

HADRIAN CIECHANOWSKI

Archiwum Państwowe w Toruniu

REJESTR REJESTRÓW PUBLICZNYCH

<http://dx.doi.org/10.12775/AKZ.2015.010>

Słowa kluczowe

rejestry publiczne; gromadzenie materiałów archiwalnych; administracja państwowa; administracja publiczna; zasoby cyfrowe; dokumentacja elektroniczna;

Keywords

public registers; register; archival materials collection; state administration; public administration; digital holdings; electronic documentation

Streszczenie

W artykule pt. *Rejestr rejestrów publicznych* przedstawiona została koncepcja stworzenia rejestru, który będzie zbierał informacje na temat prowadzonych w Polsce rejestrów publicznych. Koncepcja stworzenia rejestru powstała w czasie prac zespołu ds. rejestrów publicznych działającego w ramach współpracy pomiędzy Uniwersyte-tem Mikołaja Kopernika w Toruniu, a Narodowym Archiwum Cyfrowym. Podstawowym celem stworzenia rejestru rejestrów jest ułatwienie archiwom wypracowania wytycznych potrzebnych do gromadzenia rejestrów publicznych (przede wszystkim w formie elektronicznej) przez stworzenie ich wykazu, przebadanie funkcjonowania, a następnie szczegółowe opisanie ich w projektowanej pomocy.

Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne w artykule 3 ustęp 5 podaje, że rejestr publiczny jest to „rejestr, ewidencja, wykaz, lista spis albo inna forma ewidencji, służąca do realizacji zadań publicznych, prowadzona przez podmiot publiczny na podstawie odrębnych przepisów ustawowych”¹. W literaturze przedmiotu Tomasz Stawecki stwierdził natomiast, że „rejestr publiczny jest zbiorem informacji o osobach, rzeczach lub prawach i posiada następujące cechy: utworzony na podstawie przepisów prawa (przepisy przynajmniej przewidują jego utworzenie), prowadzony przez organ rejestrowy o charakterze publicznym, przyjęcie, utrwalenie a następnie ujawnienie określonych w nim informacji co do zasady [następuje – H.C.] w drodze decyzji, prowadzenie rejestru i ujawnianie zawartych w nim danych rodzi skutki prawne zarówno dla osoby, której wpis dotyczy, jak i dla organu, jest jawny”².

Rejestry publiczne prowadzone są zatem przez podmioty publiczne, tzn. sądy lub organy administracji, mogą mieć różną formę (rejestr, ewidencja, wykaz, lista, spis i in.) oraz służą do realizacji zadań publicznych. Zadaniem publicznym jest natomiast każde zadanie, które zostało przypisane przez ustawę podmiotowi publicznemu. Prowadzenie rejestrów wynika natomiast z osobnych przepisów ustawowych³. Tomasz Stawecki dodaje do tego również, że wykonanie wpisu w rejestrze oraz ujawnienie zawartych w nim informacji następuje w drodze decyzji oraz rodzi skutki prawne.

Rejestry publiczne to zatem potencjalnie ogromna grupa „narzędzi”. Aby zachować kontrolę nad tym, jakie rejestry są prowadzone, ustawą o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne wprowadzono krajową ewidencję systemów teleinformatycznych i rejestrów publicznych⁴, za prowadzenie której odpowiadał minister właściwy do spraw informatyzacji. Ewidencja była zatem również rejestrem publicznym, swego rodzaju „rejestrem rejestrów”. Podmioty prowadzące rejestry publiczne zob-

¹ Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, Dz.U. 2005, Nr 64, poz. 565, art. 3, pkt 5.

² T. Stawecki, *Rejestry publiczne. Funkcje instytucji*, Warszawa 2005, s. 28–29.

³ J. Murzydło, *Krajowa ewidencja systemów teleinformatycznych i rejestrów publicznych*, http://www.wspolnota.org.pl/index.php?id=9&tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&tx_news_pi1%5Bnews%5D=18943&cHash=e3b8fa96e168e03caa20a6a388b63cc4 [dostęp: 20.06.2015]

⁴ Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji..., art. 19 ust. 1.

wiązane były zgłosić do ewidencji następujące dane: datę rozpoczęcia realizacji zadań publicznych za pomocą rejestru publicznego, podstawę prawną i cel utworzenia rejestru publicznego, jednostkę organizacyjną prowadzącą rejestr publiczny, zakres informacji gromadzonych w rejestrze publicznym, informację, czy rejestr jest prowadzony za pomocą systemu teleinformatycznego oraz które z podanych w zgłoszeniu danych podlegają ochronie jako informacje niejawne lub inne informacje ustawowo chronione, w jakim zakresie są chronione oraz na jakiej podstawie. Do ewidencji należało zgłosić również datę oraz podstawę prawną zaprzestania prowadzenia rejestru⁵.

Prowadzenie ewidencji zostało zniesione ustawą z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw⁶. Ustawa ta dopuszczała jednak dalsze wykorzystanie danych zgromadzonych w krajowej ewidencji, w celu ustalenia stanu systemów teleinformatycznych lub rejestrów publicznych w Polsce⁷.

Ewidencja liczyła w sumie 2418 stron, a zgromadzonych było w niej kilkakrotnie więcej rejestrów. Trzeba w tym miejscu poczynić jednak pewne zastrzeżenie. Po bliższym przyjrzeniu się zawartym w ewidencji informacjom okazuje się bowiem, że część zarejestrowanych w niej rejestrów to zaledwie lokalne gałęzie większych rejestrów lub nawet ich części. Przykładowo, niektóre gminy osobno rejestrowały poszczególne rodzaje rejestrów USC.

W przepisach prawnych regulujących prowadzenie krajowej ewidencji zabrakło także jednolitych zasad nadawania tytułów rejestrów. Niewiele wpisów w ewidencji zawierało również informacje na temat informatyzacji rejestrów. Niemniej nawet ta zarzucona już forma ewidencjonowania rejestrów ukazuje skalę problemu, z jakim muszą zmierzyć się archiwa. W chwili obecnej nie ma natomiast żadnego oficjalnego wykazu zbierającego informacje na temat rejestrów publicznych prowadzonych w naszym kraju.

⁵ Tamże, art. 20; zob. też Rozporządzenie Ministra Nauki i Informatyzacji z dnia 29 sierpnia 2005 r. w sprawie sposobu prowadzenia oraz trybu dostarczania i udostępniania danych z Krajowej Ewidencji Systemów Teleinformatycznych i Rejestrów Publicznych, Dz.U. z 2005 r., Nr 200, poz. 1655.

⁶ Ustawa z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2010 r., Nr 40, poz. 230.

⁷ Tamże, art. 13.

Problemem, przed jakim stają archiwa, a szczególnie NAC, którego zadaniem jest archiwizowanie rejestrów publicznych w formie elektronicznej, jest zatem zebranie informacji na ich temat. W tym celu należałoby powrócić do tworzenia rejestru rejestrów publicznych. Rejestr ten nie powinien być jednak kopią krajowej ewidencji, ale narzędziem zbierającym informacje na temat rejestrów publicznych, przede wszystkim o charakterze ponadinstytucjonalnym i z zasady dostępnych powszechnie, są to bowiem rejestry, które w pierwszej kolejności zostały lub zostaną przeniesione na nośniki teleinformatyczne. Już teraz można do nich zaliczyć rejestry Urzędów Stanu Cywilnego, Elektroniczne Księgi Wieczyste, Centralną Ewidencję Pojazdów i Kierowców (CEPiK), Powszechny Elektroniczny System Ewidencji Ludności (PESEL) oraz Krajowy Rejestr Sądowy. Dopiero potem przedmiotem rejestracji powinny być rejestry prowadzone lokalnie. Nie mam tu jednak na myśli lokalnych odgałęzień rejestrów ogólnopolskich, ale np. rejestr postanowień danej gminy, które z zasady prowadzone są osobno w każdej gminie. Do wyselekcjonowania rejestrów, które należałoby wciągnąć do postulowanego rejestru rejestrów, wykorzystać można jako punkt wyjścia krajową ewidencję.

Rejestr rejestrów powinien zawierać następujące dane:

1. Nazwa rejestru,
2. Zasięg rejestru,
3. Podstawa prawna funkcjonowania rejestru,
4. Podmioty prowadzące,
5. Struktura danych w rejestrze,
6. Moment informatyzacji,
7. Stopień informatyzacji,
8. Akta rejestrowe i postępowanie z nimi,
9. Sposób korzystania z rejestru,
10. Ilość danych w rejestrze.

W punkcie pierwszym należy podać nazwę rejestru obowiązującą wedle właściwego aktu prawnego, ponieważ nazwa zaczerpnięta od podmiotu prowadzącego, czego dowodzą wpisy w krajowej ewidencji, nie zawsze odpowiada określonej w prawie.

Drugi punkt to informacja na temat zasięgu rejestru, tzn. czy ma on zasięg ogólnopolski, czy lokalny.

W punkcie trzecim należy wymienić akty prawne dotyczące danego rejestru. Będzie to zatem ustawa, na podstawie której prowadzony jest rejestr

publiczny, a także wszelkiego rodzaju akty równorzędne i niższego rzędu regulujące jego funkcjonowanie. W celu zachowania aktualności danych przedstawianych w tej części konieczne będzie regularne śledzenie zmian w prawie, aby na bieżąco nanosić poprawki w rejestrze. Być może przy aktach prawnych należałoby umieścić krótkie omówienie ich treści, podające, w jakim zakresie dotyczą one prowadzenia rejestrów.

Punkt czwarty zawiera informacje na temat instytucji prowadzących rejestr. Powinny być to zarówno podmioty prowadzące rejestr na poziomie centralnym – np. bazę danych czy system teleinformatyczny, jak również prowadzące go lokalnie, a zatem np. dokonujące wpisów. W przypadku gdy dany rejestr prowadzą wszystkie urzędy na określonym szczeblu administracji, nie jest konieczne wymienianie ich wszystkich z osobna, wystarczy ograniczyć się do podania rodzaju urzędów prowadzących rejestr oraz ew. ich liczby. Jeżeli natomiast nie wszystkie instytucje na danym szczeblu prowadzą rejestr, konieczne jest ich wymienienie. Przy podmiotach należy również określić ich rolę w prowadzeniu rejestru.

Punkt piąty stanowi opis gromadzonych w rejestrze danych uwzględniający ich strukturę w systemie teleinformatycznym lub w formie tradycyjnej.

Punkty szósty zawiera informacje na temat momentu informatyzacji. Informacja ta nie powinna ograniczać się jedynie do podania daty rozpoczęcia lub zakończenia procesu, ale powinna być bardziej złożona. Sądzę, że w tym miejscu należałoby podać datę wydania podstawy prawnej informatyzacji rejestru oraz sam akt, dalej datę rozpoczęcia procesu informatyzacji oraz datę jego zakończenia. Informatyzacja nie jest przecież punktem, ale procesem, który jest rozciągnięty w czasie.

Punkt siódmy powinien natomiast stanowić rozwinięcie punktu szóstego, opisując kolejne stadia informatyzacji, z podaniem instytucji oraz firm wykonujących poszczególne prace, ilości aktualnie gromadzonych danych oraz zmiany zachodzące w tym zakresie. Dane zawarte w tym punkcie powinny być aktualizowane w pewnych, np. półrocznych, odstępach.

Ósmy punkt to analiza procesów archiwalnych związanych z prowadzeniem rejestru. Wydaje się, że punkt ten będzie najbardziej skomplikowanym elementem w całym rejestrze, ponieważ jego wypełnienie wymagało będzie współpracy z podmiotami prowadzącymi rejestr. Uzyskanie informacji potrzebnych do uzupełnienia tego punktu z jednej strony może spotkać się z oporem badanej instytucji, a z drugiej wymagało będzie znacznego zaangażowania osób prowadzących rejestr rejestrów.

Punkt dziewiąty opisuje sposób korzystania z rejestru, a zatem wnoszenia do niego danych oraz ich uzyskiwania, a więc np. strony www, ePUAP lub kontakt osobisty.

W punkcie dziesiątym należy natomiast podać ilość zgromadzonych aktualnie danych, uwzględniając w okresie przejściowym zarówno dane cyfrowe, jak i analogowe.

Przedstawiony tutaj projekt rejestru rejestrów, wykuty w czasie dyskusji w zespole ds. rejestrów publicznych działającym w ramach współpracy między UMK a NAC, może ulec oczywiście rozszerzeniu. Wydaje się jednak, że zawiera on najważniejsze, z punktu widzenia archiwów, informacje.

Stworzenie rejestru wymagało będzie ogromnej pracy. Konieczne będzie przejrzanie aktów prawnych pod kątem ustanawiania przez nie rejestrów oraz stanowienia przepisów dotyczących ich funkcjonowania. Pomocą może w tym posłużyć również prowadzona do 2010 r. Krajowa Ewidencja Systemów Teleinformatycznych i Rejestrów Publicznych, która będzie wymagała aktualizacji za ostatnie lata.

Przebadanie, jakie akta rejestrowe powstają oraz jak się z nimi postępuje, będzie wymagało współpracy ze strony urzędów oraz wykonania konkretnej pracy naukowej, aby przedstawić procesy archiwotwórcze w podmiocie prowadzącym rejestr. Część danych, szczególnie dotyczących ilości informacji w rejestrze, trzeba będzie zdobyć w trybie informacji publicznej, inne przez przejrzanie stron WWW lub kontakt z urzędem. Jak się okazuje, zdobycie informacji w trybie informacji publicznej nie jest jednak takie łatwe, przykładowo próba podjęta przez jedną ze studentek UMK zakończyła się odmową urzędu. Wydaje się zatem, że nieodzowna będzie pomoc ze strony służby archiwalnej, szczególnie przy uzyskiwaniu informacji niedostępnych w sposób bezpośredni, np. w Internecie. Przydatne mogą być m.in. informacje zbierane przez oddziały nadzoru poszczególnych archiwów. Z założenia chodzi jednak o to, aby uchwycić ponadinstytucjonalność rejestrów. W niektórych przypadkach będzie to jednak niemożliwe ze względu na lokalny charakter rejestrów, np. rejestru uchwał gminy X. Prawdopodobnie zatem liczba rejestrów, która w 2005 r. oscylowała w okolicach 270, ulegnie zmianie⁸.

Rejestr rejestrów należałoby prowadzić w formie bazy danych. Konieczne jest zatem dogłębne przemyślenie jego struktury oraz narzędzi, jakie mogą po-

⁸ W. Woźniak, Rejestry publiczne, prezentacja niepublikowana.

służyć do jego stworzenia. Przedtem należy jednak wypracować szczegółowe założenia, które następnie zostaną przekazane do realizacji informatykom.

Ze względu na zakres projektu oraz ilość rejestrów koniecznych do przebadania raczej niemożliwe jest wykonanie tej pracy w ramach niesformalizowanej współpracy, jaka trwa między UMK a NAC. Najlepszym rozwiązaniem byłoby zatem pozyskanie np. środków grantowych, dotacji ministerialnej lub dofinansowania z innego źródła, które umożliwiłyby w pełni profesjonalną oraz planowaną działalność zespołu, którego zadaniem będzie stworzenie rejestru. W innym przypadku wykonanie takiego ogromu pracy będzie najprawdopodobniej niemożliwe. Powołanie zespołu wydaje się w tym momencie najbardziej racjonalną formą prowadzenia dalszych badań. Zbieranie informacji w inny sposób, np. poprzez ankiety wysyłane do urzędów, przynosi zazwyczaj marne skutki, natomiast studenci obciążeni także innymi obowiązkami nie będą w stanie w pełni poświęcić się temu zadaniu.

Wykonanie tej pracy jest o tyle istotne, że rejestr rejestrów potrzebny jest do prowadzenia dalszych prac prowadzących do wypracowania modelu postępowania z rejestrami w momencie ich archiwizacji i po niej. Rejestr taki byłby zresztą nieocenioną pomocą w celu zachowania łączności pomiędzy cyfrową i analogową częścią zarchiwizowanych rejestrów przechowywanych w archiwach, może się bowiem zdarzyć, że analogowe akta rejestrowe przechowywane będą w innym miejscu niż powstałe na ich podstawie rejestry. Tymi postulatami chciałbym zakończyć niniejszy artykuł.

Bibliografia

Murzydło J., *Krajowa ewidencja systemów teleinformatycznych i rejestrów publicznych*, http://www.wspolnota.org.pl/index.php?id=9&tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&tx_news_pi1%5Bnews%5D=18943&cHash=e3b8fa96e168e03caa20a6a388b63cc4 [dostęp: 20.06.2015].

Rozporządzenie Ministra Nauki i Informatyzacji z dnia 29 sierpnia 2005 r. w sprawie sposobu prowadzenia oraz trybu dostarczania i udostępniania danych z Krajowej Ewidencji Systemów Teleinformatycznych i Rejestrów Publicznych, Dz.U. z 2005 r., Nr 200, poz. 1655.

Stawecki T., *Rejestry publiczne. Funkcje instytucji*, Warszawa 2005.

Ustawa z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2010 r., Nr 40, poz. 230.

Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, art. 3, pkt 5, Dz.U. 2005, Nr 64, poz. 565.

Woźniak W., Rejestry publiczne, prezentacja niepublikowana.

Summary

A register of public registers

The article introduces the idea of creating a register which would gather information on public registers run in Poland. The idea of setting up this register emerged as a result of works of the group on public registers operating as part of the program of cooperation between Nicolaus Copernicus University in Toruń and National Digital Archives. The main goal of creating the register of registers is to make it easier for archives to develop guidelines on collecting public registers (in electronic form, above all) by generating their list, studying their functioning, and then – providing their detailed description in the designed aid.