



Poznań, dnia 9 września 2026 r.

Uwagi

Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej

do projektu rozporządzenia Rady Ministrów

w sprawie

szczegółowych sposobów realizacji obowiązków w zakresie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych, minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych używanych do realizacji zadań publicznych i wymiany danych z podmiotami publicznymi (RD313)

W nawiązaniu do projektu rozporządzenia RD313 przekazujemy propozycję **wyselekcjonowanych poprawek legislacyjnych**, przygotowanych z perspektywy jednostek samorządu terytorialnego (JST), ze szczególnym uwzględnieniem gmin wiejskich i miejsko-wiejskich.

Przedstawione propozycje mają na celu **nie osłabienie kierunku zmian**, lecz urealnienie sposobu ich wdrożenia. Zasadnicza uwaga strony samorządowej dotyczy tego, że projekt w obecnym brzmieniu nakłada na wszystkie JST bardzo szerokie obowiązki organizacyjne, techniczne i dokumentacyjne, bez dostatecznego wykazania, że podmioty te posiadają realne warunki kadrowe, finansowe i systemowe do ich wykonania w zakładanym czasie.

Z tego względu proponowane poprawki koncentrują się przede wszystkim na:

- **doprecyzowaniu zakresu obowiązków**, tak aby obejmowały wyłącznie przypadki rzeczywiście istotne z punktu widzenia interoperacyjności,
- **ograniczeniu nadmiernie szerokich lub nieostrych sformułowań**, takich jak "w czasie rzeczywistym" czy "pierwsza istotna zmiana",
- **zawężeniu obowiązku stosowania API** do systemów faktycznie wymieniających dane albo udostępniających je na zewnątrz,
- **usunięciu niespójności w wymaganiach dotyczących API**, w szczególności w załączniku nr 5,
- **dostosowaniu wymagań do realiów funkcjonowania JST**, w tym do zależności od zewnętrznych dostawców systemów teleinformatycznych.

W naszej ocenie szczególnie istotne są uwagi dotyczące **§ 8, § 12, § 18, § 19 oraz załącznika nr 5**, ponieważ to one w największym stopniu wpływają na skalę obowiązków, koszty wdrożenia i praktyczną wykonalność projektowanej regulacji po stronie samorządów.

Załączony materiał ma charakter roboczego, ale już uporządkowanego pakietu propozycji, który może stanowić podstawę dalszej dyskusji na forum Zespołu.

Przewodniczący Zarządu
Związku Gmin Wiejskich
Rzeczypospolitej Polskiej

Stanisław Jastrzębski

Tabela proponowanych poprawek i uwag

Tabela rozróżnia poprawki legislacyjne, uwagi do OSR oraz postulaty wdrożeniowe. Ostatnie dwie kategorie nie są propozycjami przepisów rozporządzenia.

Lp	Przepis	Rodzaj uwagi	Proponowana zmiana	Uzasadnienie
1	§ 3 ust. 6	Poprawka legislacyjna	Ograniczyć obowiązek dokumentowania w BPMN do procesów wpływających na współdziałanie podmiotów lub wymianę danych, przy ich utworzeniu albo zmianie: „6. Procesy, o których mowa w ust. 3 pkt 2, których przebieg wpływa na współdziałanie podmiotów realizujących zadania publiczne lub na wymianę danych między systemami teleinformatycznymi, dokumentuje się zgodnie ze standardem BPMN określonym w normie ISO/IEC 19510, przy ich utworzeniu albo zmianie mającej wpływ na to współdziałanie lub wymianę danych.”	Proponowana zmiana ogranicza obowiązek dokumentowania w standardzie BPMN do procesów istotnych z punktu widzenia interoperacyjności. Jednocześnie precyzuje moment powstania obowiązku: utworzenie procesu albo jego zmiana wpływająca na współdziałanie podmiotów lub wymianę danych. Pozwala to wyłączyć zmiany organizacyjne i techniczne, które nie mają znaczenia dla interoperacyjności.
2	§ 4	Poprawka porządkująca	Dodać odesłanie wskazujące, że oceny nie przeprowadza się w przypadkach określonych w art. 12n ust. 4 ustawy.	Wyłączenie wynika już z ustawy; poprawka służy wyłącznie ograniczeniu ryzyka błędnej praktyki.
3	§ 8 ust. 1	Poprawka legislacyjna – kluczowa	Powiązzać zakres rozliczalności operacji z celem rejestrowania, przepisami odrębnymi i analizą ryzyka: “Podmiot prowadzący rejestr publiczny przy użyciu systemu teleinformatycznego zapewnia rozliczalność operacji na danych tego rejestru w zakresie niezbędnym do ustalenia osoby fizycznej lub procesu, które dokonały operacji, rodzaju i czasu jej dokonania, z uwzględnieniem przepisów odrębnych oraz wyników analizy ryzyka”	Obecne sformułowanie „wszystkich operacji na danych” może obejmować również masowe, automatyczne operacje techniczne, których rejestrowanie nie jest niezbędne do zapewnienia rozliczalności. Proponowane brzmienie zachowuje obowiązek identyfikacji podmiotu albo procesu, rodzaju operacji i czasu jej wykonania, a jednocześnie umożliwia dostosowanie zakresu rejestrowania do przepisów szczególnych i rzeczywistego ryzyka związanego z danym rejestrem
4	§ 8 ust. 3	Poprawka legislacyjna – kluczowa	Zastąpić „w czasie rzeczywistym” określeniem mierzalnym, np. „bez zbędnej zwłoki, z częstotliwością adekwatną do sposobu aktualizacji rejestru”.	Projekt nie definiuje czasu rzeczywistego ani dopuszczalnego opóźnienia.
5	§ 11 ust. 9	Poprawka legislacyjna	9. Plany, o których mowa w ust. 4, mogą obejmować więcej niż jedną elektroniczną usługę publiczną albo więcej niż jeden podmiot realizujący zadania publiczne, jeżeli usługi te są świadczone z wykorzystaniem wspólnej infrastruktury teleinformatycznej lub	Proponowany przepis jednoznacznie dopuszcza opracowanie wspólnego planu dla usług lub jednostek korzystających z tej samej infrastruktury, przy zachowaniu indywidualnego określenia

Lp	Przepis	Rodzaj uwagi	Proponowana zmiana	Uzasadnienie
			wspólnego systemu teleinformatycznego. W planach określa się odrębnie dla każdej usługi i każdego podmiotu zakres odpowiedzialności, maksymalny tolerowany czas przerwy w świadczeniu usługi (RTO) oraz maksymalny dopuszczalny okres utraty danych (RPO).	odpowiedzialności oraz parametrów RTO i RPO. Ograniczy to powielanie dokumentacji przez urząd gminy i jego jednostki organizacyjne, bez obniżenia wymaganego poziomu ciągłości działania.
6	§ 12 ust. 1	Poprawka legislacyjna – kluczowa	„1. System teleinformatyczny używany do realizacji zadań publicznych, przeznaczony do wymiany danych z innymi systemami teleinformatycznymi lub do udostępniania danych odbiorcom zewnętrznym, wyposaża się w interfejs programistyczny aplikacji zgodny ze specyfikacją określoną w załączniku nr 5 do rozporządzenia, w zakresie niezbędnym do realizacji tej wymiany lub udostępniania danych.”	Obecne brzmienie obejmuje obowiązkiem wyposażenia w API każdy system używany do realizacji zadań publicznych, również system niewymieniający danych z innymi systemami i nieudostępniający danych odbiorcom zewnętrznym. Proponowana zmiana wiąże obowiązek z funkcją API, zachowując pełne wymagania załącznika nr 5 w odniesieniu do systemów rzeczywiście wykorzystywanych do wymiany lub zewnętrznego udostępniania danych.
7	§ 12 i załącznik nr 5	Poprawka legislacyjna – kluczowa	w § 12 ust. 1a–1c w następującym brzmieniu: „1a. Ze względu na sposób udostępniania i krąg użytkowników wyróżnia się: API publiczne – udostępniane nieoznaczonemu kręgowi użytkowników; API partnerskie – udostępniane oznaczonym podmiotom zewnętrznym na podstawie przepisów prawa, porozumienia lub umowy; API wewnętrzne – wykorzystywane wyłącznie do wymiany danych pomiędzy systemami teleinformatycznymi tego samego podmiotu albo podmiotów korzystających ze wspólnej infrastruktury teleinformatycznej. 1b. Wymagania określone w załączniku nr 5 dotyczące dostępu użytkowników niewierzytelnych, publicznego udostępniania dokumentacji oraz interaktywnych narzędzi umożliwiających wykonywanie zapytań stosuje się wyłącznie do API publicznego. 1c. Dostęp do API partnerskiego i API wewnętrznego może zostać ograniczony do uwierzytelnionych i upoważnionych użytkowników. Dokumentację takiego API udostępnia się wyłącznie podmiotom uprawnionym do korzystania z niego. Zakres monitorowania i rejestrowania	Projekt stosuje jednakowe wymagania do API publicznych oraz interfejsów wykorzystywanych wyłącznie przez oznaczone podmioty albo wewnątrz jednej infrastruktury. Proponowana zmiana pozwala ograniczyć dostęp do API partnerskich i wewnętrznych do użytkowników uwierzytelnionych, bez wyłączenia obowiązków dotyczących bezpieczeństwa, dokumentowania i monitorowania.

Lp	Przepis	Rodzaj uwagi	Proponowana zmiana	Uzasadnienie
			korzystania z API określa się z uwzględnieniem rodzaju przetwarzanych danych, kręgu użytkowników oraz wyników analizy ryzyka.” Jednocześnie w załączniku nr 5 należałoby dodać na początku zastrzeżenie: „Wymagania określone w załączniku stosuje się z uwzględnieniem rodzaju API, o którym mowa w § 12 ust. 1a rozporządzenia. Wymagania wyraźnie odnoszące się do publicznego lub anonimowego dostępu stosuje się wyłącznie do API publicznego.”	
8	Załącznik nr 5 pkt 1 ppkt 10 lit. c	Poprawka legislacyjna – kluczowa	Zastąpić zakaz zamknięcia API dla użytkowników nieuwierzytelnionych zasadą, że dostęp anonimowy zapewnia się wyłącznie do danych przeznaczonych do powszechnego udostępniania.	Przepis jest niespójny z wymaganiem uwierzytelniania w przypadku danych o ograniczonym dostępie.
9	Załącznik nr 5	Poprawka legislacyjna	nadać załącznikowi nr 5 pkt 1 ppkt 10 lit. c następujące brzmienie: „c) dostęp do API bez uwierzytelnienia zapewnia się wyłącznie w zakresie danych przeznaczonych, na podstawie przepisów prawa, do powszechnego udostępniania; w pozostałym zakresie dostęp do API wymaga uwierzytelnienia i autoryzacji użytkownika odpowiednio do posiadanych przez niego uprawnień,”.	Obecny zakaz zamknięcia API dla użytkowników nieuwierzytelnionych jest niespójny z lit. a i b, które przewidują obowiązek uwierzytelniania w przypadku danych podlegających ograniczeniom dostępu. Proponowane brzmienie jednoznacznie ogranicza dostęp anonimowy do danych przeznaczonych do powszechnego udostępniania, a w pozostałym zakresie uzależnia dostęp od uwierzytelnienia, autoryzacji i zakresu uprawnień użytkownika.
10	§ 14 ust. 3	Poprawka legislacyjna	nadać § 14 ust. 3 następujące brzmienie: „3. Dokumenty wytworzone przez podmiot realizujący zadania publiczne, przeznaczone do publikacji, udostępnienia albo przekazania odbiorcom zewnętrznym w związku z realizacją zadania publicznego, sporządza się w sposób zapewniający ich dostępność zgodnie z przepisami o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych.” Można również dodać ust. 3a: „3a. Przepisu ust. 3 nie stosuje się do dokumentów roboczych, projektów dokumentów ani materiałów przeznaczonych wyłącznie do użytku wewnętrznego, chyba że podlegają one	Zwrot „dokumenty przygotowane” nie określa, czy wymagania obejmują także projekty, notatki robocze i inne materiały wykorzystywane wyłącznie wewnętrznie. Proponowana zmiana wiąże obowiązek zapewnienia dostępności z przeznaczeniem dokumentu do publikacji, udostępnienia albo przekazania odbiorcy zewnętrznemu w związku z realizacją zadania publicznego.

Lp	Przepis	Rodzaj uwagi	Proponowana zmiana	Uzasadnienie
			publikacji, udostępnieniu albo przekazaniu odbiorcy zewnętrznemu.”	
11	§ 18 i § 19	Poprawka legislacyjna – kluczowa	Zdefiniować „pierwszą istotną zmianę” przez odwołanie do zmiany funkcjonalności wykorzystywanych do realizacji zadań publicznych, z uwzględnieniem art. 14 ust. 4 i 5 ustawy nowelizującej: „§ 18. Rejestr publiczny funkcjonujący w dniu wejścia w życie rozporządzenia dostosowuje się do wymagań określonych w rozdziale 3 w dniu pierwszej, przypadającej po wejściu w życie rozporządzenia, zmiany funkcjonalności systemu teleinformatycznego wykorzystywanego do prowadzenia tego rejestru, mającej wpływ na sposób prowadzenia rejestru, przetwarzania danych lub zapewniania dostępu do rejestru, jednak nie później niż w terminie 2 lat od dnia wejścia w życie rozporządzenia.” „§ 19. System teleinformatyczny używany do realizacji zadań publicznych, funkcjonujący w dniu wejścia w życie rozporządzenia, dostosowuje się do wymagań określonych w rozdziale 4 w dniu pierwszej, przypadającej po wejściu w życie rozporządzenia, zmiany jego funkcjonalności wykorzystywanej do realizacji zadań publicznych. Za taką zmianę nie uważa się konserwacji oprogramowania, aktualizacji w zakresie bezpieczeństwa ani aktualizacji technicznej. Dostosowania dokonuje się jednak nie później niż w terminie 2 lat od dnia wejścia w życie rozporządzenia, z zastrzeżeniem terminów wynikających z art. 14 ustawy z dnia 25 lipca 2025 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw.”	Projekt nie definiuje pojęcia „pierwszej istotnej zmiany”, przez co nie wiadomo, czy obejmuje ono m.in. zmianę konfiguracji, aktualizację techniczną, wymianę pojedynczego modułu albo zmianę funkcji systemu. Proponowane brzmienie wykorzystuje kryterium zmiany funkcjonalności przyjęte w art. 14 ust. 4 i 5 ustawy nowelizującej, a w odniesieniu do systemów wyłącza konserwację, aktualizacje bezpieczeństwa i aktualizacje techniczne zgodnie z art. 14 ust. 4 tej ustawy.
12	§ 18 i § 19	Poprawka legislacyjna – kluczowa	Dodać zastrzeżenie, że terminy rozporządzenia nie naruszają terminów ustawowych w odniesieniu do zadań wymienionych w art. 14 ust. 1–3 ustawy nowelizującej: Najbardziej czytelne będzie dodanie po § 19 odrębnego § 19a: „§ 19a. Przepisy § 18 i § 19 stosuje się z uwzględnieniem terminów określonych w art. 14 ust. 1–3 ustawy z dnia 25 lipca 2025 r. o zmianie ustawy o	Art. 14 ust. 1–3 ustawy nowelizującej przewiduje zróżnicowane terminy realizacji ściśle wymienionych obowiązków: 50 miesięcy dla administracji rządowej, 72 miesiące dla JST i wskazanych samorządowych jednostek organizacyjnych oraz 48 miesięcy dla pozostałych podmiotów. Terminy te nie dotyczą wszystkich

Lp	Przepis	Rodzaj uwagi	Proponowana zmiana	Uzasadnienie
.			informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw. W odniesieniu do zadań, o których mowa w art. 12k ust. 4 i 5, art. 12l, art. 13 ust. 5 oraz art. 14 ust. 1a ustawy o informatyzacji, podmioty wskazane w art. 14 ust. 1–3 ustawy zmieniającej realizują te zadania w terminach określonych w tych przepisach, z uwzględnieniem art. 14 ust. 4 i 5 tej ustawy.”	wymagań KRI. Proponowany przepis ogranicza zastrzeżenie wyłącznie do zadań wskazanych w ustawie i zapobiega kolizji z ogólnym dwuletnim terminem określonym w § 18 i § 19.
13	OSR	Uwaga do OSR – kluczowa	Przedstawić koszty oddzielnie dla gmin wiejskich, miejsko-wiejskich, miejskich, powiatów i województw oraz koszt na mieszkańca i w relacji do dochodów JST.	Obecna OSR nie pozwala ocenić zróżnicowanego wpływu regulacji na poszczególne kategorie JST.
14	OSR	Uwaga do OSR – kluczowa	Wyjaśnić adekwatność zastosowania do JST median kosztów wyprowadzonych z danych SIST przekazanych przez centralne jednostki administracji oraz ujawnić przyjętą średnią liczbę systemów dla kategorii podmiotów.	Bez tych danych kalkulacja 225,86 mln zł nie jest możliwa do zweryfikowania przez stronę samorządową.
15	Działania wdrożeniowe	Postulat pozalegisłacyjny	Przygotować bezpłatne walidatory, wzory dokumentacji, modelowe klauzule umowne oraz instrument finansowego wsparcia dostosowania JST.	OSR wskazuje finansowanie kosztów z budżetów JST, lecz nie przedstawia odrębnego instrumentu wsparcia.