów publicznych (rysunek nr 1):

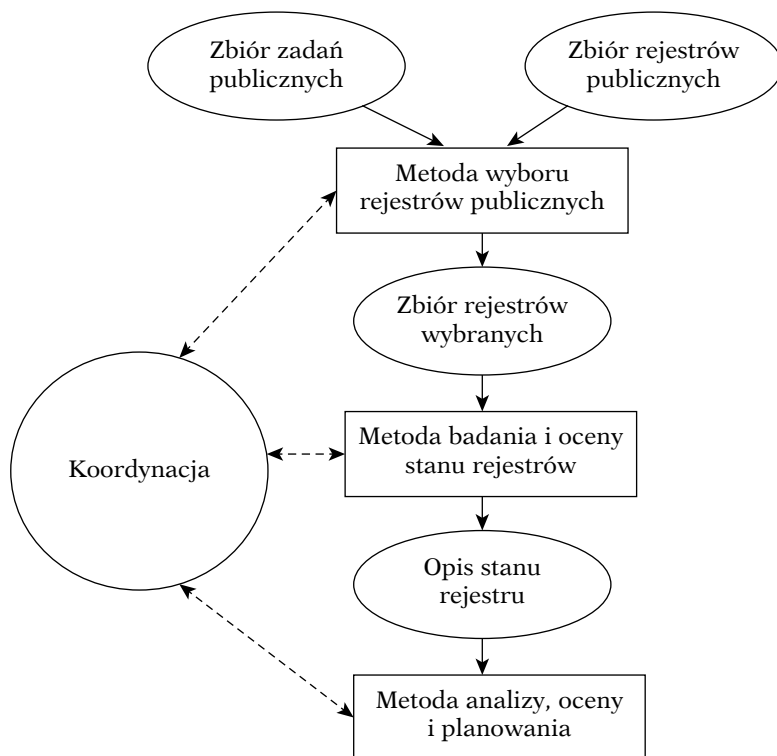
- **Etap ustalenia zbioru ocenianych rejestrów publicznych** – biorąc pod uwagę zasadność etapowej, z uwagi na koszty oraz możliwości organizacyjne administracji publicznej, kontroli jakości rejestrów, proces kwalifikacji rejestrów do przeprowadzenia oceny jakości w danym okresie należy uzależnić od zbioru zadań publicznych zakwalifikowanych do elektronicznej obsługi w tym samym okresie. W tym celu należy przeprowadzić analizę potrzeb informacyjnych usług elektronicznych biorących udział w obsłudze elektronicznej wytypowanego zbioru zadań publicznych i na tej podstawie dokonać identyfikacji rejestrów publicznych zawierających potrzebne dane. W szczególności należy zidentyfikować rejestry publiczne mające znaczenie referencyjne<sup>6</sup> dla innych zasobów informacyjnych.
- **Etap badania stanu rejestru** – powinien składać się co najmniej z fazy badania opisowego oraz fazy badania ilościowego. Pierwsza z nich polega na opracowaniu w ustalonym zakresie specyfikacji rejestru metodą opisową. W drugiej z faz powinna powstać charakterystyka ilościowa badanego rejestru, dotycząca m.in. liczby atrybutów informacyjnych, liczby obiektów w rejestrze, danych ilościowych dotyczących udziału rejestru w realizacji usług elektronicznych, liczby wykrytych błędów w rejestrze, liczby awarii systemu rejestrowego, intensywności aktualizacji w podziale na źródła danych aktualizujących, liczby naruszeń wymagań minimalnych itp.
- **Etap analizy i oceny** – polega na analizie uzyskanych danych opisowych i ilościowych w celu ustalenia stopnia gotowości rejestru publicznego do automatycznego użycia w procesach elektronicznej obsługi zadań publicznych oraz określenia działań naprawczych, jeśli na to wskaże ustalony stan rejestru publicznego.

---

<sup>5</sup> Obecnie, zgodnie z zapisami ustawy z dnia 26 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o działach administracji publicznej (Dz.U. 2018, poz. 379) funkcje koordynacyjne w tym zakresie powinien pełnić minister właściwy ds. informatyzacji.

<sup>6</sup> Bardzo przydatna może tu być metoda klasyfikacyjna przedstawiona w pracy B. Szafranski, R. Weydmann, L. Żurek, *Model informacyjny rejestrów państwowych i wymagania w zakresie systemu komputerowego wspomaganie zarządzania rejestrami*, Ministerstwo Nauki i Informatyzacji, Warszawa 2003.

- **Etap koordynacji** – czyli procesu polegającego na opracowaniu i umieszczeniu w przyjętym horyzoncie czasowym planów rzeczowo-finansowych dostosowania wskazanych rejestrów publicznych (wraz z oprogramowaniem tworzącym system informatyczny używany do utrzymania i przetwarzania rejestrów) do automatycznego wykorzystania w procesie obsługi zadań publicznych.



**Rysunek nr 1. Poglądowy schemat etapów badania jakości rejestrów publicznych**

Źródło: opracowanie własne

#### 4. Badanie opisowe stanu rejestru publicznego (przykłady)

Badanie rejestru publicznego w części opisowej powinno dostarczyć informacji, na podstawie której w sposób ciągły powinny być gromadzone i następnie aktualizowane według jednolitych zasad co najmniej następujące dane:

- identyfikacyjno-formalne – takie jak nazwa pełna i skrócona rejestru publicznego, identyfikacja gestora rejestru, podstawa prawna utworzenia i prowadzenia rejestru;
- opisowe – takie jak przeznaczenie i zakres (atrybuty) danych gromadzonych w rejestrze, zasady dostępu do danych, zasady zasilania informacyjnego, stopień scentralizowania baz danych;
- podstawowe oszacowania ilościowe – takie jak liczba obiektów (pozycji) w rejestrze, liczba atrybutów informacyjnych;
- struktura informacyjna rejestru – np. identyfikatory własne, identyfikatory obce, wykaz atrybutów, w tym atrybutów referencyjnych.

## 5. Badanie ilościowo-jakościowe rejestru publicznego (przykłady)

Charakterystyka stanu rejestru w części jakościowo-ilościowej powinna objąć co najmniej następujące informacje:

- Ocenę spełnienia ustawowych wymagań minimalnych dla rejestrów publicznych (komentarz: wymagania minimalne dla rejestrów ustalają ramy elementarnego porządku w infrastrukturze informacyjnej wybranych, podstawowych atrybutów występujących w rejestrach i w procesach wymiany informacji).
- Ocenę spełnienia ustawowych wymagań minimalnych dla systemów teleinformatycznych (komentarz: wymagania minimalne dla systemów mają na celu zapewnienie podstawowych cech interoperacyjności we współpracy systemów informatycznych).
- Ocenę spełnienia rekomendacji interoperacyjności określonych w Krajowych Ramach Interoperacyjności, w tym potwierdzenie „zdolności” referencyjnych danego rejestru w stosunku do innych rejestrów publicznych oraz uwzględnienia w danym rejestrze atrybutów referencyjnych pochodzących z innych rejestrów publicznych.
- Ocenę spełnienia wymagań dotyczących bezpieczeństwa informacyjnego, w tym zwłaszcza stosowanych ograniczeń dostępności (w zależności od faktycznej roli i znaczenia chronionych danych rejestrowych) oraz mechanizmów kontroli tej dostępności (komentarz: warto zauważyć, że występują przypadki niezgodnego z prawem ograniczenia dostępu np. poprzez próby zawyżania klauzul tajności).

- Ocenę spełnienia wymagań zachowania integralności (spójności) danych poprzez identyfikację i ocenę poziomu ochrony integralności, w tym funkcji przywracania poprawnego stanu w razie awarii.
- Ocenę spełnienia wymagań (technicznych, prawnych i organizacyjnych) w zakresie elektronicznej dostępności do zawartości rejestru publicznego.
- Oceny ilościowe dotyczące poprawności danych – pozyskanie wskaźników poprawności wyliczonych zgodnie z metodą rekomendowaną w metodyce oceny.
- Oceny ilościowe dotyczące aktualności danych – pozyskanie wskaźników ilościowych dotyczących aktualności danych wyliczonych zgodnie z metodą rekomendowaną w metodyce oceny.
- Oceny ilościowe dotyczące kompletności danych – pozyskanie wskaźników kompletności wyliczonych zgodnie z metodą rekomendowaną w metodyce oceny.

## 6. Podsumowanie

Tworzenie, utrzymywanie i rozwój rejestrów publicznych wynikają z zadań publicznych, które na mocy prawa muszą być obsługiwane przez administrację publiczną. To specyfika tych zadań decyduje o tym, jakiego rodzaju funkcje rejestrowe<sup>7</sup>, z punktu widzenia obsługi zadań publicznych, muszą być pełnione przez konkretny rejestr publiczny. Inaczej mówiąc, każdy z rejestrów publicznych (niezależnie od technicznych uwarunkowań jego funkcjonowania) został powołany do realizacji określonych funkcji rejestrowych. W praktyce oznacza to, że w procedurze badania stanu rejestru oceniany jest przede wszystkim stopień gotowości rejestru do pełnienia określonej roli w infrastrukturze informacyjnej państwa. W przypadku rejestrów prowadzonych tradycyjnie sytuacja była prostsza. Niezależnie bowiem od bieżącego stanu rejestru (np. jakości zgromadzonych danych) musi on pełnić od momentu określonego w ustawie wszystkie funkcje na poziomie jakościowym będącym konsekwencją zapisów ustawowych. Obowiązek „niwelacji” ewentualnych błędnych danych rejestrowych spadał na osoby, które według własnych procedur w trakcie realizacji konkretnego zadania publicznego musiały dokonywać w sposób tradycyjny weryfikacji danych

---

<sup>7</sup> W szczególności dotyczy to pełnienia w infrastrukturze informacyjnej państwa funkcji informacyjnej, weryfikacyjnej, integracyjnej i stanowiącej przez dany rejestr publiczny.



(np. w innych źródłach, w korespondencji z interesariuszem itp.). W przypadku rejestrów publicznych prowadzonych elektronicznie, w których dane muszą być dostępne w sposób automatyczny sytuacja jest odmienna, bowiem maleje lub znika udział człowieka w procesie obsługi zadania publicznego.

Nowo utworzone zasoby informacyjne w postaci rejestru elektronicznego w przeważającej mierze nie spełniają wymaganych kryteriów jakościowych (np. są niekompletne, utrzymują martwe dane lub zawierają nieznaną liczbę błędnych danych). Dlatego konieczne jest dokonanie oceny stanu, w jakim konkretne rejestry się znajdują i ustalenie, czy mogą spełniać przypisane im funkcje rejestrowe. Warto zauważyć, że rejestr może pełnić więcej niż jedną funkcję rejestrową, przy czym z oczywistych powodów wymagania jakościowe są różne dla różnych funkcji rejestrowych, np. wymagania dla pełnienia funkcji stanowiącej są z oczywistych powodów znacznie wyższe niż dla funkcji tylko informacyjnej.

Jak wcześniej wspomniano, obecnie nie ma wdrożonego jednolitego, obowiązkowego w skali kraju systemu badania i utrzymywania wymaganego jakościowego stanu rejestrów publicznych. Na zakończenie wypada więc podkreślić, że podstawy metodyczne i merytoryczne dla takiego systemu powinny być stworzone z wykorzystaniem podejścia stosowanego w badaniach naukowych. W szczególności opracowanie metody i metodyki badań, w tym między innymi metody szacowania ilościowych wskaźników jakości wymaga zrealizowania niezbędnych wielomiesięcznych prac badawczych, a uzyskane wyniki powinny być przedmiotem publicznej weryfikacji naukowej. Ponadto w celu zagwarantowania jednorodności procedur badania stanu rejestrów zarówno koordynator krajowy, jak i gestorzy poszczególnych rejestrów publicznych powinni dysponować „certyfikowanymi” narzędziami komputerowego wspomaganie procesu badań, planowania i monitorowania procesów naprawczych. Wszystkie informacje na temat obowiązujących procedur w zakresie badania i utrzymania wymaganej jakości rejestrów publicznych powinny być dostępne w domenie publicznej.

## Bibliografia

- Górski T., *Platformy integracyjne – zagadnienia wybrane*, PWN, Warszawa 2012.
- Szafrański B., *Interoperacyjność rejestrów publicznych*, seria: Monografie Prawnicze – Rejestry publiczne. Jawność i Interoperacyjność, C.H. Beck, Warszawa 2016.
- Szafrański B., *Modernizacja administracji publicznej oparta na modelu usługowym funkcjonowania państwa – wybrane zagadnienia*, protokół z posiedzenia KRMI w dniu 16.12.2010.

Szafrąński B., Weydmann R., Żurek L., *Model informacyjny rejestrów państwowych i wymagania w zakresie systemu komputerowego wspomaganie zarządzania rejestrami*, Ministerstwo Nauki i Informatyzacji, Warszawa 2003.

Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej, tekst jedn.: Dz.U. 2018, poz. 997.

Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, tekst jedn.: Dz.U. 2017, poz. 570.

\* \* \*

## **The Quality of Public Registers and the Service of Public Tasks by Electronic Means**

### **Abstract**

The most important barrier limiting the possibilities of automatic handling of public tasks is the low availability to the functions and contents of public registers by electronic means. One of the main reasons for this situation is, according to the author, the low quality of data collected in these registers. Meanwhile, there is no comprehensive, consciously coordinated system of testing and maintaining the required quality of public registers in Poland. The article justifies the need to implement such a system and indicates the need to carry out the necessary research projects.

**Keywords:** public register, public task, public service, quality of public registers