



Stanowisko Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej do projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie repozytorium interoperacyjności (RD309)

Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej (ZGWRP) co do zasady popiera działania służące poprawie interoperacyjności systemów publicznych, uporządkowaniu informacji o rejestrach publicznych oraz zwiększeniu przewidywalności dostępu do danych i interfejsów wykorzystywanych do realizacji zadań publicznych.

Jednocześnie ZGWRP wskazuje, że projekt w obecnym kształcie został oparty na założeniach właściwych dla podmiotów dysponujących rozwiniętym zapleczem kadrowym, organizacyjnym i technicznym, których znaczna część gmin wiejskich obecnie nie posiada. Projekt nakłada bowiem obowiązki wymagające stałego utrzymywania aktualnych metadanych rejestrów, informacji o API, publikowania zmian planowanych, obsługi ról i uprawnień użytkowników, reagowania na niedostępność interfejsów, publikowania statystyk użycia API oraz zapewnienia zgodności publikowanych treści z wymogami jakościowymi weryfikowanymi centralnie.

W ocenie Związku projekt nie został poprzedzony dostateczną diagnozą rzeczywistego stanu przygotowania gmin, zwłaszcza gmin wiejskich, do realizacji tak zaawansowanych obowiązków. W uzasadnieniu i OSR akcentowane są cele interoperacyjności, usprawnienia i redukcji obciążeń, natomiast nie przedstawiono rzetelnej analizy:

- poziomu dojrzałości cyfrowej JST,
- stopnia wdrożenia Krajowych Ram Interoperacyjności w praktyce,
- dostępności kadr zdolnych do obsługi metadanych, API, bezpieczeństwa i zarządzania zmianą,
- kosztów organizacyjnych, integracyjnych i utrzymaniowych po stronie samorządów,
- różnic pomiędzy dużymi jednostkami a małymi gminami wiejskimi.

ZGWRP podkreśla, że dla wielu gmin wiejskich projektowane obowiązki nie będą miały charakteru prostego obowiązku publikacyjnego, lecz będą oznaczały konieczność:

- uporządkowania architektury informacji i zasobów danych,
- identyfikacji i opisanie rejestrów oraz systemów,
- ustalenia odpowiedzialności za role i akceptację publikacji,
- zorganizowania współpracy z dostawcami oprogramowania,
- zapewnienia kompetencji z zakresu API, bezpieczeństwa informacji i jakości danych,
- bieżącego utrzymywania zgodności publikowanych treści ze stanem faktycznym.

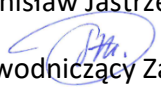
W praktyce oznacza to dodatkowe koszty, nowe obowiązki organizacyjne i ryzyko odpowiedzialności za niewykonanie lub nienależyte wykonanie obowiązków, przy braku jednoczesnego zapewnienia adekwatnych środków finansowych, narzędzi referencyjnych i realnego okresu wdrożeniowego.

ZGWRP stoi na stanowisku, że projekt wymaga istotnego uzupełnienia i skorygowania, w szczególności przez:

- wydłużenie terminów wykonania obowiązków,
- wprowadzenie dłuższego okresu przejściowego,
- wyraźne uwzględnienie ograniczeń organizacyjnych małych JST,
- doprecyzowanie standardów technicznych i bezpieczeństwa,
- zapewnienie centralnych narzędzi, wzorów i rozwiązań referencyjnych,
- ograniczenie ryzyka przerzucenia kosztów wdrożenia na gminy,
- urealnienie OSR poprzez uwzględnienie faktycznych skutków dla JST.

ZGWRP popiera rozwój interoperacyjności państwa, ale sprzeciwia się przyjmowaniu regulacji, które zakładają wysoki poziom gotowości cyfrowej wszystkich JST bez wcześniejszego wykazania, że gotowość ta rzeczywiście istnieje. W odniesieniu do gmin wiejskich projekt wymaga istotnego urealnienia: organizacyjnego, kadrowego, finansowego i technicznego. Bez tego repozytorium interoperacyjności stanie się kolejnym centralnym obowiązkiem wdrażanym kosztem najsłabszych organizacyjnie jednostek samorządu terytorialnego.

Stanisław Jastrzębski


Przewodniczący Zarządu
Związku Gmin Wiejskich
Rzeczypospolitej Polskiej

GŁÓWNE ZAGROŻENIA DLA GMIN WIEJSKICH

1. Brak diagnozy stanu przygotowania JST

Projekt i uzasadnienie opierają się na założeniu, że podmioty publiczne będą w stanie publikować i utrzymywać metadane, informacje o API, statystyki, komunikaty o niedostępności i planowanych zmianach. Nie wykazano jednak, że:

- gminy zinwentaryzowały swoje rejestry i systemy,
- posiadają uporządkowane opisy struktur danych,
- mają zdolność publikowania dokumentacji API,
- dysponują personelem zdolnym do technicznej obsługi tego procesu.

To jest podstawowa luka projektu.

2. Brak kadr

W wielu gminach wiejskich:

- nie ma etatowych informatyków o profilu integracyjnym,
- nie ma specjalistów od architektury informacji, API, bezpieczeństwa czy interoperacyjności,
- obsługa systemów opiera się na zewnętrznych dostawcach,
- jedna osoba łączy zadania informatyczne, bezpieczeństwo, wsparcie użytkowników i sprawy administracyjne.

Projekt w praktyce zakłada kompetencje, których wiele małych JST po prostu nie ma.

3. Brak środków finansowych

Wdrożenie takiego modelu wymaga wydatków na:

- analizę systemów i rejestrów,
- prace integracyjne,
- przygotowanie i aktualizację metadanych,
- wsparcie dostawców oprogramowania,
- szkolenia,
- bezpieczeństwo,
- monitoring,
- dodatkową obsługę organizacyjną.

Bez wyraźnego mechanizmu wsparcia istnieje ryzyko, że obowiązek zostanie formalnie nałożony, ale jego koszt realnie poniosą JST.

4. Niedookreślone standardy techniczne

Projekt przewiduje API, publikację schematów XML i JSON, monitoring, wersjonowanie i jakość danych, ale nie określa dostatecznie:

- standardu opisu API,
- zasad wersjonowania,
- sposobu autoryzacji,
- minimalnych wymogów bezpieczeństwa,
- standardów opisu metadanych,
- minimalnych metryk publikowanych statystyk.

To grozi chaosem interpretacyjnym i nierówną praktyką.

5. Zbyt krótkie terminy i zbyt szybkie wejście w życie

Wymóg publikacji „niezwłocznie, najpóźniej w terminie 7 dni” dla zmian metadanych i informacji o API jest dla wielu JST zbyt rygorystyczny. To nie jest tylko czynność redakcyjna - często wymaga analizy zmian, uzgodnień z dostawcą systemu, akceptacji wewnętrznej i czasem działań wdrożeniowych.

Wejście w życie wraz z ustawą, bez realnego etapu przygotowawczego, jest dla gmin wiejskich ryzykowne.

6. Ryzyko quasi-nadzoru bez jasnych reguł

Projekt przewiduje centralną weryfikację jakości informacji i wezwania do ich „niezwłocznego” dostosowania, ale nie określa:

- terminów na reakcję,
- trybu wyjaśnień,
- możliwości zakwestionowania oceny,
- kryteriów jakości w sposób wystarczająco precyzyjny.

To może prowadzić do niejasnego, silnie uznaniowego mechanizmu nadzorczo-korekcyjnego.

PROPONOWANE POPRAWKI ZGWRP

1. Okres przejściowy i wejście w życie - § 14

Proponowane brzmienie:

„Rozporządzenie wchodzi w życie po upływie 12 miesięcy od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem przepisów dotyczących publikacji informacji o planowanych zmianach oraz statystyk użycia API, które wchodzi w życie po upływie 18 miesięcy od dnia ogłoszenia.”

Uzasadnienie:

Projekt zakłada wysoki poziom gotowości organizacyjnej i technicznej podmiotów publicznych, którego wiele gmin wiejskich obecnie nie posiada. Wdrożenie wymaga inwentaryzacji systemów i rejestrów, ustalenia odpowiedzialności, przygotowania procedur, uzgodnień z dostawcami, szkoleń i często prac integracyjnych. Brak realnego okresu wdrożeniowego oznaczałby przerzucenie ryzyka nieprzygotowania systemowego na JST.

2. Wydłużenie terminu publikacji zmian - § 11 ust. 1 i § 12 ust. 1

Proponowane brzmienie:

Zamiast:

„Publikacja następuje niezwłocznie, najpóźniej w terminie 7 dni...”

Proponuje się:

„Publikacja następuje bez zbędnej zwłoki, nie później niż w terminie 30 dni od dnia powstania lub zmiany treści informacji.”

Uzasadnienie:

Termin 7 dni nie uwzględnia rzeczywistego sposobu działania gmin, zwłaszcza wiejskich. Aktualizacja metadanych i informacji o API wymaga często uzgodnień organizacyjnych i technicznych, a niekiedy udziału zewnętrznego dostawcy systemu. Termin powinien odpowiadać rzeczywistej złożoności obowiązku, a nie modelowi właściwemu wyłącznie dla dużych, wysoko z informatyzowanych podmiotów.

3. Minimalne standardy techniczne API - § 2 ust. 1 pkt 2 oraz § 12 ust. 1-5

Proponowane uzupełnienie:

Dodać przepis, że:

„Informacje o API publikuje się według jednolitego standardu określonego przez ministra właściwego do spraw informatyzacji, obejmującego co najmniej format opisu API, zasady wersjonowania, minimalne wymagania dokumentacyjne, sposób opisu autoryzacji oraz zakres publikowanych parametrów technicznych.”

Uzasadnienie:

Bez wspólnego standardu technicznego repozytorium nie zapewni rzeczywistej interoperacyjności, lecz stanie się zbiorem niejednorodnych opisów przygotowywanych według różnych praktyk. Najbardziej obciążą to małe JST, które nie mają własnych kompetencji do samodzielnego budowania takich standardów.

4. Mechanizm korekty błędnych publikacji - § 2 ust. 3

Proponowane brzmienie:

Po § 2 ust. 3 dodać zdanie:

„Sprostowanie oczywistych błędów lub uzupełnienie braków następuje przez publikację nowej wersji informacji wraz z oznaczeniem przyczyny korekty.”

Uzasadnienie:

Zakaz modyfikowania lub usuwania opublikowanych informacji, przy jednoczesnym obowiązku ich jakości i aktualności, wymaga jednoznacznego określenia trybu korekty. Bez tego podmioty będą ponosiły odpowiedzialność za nieprecyzyjny model wersjonowania i sprostowań.

5. Centralne narzędzia referencyjne - § 12 ust. 5 oraz nowy przepis ogólny

Proponowane brzmienie:

„Minister właściwy do spraw informatyzacji zapewnia podmiotom realizującym zadania publiczne wzory, profile informacyjne, dokumentację referencyjną oraz - w miarę możliwości - narzędzia wspierające przygotowanie i publikację metadanych rejestrów publicznych oraz informacji o API.”

Uzasadnienie:

Nie można zakładać, że każda gmina samodzielnie przygotowuje poprawne technicznie opisy, schematy, standardy publikacyjne i mechanizmy integracyjne. Jeżeli celem jest interoperacyjność państwa, to państwo powinno zapewnić narzędzia wdrożeniowe, a nie ograniczać się do nałożenia obowiązku.

6. Doprecyzowanie bezpieczeństwa informacji - uwaga ogólna + nowy przepis

Proponowane brzmienie:

„Publikacja informacji o API i strukturach danych następuje z uwzględnieniem przepisów o ochronie danych osobowych, ochronie informacji niejawnych oraz wymogów bezpieczeństwa systemów informacyjnych. Minister właściwy do spraw informatyzacji określa minimalne wytyczne w zakresie bezpiecznego zakresu publikacji informacji.”

Uzasadnienie:

Projekt nakłada obowiązki publikacyjne, ale nie daje JST wystarczająco jasnych granic, co i w jakim zakresie może być ujawniane. Dla małych gmin, które nie mają rozbudowanego zaplecza bezpieczeństwa, brak takich wytycznych oznacza zwiększone ryzyko błędów i odpowiedzialności.

7. Tryb awaryjny dla JST - § 7 i § 12 ust. 3

Proponowane brzmienie:

Dodać przepis:

„W przypadku awarii systemu teleinformatycznego podmiotu realizującego zadania publiczne, braku dostępu do systemu źródłowego albo braku możliwości terminowej publikacji z przyczyn technicznych

niezależnych od podmiotu, publikacja następuje niezwłocznie po ustaniu przeszkody, wraz z oznaczeniem przyczyny opóźnienia.”

Uzasadnienie:

Projekt przewiduje przerwy i awarie po stronie repozytorium, ale nie tworzy równoważnego mechanizmu ochronnego dla podmiotów zobowiązanych. To niesymetryczne i szczególnie ryzykowne dla małych JST, zależnych od zewnętrznych dostawców i lokalnych ograniczeń technicznych.

8. Terminy i tryb obsługi wniosków o role/uprawnienia - § 10 ust. 2-3

Proponowane brzmienie:

„Przyznanie albo odmowa przyznania dostępu następuje w terminie 14 dni od dnia otrzymania kompletnego wniosku. W przypadku odmowy podmiotowi przysługuje prawo złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy.”

Uzasadnienie:

System opiera się na rolach i uprawnieniach, więc brak terminów ich nadawania może sparaliżować wykonywanie obowiązków. JST nie powinny odpowiadać za niedochowanie terminów publikacyjnych, jeśli nie uzyskały na czas dostępu administracyjnego do repozytorium.

9. Ograniczenie uznaniowości w weryfikacji jakości - § 13 ust. 3

Proponowane brzmienie:

„Wezwanie do dostosowania informacji zawiera wskazanie stwierdzonych braków lub nieprawidłowości, podstawę ich oceny oraz termin na ich usunięcie nie krótszy niż 14 dni, chyba że podmiot wyrazi zgodę na krótszy termin.”

Uzasadnienie:

Projekt daje ministrowi kompetencję do weryfikacji jakości, ale nie daje JST minimalnych gwarancji proceduralnych. To powinno zostać doprecyzowane, inaczej powstanie mechanizm silnie uznaniowy, trudny do wykonania przez małe jednostki.

10. Obowiązek poprzedzenia wdrożenia diagnozą i wsparciem

Proponowana uwaga ogólna do OSR i uzasadnienia:

Wnieść o uzupełnienie OSR o:

- analizę poziomu przygotowania JST, w tym gmin wiejskich,
- szacunek kosztów dostosowania,
- ocenę wpływu na kadry i dostawców systemów,
- plan wsparcia wdrożeniowego,
- ocenę skutków dla JST o niskiej dojrzałości cyfrowej.

Uzasadnienie:

Bez takiej diagnozy regulacja będzie oparta na założeniu, a nie na rzeczywistym stanie administracji lokalnej. To szczególnie niebezpieczne przy obowiązkach o charakterze trwałym, technicznym i powiązanych z bezpieczeństwem informacji.