

Izabela Lipińska

Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu, Polska

e-mail: izabela.lipinska@up.poznan.pl

ORCID: 0000-0003-2884-0733

Jarosław Dobkowski

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Polska

e-mail: j.dobkowski@uwm.edu.pl

ORCID: 0000-0002-2010-4152

**INFORMATYZACJA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ
NA PRZYKŁADZIE SPRAW Z ZAKRESU ROLNICTWA
I ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH – WYBRANE
ZAGADNIENIA PRAWNE**

**COMPUTERISATION OF PUBLIC ADMINISTRATION
ON THE EXAMPLE OF AGRICULTURAL AND RURAL
DEVELOPMENT MATTERS – SELECTED LEGAL ISSUES**

Abstract

Public administration bodies perform a number of tasks with regard to agricultural public registers. Nowadays, a very important factor contributing to the improvement and optimisation of these registers is their computerisation. Therefore, the aim of this study is to answer the question whether the legal regulations proposed at the EU and national level in order to organise public registers in agriculture allow their efficient operation in Poland and thus enable the fulfilment of their functions via the ICT system. The authors conclude

that the stage of computerisation of official registers containing data on farmers and their activities in Poland should be assessed quite positively. There is no doubt that the aim of computerisation in public administration is to make the processes comprehensible and transparent, as well as to enable their continuous adaptation to the changing information and communications technologies. Hence, further rapid development requires more financial and organisational investment.

KEYWORDS

public administration, agricultural administration, computerisation, public registers, Strategic Plan

SŁOWA KLUCZOWE

administracja publiczna, administracja rolnictwa, informatyzacja, rejestry publiczne, Plan Strategiczny

Problematyka związana z racjonalizacją wykonywania przez organy administracji publicznej zadań w zakresie rolniczych rejestrów publicznych jest podejmowana od wielu lat. Obecnie bardzo ważnym czynnikiem służącym jej swoistemu usprawnieniu i optymalizacji jest informatyzacja. Obejmuje ona rejestry, ewidencje i inne systemy zbierania oraz przekazywania informacji dotyczących rolników i prowadzonej przez nich działalności wytwórczej w rolnictwie. Te szczególne „bazy wiedzy” służą między innymi do realizacji obowiązków związanych z ujawnieniem pewnych stanów prawnych, uzyskaniem możliwości prowadzenia określonych działalności czy gromadzeniem danych statystycznych na różne potrzeby publiczne.

Celem rozważań jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy zaproponowane na poziomie unijnym i krajowym regulacje prawne w zakresie organizacji rejestrów publicznych w rolnictwie pozwalają na ich sprawne funkcjonowanie w Polsce i tym samym umożliwiają realizację ich funkcji w systemie teleinformatycznym.

Tworzenie i prowadzenie rejestrów publicznych mieści się w realizacji celów strategii cyfryzacji obszarów wiejskich i sektora rolno-spożywczego, które zostały opisane w Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030¹. Jest to jeden z krajowych dokumentów realizujących tzw. Średniookresową strategię rozwoju kraju (SOR 2030). W jego ramach zostało wyodrębnionych wiele

¹ Uchwała nr 123 Rady Ministrów z dnia 15 października 2019 r. w sprawie przyjęcia „Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030” (M.P. z 2019 r., poz. 1150).

działań, w tym ułatwienie dostępu do zasobów informacyjnych, w szczególności przepływu zasobów informacyjnych między jednostkami administracji publicznej i instytucjami badawczymi (art. 114 lit. b Strategii). Właściwe dla Strategii instrumenty zostały zawarte w krajowym Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027². Jednocześnie trzeba zauważyć, że stosowane w pozyskiwaniu i przetwarzaniu danych systemy teleinformatyczne uznawane są obecnie za kluczowe czynniki umożliwiające osiągnięcie trzech wymiarów zrównoważonego rozwoju: wzrostu gospodarczego, równowagi środowiskowej i integracji społecznej³.

Aktualnie rodzime organy administracji publicznej i inne właściwe podmioty realizujące zadania publiczne z zakresu administracji rolnictwa prowadzą wiele rejestrów, ewidencji, ksiąg, wykazów, katalogów, zestawień, repetytoriów, inwentarzy, list, spisów, zbiorów, kart i kartotek albo innych systemów zbierania i przechowywania informacji dotyczących rolników, zarówno w aspekcie przedmiotowym (dotyczących całości lub wycinków działalności wytwórczej w rolnictwie), jak i przede wszystkim w sensie podmiotowym (informacji o osobie rolnika i jego rodzinie oraz pracujących w gospodarstwie rolnym domownikach). Jest to w pewien sposób pokłosie resortowości administracji i prawnego zainteresowania sprawami rolnictwa wielu organów władzy publicznej. Niemniej jednak cały czas trwają prace nad unifikacją tego typu zbiorów danych przez tworzenie centralnych rejestrów państwowych (rejestrów krajowych). Prowadzenie części z nich wynika z prawodawstwa Unii Europejskiej.

Metody zbierania i przechowywania informacji dotyczących rolników mogą być prowadzone w sposób tradycyjny – w formie dokumentowej (utrwalonej w wersji papierowej), lub podlegać procesom gromadzenia i udostępniania w postaci elektronicznej, np. jako podlegające ochronie prawnej bazy danych. W polskim porządku prawnym i w prawie unijnym baza danych oznacza bowiem zbiór danych lub jakichkolwiek innych materiałów i elementów zgromadzonych według określonej systematyki lub metody, indywidualnie dostępnych w jakikolwiek sposób, w tym środkami elektronicznymi, wymagający istotnego co do jakości lub ilości nakładu inwestycyjnego w celu sporządzenia, weryfikacji lub prezentacji jego zawartości. Ochrona baz danych stanowi przedmiot regulacji polskiej ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o ochronie baz danych⁴ uchwalonej w wykonaniu dyrektywy 96/9/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 marca 1996 r. w sprawie ochrony prawnej baz danych⁵.

² Plan Strategiczny dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027, Bruksela, 31.08.2022, s. 1211.

³ Zob. *Digitising European Industry – Reaping the full benefits of a Digital Single Market*, COM(2016)180 – Communication.

⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 386.

⁵ Dz.Urz. WE L nr 77 z 1996 r., s. 20.

Tak rozumiana „komputeryzacja” wskazanych form zbierania informacji dotyczących rolników i ich działalności, w swej istocie sprowadzająca się do funkcjonowania baz danych, nie oznacza jeszcze jego „informatyzacji” w pełnym tego słowa znaczeniu. O informatyzacji w interesującym zakresie można mówić wtedy, kiedy gromadzenie, przechowywanie i udostępnianie określonych danych będzie się odbywać przy użyciu systemów teleinformatycznych.

W świetle ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną⁶ przez system teleinformatyczny rozumie się zespół współpracujących ze sobą urządzeń informatycznych i oprogramowania, zapewniający przetwarzanie i przechowywanie, a także wysyłanie i odbieranie danych poprzez sieci telekomunikacyjne za pomocą właściwego dla danego rodzaju sieci telekomunikacyjnego urządzenia końcowego. Taka sama wręcz definicja systemu teleinformatycznego znajduje się w ustawie z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne⁷. Należy ją traktować jako zespół współpracujących ze sobą urządzeń informatycznych i oprogramowania zapewniający przetwarzanie, przechowywanie, a także wysyłanie i odbieranie danych przez sieci telekomunikacyjne za pomocą właściwego dla danego rodzaju sieci telekomunikacyjnego urządzenia końcowego. Telekomunikacyjne urządzenie końcowe jest zdefiniowane w ustawie z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne⁸ i oznacza urządzenie telekomunikacyjne przeznaczone do podłączenia bezpośrednio lub pośrednio do zakończeń sieci telekomunikacyjnej⁹.

Zasady ustalania minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych używanych do prowadzenia rejestrów publicznych są objęte zakresem obowiązywania ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Z założenia rejestr publiczny ma działać przy użyciu systemów teleinformatycznych, przy czym tak rozumianą informatyzację rejestrów publicznych rozumie się dynamicznie. Tylko w niektórych aktach normatywnych ustawodawca wyraźnie wskazuje, że dany rejestr ma działać przy użyciu systemów teleinformatycznych. Pierwszeństwo mają bowiem dalej przepisy szczególne względem ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Można to dostrzec w przyjętej w tej ustawie definicji legalnej „rejestru publicznego”. W świetle art. 3 pkt 5 tej ustawy przez rejestry publiczne rozumie się nie tylko typowe rejestry czy ewidencje, ale też rozmaite wykazy, listy, spisy oraz inne formy ewidencji, prowadzone na jej podstawie przez podmioty publiczne, służące do realizacji zadań publicznych.

Nie mogą to być jednak adekwatne zbiory danych prowadzone przez inne organy i jednostki organizacyjne niż podmioty publiczne, choćby realizujące

⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 344.

⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 2070, z późn. zm.

⁸ Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1648, z późn. zm.

⁹ Zob. P. Romaniuk, *Szanse i zagrożenia dla administracji publicznej w świadczeniu usług drogą elektroniczną*, „Studia Prawnoustrojowe” 2022, nr 58, s. 437 i n.

zadania publiczne albo dane zbierane w innych celach niż wykonywanie zadań publicznych¹⁰. Mają one wtedy charakter jedynie wewnętrznych ewidencji, będących w rzeczywistości zbiorami danych osobowych i informacji o pewnych faktach dotyczących osób czy rzeczy, ewentualnie przyjmują postać rejestrów urzędowych. Zgodnie bowiem z art. 2 pkt 12 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej¹¹ przez rejestry urzędowe rozumie się 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.

Należy zatem przyjąć, że rejestry urzędowe są to rejestry publiczne prowadzone w systemie teleinformatycznym oraz rejestry, ewidencje, księgi, wykazy, katalogi, zestawienia, repetytoria, inwentarze, listy, spisy, zbiory, karty i kartoteki oraz inne formy zbierania danych prowadzone w sposób tradycyjny lub z wykorzystaniem komputerowych (elektronicznych) baz danych.

Innymi słowy, wszystkie rejestry publiczne są rejestrami urzędowymi, ale nie wszystkie rejestry urzędowe są rejestrami publicznymi¹². Rejestry urzędowe niebędące rejestrami publicznymi nie muszą przy tym działać z założenia przy użyciu systemów teleinformatycznych. Ich forma może być jednak określona prawem.

Podstawy prawne prowadzenia rejestrów publicznych wynikają z ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz przepisów związkowych. Zgodnie z art. 14 ust. 1 tej ustawy podmiot publiczny prowadzący rejestr publiczny jest obowiązany: 1) prowadzić ten rejestr w sposób zapewniający spełnianie minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych, w przypadku gdy ten rejestr działa przy użyciu systemów teleinformatycznych; 2) prowadzić ten rejestr zgodnie z minimalnymi wymaganiami dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej; 3) umożliwić dostarczanie informacji do tego rejestru oraz udostępnianie informacji z tego rejestru drogą elektroniczną, w przypadku gdy ten rejestr działa przy użyciu systemów teleinformatycznych.

Podmiot prowadzący rejestr publiczny zapewnia przy tym podmiotowi publicznemu albo podmiotowi niebędącemu podmiotem publicznym, ale realizującym zadania publiczne na podstawie odrębnych przepisów albo na skutek powierzenia lub zlecenia przez podmiot publiczny ich realizacji, nieodpłatny dostęp do danych zgromadzonych w prowadzonym rejestrze, w zakresie nie-

¹⁰ Por. T. Stawecki, *Rejestry publiczne. Funkcje instytucji*, Warszawa 2005, s. 29, a także J. Oleński, *Infrastruktura informacyjna państwa w globalnej gospodarce*, Warszawa 2006, *passim*.

¹¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 459, z późn. zm.

¹² Por. T. Mendyk-Krajewska, Z. Mazur, H. Mazur, *Elektroniczne rejestry publiczne*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2015, nr 117, s. 510.

zbędnym do realizacji tych zadań. Dane tego typu powinny być udostępniane za pomocą środków komunikacji elektronicznej i mogą być wykorzystane wyłącznie do realizacji zadań publicznych. Przekazanie przez podmiot prowadzący rejestr publiczny danych z rejestru do ich ponownego wykorzystywania w celu innym niż realizacja zadania publicznego następuje z kolei na zasadach określonych w ustawie z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego¹³.

Szczegółowe przepisy w tym zakresie zawiera rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 września 2005 r. w sprawie sposobu, zakresu i trybu udostępniania danych zgromadzonych w rejestrze publicznym¹⁴. Jako pewną regułę przyjmuje ono za ustawą, że podmiot prowadzący rejestr publiczny udostępnia dane gromadzone w prowadzonym rejestrze publicznym z uwzględnieniem zasad przewidzianych w przepisach szczególnych dotyczących odpowiednio tego rejestru, a dopiero w przypadku braku regulacji ma zastosowanie sposób postępowania określony w art. 15 i n. ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz w nim samym¹⁵. Oznacza to, że obowiązuje zasada specjalności, co ma bezpośrednie odniesienia do rejestrów urzędowych obejmujących swym zakresem rolników i ich działalność.

W polskim ustawodawstwie rolnym można wyróżnić różne typy sytuacji obrazujące postępy w informatyzacji rejestrów urzędowych obejmujących rolników.

Przed wszystkim przepisy prawa mogą milczeć w przedmiocie formy danego rejestru. Przykładem tego rodzaju sytuacji są unormowania wynikające z ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników¹⁶, a dotyczące ewidencji okresów podlegania ubezpieczeniu i opłacania składek za każdego ubezpieczonego rolnika i pracujących z nim domowników, czy regulacje ustawy z dnia 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw¹⁷, gdzie w art. 9 jest mowa o rejestrze grup producentów rolnych, prowadzonym przez dyrektora oddziału regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa właściwego ze względu na siedzibę grupy. Innym przykładem są postanowienia ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o kołach gospodyń wiejskich¹⁸, na mocy których funkcjonuje Krajowy Rejestr Kół Gospodyń Wiejskich, czy prowadzone na podstawie ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o rejestracji i ochronie nazw i oznaczeń produktów rolnych i środków spożyw-

¹³ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1641, z późn. zm.

¹⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 29.

¹⁵ J. Dobkowski, *Rejestry publiczne o charakterze personalnym prowadzone w systemie teleinformatycznym i administracyjne prawo dowodowe*, „Casus” 2018, s. 63–66.

¹⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 933, z późn. zm.

¹⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 395.

¹⁸ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 2256.

czych oraz o produktach tradycyjnych¹⁹. Lista produktów rolnych i środków spożywczych podlegających tymczasowej ochronie krajowej oraz Lista produktów tradycyjnych są umieszczane na stronach internetowych urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw rynków rolnych. Jeszcze inną egzemplifikacją są przepisy z dnia 19 grudnia 2003 r. o organizacji rynków owoców i warzyw oraz rynku chmielu²⁰, w ramach obowiązywania których przewiduje się funkcjonowanie różnych rejestrów, z tym że rejestr wstępnie uznanych grup producentów, uznanych organizacji producentów i ich zrzeszeń oraz ponadnarodowych organizacji producentów i ich zrzeszeń ma być udostępniany na stronie internetowej Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Udostępnienie rejestrów na stronach internetowych charakteryzuje przy tym nie elektroniczną formę ich prowadzenia, ale bardziej powszechną jawność dostępu do danego rejestru. Lista produktów rolnych i środków spożywczych podlegających tymczasowej ochronie krajowej czy Lista produktów tradycyjnych były bowiem faktycznie prowadzone przez właściwego ministra w wersji papierowej.

W kolejności można wyróżnić sytuację, w której przepisy prawa wskazują na możliwość prowadzenia danego rejestru w systemie teleinformatycznym. Przykładem tego rodzaju sytuacji jest ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych²¹, która określa nie tylko zasady wykonywania działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania biokomponentów, importu lub nabycia wewnątrzwspólnotowego biokomponentów, wprowadzania do obrotu biokomponentów i biopaliw ciekłych, ale także zasady wytwarzania przez rolników biopaliw ciekłych na własny użytek. W tym zakresie rolnicy mogą wytwarzać niektóre biopaliwa ciekłe, takie jak: bioetanol, biometanol, biobutanol, ester, bioeter dimetylowy, czysty olej roślinny, biowęglowodory ciekłe, bio propan-butan, skroplony biometan, sprężony biometan, biowodór oraz biopaliwa produkowane z biomasy i stanowiące samoistne paliwa inne niż wymienione na własny użytek, po uzyskaniu wpisu do rejestru rolników wytwarzających biopaliwa ciekłe na własny użytek. Rejestr prowadzi Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, z tym że może być on prowadzony w systemie informatycznym, co należy traktować jako system teleinformatyczny. Na dzień dzisiejszy rejestr rolników wytwarzających biopaliwa ciekłe na własny użytek nie działa przy użyciu systemu teleinformatycznego, lecz stanowi komputerową (elektroniczną) bazę danych. Korespondują z tym regulacje ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii²², gdzie w art. 27 ust. 2 stanowi się, że rejestr wytwórców biogazu rolniczego może być prowadzony w systemie teleinformatycznym, podobnie jak przewidziany w art. 38h ust. 2 wykaz spółdzielni energetycznych, w którym mogą być ujęte spółdzielnie w rozumie-

¹⁹ Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2268.

²⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2101.

²¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 403, z późn. zm.

²² Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1378, z późn. zm.

niu ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze²³ lub spółdzielnie w rozumieniu ustawy z dnia 4 października 2018 r. o spółdzielniach rolników²⁴. Z kolei w świetle art. 86 ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o nasiennictwie²⁵ rolnik w zakresie materiału siewnego roślin rolniczych i warzywnych wytworzonego w posiadanym gospodarstwie może prowadzić obrót tym materiałem, jeżeli zgłosi zamiar prowadzenia obrotu tym materiałem siewnym wojewódzkiemu inspektorowi ochrony roślin i nasiennictwa, właściwemu ze względu na swoje miejsce zamieszkania. Wojewódzki inspektor po otrzymaniu zgłoszenia wpisuje rolnika do ewidencji rolników. Zgodnie z art. 88 ust. 5 tej ustawy ewidencja rolników może być prowadzona w systemie teleinformatycznym. Na dzień dzisiejszy ewidencje rolników prowadzących obrót materiałem siewnym nie działają przy użyciu systemów teleinformatycznych, lecz stanowią komputerowe (elektroniczne) bazy danych.

Przepisy prawa mogą również stanowić, że dany rejestr ma być prowadzony w formie elektronicznej, przy czym nie oznacza to jego działania przy użyciu systemu teleinformatycznego. Reprezentatywną egzemplifikacją tego rodzaju sytuacji są postanowienia ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o organizacji niektórych rynków rolnych²⁶. W myśl art. 38k rejestr organizacji producentów, rejestr zrzeszeń organizacji producentów i rejestr organizacji międzybranżowych prowadzi w postaci elektronicznej dyrektor oddziału regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Przepisy te zostały jednak wprowadzone na mocy ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych oraz niektórych innych ustaw²⁷, a więc do nich nie ma zastosowania reguła kolizyjna z art. 61 ust. 1 ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. To samo dotyczy rejestrów prowadzonych w postaci elektronicznej na podstawie ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych²⁸, które również zostały utworzone na mocy ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych oraz niektórych innych ustaw.

W niektórych sytuacjach przepisy prawa wskazują, że dany rejestr ma być prowadzony w formie elektronicznej, co oznacza, że ma działać przy użyciu systemu teleinformatycznego. Przykładem tego rodzaju sytuacji są unormowania wiodącej ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przy-

²³ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 648.

²⁴ Dz.U. z 2018 r., poz. 2073.

²⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 129, z późn. zm.

²⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 185, z późn. zm.

²⁷ Dz.U. z 2015 r., poz. 1419.

²⁸ Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 381.

znanie płatności²⁹, gdzie w art. 6 stanowi się, że ewidencję producentów, ewidencję gospodarstw rolnych, ewidencję wniosków o przyznanie płatności oraz system identyfikacji działek rolnych Agencja prowadzi w formie elektronicznej, zapewniając ochronę i zabezpieczenie danych przed ich utratą oraz nieuprawnionym do nich dostępem. Warto przy tym zaznaczyć, że ewidencja producentów jest największym zbiorem danych, prowadzonym przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, który ewidencjonuje dane wszystkich podmiotów, objętych obowiązkiem identyfikacji i rejestracji zwierząt oraz uczestniczących we współfinansowanych lub finansowanych ze środków Unii Europejskiej mechanizmach administrowanych przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa lub Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa³⁰. Przepis art. 6 w niezmienionej treści był zamieszczony już w pierwotnym tekście ustawy, co przez pryzmat reguły kolizyjnej z art. 61 ust. 1 ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne nakazuje traktować ewidencję producentów, ewidencję gospodarstw rolnych oraz ewidencję wniosków o przyznanie płatności jako rejestry działające przy użyciu systemów teleinformatycznych. Podobnie należy zakwalifikować rejestr zwierząt gospodarskich oznakowanych, prowadzony na podstawie ustawy z dnia 4 listopada 2022 r. o systemie identyfikacji i rejestracji zwierząt³¹, albowiem przepis art. 10 stanowiący, że Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa prowadzi rejestr zwierząt gospodarskich oznakowanych w systemie informatycznym³², był we wcześniejszej ustawie z dnia 2 kwietnia 2002 r. o systemie identyfikacji i rejestracji zwierząt³³ od początku.

Ustawodawca może także wyraźnie wskazywać, że dany rejestr ma działać przy użyciu systemu teleinformatycznego. Przykładem jest tu wykaz producentów ekologicznych, o którym mowa w art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 23 czerwca 2022 r. o rolnictwie ekologicznym i produkcji ekologicznej³⁴. Ciekawą egemplifikacją (na pozór zupełnie mylącą) tego typu rozwiązania są przepisy ustawy z dnia 13 lutego 2020 r. o ochronie roślin przed agrofagami³⁵. Nie wskazują one

²⁹ Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2001, z późn. zm.

³⁰ Zob. art. 6 ustawy z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (tekst jedn. z 2022 r., poz. 2157, z późn. zm.).

³¹ Dz.U. z 2022 r., poz. 2727.

³² Rejestr, po zmianie ustawy w 2022 r., obejmuje koniowate, wielbłądowate, jeleniowate, a także zakłady drobiu. Jest to wyrazem realizacji art. 109 rozporządzenia 2016/429 nakładającego na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia i prowadzenia komputerowej bazy danych utrzymywanych zwierząt lądowych; patrz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/429 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie przenośnych chorób zwierząt oraz zmieniające i uchylające niektóre akty w dziedzinie zdrowia zwierząt („Prawo o zdrowiu zwierząt”) (Dz.Urz. UE L nr 84, z 2016 r., s. 1).

³³ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1542, z późn. zm.

³⁴ Dz.U. z 2022 r., poz. 1370.

³⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2056, z późn. zm.

formy, w jakiej ma być prowadzony urzędowy rejestr podmiotów profesjonalnych. Niemniej ta ustawa służy stosowaniu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2031 z dnia 26 października 2016 r. w sprawie środków ochronnych przeciwko agrofagom roślin, zmieniającego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 228/2013, (UE) nr 652/2014 i (UE) nr 1143/2014 oraz uchylającego dyrektywy Rady 69/464/EWG, 74/647/EWG, 93/85/EWG, 98/57/WE, 2000/29/WE, 2006/91/WE i 2007/33/WE³⁶, a także rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/625 z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie kontroli urzędowych i innych czynności urzędowych przeprowadzanych w celu zapewnienia stosowania prawa żywnościowego i paszowego oraz zasad dotyczących zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia roślin i środków ochrony roślin, zmieniającego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 999/2001, (WE) nr 396/2005, (WE) nr 1069/2009, (WE) nr 1107/2009, (UE) nr 1151/2012, (UE) nr 652/2014, (UE) 2016/429 i (UE) 2016/2031, rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2005 i (WE) nr 1099/2009 oraz dyrektywy Rady 98/58/WE, 1999/74/WE, 2007/43/WE, 2008/119/WE i 2008/120/WE, oraz uchylającego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 854/2004 i (WE) nr 882/2004, dyrektywy Rady 89/608/EWG, 89/662/EWG, 90/425/EWG, 91/496/EWG, 96/23/WE, 96/93/WE i 97/78/WE oraz decyzję Rady 92/438/EWG (rozporządzenie w sprawie kontroli urzędowych)³⁷. W tych aktach prawa Unii Europejskiej w sposób dorozumiany przyjmuje się, że rejestr, o którym mowa w art. 65 ust. 1 rozporządzenia 2016/2031, będzie działał przy użyciu systemu teleinformatycznego. Analogiczna sytuacja dotyczy ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o rejestracji i ochronie nazw i oznaczeń produktów rolnych i środków spożywczych oraz o produktach tradycyjnych³⁸, która została wydana w wykonaniu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1151/2012 z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych³⁹.

Aktualny stan informatyzacji rejestrów urzędowych obejmujących dane o rolnikach i ich działalności, niezależnie od występujących rozwiązań prawnych, należy oceniać także w kontekście istniejącej praktyki. Miarodajne mogą tu być ustawowe przepisy zmieniające, przejściowe i dostosowujące oraz akty wykonawcze. Unormowania wdrażające w życie określone regulacje prawne zazwyczaj odnoszą się do istniejącego stanu faktycznego. Nowelizacja ustawy o systemie identyfikacji i rejestracji zwierząt, dokonana ustawą z dnia 23 września 2016 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia zwalczania chorób zakaźnych zwierząt⁴⁰, przyjmowała istnienie systemu teleinformatycznego Agen-

³⁶ Dz.Urz. UE L nr 317 z 2016 r., s. 4, z późn. zm.; dalej: rozporządzenie 2016/2031.

³⁷ Dz.Urz. UE L nr 95 z 2017 r., s. 1, z późn. zm.

³⁸ Dz.U. z 2022 r., poz. 2268.

³⁹ Dz.Urz. UE L nr 343 z 2012 r., s. 1.

⁴⁰ Dz.U. z 2016 r., poz. 1605.

cji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. W art. 49 ust. 11 ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa⁴¹ stanowi się, że Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Prezes Agencji Rynku Rolnego i Prezes Agencji Nieruchomości Rolnych podejmą działania w zakresie dostosowania systemów teleinformatycznych, do których prawa ma Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Agencja Rynku Rolnego i Agencja Nieruchomości Rolnych, w celu umożliwienia przejęcia zadań, które z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy będą realizowane przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, a zatem istniały określone systemy informatyczne służące do wykonywania zadań publicznych. W art. 10c ustawy z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa⁴² jest mowa o systemie teleinformatycznym Agencji, choć przepisy o tym stanowiące weszły w życie na mocy ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z przedłużeniem realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020⁴³. O tym systemie jest mowa w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 11 marca 2010 r. w sprawie formularza umożliwiającego wprowadzanie danych do systemu teleinformatycznego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, w którym jest prowadzony rejestr zwierząt gospodarskich oznakowanych⁴⁴, zastąpionego rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o tej samej nazwie z dnia 29 sierpnia 2018 r.⁴⁵. Już z samego tytułu tego aktu wynika, że rejestr zwierząt gospodarskich oznakowanych jest prowadzony w ramach systemu teleinformatycznego. Dotyczy to także wielu innych rejestrów prowadzonych przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Jej system teleinformatyczny uzyskuje coraz to nowe funkcjonalności w zakresie prowadzonych rejestrów. Informatyzacja rejestrów urzędowych zatem postępuje, ale także zauważalny jest rozwój systemów teleinformatycznych. Wszakże w dodanym niedawno § 13x rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 stycznia 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu i sposobów realizacji niektórych zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa⁴⁶ jest mowa nie o systemie, ale systemach teleinformatycznych. Systemy te służą bowiem także do prowadzenia rejestrów niejako prywatnych, o czym świadczy chociażby treść § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 grudnia 2018 r. w sprawie księgi rejestracji bydła, świń, owiec lub kóz⁴⁷.

⁴¹ Dz.U. z 2017 r., poz. 624.

⁴² Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2157, z późn. zm.

⁴³ Dz.U. z 2022 r., poz. 88.

⁴⁴ Dz.U. nr 56, poz. 345.

⁴⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 374.

⁴⁶ Dz.U. z 2015 r., poz. 187, z późn. zm.

⁴⁷ Dz.U. z 2018 r., poz. 2505.

Dotyczy to także innych podmiotów administracji rolnictwa, poczynając od ministra właściwego do spraw rolnictwa, rynków rolnych i rozwoju wsi. W urzędzie obsługującym ten organ funkcjonuje wiele systemów teleinformatycznych. Dotyczy to także Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, choć w ustawie z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa⁴⁸ nie jest to wyraźnie napisane, można jednak to wywnioskować nie tylko z przywołanych wyżej przepisów wprowadzających, lecz także ustaw prawa materialnego, jak chociażby ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o administrowaniu obrotem towarowym z zagranicą⁴⁹, w której przy regulowaniu spraw udzielania przez Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa pozwoleń na przywóz lub wywóz towarów rolno-spożywczych jest mowa o automatycznej rejestracji. Zintegrowany System Informatyczny funkcjonuje w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, a w jego ramach ewidencja ubezpieczonych. Także dyrektor Centrum Doradztwa Rolniczego z siedzibą w Brwinowie prowadzi Listę doradców rolniczych, Listę doradców leśnych, Listę doradców rolnośrodowiskowych oraz Listę ekspertów przyrodniczych, o których mowa w ustawie z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020⁵⁰ w ramach Systemu teleinformatycznego Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie. Choć do ich prowadzenia w ten sposób nie ma wyraźnej podstawy prawnej, to – jak wynika z notyfikacji zamieszczonych na stronach internetowych – wszystkie one spełniają wymogi przewidziane rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych⁵¹.

Rejestry urzędowe ujmowane są zatem w ramach systemów teleinformatycznych także w drodze faktu, a nie tylko w wykonaniu aktów prawnych. Niemniej nie wszystkie rejestry działają za pomocą takich systemów.

Na koniec należy podkreślić, że gromadzenie danych w ujęciu administracji rolnictwa w dużej mierze wynika z realizacji Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) i jej służby. Na przestrzeni lat było odzwierciedleniem interwencyjnego oddziaływania WPR na stosunki prawno-rolne⁵². Jak dostrzega B. Jeżyńska, kontrola stosowanych mechanizmów administrowania rolnictwem wymagała opracowania sprawnego systemu gromadzenia i porządkowania danych rynkowych po stronie organów publicznych. Jednocześnie na uczestników rynków rolnych (producen-

⁴⁸ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 481, z późn. zm.

⁴⁹ Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1606.

⁵⁰ Dz.U. z 2022 r., poz. 2422, z późn. zm.

⁵¹ Dz.U. z 2012 r., poz. 526.

⁵² Zob. A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Wspólna polityka rolno. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2004, s. 40–47.

tów rolnych), i to w dobie ówczesnego limitowania produkcji, zostały nałożone szeroko zakreślone obowiązki rejestracyjno-ewidencyjne⁵³.

Szczególny system prowadzonych różnych rejestrów przechodzi cały czas pewną ewolucję, która odpowiada zarówno przyjmowanym przez Komisję kierunkom kolejnych reform rolnych, jak i możliwościom adaptacyjno-regulacyjnym w poszczególnych państwach członkowskich. Pewna swoistość rejestrów publicznych determinuje rodzaje stosowanych narzędzi, w tym przede wszystkim o charakterze elektronicznym czy teleinformatycznym. Jednakże ich wielość nie zawsze towarzyszy jednolita spójność i kompatybilność.

Bez wątpienia rejestry publiczne są istotnym elementem zasobów informacyjnych państwa i publicznej infrastruktury informacyjnej. Są one niezbędne dla skutecznej realizacji zadań publicznych w sferze rolnictwa oraz zapewnienia sprawnego działania administracji publicznej w tym sektorze. Ponadto w dużej mierze gwarantują one swobodę aktywności społecznej i gospodarczej rolników, a także jawności określonych stanów i stosunków prawnorolnych⁵⁴. Jednocześnie, ze względu na to, że rejestry odgrywają bardzo istotną rolę w planowaniu działalności rolniczej, powinny także w pewnym stopniu przyczyniać się do trwałości jej prowadzenia i transparentności podejmowanych działań.

Stan informatyzacji rejestrów urzędowych obejmujących dane o rolnikach i ich działalności w Polsce należy ocenić względnie pozytywnie. Nie ulega wątpliwości, że celem informatyzacji administracji publicznej jest stworzenie zrozumiałych i przejrzystych procesów, a także umożliwienie ich ciągłej adaptacji do zmieniających się w drodze postępu technologii informacyjnych i informatycznych. Stąd dalszy dynamiczny rozwój wymaga zainwestowania większych nakładów finansowych i zaangażowania organizacyjnego, niemniej pożądane przekształcenia są też funkcją czasu. Wartością samą w sobie pozostaje wprowadzenie obowiązku prawnego prowadzenia danego rejestru w systemie teleinformatycznym. Wyrażona w przepisach prawa fakultatywność działania rejestru za pomocą systemu teleinformatycznego stwarza pole do niekontrolowanej dyskrecjonalności, tylko w części uzasadnionej koniecznością celowości i ekonomiczności działania. Docelowo wszystkie rejestry urzędowe obejmujące dane o rolnikach i ich działalności powinny stać się rejestrami publicznymi i przez to podlegać obowiązywaniu ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne i aktów do niej wykonawczych.

⁵³ B. Jeżyńska, *Z problematyki prawnej rejestrów związanych z realizacją Wspólnej Polityki Rolnej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 1, s. 117–129.

⁵⁴ Szerzej zob. A. Gryszczyńska, *Pojęcie i jawność rejestrów publicznych – uwagi wprowadzające*, (w:) A. Gryszczyńska (red.), *Rejestry publiczne. Jawność i interoperacyjność*, Warszawa 2016, s. 3–20.

REFERENCES

- Digitising European Industry – Reaping the full benefits of a Digital Single Market*. COM 180 – Communication, 2016
- Dobkowski J., *Rejestry publiczne o charakterze personalnym prowadzone w systemie teleinformatycznym i administracyjne prawo dowodowe*, „Casus” 2018
- Gryszczyńska A., *Pojęcie i jawność rejestrów publicznych – uwagi wprowadzające*, (w:) A. Gryszczyńska (red.), *Rejestry publiczne. Jawność i interoperacyjność*, Warszawa 2016
- Jeżyńska B., *Z problematyki prawnej rejestrów związanych z realizacją Wspólnej Polityki Rolnej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 1
- Jurcewicz A., Kozłowska B., Tomkiewicz E., *Wspólna polityka rolna. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2004
- Mendyk-Krajewska T., Mazur Z., Mazur H., *Elektroniczne rejestry publiczne*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2015, nr 117
- Oleński J., *Infrastruktura informacyjna państwa w globalnej gospodarce*, Warszawa 2006
- Romaniuk P., *Szanse i zagrożenia dla administracji publicznej w świadczeniu usług drogą elektroniczną*, „Studia Prawnoustrojowe” 2022, nr 58
- Stawecki T., *Rejestry publiczne. Funkcje instytucji*, Warszawa 2005