

Otwarte dane i ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego

Małgorzata Ganczar

**dr hab. nauk prawnych, Katedra Publicznego Prawa Gospodarczego,
Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji,
Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II,
radca prawny**

Informacje sektora publicznego są ważnym materiałem wyjściowym dla produktów i usług związanych z zasobami cyfrowymi o dotychczas niewykorzystanym potencjale. Podmioty publiczne wytwarzają lub posiadają ogromną ilość informacji i treści, poczynając od danych statystycznych, gospodarczych lub środowiskowych przez materiały archiwalne po zdigitalizowane księgozbiory lub kolekcje dzieł sztuki. Wraz z rewolucją cyfrową istotnie wzrosła wartość tego rodzaju zasobów dla innowacyjnych produktów lub usług wykorzystujących takie dane. Jak wskazano w oświadczeniu Komisji UE w związku z zatwierdzeniem najnowszej dyrektywy 2019/1024 – dane są kluczowym atutem gospodarki cyfrowej, a ponieważ znaczna ich część pochodzi z sektora publicznego, ważne jest, aby obywatele i przedsiębiorstwa w Unii Europejskiej mieli łatwy dostęp do danych publicznych i finansowanych ze środków publicznych, aby w pełni wykorzystać potencjał innowacyjny takich danych. Dotyczy to w szczególności technologii

sztucznej inteligencji, których rozwój zależy od dostępu do ogromnych ilości danych¹.

Koncepcja otwartych danych, tj. szerokiego otwarcia dostępu do zasobów informacyjnych znajdujących się w posiadaniu władz publicznych zaczyna zyskiwać na znaczeniu, ponieważ sektor publiczny zbiera, produkuje, reprodukuje i rozpowszechnia szeroki zakres informacji przydatnej w wielu obszarach działalności, społecznej i gospodarczej. Gromadzone dane stanowią ważny materiał wyjściowy dla produktów i usług związanych z zasobami cyfrowym pozwalając przedsiębiorcom na wykorzystywanie swojego potencjału, przyczyniając się do wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy. U podstaw instytucji otwierania danych i ponownego wykorzystywania informacji sektora

¹ Uzasadnienie projektu ustawy o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, druk sejmowy 1338, IX kadencja, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1338>.

publicznego leży idea efektywnego wykorzystywania informacji. Zauważono bowiem, że część zasobów informacyjnych administracji jest na tyle uniwersalna, że może być wykorzystywana przez podmioty inne niż organy administracji i przeznaczana do innych celów niż wykonywanie zadań publicznych. Wykorzystanie to może odbywać się bez szkody dla interesu publicznego oraz innych interesów prawnie chronionych, a dodatkowym uzasadnieniem dla możliwości ponownego wykorzystywania jest to, że zasoby wytworzone za pieniądze podatników powinny być dla nich dostępne, jeśli nie szkodzi to interesowi publicznemu i wykonywaniu zadań administracji. To podstawowe przesłanki wprowadzenia przede wszystkim do europejskiego, ale i do polskiego porządku prawnego regulacji ponownego wykorzystywania (*re-use*)².

Dane w których posiadaniu są władze publiczne, stanowią zasób, którego wykorzystanie przynosi korzyści dla społeczeństwa, m.in. poprzez: podniesienie poziomu wiedzy o życiu publicznym czy pozyskaniu praktycznych informacji dotyczących np. bezpieczeństwa, ale także służyć może kreacji nowych aplikacji mobilnych ułatwiających życie, albo nowych produktów biznesowych. Otwarcie danych może być korzystne dla samych podmiotów publicznych (dysponentów informacji), ponieważ wspiera ich przejrzystość i odpowiedzialność oraz zapewnia informację zwrotną od ponownych użytkowników i użytkowników końcowych, która pozwala zainteresowanemu podmiotowi sektora publicznego na poprawę jakości gromadzonych informacji. Pozyskiwanie informacji stanowi zasób, w oparciu o który może nastąpić przejście do gospodarki nowego typu: gospodarki opartej na danych. Otwarcie zasobów i zagwarantowanie ich dostępności online może skutkować także uproszczeniem rozpatrywania wpływających wniosków, skróceniem czasu potrzebnego na ich obsługę oraz zmniejszeniem ilości osób zaangażowanych w obsłużenie tych spraw, co przyniesie potencjalnie oszczędności w obszarze kosztów osobowych, a podniesie jakość usług i zaufanie do sektora publicznego.

W konsekwencji informacja stworzona ze środków publicznych powinna być wykorzystana przez społeczeństwo w możliwie szerokim stopniu, bez wprowadzania przez państwo limitów dotyczących celów jej użycia, bo zwrot „ponowne wykorzystywanie” oznacza każdy inny cel niż pierwotne przeznaczenie informacji dla potrzeb wykonywania zadań publicznych, dla których informacja została stworzona. Współcześnie taki właśnie stan wydaje się jednym z istotnych warunków rozwoju społeczeństwa informacyjnego, w którym państwo nie powinno pełnić tylko biernej roli, ale wspomagać proces tego rozwoju poprzez stosowne regulacje prawne, oraz działania faktyczne (techniczne), przede wszystkim związane z cyfryzacją posiadanych zasobów informacyjnych i z odpowiednim przygotowaniem informacji do wykorzystania przez zainteresowanych, w tym poprzez umożliwienie maszynowego odczytu danych, ich prawidłowość i aktualność³.

Warunkiem wstępnym procesu otwierania danych jest zapewnienie danym odpowiedniego zestawu cech, umożliwiających ich wykorzystanie w otwarty sposób. Otwarte są dane, które są: dostępne – udostępnione bez żadnych ograniczeń szerokiemu gronu użytkowników do dowolnych celów; upublicznione w wersji źródłowej – dostępne w oryginalnej i niezmienionej formie, nie w postaci analiz, podsumowań, skrótów czy streszczeń, tak aby możliwe było np. łączenie danych z różnych źródeł; nie ma przeszkód, by oprócz danych surowych prezentować także dane po obróbce statystycznej; kompletne – udostępnione w całości; aktualne – udostępnione na tyle szybko, aby zachować wartość tych danych; odczytywalne maszynowo – udostępnione w formatach przeznaczonych do odczytu maszynowego i formacie otwartym (przykład takich formatów stanowi CSV, XML, arkusz kalkulacyjny. Zazwyczaj trudne do maszynowego odczytu są formaty PDF, HTML czy pliki tekstowe, które stają się użyteczne do ponownego wykorzystywania dopiero po przełożeniu ich na jeden z formatów otwartych); udostępnione niedyskryminująco – dostępne dla każdego bez konieczności rejestracji, weryfikacji tożsamości poprzez podawanie hasła, loginu czy podpisywania jakichkolwiek umów; dostępne

2 Zob. M. Maciejewski, *Relacja prawa ponownego wykorzystywania informacji publicznej i praw własności intelektualnej* [w:] *Prawo do informacji publicznej. Efektywność regulacji i perspektywy rozwoju*, red. M. Maciejewski, Warszawa 2014, s. 135.

3 G. Sibiga, D. Sibilski (red.), *Ustawa o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Komentarz*, Warszawa 2022, SIP Legalis.

bez ograniczeń prawnych – dane nie są przedmiotem praw autorskich, patentów, znaków towarowych lub tajemnicy handlowej i mogą być wykorzystywane w dowolnych celach bez konieczności ubiegania się o jakąkolwiek zgodę na ich używanie; niezastrzeżone – dostępne w formacie powszechnie stosowanym, który nie jest kontrolowany przez żaden podmiot⁴.

Jak wskazano w oświadczeniu Komisji UE w związku z zatwierdzeniem najnowszej dyrektywy 2019/1024⁵ – dane są kluczowym atutem gospodarki cyfrowej, a ponieważ znaczna ich część pochodzi z sektora publicznego, ważne jest, aby obywatele i przedsiębiorstwa w Unii Europejskiej mieli łatwy dostęp do danych publicznych i finansowanych ze środków publicznych, aby w pełni wykorzystać potencjał innowacyjny takich danych. Dotyczy to w szczególności technologii sztucznej inteligencji, których rozwój zależy od dostępu do ogromnych ilości danych⁶.

W Komunikacie Komisji Europejskiej dane publiczne postrzegane są jako wszystkie informacje, które organy publiczne w Unii Europejskiej wytwarzają, gromadzą lub za wytworzenie których ponoszą opłaty⁷. Biorąc pod uwagę kryterium użyteczności danych za dane publiczne należy uznać te, które stanowią materiał, który może być użyty przez każdą osobę do dowolnego celu, bez jakichkolwiek ograniczeń, a który jest wytworzony lub posiadany przez podmioty sektora publicznego (np. dane statystyczne, informacje budżetowe, zasoby parlamentarne, dane geograficzne, ustawodawstwo, wskaźniki społeczno-gospodarcze, środowisko, dane dotyczące zdrowia publicznego, edukacji i transportu)⁸. Organizacja Współpracy Gospodarczej

i Rozwoju (OECD) traktuje koncepcję otwartych danych rządowych jako zestaw polityk mających na celu promocję transparentności, odpowiedzialności i tworzenia wartości poprzez udostępnienie danych rządowych. Na poziomie definicji, punktem wyjścia jest pojęcie danych, których pochodnymi są pojęcia informacja i wiedza. Informacja sektora publicznego rozumiana jest jako produkty i usługi informacyjne, generowane, tworzone, gromadzone, przetwarzane, zachowywane, utrzymywane, rozpowszechniane lub finansowane przez lub dla rządu lub instytucji publicznej, z uwzględnieniem wymogów prawnych i ograniczeń, o których mowa w ostatnim akapicie preambuły Rekomendacji OECD⁹.

Przyjęcie nowej dyrektywy 2019/1024 Parlamentu Europejskiego i Rady z 20.6.2019 r. w sprawie otwartych danych i ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego stanowiło efekt, zainicjowanych przez Komisję Europejską, prac legislacyjnych podjętych w następstwie przeprowadzonego przeglądu dotychczasowych przepisów regulujących ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego. W motywie 10 preambuły dyrektywy 2019/1024 podkreślono, że przepisy pierwotnie przyjęte w 2003 r. i zmienione w 2013 r. nie dotrzymują już kroku tym szybkim zmianom, co grozi utratą możliwości gospodarczych i społecznych, jakie oferuje ponowne wykorzystywanie danych publicznych. Jak czytamy w motywie 8 dyrektywy 2019/1024 sektor publiczny w państwach członkowskich gromadzi, produkuje, reprodukuje i rozpowszechnia szeroki zakres informacji w wielu obszarach działalności, takich jak społeczeństwo, polityka, ekonomia, prawo, geografia, środowisko, pogoda, sejsmiczność, turystyka, przedsiębiorczość, patenty i edukacja. Dokumenty, sporządzane przez organy sektora publicznego pełniące funkcje wykonawcze, ustawodawcze lub sądowe, stanowią szerokie, zróżnicowane i wartościowe zasoby, które mogą być wykorzystane z korzyścią dla społeczeństwa. Dzięki temu, że informacje te, które obejmują dane dynamiczne, są udostępniane w powszechnie stosowanym formacie elektronicznym, obywatele i podmioty prawne mogą znajdować nowe sposoby ich wykorzystywania oraz tworzyć

ogr [10.12.21].

9 OECD, Recommendation for enhanced access and more effective use of Public Sector Information (PSI), [C(2008)36], p. 4.

4 Ministerstwo Cyfryzacji, Otwarte dane. Podręcznik dobrych praktyk, <https://dane.gov.pl/media/ckeditor/2018/11/22/otwieranie-danych-podrecznik-dobrych-praktyk.pdf> [dostęp dnia: 18.06.2022].

5 Directive (EU) 2019/1024 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on open data and the re-use of public sector information (OJ UE L 172/56).

6 Oświadczenie z 4.04.2019 r., *Jednolity rynek cyfrowy: Komisja z zadowoleniem przyjmuje wynik głosowania Parlamentu Europejskiego w sprawie nowych przepisów dotyczących udostępniania danych sektora publicznego*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/STATEMENT_19_1935 [dostęp dnia: 16.06.2022 r.).

7 Komunikat Komisji Otwarte dane – siła napędowa innowacji, wzrostu gospodarczego oraz przejrzystego zarządzania, Bruksela, dnia 12.12.2011 KOM(2011) 882 wersja ostateczna.

8 Guidelines on Open Government Data for Citizen Engagement, The Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat 17.5.2013, <https://publicadministration.un.org/en/>

nowe, innowacyjne produkty i usługi. Państwa członkowskie i organy sektora publicznego w ramach podejmowanych przez siebie starań o zapewnienie łatwego dostępu do danych na potrzeby ponownego wykorzystywania mogą czerpać korzyści i uzyskiwać stosowne wsparcie finansowe z odpowiednich funduszy i programów Unii zapewniające upowszechnienie technologii cyfrowych lub cyfrową transformację administracji i służby publicznej. Dyrektywą 2003/98/WE ustanowiono zestaw minimalnych przepisów określających ponowne wykorzystywanie oraz ustalenia praktyczne ułatwiające ponowne wykorzystywanie istniejących dokumentów będących w posiadaniu organów sektora publicznego państw członkowskich, w tym organów wykonawczych, ustawodawczych i sądowych¹⁰. Dokumenty oraz informacje sektora publicznego, do których zastosowania nie mają przepisy dyrektywy 2019/1024 zostały wymienione w art. 1 ust. 2 w sposób enumeratywny.

W Polsce w roku 2016 rozpoczęto prace nad „Programem otwierania danych publicznych”, który określa standardy udostępniania danych przez administrację rządową. Koncepcja otwierania danych publicznych ma przyczynić się do jak najszerszego ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego oraz zwiększenia liczby danych dostępnych na portalu dane.gov.pl. W celu zapewnienia realizacji Programu konieczne jest wdrażanie i upowszechnianie ww. standardów otwartości danych publicznych w trzech wymiarach: prawnym, technicznym (w tym API) i bezpieczeństwa. Jak wynika z Programu Zintegrowanej Informatyzacji Państwa¹¹ konieczność otwierania danych wskazana jest jako najbliższe pilne wyzwanie stojące przed polską administracją publiczną każdego szczebla.

Dnia 11 sierpnia 2021 r. została uchwalona ustawa o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (dalej u.o.d.p.)¹². Ustawa o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego uchyla przepisy dotychczasowe, co oznacza, że wraz z wejściem w życie będzie chronologicznie trze-

cią regulacją ponownego wykorzystywania informacji w Polsce. Zasadniczym celem ustawy jest implementacja dyrektywy 2019/1024. Niemniej ustawa zakłada również wprowadzenie nowych rozwiązań wykraczających poza minimum wyznaczone dyrektywą, które – w zamyśle projektodawcy – mają usprawnić ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego czy szerzej danych. Celem głównym regulacji jest zwiększenie podaży otwartych danych oraz informacji o istotnej wartości i potencjale do tworzenia nowych usług i produktów, a także stworzenie nowego otoczenia instytucjonalno-organizacyjnego dla efektywnego wykorzystywania informacji sektora publicznego w Polsce. Rozwiązanie w założeniu prawodawcy powinno pozytywnie wpłynąć na innowacyjność gospodarki i jakość życia społeczeństwa. Trudno jednak nie oprzeć się wrażeniu, że jest to kolejna modyfikacja istniejących rozwiązań – Biuletynu Informacji Publicznej, następnie centralnego repozytorium, a w tej chwili portalu danych. Sama zmiana nazwy na pewno nie wystarczy do skutecznego osiągnięcia celu jakim jest szersze udostępnianie informacji sektora publicznego.

W krajowych dokumentach rządowych pod pojęciem „dane publiczne” rozumieć należy liczby i pojedyncze wydarzenia lub obiekty na możliwie najniższym poziomie agregacji, które nie zostały poddane przez administrację publiczną przetworzeniu do postaci raportów, wykresów itp. oraz nie został im nadany odpowiedni kontekst lub interpretacja¹³. To założenie o prezentowaniu danych surowych ma jednak tę wadę, że dane wyjęte z kontekstu przyjmują głównie ustrukturalizowaną formę numeryczną oraz kierują uwagę społeczeństwa na wąskie i niekoniecznie ważne (aczkolwiek wymierne) zjawiska, a tym samym mogą – zamiast zbudować zaufanie do władz publicznych - podważyć je. Dlatego w podejściu do otwierania danych obserwowane jest także drugie zjawisko - udostępniania danych po obróbce statystycznej (w postaci raportów, wykresów, dobrze opisanych i zinterpretowanych wskaźników). Z jednej strony sprawia to, że użytkownicy dostają gotową, łatwą do przyswojenia informację, z drugiej istnieje niebezpieczeństwo, że raporty i statystyki mogą być two-

10 Motyw 10 dyrektywy 2019/1024, art. 1 ust. 1 dyrektywy 2019/1024.

11 Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa, Ministerstwo Cyfryzacji, wrzesień 2019, dostępny na stronie <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/program-zintegrowanej-informatyzacji-panstwa> [dostęp dnia: 10.06.2022 r.].

12 Dz.U. z 2021 r. poz. 1641.

13 Program otwierania danych na lata 2021-2027 - Uchwała Nr 28/2021 Rady Ministrów z dnia 23 marca 2021 r., załącznik, s. 8.

rzony w sposób tendencyjny, wyolbrzymiając lub tuszując pewne zjawiska¹⁴. Trendy te mogą się uzupełniać – prezentacja informacji w formie przetworzonej, poddanej operacjom na danych może być uzupełniana przez uwolnienie danych surowych niepoddanych mechanizmom ujednolicenia. Otwarcie danych skutkuje powszechnym, nielimitowanym i nieregulowanym dostępem do danych dla każdego, bez żadnej weryfikacji – a to z kolei sprawia, że do otwarcia kwalifikują się dane, których udostępnienie nie wpłynie negatywnie na bezpieczeństwo państwa lub które nie są objęte innymi tajemnicami prawnie chronionymi, jak dane osobowe, tajemnica przedsiębiorcy itp.¹⁵

Ustawa o otwartych danych i ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego określa zasady otwartości danych¹⁶, zasady i tryb udostępniania i przekazywania informacji sektora publicznego w celu ponownego wykorzystania oraz podmioty, które udostępniają lub przekazują te informacje. Przepisy prawa polskiego określające wymogi, jakie należy spełnić otwierając dane, zostały ujęte przede wszystkim w rozporządzeniu 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 teleinformatycznych¹⁷.

Regulacja prawa polskiego odnosi się do otwierania danych w sposób generalny, tworząc łącznie konglomerat norm umożliwiających otwieranie zasobów będących

w posiadaniu władz publicznych. Uzupełniają je inicjatywy polityczne, określające zasady otwierania danych z rządowym Programem Otwierania Danych Publicznych, o którym była mowa powyżej, na czele. W ramach jego realizacji przystąpiono do rozbudowania bazy dane.gov.pl i otwarcie dużych baz publicznych w postaci API. Ta tendencja, choć będąca na początku drogi, pokazuje znaczenie, jakie dla społeczeństwa i gospodarki mogą mieć otwarte dane i powstające w oparciu o nie usługi i aplikacje.

W ustawie ujęto definicję informacji sektora publicznego. Zgodnie z art. 2 pkt 8 u.o.d.p. przez to pojęcie rozumie się każdą treść lub jej część, niezależnie od sposobu utrwalenia, w szczególności w postaci papierowej, elektronicznej, dźwiękowej, wizualnej lub audiowizualnej, będącą w posiadaniu podmiotu zobowiązanego. Definicja ta oparta jest na definicji dokumentu zawartej w art. 2 pkt 6 dyrektywy 2019/1024. Pojęcie informacji sektora publicznego wyznacza zakres przedmiotowy ponownego wykorzystania. Definicja tego pojęcia, podobnie jak miało to miejsce pod rządami ustawy o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego, w dalszym ciągu opiera się na trzech elementach: zasadniczym braku wymogów co do treści, fakcie posiadania przez podmioty zobowiązane oraz utrwaleniu. Dla zakwalifikowania określonej informacji jako informacji sektora publicznego generalnie nie ma znaczenia jej treść. Istotne jest natomiast jej utrwalenie oraz fakt posiadania przez podmioty udostępniające lub przekazujące ją w celu ponownego wykorzystania. Definicja informacji sektora publicznego jest szersza niż pojęcie informacji publicznej i zawiera w sobie informację publiczną oraz inne treści (wykraczające poza zakres pojęcia informacji publicznej), tj. np. zasoby bibliotek, archiwów i muzeów niebędących informacjami publicznymi oraz inne informacje niebędące ani informacją publiczną, ani zasobem bibliotek, archiwów i muzeów, jak chociażby dane badawcze czy dane dynamiczne¹⁸. Biorąc pod uwagę cele i treść ustawy o otwartych danych oraz implementowanej przez nią dyrektywy 2019/1024, nie powinno budzić wątpliwości, że informacja sektora publicznego nie stano-

14 I. Pawełoszek, Wybrane problemy wdrożenia koncepcji otwartych danych w e-administracji, Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych / Szkoła Główna Handlowa, 2014, nr 33, s. 463, http://rocznikae.sgh.waw.pl/p/roczniki_kae_z33_26.pdf, [12.06.2022].

15 Tamże, s. 463.

16 Zasady otwartości danych są jednym z kluczowych elementów wskazywanych w *Europejskiej Agendzie Cyfrowej*, COM(2010) 245, która precyzuje aspiracje krajów UE związane z rozwojem Internetu oraz jego wykorzystywaniem. EAC jest ramowym programem politycznym KE w obszarze SI, którego celem jest uzyskanie trwałych korzyści ekonomicznych i społecznych z jednolitego rynku cyfrowego w oparciu o szybki Internet i interoperacyjne aplikacje. Agenda cyfrowa określa rolę, jaką powinny odegrać technologie informacyjno-komunikacyjne w budowaniu konkurencyjności Unii Europejskiej w światowej gospodarce i wskazuje kierunki działania, m.in.: poprawę w dziedzinach otwartości standardów i interoperacyjności (zdolność do współdziałania różnych systemów informatycznych), zapewnienie obywatelom dostępu do wiedzy potrzebnej do korzystania z usług internetowych.

17 Dz. U. z 2016 r. poz. 113.

18 M. Sakowska-Baryła, *Ochrona danych osobowych a dostęp do informacji publicznej i ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego*, Warszawa 2022, SIP Lex.

wi kategorii tożsamej z informacją publiczną, jest od niej znacznie szersza, a przedmiotem ponownego wykorzystywania na gruncie rzeczowej ustawy mogą być informacje inne niż informacje o sprawie publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Ustawa o otwartych danych do pewnych kategorii informacji sektora publicznego odnosi się wprost, definiując je. Dane badawcze to informacje sektora publicznego utrwalone w postaci elektronicznej, inne niż publikacje naukowe, które zostały wytworzone lub zgromadzone w ramach działalności naukowej w rozumieniu art. 4 ustawy z 20.07.2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce i są wykorzystywane jako dowody w procesie badawczym lub służą do weryfikacji poprawności ustaleń i wyników badań¹⁹. Następnie określono dane dynamiczne jako informacje sektora publicznego utrwalone w postaci elektronicznej podlegające częstym aktualizacjom lub aktualizacjom w czasie rzeczywistym, w tym ze względu na ich zmienność lub szybką dezaktualizację, w szczególności dane wygenerowane przez czujniki²⁰. W ustawie uregulowano także zasady dostępu do danych o wysokiej wartości, czyli takich informacji sektora publicznego, których ponowne wykorzystywanie wiąże się z istotnymi korzyściami dla społeczeństwa, środowiska i gospodarki, w szczególności ze względu na ich przydatność do tworzenia produktów, usług i zastosowań opartych na wykorzystywaniu tych danych²¹.

Informacją sektora publicznego jest każda treść lub jej część, nawet jeśli nie odnosi się do wykonywania zadań publicznych lub gospodarowania majątkiem publicznym. Istotne, że ustawodawca nie wprowadza w tym zakresie żadnego ograniczenia o charakterze przedmiotowym, co powoduje, że potencjalnie jako informacja sektora publicznego potraktowana być może każda informacja (cały zasób informacyjny podmiotu zobowiązanego), jeżeli spełnia pozostałe warunki wskazane w definicji.

Natomiast pojęcie otwartych danych, zgodnie z art. 2 pkt 11 u.o.d.p., oznacza informacje sektora publicznego udostępniane lub przekazywane w postaci elektronicznej, bez-

warunkowo lub z uwzględnieniem warunków, o których mowa w rozdziale 3 u.o.d.p., kompletne, aktualne, w wersji źródłowej, w otwartym i niezastrzeżonym formacie przeznaczonym do odczytu maszynowego, które są przeznaczone do bezpłatnego ponownego wykorzystywania na tych samych zasadach dla każdego użytkownika, bez konieczności potwierdzania tożsamości przez użytkownika. Warto zaznaczyć, że pojęcie otwartych danych używane jest także dla określenia pewnej koncepcji odnoszącej się do sposobu dystrybucji informacji, zyskując znaczenie nieco inne niż to, którym posługuje się przywołany przepis ustawy.

Zgodnie natomiast z art. 2 pkt 12 u.o.d.p. ponowne wykorzystywanie oznacza wykorzystywanie przez użytkowników informacji sektora publicznego w jakimkolwiek celu, z wyjątkiem wymiany informacji sektora publicznego między podmiotami zobowiązanymi wyłącznie w celu realizacji zadań publicznych. Definicję tę należy interpretować z uwzględnieniem art. 2 pkt 11 dyrektywy 2019/1024 oraz jej celów szczegółowo opisanych w motywach tego aktu, a także celów ustawy o otwartych danych wskazanych w jej art. 1, który stanowi, że określa ona zasady otwartości danych, zasady i tryb udostępniania i przekazywania informacji sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania oraz podmioty, które udostępniają lub przekazują te informacje²².

W art. 3 u.o.d.p. określono zakres podmiotowy stosowania ustawy, a wyłączenia spod zakresu obowiązywania ustawy wskazano w kolejnym przepisie – art. 4 u.o.d.p. Ustawodawca wyznacza zamknięty katalog podmiotów, które udostępniają lub przekazują informacje sektora publicznego w celu ich ponownego wykorzystywania, zwanych „podmiotami zobowiązanymi”. Wskazano rodzajowo pięć grup podmiotowych, zobowiązanych do stosowania przepisów ustawy, przy czym pierwsza grupa (jednostki sektora finansów publicznych) jest niewątpliwie najszersza. Jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy²³ ten katalog podmiotów odzwierciedla zakres podmiotowy dyrektywy

22 M. Sakowska-Baryła, *Ochrona danych osobowych a dostęp do informacji publicznej i ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego*, Warszawa 2022, SIP Lex.

23 Uzasadnienie projektu ustawy o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, druk sejmowy 1338, IX kadencja, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1338>.

19 art. 2 pkt 2 u.o.d.p.

20 art. 2 pkt 3 u.o.d.p.

21 art. 2 pkt 4 u.o.d.p.

2019/1024 i w zasadniczej części jest tożsamy z katalogiem podmiotów zobowiązanych wyznaczonym przez poprzednią ustawę z 2016 r. Dyrektywa 2019/1024 oraz ustawa krajowa poszerzyły zakres stosowania tych regulacji o przedsiębiorstwa publiczne.

Podstawową grupę podmiotów, do których mają zastosowanie przepisy ustawy stanowią jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁴. Taka regulacja stanowi przeniesienie na grunt polskich definicji „organu sektora publicznego” zawartej w art. 2 pkt 1 dyrektywy 2019/1024. W świetle tej definicji jako organy sektora publicznego rozumie się państwo, władze regionalne lub lokalne, podmioty prawa publicznego lub związki złożone z co najmniej jednej takiej instytucji lub z co najmniej jednego takiego podmiotu prawa publicznego. Wydaje się, że przeniesienie tej definicji i oparcie jej na istniejącym pojęciu jednostki sektora finansów publicznych jest rozwiązaniem właściwym i to nawet jeśli prowadzi do rozszerzenia podmiotowego stosowania u.o.d.p. ponad to, czego wymaga dyrektywa 2019/1024²⁵.

Ponieważ informacja sektora publicznego to taka, która znajduje się w posiadaniu podmiotu zobowiązanego, należy wskazać, że posiadanie to oznacza faktyczne władanie informacją przez taki podmiot. Dla zakwalifikowania informacji do informacji sektora publicznego nie ma znaczenia, kto informację wytworzył i czy w ogóle pochodzi ona od podmiotu zobowiązanego w rozumieniu ustawy o otwartych danych.

Po drugiej stronie znajduje się użytkownik czyli podmiot uprawniony, który posiada prawo do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego. Zważywszy na to, że zgodnie z art. 2 pkt 14 tej ustawy użytkownik oznacza osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, która ponownie wykorzystuje informacje sektora publicznego lub wykorzystuje dane prywatne, z powodzeniem rzecz można, że prawo to przysługuje każdemu, kto ponownie wykorzystuje informacje sektora publicznego lub dane

prywatne. Każdy podmiot z wymienionych w tym przepisie, jeśli ponownie wykorzystuje rzeczne kategorie informacji, jest użytkownikiem, a w konsekwencji gwarancje i zasady ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego wynikające z ustawy o otwartych danych jego dotyczą. Ustawa odróżnia także użytkownika od wnioskodawcy, ponieważ terminem „wnioskodawca” posługuje się w rozdziale 9 u.o.d.p., gdzie uregulowano kwestie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego przekazywanych na wniosek. Można zatem uznać, że pojęcia użytkownika ustawodawca używa dla określenia podmiotu, który ponownie wykorzystuje informacje sektora publicznego, a nie dopiero ubiega się o te informacje lub ich ponowne wykorzystywanie. Przyjąć należy, że także wnioskodawcą może być każdy, skoro zwrot ten określa podmiot, który jest potencjalnym użytkownikiem²⁶. Ustawa przewiduje również, iż użytkownikami mogą być także podmioty wykonujące zadania publiczne w ramach działalności wykraczającej poza realizację tych zadań. Postanowienia art. 8 u.o.d.p. wprowadza zasadę niedyskryminacji. W zakresie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego art. 8 ust. 2 u.o.d.p. zrównuje podmioty o statusie podmiotów wykonujących zadania publiczne, które w konkretnym przypadku nie realizują zadań publicznych, z podmiotami spoza sfery publicznej.

W art. 10 ustawodawca określił obowiązki podmiotu zobowiązanego, który, jeżeli to możliwe, udostępnia lub przekazuje informacje sektora publicznego, jako otwarte dane, w celu ponownego wykorzystywania. Podmiot zobowiązany, który udostępnia lub przekazuje informacje sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania z użyciem systemów teleinformatycznych, jest obowiązany do stosowania formatów danych oraz protokołów komunikacyjnych i szyfrujących określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 18 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2021 r. poz. 670, 952 i 1005), jeżeli to możliwe w formacie przeznaczonym do odczytu maszynowego wraz z metadanymi, z wyjątkiem art. 13 ust. 1a tej ustawy. Natomiast w przypadku udostępniania in-

24 tj. Dz.U. z 2021 r. poz. 305 ze zm.

25 G. Sibiga, D. Sibilski (red.), *Ustawa o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Komentarz*, Warszawa 2022, SIP Legalis.

26 M. Sakowska-Baryła, *Ochrona danych osobowych a dostęp do informacji publicznej i ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego*, Warszawa 2022, SIP Lex.

formacje sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania przez interfejs programistyczny aplikacji (API), podmiot zobowiązany zapewnia dostępność, stabilność, jednolitość sposobu korzystania i standardów, łatwość i utrzymanie przez cały cykl użytkowania oraz bezpieczeństwo stosowanego API. Warto podkreślić także, że w przypadku gdy tworzenie informacji sektora publicznego, ich przetwarzania w sposób lub w formie wskazanych we wniosku o ponowne wykorzystywanie oraz sporządzania z nich wyciągów spowoduje konieczność podjęcia nieproporcjonalnych działań przekraczających proste czynności, podmiot zobowiązany nie ma obowiązku przygotowania informacji sektora publicznego w celu ich udostępnienia do ponownego przetwarzania. Przepis wskazuje także, że podmiot zobowiązany może udostępniać lub przekazać w celu ponownego wykorzystywania kod źródłowy lub inne elementy programu komputerowego opracowanego w ramach realizacji zadań publicznych.

Ustawodawca implementował do ustawy także art. 7 dyrektywy 2019/1024 statuujący zasadę przejrzystości. Podmiot zobowiązany, zgodnie z art. 11 u.o.d.p., udostępnia w Biuletynie Informacji Publicznej w menu przedmiotowym w kategorii „Ponowne wykorzystywanie” warunki ponownego wykorzystywania, jeżeli zostały przez niego określone; informację o wysokości opłat za ponowne wykorzystywanie, informację o środkach prawnych przysługujących w przypadku odmowy wyrażenia zgody na ponowne wykorzystywanie oraz o prawie do sprzeciwu; umowę o udzielenie wyłącznego prawa do korzystania z informacji sektora publicznego, powód jej zawarcia oraz wyniki ocen tej umowy, o ile taka umowa została zawarta. Jeżeli informacje sektora publicznego udostępniane są w portalu danych, należy także poinformować o powyższych warunkach ponownego wykorzystania. Podmiot zobowiązany, który udostępnia informacje sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania w sposób inny niż w Biuletynie Informacji Publicznej lub w portalu danych, wraz z ich udostępnianiem informuje o braku warunków ponownego wykorzystywania lub opłat za ponowne wykorzystywanie albo określa te warunki lub wysokość opłat za ponowne wykorzystywanie. Ustawodawca wskazuje, że w przypadku braku informacji o warunkach ponownego wykorzystywania informacji sektora publicz-

nego udostępnianych w BIP lub w portalu danych, uważa się za udostępnianie informacji sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania bez warunków.

Prawo do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego zostało doprecyzowane w art. 5 u.o.d.p., zgodnie z którym każdemu przysługuje prawo do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego udostępnianych w Biuletynie Informacji Publicznej podmiotu zobowiązanego lub w portalu danych, lub w innym systemie teleinformatycznym podmiotu zobowiązanego, bądź przekazanych na wniosek o ponowne wykorzystywanie. Obu tych ścieżek ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego dotyczą przepisy określające zasady ponownego wykorzystywania, warunki opłat, a także ograniczenia w korzystaniu z prawa do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, z pewnymi modyfikacjami charakterystycznymi dla trybów bezwnioskowych i wnioskowego. Biorąc powyższe pod uwagę prawo do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego realizowane jest w trybach bezwnioskowych i wnioskowym, przy czym tę pierwszą formę należy kwalifikować jako podstawową, zważywszy na założenie otwierania danych publicznych, które ma być wykonywane dzięki danym udostępnianym w celu ponownego wykorzystywania w odpowiedni sposób je ułatwiający. To wynika także z treści art. 39 ust. 1 pkt 1 u.o.d.p., który wskazuje, w jakich przypadkach możliwe jest wystąpienie z wnioskiem mianowicie wniosek taki jest możliwy w odniesieniu do informacji sektora publicznego, które nie są udostępniane w BIP lub w portalu danych. Ponadto jak wskazuje art. 39 ust. 1 pkt 2-4 wniosek o ponowne wykorzystywanie wnosi się do podmiotu zobowiązanego w przypadkach, gdy informacje sektora publicznego są udostępniane w innym systemie teleinformatycznym niż określony w pkt 1 i nie zostały określone warunki ponownego wykorzystywania lub opłaty za ponowne wykorzystywanie albo nie poinformowano o braku takich warunków lub opłat; będą wykorzystywane na warunkach innych niż zostały dla tych informacji określone; bądź są udostępniane lub zostały przekazane na podstawie innych ustaw określających zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami sektora publicznego. Wniosek ma charakter sformalizowany – wnosi się go w postaci papierowej albo elektronicz-

nej i ma on zawierać elementy określone w szczególności w art. 39 ust. 3 i 4 u.o.d.p. W przypadku niespełnienia wymogów formalnych wniosku wzywa się wnioskodawcę do usunięcia braków formalnych, wraz z pouczeniem, że ich nieusunięcie w terminie 7 dni od dnia otrzymania wezwania spowoduje pozostawienie wniosku bez rozpoznania (art. 39 ust. 5 u.o.d.p.). Rozpatrzenie wniosku następuje niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia otrzymania wniosku z możliwością jego przedłużenia do 2 miesięcy (art. 40 u.o.d.p.), zaś samo postępowanie wnioskowe w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego ma charakter szczególny, o tyle, że zasadniczo nie stosuje się do niego Kodeksu postępowania administracyjnego, bo ustawa o otwartych danych samodzielnie reguluje to postępowanie, ograniczając zastosowanie Kodeksu postępowania administracyjnego do wydawania decyzji administracyjnych²⁷.

Ustawa wprowadza nieznaną dotychczasowym przepisom zasadę odpowiedzialności podmiotu zobowiązanego za udostępniane lub przekazywane w celu ponownego wykorzystywania informacje sektora publicznego, możliwą do zastrzeżenia w warunkach ponownego wykorzystywania, co może wpłynąć na bezpieczeństwo obrotu oraz ciągłość biznesową produktów czy usług wymagających stałego dostępu do danych o określonej jakości (art. 15 ust. 1 pkt 3). W art. 15 u.o.d.p. określono katalog warunków ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego. Podmiot zobowiązany może określić warunki ponownego wykorzystywania dotyczące zakresu odpowiedzialności podmiotu zobowiązanego za udostępniane lub przekazywane w celu ponownego wykorzystywania informacje sektora publicznego, w szczególności za dostępność, poprawność, aktualność, kompletność lub jakość udostępnianych lub przekazywanych informacji. Zapewnienie dostępności informacji sektora publicznego w powyższym rozumieniu oznacza konieczność zapewnienia terminowego i niezawodnego dostępu do udostępnianych lub przekazywanych informacji oraz możliwości ich wykorzystywania. Informacje poprawne to informacje prawidłowe i zgodne z faktami. Przez zapewnienie aktualności danych

należy z kolei rozumieć udostępnianie najnowszych i bieżąco aktualizowanych informacji sektora publicznego, niezwłocznie po ich wytworzeniu lub pozyskaniu, w terminach dostosowywanych do rodzaju danych i dynamiki ich zmian wraz z oznaczeniem daty udostępnienia danych, daty ostatniej aktualizacji danych oraz informacji o częstotliwości aktualizacji danych. Dane kompletne to dane udostępniane lub przekazywane w całości, bez wyłączenia poszczególnych części danych i zgodne ze stanem faktycznym. Jakość udostępnianych lub przekazywanych treści należy zapewnić poprzez ich właściwe opracowanie pod względem merytorycznym oraz technicznym²⁸.

Na gruncie omawianej ustawy wprowadzono funkcję pełnomocnika do spraw otwartości danych, regulując jego status i zadania (rozdział 8 u.o.d.p.). Pełnomocnik do spraw otwartości danych jest powoływany obligatoryjnie w urzędzie obsługującym ministra kierującego działem administracji rządowej, w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz w Głównym Urzędzie Statystycznym, przy czym pełnomocnik powołany w urzędzie obsługującym ministra kierującego działem administracji rządowej lub w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów działa również w organach i jednostkach organizacyjnych podległych właściwemu ministrowi albo Prezesowi Rady Ministrów i przez nich nadzorowanych²⁹. Natomiast na zasadzie fakultatywności może być on powołany w urzędach obsługujących inne niż wymienione wyżej podmioty zobowiązane³⁰, w tym w jednostkach samorządu terytorialnego. Zadaniem pełnomocników jest realizowanie działań mających na celu zwiększenie ilości i poprawę jakości informacji sektora publicznego udostępnianych w portalu danych w celu ponownego wykorzystywania.

Ostatnią ważną kwestią wartą podkreślenia jest ujęcie w ustawie przepisów dotyczących ograniczenia prawa do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego określone zostały w art. 6 u.o.d.p. Dotyczą one wszystkich trybów ponownego wykorzystywania. Zgodnie z art. 6 ust. 1 u.o.d.p. prawo do ponownego wykorzystywa-

28 G. Sibiga, D. Sibilski (red.), *Ustawa o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Komentarz*, Warszawa 2022, SIP Legalis.

29 art. 37 ust. 2 i 3 u.o.d.p.

30 art. 37 ust. 4 u.o.d.p.

27 M. Sakowska-Baryła, *Ochrona danych osobowych a dostęp do informacji publicznej i ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego*, Warszawa 2022, SIP Lex.

nia podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych. W pewnym stopniu – gdy chodzi o treść art. 6 ust. 1 i 2 u.o.d.p. – obejmują regulację zbliżoną do zawartej w art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Na gruncie ustawy o otwartych danych zmiana uległa zasadą ograniczenia prawa do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego wyrażonego w art. 6 ust. 2 u.o.d.p. w taki sposób, że w przepisie tym odwołano się wprost do kategorii ochrony danych osobowych, traktując ją – jak się zdaje – jako podkategorię prawa do prywatności³¹. Jak wynika natomiast z art. 6 ust. 3 u.o.d.p. prawo do ponownego wykorzystywania podlega ograniczeniu w zakresie informacji będących informacjami sektora publicznego, do których dostęp jest ograniczony na podstawie innych ustaw, przy czym przepis art. 6 ust. 2 zdanie drugie u.o.d.p. stosuje się odpowiednio. Oznacza to, że ograniczeniem nie są objęte informacje o osobach pełniących funkcje publiczne, mające związek z pełnieniem tych funkcji, oraz że ograniczenie nie dotyczy tych przypadków, gdy osoba fizyczna wyraziła zgodę na przetwarzanie jej danych osobowych w celu ponownego wykorzystywania lub gdy przedsiębiorca zrezygnował z przysługującego mu prawa do zachowania tajemnicy przedsiębiorstwa.

Podsumowując, otwarcie danych, które na gruncie nowej regulacji doznało modyfikacji w kierunku faktycznego korzystania z zasobów informacyjnych sektora publicznego. Jak wynika z Programu Zintegrowanej Informatyzacji Państwa konieczność otwierania danych wskazana jest jako najbliższe pilne wyzwanie stojące przed polską administracją. Obserwacja tendencji światowych (w tym unijnych) także nie pozostawia wątpliwości co do konieczności otwierania zasobów jako elementu zwiększającego atrakcyjność i dynamizm rozwoju gospodarki krajowej. Biorąc pod uwagę wzrost użytkowników Internetu oraz podmiotów korzystających z usług administracji publicznej świadczonych drogą elektroniczną można założyć, że jest to także oczekiwanie społeczeństwa w zakresie dostępu do informacji. Otwarcie danych wykazuje także

znaczące korzyści społeczne, niemożliwe do opomiarowania i wyceny. Dodatkową korzyść społeczną stanowią koszty unikniętych błędnych decyzji bazujących na wadliwie wydanych dokumentach, jak i korzyści, które odczuwa sama administracja pozyskująca od obywateli dane i opracowania (np. załączniki do wniosku o wydanie pozwolenia) oparte o wiarygodne dane, które dalej można przetwarzać i z nich korzystać.

31 M. Sakowska-Baryła, *Ochrona danych osobowych a dostęp do informacji publicznej i ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego*, Warszawa 2022, SIP Lex.



Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.
Jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.
Działa na rzecz dalszej profesjonalizacji samorządu terytorialnego i administracji publicznej.

EKSPERTYZY NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601
Sekretariat tel. +48 42 633 10 70
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl