

Rozdział I. Pojęcie i jawność rejestrów publicznych – uwagi wprowadzające

Agnieszka Gryszczyńska

§ 1. Uwagi ogólne

Istotnym elementem zasobów informacyjnych państwa i publicznej infrastruktury informacyjnej są rejestry publiczne. Są one niezbędne dla skutecznej realizacji zadań publicznych oraz zapewnienia sprawnego działania w sferze wewnętrznej administracji publicznej. Powinny zapewniać bezpieczeństwo i pewność obrotu prawnego, przy jednoczesnej gwarancji swobody aktywności społecznej i gospodarczej jednostek oraz jawności określonych stanów i stosunków prawnych. Z uwagi na swą rolę, ich tworzenie i prowadzenie stanowi zarówno istotne, a nie do końca zbadane zagadnienie prawne, jak i problem techniczno-organizacyjny.

Tradycje prowadzenia rejestracji podmiotów, rzeczy i faktów sięgają starożytności i towarzyszą rozwojowi państwowości¹. Rejestry publiczne pełniły w przeszłości różnorodne funkcje i były zwykle związane z bieżącym ustrojem społeczno-gospodarczym i politycznym państwa. W Polsce istotny wzrost liczby prowadzonych rejestrów nastąpił w XX w. Cechowała je mnogość podstaw prawnych, rozproszenie i „silosowość” będąca wynikiem budowy zasobu na potrzeby konkretnych resortów, urzędów czy jednostek organizacyjnych. Wśród problemów związanych z prowadzeniem rejestrów wskazywano autonomizację na szczeblu centralnym (infrastrukturalne rejestry i systemy użyt-

¹ Dla przykładu kataster wywodzi się od prowadzonego przez cesarzy rzymskich Cezara, a następnie Oktawiana Augusta rejestru o nazwie *Capitum Registrum*. Mapy katastralne, będące podstawą wymiaru podatku znane były już cywilizacjom Mezopotamii, Asyrii, Babilonu i Egiptu, zaś najstarsza znana dokumentacja katastralna – Tablice z Telloch, liczą ponad 6000 lat, więcej: A. Hopfer, W. Wilkowski, *Kataster nieruchomości w Polsce*, s. 6; M. Witecki, *Kataster dawniej*, s. 20–22.

kowe były autonomiczne prawnie, organizacyjnie, funkcjonalnie i informacyjnie), dezintegrację (każdy infrastrukturalny system tworzył własne środowisko informacyjne i informatyczne), izolacjonizm czy redundancję (rozumianą jako wielokrotne pierwotne ujmowanie danych)². W efekcie jednocześnie prowadzonych było wiele zbiorów powielających dane gromadzone w innych rejestrach, o wątpliwej użyteczności z uwagi na nieaktualność danych w nich zawartych i nieodpowiadających potrzebom związanym z realizacją zadań publicznych. Powodowało to dodatkowe obowiązki i koszty zarówno po stronie podmiotów publicznych (związane z prowadzeniem i aktualizowaniem zasobu), jak i podmiotów podlegających wpisowi (związane ze zgłaszaniem organowi rejestrowemu określonych okoliczności czy pobieraniem odpisów i zaświadczeń wymaganych przepisami prawa).

Rozpowszechnienie technologii informacyjno-komunikacyjnych i wdrażanie e-administracji sprawiło, że istotne stały się powiązania pomiędzy zasobami, wzajemna wymiana i weryfikacja spójności danych czy normy i reguły referencyjności i interoperacyjności, a także dobór odpowiednich rozwiązań organizacyjno-technicznych. Informatyzacja oddziałuje również na sposób dostępu do danych zarówno dla podmiotów publicznych, jak również dla obywateli i przedsiębiorców.

W celu przezwyciężenia zidentyfikowanych dysfunkcji i zbudowania odpowiadających potrzebom interesariuszy zasobów rejestrowych na początku XXI w. podjęto próby zdefiniowania pojęcia rejestru publicznego, inwentaryzacji i klasyfikacji istniejących rejestrów oraz badania nad ich funkcjami, modelem informacyjnym, a także prace nad ich informatyzacją³. Tomasz Stawecki badając funkcje rejestrów w 2005 r. zidentyfikował 279 rejestrów publicznych spełniających kryteria sformułowanej przez niego definicji⁴. W świetle późniejszych analiz opartych na definicji rejestru publicznego określonej w usta-

² J. Oleński, Rejestr publiczny, ordo.info.pl/j11/images/Pliki/prezentacja%20j.%20oleński%6009.ppt.

³ Por. m.in. T. Stawecki, Rejestry publiczne; J. Oleński, Infrastruktura informacyjna; tenże, Bazy rejestry referencyjne; tenże, Nowoczesna infrastruktura informacyjna; B. Szafrąński, R. Weydmann, L. Żurek, Wybrane aspekty rejestrów publicznych – ocena stanu, zagrożenia, kierunki działań, w: J. Oleński, G. Bliźniuk, J.S. Nowak (red.), Informatyka i administracja; B. Szafrąński, R. Weydmann, L. Żurek, Model informacyjny rejestrów państwowych; G. Szpor, K. Wojsyk, D. Batorski, K. Schmidt, D. Chromicka, A. Piskorz-Ryń, G. Sibiga, Diagnoza barier technologiczno-prawnych, s. 137–162; K. Nyczaj, J. Ruszkowski, Definicje, klasyfikacje, s. 20–38; G. Szpor, C. Martysz, K. Wojsyk, Ustawa o informatyzacji, 2015; A. Grysczyńska, Nowa Księga Wieczysta; G. Szpor, Problemy informatyzacji rejestrów sądowych.

⁴ T. Stawecki, Rejestry publiczne, s. 413–439.

wie o informatyzacji stwierdzić można, że w Polsce prowadzonych jest zdecydowanie więcej zbiorów, które można zaliczyć do rejestrów publicznych⁵, choć brak jest aktualnych i kompleksowych badań w tym zakresie. W latach 2006–2010 istniał nawet swoisty „metarejestr” czy „rejestr rejestrów” w postaci Krajowej Ewidencji Systemów Teleinformatycznych i Rejestrów Publicznych utworzony na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy z 17.2.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne⁶, w której gromadzono zbiorczy wykaz systemów teleinformatycznych używanych do realizacji zadań publicznych przez podmiot publiczny oraz wykaz rejestrów publicznych wraz z informacjami dotyczącymi tychże. Ewidencja miała w założeniu stanowić zaczątek systemu metainformacji i podstawę redukcji liczby rejestrów publicznych oraz prowadzić ku ograniczaniu redundancji danych w nich zawartych. Jak jednak wykazała kontrola Najwyższej Izby Kontroli Krajowa Ewidencja była prowadzona w sposób niegwarantujący kompletności i rzetelności przechowywanych w niej danych (do ewidencji nie zostały zgłoszone rejestr PESEL oraz systemy używane w Ministerstwie Gospodarki). Nie prowadzono również analizy wywiązywania się zobowiązanych podmiotów z obowiązku zgłaszania rejestrów publicznych i systemów teleinformatycznych do Krajowej Ewidencji⁷. W takim stanie rzeczy uznano jej dalsze prowadzenie za bezużyteczne i kreujące dodatkowe – nieuzasadnione celem – obowiązki w stosunku do organów zobowiązanych⁸.

⁵ M. Kiedrowicz wskazuje, że na podstawie przepisów prawnych prowadzonych jest od 600 do 3000 rejestrów i ewidencji, M. Kiedrowicz, Dostęp do publicznych zasobów danych – Big data czy Big brother, w: G. Szpor (red.), Internet. Publiczne bazy danych, s. 30; J. Dygaszewicz wskazuje, że w bazie wiedzy prowadzonej przez GUS zgromadzono obecnie szczegółowe opisy 587 rejestrów (J. Dygaszewicz, rozdział V). Por. również Systemy informacyjne administracji publicznej. Źródła danych dla badań statystyki publicznej, Warszawa 2013, http://bip.stat.gov.pl/gfx/bip/userfiles/_public/bip/psp/bip_systemy_informacyjne_administracji_publicznej_2013.doc oraz Wykaz rejestrów obecnie zgromadzonych w Krajowej Ewidencji, dostęp: 18.8.2008 r., <http://www2.m-swia.gov.pl/download.php?s=4&id=1324>.

⁶ T.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 1114 ze zm. Ewidencja została uruchomiona 26.5.2006 r., z miesięcznym opóźnieniem w stosunku do terminu wejścia w życie przepisów art. 19 i 20 InformatyzacjaU. Przepisy regulujące jej prowadzenie uchylono z dniem 17.6.2010 r., w wyniku wejścia w życie ustawy z 12.2.2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 40 poz. 230).

⁷ Informacja o wynikach kontroli realizacji projektów dotyczących elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (e-PUAP) i Sieci Teleinformatycznej Administracji Publicznej (STAP), Nr ewid. 21/2009/P08045/KGP, KGP/41012/08, kwiecień 2009 r., s. 46–47, <https://www.nik.gov.pl/kontrola/wyniki-kontroli-nik/kontrola,4342.html>.

⁸ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, ustawy – Kodeks postępowania administracyj-

Mnogość rejestrów, aktów prawnych, na podstawie których są prowadzone, różnorodność celów rejestrów, funkcji przez nie pełnionych, gromadzonych danych i zasad dostępu do nich, a także odmienny stopień ich informatyzacji utrudnia badania nad instytucją. Istniejące rejestry można klasyfikować na podstawie rodzajów wpisów, funkcji czy stopnia dostępności danych rejestrowych. Można, mając na uwadze podmioty prowadzące rejestr, wyróżnić rejestry sądowe (KRS, księgi wieczyste) i rejestry administracyjne (np. PESEL, REGON). Obok rejestrów rzeczowych (przedmiotowych), do których należą księgi wieczyste, ewidencja gruntów i budynków czy rejestr zastawów istnieją również rejestry osobowe (podmiotowe), których zadaniem jest dokumentowanie istnienia określonych podmiotów uczestniczących w obrocie – np. KRS, ewidencja partii politycznych czy rejestr wyborców⁹. Rejestry dzielić można również na rejestry identyfikacyjne (zawierające informacje o indywidualnych cechach obiektów pozwalające na ustalenie ich tożsamości) oraz klasyfikacyjne (zawierające informacje o kryteriach podziału obiektów na podgrupy)¹⁰, a także na rejestry pierwotne (zawierające informacje pochodzące bezpośrednio od zarejestrowanych obiektów) i wtórne (zawierające informacje pochodzące z rejestru pierwotnego oraz informacje dodatkowe pochodzące z innych rejestrów lub bezpośrednio od zarejestrowanych obiektów). Rejestrem pochodnym będzie natomiast taki rejestr wtórny, który obejmuje ograniczony podmiotowo lub przedmiotowo zakres informacji, pochodzący wyłącznie z danego rejestru pierwotnego i nieuzupełniony na podstawie innych źródeł¹¹. Ponadto wyróżnia się rejestry referencyjne – to jest rejestry gromadzące informacje pierwotne – pochodzące od podmiotu danych. Zakres referencyjności rejestru jest ograniczony do wyspecyfikowanych atrybutów – identyfikatorów, cech klasyfikacyjnych czy danych wspólnych dla wielu ewi-

nego, ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw, Druk sejmowy Nr 2110 z 18.6.2009 r., <http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruk/2110>.

⁹ Niektórzy obok rejestrów podmiotowych i przedmiotowych wyróżniają dodatkowo rejestry faktograficzne, w których rejestrowane są określone rodzaje faktów (transakcje, zezwolenia, decyzje, wypadki czy korzyści), por. *J. Oleński*, Rejestry administracyjne.

¹⁰ Model informacyjny rejestrów państwowych i wymagania w zakresie systemu komputerowego wspomagania zarządzania rejestrami, Ministerstwo Nauki i Informatyzacji Departament Systemów Informatycznych Administracji Publicznej, Warszawa 2003, <http://kbn.icm.edu.pl/opracowanie-koncowe-rejestry.pdf>.

¹¹ *K. Nyczaj, J. Ruzkowski*, Definicje, klasyfikacje, s. 25.

dencji i systemów, wobec czego tylko niektórym danym z rejestru przyznana zostanie cecha referencyjności¹².

W monografii „Rejestry publiczne. Jawność i interoperacyjność” akcent położono na dwa zagadnienia związane z prowadzeniem rejestrów publicznych – dostęp do danych zgromadzonych w rejestrze (jawność formalną) oraz interoperacyjność rejestrów publicznych. Wybór problemów i próby badawczej podyktowany był koniecznością uwzględnienia aktualnych problemów prowadzenia rejestrów wynikających z cyfryzacji zasobów informacyjnych i stosowania środków komunikacji elektronicznej. Technologie informacyjne umożliwiły zarówno przedsiębiorcom, jak i organom publicznym przetwarzanie danych dla swoich potrzeb na niespotykaną dotąd skalę. Skłania to do weryfikacji przepływu i wymiany danych między różnymi rejestrami, spełniania przez rejestry i obsługujące je systemy teleinformatyczne minimalnych wymagań oraz zapewnienia interoperacyjności zgodnie z Krajowymi Ramami Interoperacyjności¹³. Rozwój technicznej interoperacyjności rejestrów publicznych oraz wiążące się z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej znoszenie barier technicznych i organizacyjnych udostępniania danych może korzystnie wpłynąć na realizację zadań publicznych, rozwój usług nowoczesnej e-administracji, spójność i poprawność danych oraz obniżenie kosztów utrzymywania rejestrów¹⁴. Z informatyzacją, integracją i elektronicznym udostępnianiem danych rejestrowych wiążą się również zagrożenia związane z nowymi możliwościami agregacji i analizy danych. W monografii podjęto próbę odpowiedzi na sformułowane przez G. Szpor w Koncepcji badań jawności i jej ograniczeń¹⁵ pytania: czy wszystkie podlegające gromadzeniu w rejestrach publicznych dane są niezbędne w demokratycznym państwie prawnym¹⁶? Czy dane z rejestrów publicznych, nie są wykorzystywane zbyt szeroko przez pod-

¹² J. Oleński, Bazyne rejestry referencyjne, tenże, Nowoczesna infrastruktura informacyjna, s. 24–25.

¹³ Więcej: B. Szafranski – rozdział III, B. Fischer – rozdział IV, K. Świtała – rozdział VI, K. Mączewski – rozdział X, S. Kotecka – rozdział XVI, K. Góźdz – rozdział XVIII, K. Czaplicki – rozdział XIX.

¹⁴ Por. uchwała Nr 1/2014 Rady Ministrów z 8.1.2014 r. w sprawie przyjęcia programu rozwoju „Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa”, RM-111-241-13, https://mac.gov.pl/files/pzip-uchwala_rm.pdf, Kierunki Działań Strategicznych Ministra Cyfryzacji w obszarze informatyzacji usług publicznych, <https://mc.gov.pl/aktualnosci/kierunki-dzialan-strategicznch-ministra-cyfryzacji-w-obszarze-informatyzacji-uslug-0>.

¹⁵ www.mrj.uksw.edu.pl.

¹⁶ Więcej: J. Dygaszewicz – rozdział V, K. Czaplicki – rozdział XIX, M. Świerczyński – rozdział XX; K. Wojsyk – rozdział XXI, M. Kiedrowicz – rozdział XXIV.

mioty publiczne w innym celu niż zostały zebrane¹⁷? Czy wszystkie dane podlegające wpisowi powinny podlegać udostępnieniu¹⁸? Jak określić krąg podmiotów uprawnionych do dostępu do danych z poszczególnych rejestrów¹⁹? W jaki sposób udostępnić dane – w tym elektronicznie, aby wyważyć zarówno interesy podmiotów korzystających z rejestru, jak i podlegających wpisowi²⁰? Czy dane osobowe z publicznego rejestru mogą być bez zgody osoby, której dotyczą wykorzystane w celach komercyjnych lub niekomercyjnych innych niż pierwotny publiczny cel, dla którego informacja została wytworzona²¹? Jakie są zagrożenia dla elektronicznych rejestrów publicznych i w jaki sposób im przeciwdziałać²²?

Analizę dostępu do danych rejestrowych i interoperacyjności rejestrów publicznych otwierają opracowania odnoszące się do kluczowych pojęć – rejestru publicznego, jawności formalnej (A. Gryszczyńska, M. Badowski) i interoperacyjności oraz normalizacji (B. Szafrąński, B. Fischer, J. Dygaszewicz). Kolejne rozdziały poświęcono problemom bezpieczeństwa e-rejestrów (K. Światała, K. Wojsyk, P. Durbajło), ponownego wykorzystywania i ochrony danych w nich zawartych (A. Piskorz-Ryń, P. Drobek), zadań publicznych związanych z prowadzeniem rejestrów i podziału kompetencji w tym zakresie – zwłaszcza jeśli chodzi o wsparcie techniczne oraz zagwarantowanie bezpieczeństwa zasobów (K. Mączewski). Badania dotyczące jawności i interoperacyjności objęły również wybrane rejestry, przy czym z uwagi na liczbę i różnorodność rejestrów konieczne było zawężenie analizowanej próby. Wśród wytypowanych do badań rejestrów znalazły się zarówno rejestry sądowe (księgi wieczyste, rejestr zastawów, ewidencja partii politycznych, rejestr dzienników i czasopism), jak i administracyjne (m.in. rejestry tworzące system rejestrów państwowych, rejestry farmaceutyczne, rejestr podmiotów wykonujących działalność leczni-

¹⁷ Więcej: A. Gryszczyńska – rozdział XI, M. Kiedrowicz – rozdział XXIV.

¹⁸ Więcej: A. Gryszczyńska – rozdział I, XI i XV, P. Durbajło – rozdział VII, B. Fischer, rozdział XIV, K. Wojsyk – rozdział VIII i XXI, K. Czaplicki – rozdział XIX, A. Zubrycka – rozdział XXIII, w aspekcie prawnoporównawczym – A. Wudarski – rozdział XXII, M. Badowski – rozdział II i XVII.

¹⁹ Więcej: A. Gryszczyńska – rozdział I i XI, A. Zubrycka – rozdział XXIII, K. Wojsyk – rozdział VIII i XXI, K. Czaplicki – rozdział XIX, w aspekcie prawnoporównawczym – A. Wudarski – rozdział XII, M. Badowski – rozdział II i XVII.

²⁰ Więcej: A. Gryszczyńska – rozdział XI, A. Piskorz-Ryń, P. Drobek – rozdział IX.

²¹ Więcej: A. Piskorz-Ryń, P. Drobek – rozdział IX.

²² Więcej: B. Szafrąński – rozdział III, J. Dygaszewicz – rozdział V, K. Światała, – rozdział VI, P. Durbajło – rozdział VII, K. Wojsyk – rozdział VIII i XXI, K. Mączewski – rozdział X, K. Czaplicki – rozdział XIX, A. Piskorz-Ryń, P. Drobek – rozdział IX.

czą); z informatyzowane (m.in. księgi wieczyste, PESEL, rejestr dowodów osobistych), jak i prowadzone w postaci papierowej (ewidencja partii politycznej, rejestr zabytków); prowadzone centralnie przez jeden podmiot (ewidencja partii politycznych, rejestr zbiorów danych osobowych, rejestr administratorów bezpieczeństwa informacji), jak i w strukturze rozproszonej (księgi wieczyste, rejestr zabytków); o różnym stopniu dostępności danych (udostępnionych w Internecie, do których wgląd przysługuje każdemu – księgi wieczyste, jak i tych, do których dostęp podlega ograniczeniom – Krajowy Rejestr Karny).

Badania dotyczące jawności i interoperacyjności rejestrów publicznych uzupełniają badania dotyczące dostępu do informacji publicznej i wykorzystywania publicznych zasobów informacyjnych opublikowane w tomie 5 „Dostęp i wykorzystywanie” serii monografii naukowych „Jawność i jej ograniczenia”²³, a także dotyczące publicznych baz danych, opublikowane w monografii „Internet. Publiczne bazy danych i Big data”²⁴. W pracy nad monografią opierano się również na wynikach wcześniejszych badań odnoszących się do zasobów rejestrowych podejmowanych w ramach projektu MRJ²⁵.

§ 2. Pojęcie rejestru publicznego

Termin „rejestr” rozumiany jest potocznie jako spis – najczęściej alfabetyczny, wykaz lub lista, katalog, zestawienie, indeks, ewidencja²⁶ czy też jako „spis ludzi przedmiotów lub spraw sporządzany według pewnej reguły najczęściej w porządku alfabetycznym: także karta, książka zeszyt lub inny nośnik informacji zawierający taki spis”²⁷. Etymologicznie słowa „rejestr”, „zarejestrowanie” (łac. *regesta*, *regestorum*) wiąże się z czynnością przeniesienia rzeczy (*re* i *gerere*). W tradycyjnej terminologii prawnej zarejestrowanie wyraża formalność wciągnięcia wiadomości o danym fakcie prawnym do ksiąg publicz-

²³ A. Piskorz-Ryń (red.), *Jawność i jej ograniczenia*, t. 5, *Dostęp i wykorzystywanie*, Warszawa 2015.

²⁴ G. Szpor (red.), *Internet. Publiczne bazy danych*.

²⁵ A. Gryszczyńska (red.), *Jawność i jej ograniczenia*, t. 6, *Struktura tajemnic*, Warszawa 2014; C. Martysz (red.), *Jawność i jej ograniczenia*, t. 7, *Postępowanie administracyjne*; B. Szmulik (red.), *Jawność i jej ograniczenia*, t. 9, *Zadania i kompetencje*, Warszawa 2015; S. Kotecka, *Dostęp do rejestrów publicznych w postępowaniu sądowym*, w: J. Gołaczyński (red.), *Jawność i jej ograniczenia*, t. 8, *Postępowanie sądowe*, Warszawa 2015, s. 215–235, patrz również www.mrj.uksw.edu.pl.

²⁶ S. Dubisz (red.), *Uniwersalny słownik języka polskiego*, t. 3, Warszawa 2003, s. 914.

²⁷ H. Zgólkowa (red.), *Praktyczny słownik współczesnej polszczyzny*, t. 35, Poznań 2002, s. 370.

nych przeznaczonych do tego celu przez prawo, co z jednej strony zapewnia władzom publicznym kontrolę nad określoną sferą zachowań pomiotów prywatnych z drugiej zaś przynosi korzyści tym podmiotom (poprzez udzielenie ochrony, zapewnienie bezpieczeństwa obrotu)²⁸.

W piśmiennictwie prawniczym dominują opracowania dotyczące poszczególnych rejestrów publicznych, do wyjątków należą kompleksowe badania poświęcone instytucji rejestrów publicznych. Doktrynalną definicję rejestru publicznego zaproponował T. Stawecki, który prowadząc badania nad funkcjami rejestrów, wskazał cechy wzorcowego (typowego) rejestru publicznego. Rejestr publiczny według T. Staweckiego to taki zbiór informacji o osobach, rzeczach lub prawach, który: 1) jest utworzony zgodnie z przepisami prawa obowiązującego (przepisy te wyraźnie przewidują przynajmniej jego utworzenie, kompetencje rzeczowe i miejscowe organu rejestrowego, reguły formalnoprawne działania oraz obowiązki i uprawnienia podmiotów do przedkładania temu organowi informacji); 2) jest prowadzony przez organ rejestrowy o charakterze publicznym (przy czym może to być również podmiot wykonujący zadania zlecone administracji); 3) przyjęcie, utrwalenie, a następnie ujawnienie określonych informacji następuje co do zasady poprzez podjęcie przez organ rejestrowy decyzji odnoszącej się do określonych faktów lub osób ujawnianych w rejestrze (poprzez dokonanie wpisu lub przyjęcie dokumentów); 4) prowadzenie rejestru i ujawnienie w nim określonych informacji rodzi skutki prawne zarówno dla osoby, której wpis dotyczy, jak i dla organów władzy publicznej; 5) rejestr jest jawny (dostęp do niego mają oprócz organu rejestrowego, co najmniej osoby, których rejestr dotyczy oraz inne organy władzy publicznej, a co do zasady szeroka kategoria „publiczności”)²⁹. Inne podejście zaproponował J. Oleński, który zdefiniował ogólnokrajowe rejestry administracyjne jako wykazy, listy, spisy: 1) podmiotów; 2) obiektów materialnych; 3) procesów ekonomicznych lub technologicznych; 4) zdarzeń społecznych, ekonomicznych, technicznych, ekologicznych i innych, których rejestrowanie i ewidencjonowanie jest niezbędne organom administracji publicznej, jednostkom sektora publicznego bądź innym jednostkom do realizacji ich funkcji publicznych, do czego są zobowiązane z mocy prawa³⁰. Definicja ta akcentuje prawne zobowiązanie podmiotu do realizacji funkcji publicznych, pomijając sam status podmiotu prowadzącego. Jak wskazują K. Nyczaj, J. Ruszkowski definicja re-

²⁸ T. Stawecki, *Rejestry publiczne*, s. 19.

²⁹ Tamże, s. 28–30.

³⁰ J. Oleński, *Infrastruktura informacyjna państwa*, s. 539.

jestru administracyjnego sformułowana przez J. Oleńskiego obejmuje swoim zakresem również rejestry prowadzone przez podmioty niepubliczne (np. samorządy zawodowe), współtworzące infrastrukturę informacyjną państwa, zaś powierzenie ich prowadzenia podmiotom niepublicznym jest wyrazem przejęcia części kompetencji władczych państwa, a więc zadania publicznego³¹.

Nieco inne kryteria uznania danego zbioru za rejestr publiczny przyjął ustawodawca, wprowadzając do prawa polskiego ustawą o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne³² legalną definicję rejestru publicznego. Zgodnie z art. 3 pkt 5 InformatyzacjaU rejestr publiczny to rejestr, ewidencja, wykaz, lista, spis albo inna forma ewidencji, służąca do realizacji zadań publicznych, prowadzona przez podmiot publiczny na podstawie odrębnych przepisów ustawowych. Ustawodawca tym samym przesądził, że dla uznania zasobu za rejestr publiczny konieczne jest spełnienie trzech przesłanek: 1) zasób ma być prowadzony na podstawie przepisów ustawowych³³; 2) podmiotem prowadzącym ma być podmiot publiczny³⁴; 3) zasób ten ma służyć do realizacji zadań publicznych. Nie ma przy tym znaczenia nadana zbiorowi nazwa, co jest istotne zwłaszcza z uwagi na brak konsekwencji ustawodawcy w posługiwaniu się określeniami: „rejestr”³⁵, „ewidencja”³⁶, „wy-

³¹ K. Nyczaj, J. Ruszkowski, Definicje, klasyfikacje, s. 21.

³² Art. 3 pkt 5 InformatyzacjaU.

³³ G. Szpor wskazuje na, że zwrot „przepisy ustawowe” można pojmować szeroko – jako obejmujący przepisy ustaw, a także przepisy wydanych na ich podstawie rozporządzeń albo zawężająco, jako tożsame z określeniem „przepisy ustaw” (G. Szpor, Problemy informatyzacji rejestrów sądowych, Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa, 2015, Nr 4, s. 33 i n.). Przyjęcie, że rejestry publiczne to również zbiory, dla których podstawą prawną prowadzenia jest rozporządzenie jest znamienne w skutkach i wiąże się z nałożeniem na podmiot prowadzący obowiązków wynikających z ustawy o informatyzacji.

³⁴ Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1–7 InformatyzacjaU poprzez podmioty publiczne rozumie się organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa, sądy, jednostki organizacyjne prokuratury, jednostki samorządu terytorialnego i ich organy, jednostki budżetowe i samorządowe zakłady budżetowe, fundusze celowe, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, spółki wykonujące działalność leczniczą w rozumieniu przepisów o działalności leczniczej, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Narodowy Fundusz Zdrowia, państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu realizacji zadań publicznych.

³⁵ Dla przykładu: Krajowy Rejestr Sądowy, rejestr zastawów, rejestr lotnisk cywilnych, rejestr cywilnych statków powietrznych, centralny rejestr sprzeciwów, rejestr żywych dawców, rejestr szpiku i krwi pępowinowej, rejestr przedsiębiorców skupujących produkty rybołówstwa, rejestr detektywów, rejestr działalności detektywistycznej, Rejestr Korzyści.

³⁶ Dla przykładu: ewidencji gruntów i budynków, ewidencja ludności, ewidencja partii politycznych, ewidencja gospodarstw rolnych, ewidencja wniosków o przyznanie płatności, ewidencja

kaz”³⁷ czy „lista”³⁸. W publikacjach naukowych oraz orzecznictwie sądowym tradycyjnie przyjmowano bowiem, że można oddzielić rejestry od ewidencji albo że rejestry – to rejestry i ewidencje³⁹. Rozróżnienie ewidencji i rejestrów opierało się głównie na badaniu zakresu uprawnień kontrolnych podmiotu prowadzącego, skutków prawnych wpisów, funkcji rejestru, formalizmu postępowania rejestrowego czy charakteru organu prowadzący⁴⁰. Jeśli podmiot prowadzący jedynie przyjmował określone dokumenty czy dane, bez prawa do merytorycznej kontroli i modyfikacji wniosków – stwierdzano, że mamy do czynienia z ewidencją⁴¹. Rejestrem określano natomiast taki zbiór, w którym podmiot prowadzący kontrolował składane dokumenty w ten sposób, że mógł zażądać wprowadzenia zmian lub nawet odmówić ich ujawnienia (dokonania wpisu). Przyjmując jako kryterium skutki prawne wpisu stwierdzano, że wpis do ewidencji ma charakter jedynie informacyjny zaś wpis do rejestru pociąga za sobą skutki w sferze prawa materialnego⁴². Ewidencja pełnić miała

kąpielisk, centralna ewidencja pojazdów, centralna ewidencja kierowców, geodezyjna ewidencja sieci uzbrojenia terenu, ewidencja miejscowości, ulic i adresów.

³⁷ Dla przykładu: wykaz cudzoziemców, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest niepożądanym, Wykaz Produktów Biobójczych, Krajowy Wykaz Zakwestionowanych Wyrobów Budowlanych, wykaz jednostek upoważnionych do wydawania krajowych ocen technicznych, Centralny Wykaz Usługodawców, Centralny Wykaz Pracowników Medycznych, Centralny Wykaz Produktów Leczniczych. Zdaniem K. Nyczaja i J. Ruszkowskiego różnica pomiędzy rejestrem a wykazem polega na innym trybie aktualizacji – wykaz aktualizuje się bez aktywnego zaangażowania zainteresowanych podmiotów, z pominięciem procedur administracyjnych, więcej: K. Nyczaj, J. Ruszkowski, Definicje, klasyfikacje, s. 21.

³⁸ Dla przykładu: lista adwokatów, lista radców prawnych, lista notariuszy oraz zastępców notarialnych, lista aplikantów notarialnych, lista pilotów, lista biegłych sądowych, lista stałych mediatorów, lista oczekujących na przeszczep, lista gatunków zwierząt łownych.

³⁹ G. Szpor, C. Martysz, K. Wojsyk, Ustawa o informatyzacji, 2015, s. 72–73.

⁴⁰ Sąd Najwyższy odnosząc się w 1995 r. do statusu ewidencji partii politycznych stwierdził, że ewidencja ma charakter porządkowy, zaś rejestr pełni także funkcje ochronne zarówno w stosunku do podmiotów wpisanych do rejestru, jak i do osób trzecich. Wiąże się z tym jawność rejestrów i zapewnienie osobom trzecim możliwości dostępu do zawartych w nich danych; cechy te nie są charakterystyczne dla ewidencji. Wpis do rejestru wywiera zwykle istotne skutki prawne (np. nabycie osobowości prawnej przez organizację wpisaną do rejestru), podczas gdy wpis do ewidencji skutków takich nie ma. Organ rejestrowy ma szersze uprawnienia niż organ prowadzący ewidencję, w szczególności zazwyczaj ma pewne uprawnienia nadzorcze i (lub) kontrolne w stosunku do podmiotu zarejestrowanego, których w zasadzie pozbawiony jest organ prowadzący ewidencję. Prowadzenie rejestru wymaga bardziej sformalizowanego postępowania niż prowadzenie ewidencji. Regułą jest powierzenie prowadzenia rejestrów sądowi, ewidencji – organom administracji (post. SN z 23.3.1995 r., III CZP 5/95, OSNC 1995, Nr 7–8, poz. 106).

⁴¹ Por. rozważania dotyczące ewidencji partii politycznych: A. Gryszczyńska – rozdział XV.

⁴² J. Ignatowicz, Prawo rzeczowe, s. 298.

głównie funkcje ewidencyjną i informacyjną, w przypadku rejestrów istotne znaczenie odgrywały również funkcje ochronna, prawotwórcza i kontrolna. Aktualnie wskazuje się, że do badania konkretnych instytucji przydatny jest podział na rejestry notyfikacyjne (oparte na zbieraniu dokumentów) oraz rejestry oparte na wpisie⁴³, a także analiza funkcjonalna instytucji⁴⁴.

Pojęciem szerszym od pojęcia rejestru publicznego jest pojęcie rejestru urzędowego. Aktualnie obowiązująca definicja rejestru urzędowego została zmieniona w wyniku nowelizacji ustawy o statystyce publicznej z 9.4.2015 r.⁴⁵ Przed zmianą rejestry urzędowe obejmowały tylko takie rejestry i ewidencje, które były prowadzone na podstawie ustaw lub przepisów wydanych w wykonaniu ustaw przez sądy i organy administracji publicznej. Zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 2 pkt 12 ustawy z 29.6.1995 r. o statystyce publicznej⁴⁶ rejestry urzędowe to rejestry publiczne w rozumieniu ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz inne rejestry i ewidencje prowadzone na podstawie ustaw lub wydanych na ich podstawie aktów wykonawczych, zawierające informacje o podmiotach gospodarki narodowej i ich działalności, informacje o osobach fizycznych, ich życiu i sytuacji oraz dotyczące zjawisk, zdarzeń i obiektów. Za rejestr urzędowy może być uznany zatem również taki rejestr, który nie jest prowadzony przez podmiot publiczny, rejestr ten nie musi służyć do realizacji zadań publicznych, a podstawą jego prowadzenia może być również akt wykonawczy.

Obok definicji rejestru urzędowego ustawa o statystyce zdefiniowała również pojęcie systemów informacyjnych administracji publicznej, które stanowią systemy zbierania, gromadzenia i przetwarzania informacji przez organy administracji publicznej, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Narodowy Fundusz Zdrowia, Komisję Nadzoru Finansowego, organy rejestrowe, inne państwowe lub samorządowe osoby prawne oraz inne podmioty prowadzące rejestry urzędowe. Informacje i dane zgromadzone w rejestrach urzędowych i systemach informacyjnych administracji publicznej stanowią dane administracyjne, które są uwzględniane w pierwszej kolejności przy wyborze źródeł danych na potrzeby statystyki publicznej. Ma to na celu zredukowanie do niezbędnego minimum obciążeń respondentów przekazywaniem danych bezpo-

⁴³ Por. T. Stawecki, *Rejestry publiczne*, s. 393; G. Szpor, C. Martysz, K. Wojsyk, *Ustawa o informatyzacji 2015*, s. 73.

⁴⁴ A. Gryszczyńska, *Nowa Księga Wieczysta*.

⁴⁵ Ustawa z 9.4.2015 r. o zmianie ustawy o statystyce publicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r. poz. 855), weszła w życie 23.7.2015 r.

⁴⁶ T.j. Dz.U. z 2012 r. poz. 591 ze zm.

średnio służbom statystyki, jeżeli określone dane są przetwarzane w systemach administracyjnych dla innych celów oraz rozszerzenie gwarancji nieodpłatnego i terminowego dostępu służb statystyki publicznej do administracyjnych źródeł danych⁴⁷. Dane administracyjne wraz z metadanymi przekazywane lub udostępniane są nieodpłatnie służbom statystyki publicznej w zakresie, postaci i terminach, określonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej, w szczególności w postaci zbiorów danych z systemów teleinformatycznych, a w przypadku braku systemu teleinformatycznego – w innej utrwalonej postaci (art. 13 ust. 1–2 StatPublU). Jednocześnie wyposażono Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w uprawnienia do zgłaszania organom i podmiotom prowadzącym rejestry urzędowe i wskazanym w art. 13 ust. 1 StatPublU, wniosków dotyczących zawartości informacyjnej i wymogów jakości danych administracyjnych w celu umożliwienia wykorzystania tych danych na aktualne i przyszłe potrzeby statystyki.

Uznanie, że dany zasób może zostać zaliczony do kategorii rejestrów urzędowych czy węższej – rejestrów publicznych ma istotne znaczenie dla określenia zakresu obowiązków organu rejestrowego wynikających z ustawy o informatyzacji, statystyce czy informacji publicznej. Jak wskazują przy tym przedstawiciele doktryny prawa przyjęte kryteria wyodrębnienia oraz chaos terminologiczny powodują trudności interpretacyjne. G. Szpor wskazuje w szczególności na problemy związane z zaliczeniem danego zbioru do kategorii rejestrów publicznych w związku z podstawą prawną jego prowadzenia (ustawa, rozporządzenie zarządzenie wydane na podstawie ustawy), powiązaniem zbiorów wykorzystywanych wyłącznie lub głównie do realizacji zadań w „sferze wewnętrznej” z realizacją zadań publicznych czy też zdefiniowania odrębnego od rejestru systemu teleinformatycznego obsługującego rejestr⁴⁸.

Najszerze są legalna definicja rejestru urzędowego i doktrynalna definicja rejestru administracyjnego, gdzie pominięto aspekt podmiotowy, wspólny dla definicji doktrynalnej i ustawowej rejestru publicznego, wskazujący na publiczny charakter organu rejestrowego⁴⁹. Wszystkie rejestry publiczne są jed-

⁴⁷ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o statystyce publicznej oraz niektórych innych ustaw, druk Nr 2963, z 26.11.2014 r., <http://orka.sejm.gov.pl/Druk17ka.nsf/0/FC7BE7B6070C4D0BC1257DA30035CD51/%24File/2963.pdf>.

⁴⁸ G. Szpor, Problemy informatyzacji rejestrów sądowych, s. 33 i n.

⁴⁹ Zgodnie z ustawą o informatyzacji rejestr ma być prowadzony przez „podmiot publiczny”, T. Stawicki wskazuje, że prowadzącym ma być organ rejestrowy o charakterze publicznym, przy czym do kategorii tej zalicza również podmioty wykonujące funkcje zlecone administracji (T. Stawicki, Rejestry publiczne, s. 29).

nocześnie rejestrami urzędowi, ale rejestry urzędowe obejmują również zbiory prowadzone przez podmioty prywatne prowadzone na podstawie ustaw lub wydanych na ich podstawie aktów wykonawczych, zawierające informacje o podmiotach gospodarki narodowej i ich działalności, informacje o osobach fizycznych, ich życiu i sytuacji oraz dotyczące zjawisk, zdarzeń i obiektów⁵⁰. Wobec zgłaszanych przez przedstawicieli doktryny postulatów celowe jest rozszerzenie definicji rejestru publicznego również o zbiory prowadzone przez podmioty niepubliczne, o ile służą do realizacji zadań publicznych⁵¹.

Węższy zakres mają definicje legalna i doktrynalna rejestru publicznego. Na różnice zakresu definicji ustawowej i doktrynalnej rejestru publicznego w rozumieniu ustawy nie jest ani jawność, ani decyzja jako podstawa przyjęcia, utrwalenia, a następnie ujawnienia określonych w nim informacji, ani też skutki prawne związane z wpisem. Istotnym wymogiem ustawowym rejestru publicznego, niewystępującym w definicji doktrynalnej oraz definicji rejestru urzędowego jest „służenie do realizacji zadań publicznych”⁵². Podkreśla również, że konsekwencją informatyzacji jest potrzeba interdyscyplinarnego i międzynarodowego uzgodnienia relacji między pojęciem rejestru a pojęciami prawnymi „baza danych”, „system teleinformatyczny”, „system informatyczny” i „system informacyjny”⁵³.

Na tle analizowanych definicji rejestru publicznego rozważyć można również co oznacza, że rejestr jest „publiczny”. W mowie potocznej „publiczny” definiowany jest jako „dotyczący ogółu ludzi, służący ogółowi, przeznaczony, dostępny dla wszystkich, związany z jakimś urzędem, instytucją” oraz jako „odbywający się wobec świadków, w miejscu dostępnym dla wszystkich, oficjalny, jawny”⁵⁴. Na gruncie prawa często analizuje się pojęcia „zadania publiczne”, „interes publiczny”, „dobro publiczne” czy „informacja publiczna”. Pojęcia „publiczny” używa się w celu określenia zadań państwa i podmiotów, którym państwo przekazało ich realizację (zadania publiczne, usługi publiczne czy sprawy publiczne). „Publiczność” wiąże się również z powszechną dostęp-

⁵⁰ Dla przykładu: księga akcji imiennych i świadectw tymczasowych (księga akcyjna) prowadzona zgodnie z art. 341–342 KSH przez spółki akcyjne.

⁵¹ Por. G. Szpor, Problemy informatyzacji rejestrów sądowych, s. 31 i n.; G. Szpor, C. Martysz, K. Wojsyk, Ustawa o informatyzacji, 2015, s. 74; K. Nyczaj, J. Ruszkowski, Definicje, klasyfikacje, s. 21.

⁵² G. Szpor, Problemy informatyzacji rejestrów sądowych, s. 33 i n.

⁵³ G. Szpor, C. Martysz, K. Wojsyk, Ustawa o informatyzacji, 2015, s. 74.

⁵⁴ M. Szymczak (red.), Słownik języka polskiego, t. II, Warszawa 1995, s. 1022.

nością do określonych dóbr i usług, ich ciągłością (telewizja publiczna, publiczne szkoły i placówki oświatowe, biblioteki publiczne czy publiczna służba zdrowia), przeznaczeniem do powszechnego (ogólnego) użytku, jest przeciwieństwem „prywatnego”⁵⁵. „Publiczność” również oznacza dyrektywę kierowania się dobrem ogólnym, a nie indywidualnym⁵⁶.

Znaczący wpływ na ukształtowanie się pojęcia „rejestr publiczny” wywarły znane w dawnej Polsce księgi sądowe. *F. Zoll* analizując instytucję ksiąg gruntowych w województwach południowych II Rzeczypospolitej, pojęcie publiczności rozpatrywał zarówno poprzez pryzmat podmiotu prowadzącego księgę – którym są władze publiczne (sądy z przestrzeganiem przepisów ustaw), jak i jawności formalnej (dostępne są dla każdego, każdy może je przeglądać i brać z nich odpisy, nikt nie może się tłumaczyć niezajomością wpisu) i materialnej ksiąg (mają ujawniać w pełni stan prawny dotyczący nieruchomości więc wszelkie prawa muszą być w nich wpisane zgodnie z prawdą)⁵⁷. Również *W. L. Jaworski* zwracał uwagę na aspekt podmiotowy – utrzymywanie ksiąg publicznych przez władzę publiczną, jawność ksiąg publicznych polegająca na ich dostępności dla wszystkich (bez ograniczeń lub z pewnymi ograniczeniami) oraz ich funkcję ewidencyjną (zapisywanie w nich informacji o pewnych faktach, stanach lub prawach)⁵⁸. *Z. Janowicz* do immanentnych cech ksiąg publicznych zaliczał jawność, domniemanie prawdziwości wpisów oraz publiczny charakter podmiotu prowadzącego⁵⁹. *M. Wrzolek-Romańczuk* księgi publiczne definiuje jako urzędowe spisy obejmujące określone jednostki ewidencyjne i ujawniające dane prawne dotyczące tych jednostek⁶⁰. *E. Marszałkowska-Krześ* wskazuje natomiast na główny cel ksiąg publicznych, którym miało być porządkowanie obrotu prawnego oraz realizacja interesu publicznego – w zbiorach tych gromadzone są dane uznane przez ustawodawcę za istotne z punktu widzenia interesu publicznego, a wyciąg z księgi publicznej stanowi dowód tego, co zostało w nich urzędowo zaświadczone⁶¹.

Ścisły związek między „publicznością” ksiąg i jawnością podkreślał w 1947 r. *J. Litwin*, stwierdzając, że jawność formalna jest zasadą dominującą w prawie ksiąg publicznych w Polsce. Wymieniwszy księgi publiczne o jawno-

⁵⁵ *D. Kurzyna-Chmiel*, Oświata jako zadanie publiczne, s. 115.

⁵⁶ *Z. Leoński*, Samorząd w Polsce, s. 80; *J. Blicharz*, Kategoria interesu publicznego, s. 39–43.

⁵⁷ *F. Zoll*, Księgi gruntowe, s. 554.

⁵⁸ *J.W. Jaworski*, Ustawy o księgach publicznych, s. 11–12.

⁵⁹ *Z. Janowicz*, Zagadnienia dokumentacji, s. 154–155.

⁶⁰ *M. Wrzolek-Romańczuk*, Glosa do postanowienia SN z 23.3.1995 r., III CZP 5/95.

⁶¹ *E. Marszałkowska-Krześ*, Wpisy w rejestrze przedsiębiorców, s. 2.

ści zupełnej oraz częściowo ograniczonej, wskazał, że rejestry administracyjne do których dostęp jest ograniczony mają charakter wewnętrznej ewidencji administracyjnej, pozbawionej znamienia ksiąg publicznych (np. rejestr skazanych, rejestr agentów ubezpieczeniowych czy rejestr mieszkańców)⁶².

Definiowanie rejestru publicznego poprzez odniesienie do jego jawności jest również charakterystyczne dla prawa niemieckiego. Jak wskazuje M. Badowski wśród rejestrów w Niemczech wyróżnia się kategorię rejestrów publicznych (*öffentliche Register*). W prawie niemieckim nie sformułowano definicji legalnej rejestru publicznego, jednak w doktrynie definiuje się je jako uporządkowane modele i struktury służące do przekazywania danych (informacji), zaś „publiczność” (*Öffentlichkeit*) utożsamia się z możliwością uzyskania dostępu do danych w nim zawartych. W przypadku definiowania rejestru jako publicznego, najważniejszą jego cechą jest powszechna dostępność danych w nim zawartych, dopiero w drugiej kolejności rejestr musi być prowadzony na podstawie przepisów ustawowych przez organy administracji publicznej. Powszechna dostępność ma miejsce jednak nie tylko wtedy gdy rejestr jest dostępny dla każdego bez konieczności wykazania jakiegokolwiek interesu, ale również gdy dostęp przysługuje po wykazaniu uzasadnionego interesu, interesu prawnego lub ma charakter mieszany (w celu uzyskania dostępu do niektórych danych należy wykazać szczególny interes)⁶³.

Powyższe rozważania dotyczące istotnych elementów definicyjnych pojęcia rejestru publicznego prowadzą do wniosku, że ustawodawca konstruując pojęcie rejestru publicznego i rejestru urzędowego, nie zaliczył do nich jawności. W definicji rejestru publicznego mieścić się będą również te zasoby, do których dostęp został ograniczony, o ile zasób ten jest prowadzony przez podmiot publiczny na podstawie przepisów ustawowych i służy do realizacji zadań publicznych. Analiza definicji rejestru prowadzi również do konstatacji, że za rejestry publiczne, o ile spełniają powyższe cechy, mogłyby być uznane również zasoby, do których dostęp przysługuje jedynie podmiotom publicznym, określane jako „wewnętrzne”. „Publiczność” rejestru aktualnie interpretować należy w odniesieniu do celu jego ustanowienia – to jest realizacji zadań publicznych oraz podmiotu prowadzącego rejestr będącego podmiotem publicznym⁶⁴.

⁶² J. Litwin, *Jawność formalna*, s. 29–30.

⁶³ M. Badowski, rozdział II.

⁶⁴ Z uwagi na rozbudowaną funkcję kontrolną, kompetencje organów rejestrowych oraz ograniczenia jawności danych rejestrowych, zauważa się również że rejestr jest „publiczny” ponie-