

**Założenia do projektu ustawy o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw**

**I. Wprowadzenie**

**I.1. Syntetyczne przedstawienie aktualnego stanu stosunków społecznych w dziedzinie ponownego wykorzystywania informacji publicznej**

W budowie społeczeństwa informacyjnego kluczowe znaczenie ma przetwarzanie informacji publicznej, w szczególności ujawnianie informacji przez podmioty publicznoprawne oraz ich pozyskanie i wykorzystywanie przez inne osoby i podmioty w państwie. Podmioty wykonujące zadania publiczne, w tym przede wszystkim władze publiczne (głównie wykonawcza), ze względu na ilość zgromadzonych informacji publicznych, są najważniejszymi źródłami wiedzy w państwie, która powinna zostać wykorzystywana przez inne jego podmioty, w zależności od ich indywidualnych potrzeb komercyjnych lub niekomercyjnych.

Spośród szeroko pojętych informacji publicznych można wyróżnić - obok tych służących przede wszystkim przejrzystości spraw publicznych - informacje mogące mieć kluczowy wpływ na szanse rozwojowe współczesnych społeczeństw. Należy je traktować jako źródłowy zasób, w oparciu o który może powstać konkurencyjny i innowacyjny rynek nowych produktów i usług, komercyjnych i niekomercyjnych. Jego powstanie i sukces zależy od jak najszerszej dostępności wysokiej jakości informacji publicznych udostępnianych przez podmioty wykonujące zadania publiczne.

Idea społeczeństwa informacyjnego nie może zostać zatem urzeczywistniona bez wykorzystywania informacji publicznej znajdującej się w dyspozycji państwa i samorządów, a także innych podmiotów realizujących zadania publiczne. Dzięki technologiom informacyjno-telekomunikacyjnym (ICT) informacja – w porównaniu do tradycyjnych metod – dostarczana jest szybciej, do liczniejszej grupy odbiorców, w większej ilości i tańszym kosztem.

Te same technologie sprzyjają także ponownemu wykorzystaniu informacji, która w postaci cyfrowej może być łatwiej i taniej przetwarzana. Z informacji publicznej korzysta w

szczegółności wiele nowoczesnych serwisów internetowych i mobilnych. Przykładem mogą być usługi nawigacji samochodowej, informacje o ruchu drogowym dostarczane w czasie rzeczywistym, czy usługi meteorologiczne.

W chwili obecnej wartość informacji publicznej nie może być w pełni wykorzystana ze względu na bariery dla dostępu do niej i ponownego jej wykorzystania. Wiązą się one zarówno z brakiem odpowiednich rozwiązań prawnych, ale też rozwiązań organizacyjnych i technicznych służących zapewnieniu odpowiedniej jakości i użyteczności informacji publicznej.

Dla realizacji tych celów kluczowe znaczenie mają dwie instytucje: „dostępu do informacji publicznej” oraz „ponownego wykorzystywania informacji publicznej”. Punktem wyjścia dla takiego podziału jest przyjęcie, iż konsekwencją dostępu do informacji publicznej nie jest automatycznie prawo do jej ponownego wykorzystywania. Prawo dostępu nie przekłada się bowiem bezpośrednio na uprawnienie do korzystania lub rozporządzania informacjami publicznymi, przede wszystkim tymi chronionymi prawami własności intelektualnej jako „utwór” lub „baza danych”. Ustawodawca powinien zatem dodatkowo określić zasady ponownego wykorzystywania, w szczególności biorąc pod uwagę potrzebę zachowania wymogów przejrzystości, niedyskryminacji i niewyłączności w ponownym wykorzystywaniu.

Znaczenie powyższych problemów zostało docenione przez prawodawcę unijnego. Zasady wykorzystywania informacji publicznych zostały ustalone na poziomie wspólnotowym w dniu 17 listopada 2003 r. poprzez Dyrektywę 2003/98/WE Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego. Dyrektywa wprowadziła minimalne standardy ponownego wykorzystywania istniejących dokumentów będących w posiadaniu organów sektora publicznego państw członkowskich. Termin implementacji dyrektywy 2003/98 został wyznaczony na 1 lutego 2005 r.

Komisja Europejska oceniając polskie prawodawstwo stwierdziła brak implementacji wymogów wspomnianej dyrektywy. W polskiej doktrynie powszechnie akceptuje się słuszność zarzutów Komisji (np. G.Wierczyński, *Gospodarcze wykorzystywanie informacji publicznych w świetle prawa polskiego i wspólnotowego*, Gdańskie Studia Prawnicze 2009, t.

XXI). Tylko nieliczni autorzy kwestionowali potrzebę wprowadzenia odrębnych, ustawowych zasad ponownego wykorzystywania, powołując argument, że ustawa o dostępie do informacji publicznej w pełni już wdrożyła dyrektywę 2003/98/WE (D.Adamski, M.Bernaczyk, *Znaczenie dyrektywy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego*, Elektroniczna Administracja 2006, nr 2).

## **I.2. Aktualny stan prawny w zakresie ponownego wykorzystywania informacji publicznej**

Obecnie obowiązująca regulacja ustawowa dotyczy przede wszystkim:

- jawności informacji i powiązanego z nią prawa do informacji,
- ochrony informacji (dwa najbardziej rozbudowane reżimy prawne odnoszą się do ochrony informacji niejawnych oraz ochrony danych osobowych).

Konstytucja jako zasadę przewiduje jawność (dostępności) informacji dotyczącej działalności władzy publicznej i innych podmiotów wykonujących zadania tej władzy (art. 61 ust.1), ale także umożliwia ograniczenie dostępności informacji z powołaniem się na dobra określone w art. 61 ust. 3. Ze względu na zasadę proporcjonalności wynikająca z art. 61 ust. 3 i art. 31 ust. 3 ograniczenia dostępności informacji mogą następować jedynie w drodze ustawy. Również przepisy przewidujące dostęp do informacji w zakresie jakim ograniczają prawo do prywatności i inne gwarancje konstytucje mogą zostać wprowadzone tylko na podstawie ustawy (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Przepisy w omawianym zakresie objęte są zatem zasadą wyłączności ustawowej.

Jednocześnie w Polsce nie obowiązują, mające charakter uniwersalny, przepisy dotyczące ponownego wykorzystywania informacji publicznej, czy też innego rodzaju informacji przetwarzanej przez podmioty wykonujące zadania publiczne. Natomiast sam zwrot „ponowne wykorzystywanie informacji publicznej” nie jest używany w języku prawnym. Jedynie w nielicznych ustawach szczególnych znajduje się szątkowa regulacja, przeznaczona dla wąskich kategorii informacji, określająca zasady wykorzystywania informacji przez podmioty nie wykonujące zadań publicznych. Jako przykład można podać ustawę z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095, z późn.zm.), która przewiduje możliwość odpłatnego udostępniania danych

Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (w inny sposób niż zamieszczanie ich na e-PUAP), dla potrzeb ich „wykorzystywania w celach komercyjnych i niekomercyjnych” (art. 39 ust. 2; wchodzi w życie 1 lipca 2011 r.).

Podstawowym aktem rangi ustawowej, który określa w sferze publicznej zasady dostępu do informacji i jego ograniczenia jest ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198, z późn.zm. – zwanej dalej „u.d.i.p.”). Nie jest to jednak jedyny akt normatywny w tym zakresie. Tylko normy odsyłające do ustawy o dostępie do informacji publicznej znajdują się w ponad 140 ustawach i rozporządzeniach. Oprócz tego znacząca liczba aktów normatywnych (ustaw i rozporządzeń) określa własne zasady i tryb udostępniania informacji.

Nakłada się na to problematyka cywilnoprawna, w tym prawa własności intelektualnej. Część informacji podlegających udostępnieniu na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej chroniona jest jako „utwór” w rozumieniu art. 1 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz.U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631, z późn.zm.) oraz „baza danych” w rozumieniu art.2 ust.1 pkt 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o ochronie baz danych (Dz.U. Nr 128, poz. 1402, z późn.zm.). W przypadku prawa autorskiego status taki mieć będą w szczególności te materiały, które spełniając przesłankę oryginalności, nie mają przy tym charakteru urzędowych dokumentów lub materiałów, o których mowa w art.4 pkt 2 prawa autorskiego (np. opinie, czy raporty sporządzone na zlecenie podmiotów sektora publicznego).

Zgodnie z § 4 Rozporządzenia MSWiA z 18 lutego 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej (Dz.U. z 2007 r. Nr 10, poz. 68), „informacje publiczne zawarte w BIP organizuje się w postaci baz danych”. Z kolei, w § 2 pkt 4 tego rozporządzenia za bazę danych uznano „bazę danych w rozumieniu ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o ochronie baz danych (Dz. U. Nr 128, poz. 1402, z późn.zm.)”. W ten sposób ustawodawca wyraźnie przesądził, że zbiory (bazy) informacji publicznych mogą mieć charakter baz danych chronionych na podstawie ustawy o ochronie baz danych.

Zgodnie z art. 2 ust.1 pkt 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o ochronie baz danych, producentem baz danych może być m.in. osoba prawna. W przypadku podmiotów publicznych przymiot osoby prawnej przysługuje Skarbowi Państwa oraz państwowym

osobom prawnym [art. 33 ustawy z dnia 23 czerwca 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 16, poz. 93, z późn.zm. – zwana dalej „k.c.”)]. Podmioty te są producentami baz danych, w przypadku wykazania poniesienia istotnego nakładu inwestycyjnego w celu sporządzenia, weryfikacji lub prezentacji zawartości bazy danych (art. 2 ust.1 pkt 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o ochronie baz danych). Należy podkreślić, że nakład ten powinien być poniesiony na stworzenie bazy (a nie danych *per se*). Z tych przyczyn, za nakład uzasadniający powstanie prawa do bazy danych nie może zostać uznany nakład poniesiony przez podmiot publiczny na zbieranie danych, w związku z wykonywaniem przez ten podmiot powierzonych mu zadań publicznych. Konieczne jest wykazanie nakładów innego rodzaju, w szczególności nakładów mających za przedmiot bazę danych. Przykładem są wydatki związane z budową systemu teleinformatycznego zapewniającego prezentację i wyszukiwanie zawartości „urzędowej” bazy danych.

Prawo do bazy danych chroni wyłącznie całą bazę lub jej istotną część (art. 6 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o ochronie baz danych). Tylko więc w przypadku ponownego wykorzystania całej lub istotnej części bazy informacji publicznych stworzonej przez podmiot publiczny, konieczne będzie zawarcie umowy w przedmiocie przekazania informacji publicznej na te cele. Umowy te zawierane będą przez tzw. *stationes fisci* tj. jednostki organizacyjne działające w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa.

W związku z powyższym, szczególnie istotne jest w związku z tym rozróżnienie pomiędzy realizacją prawa dostępu do informacji publicznej (*access to public sector information*), a dalszą eksploatacją informacji publicznych pozyskanych w ten sposób (*re-use of public sector information*). Prawo dostępu nie daje bowiem automatycznie prawa do korzystania lub rozporządzania nimi w sposób objęty wyłącznością uprawnionych podmiotów. Jeżeli więc informacje publiczne są równocześnie chronionymi utworami (przedmiotami praw pokrewnych) albo *sui generis* bazami danych, konieczne jest pozyskanie zgody podmiotu sektora publicznego jako podmiotu prawa własności intelektualnej.

Niezależnie od powyższego, z ponownym wykorzystywaniem informacji publicznej związane są jeszcze inne zagadnienia cywilnoprawne, takie jak odpowiedzialność podmiotu publicznego za wykorzystaną informację oraz ochronę nabywców produktów i usług opartych na przekazanej do wykorzystywania informacji publicznej.

### **I.3. Potrzeba i cel uchwalenia projektowanej ustawy o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej**

Na wstępie należy zauważyć, że celem zmian w u.d.i.p. nie jest reforma obecnych zasad dostępu do informacji i jego ograniczenia, jak również trybu udostępniania informacji. Projektowana zmiana ma jedynie za zadanie uzupełnienie tych zasad poprzez dodanie nowego (piątego) trybu dostępu do informacji oraz wypełnienie istniejącej luki w zakresie wyznaczenia zasad ponownego wykorzystywania informacji publicznej. Chodzi o informację, co do której już obowiązujące przepisy rozstrzygają, czy jest ona powszechnie dostępna czy też wystąpiło ograniczenie dostępności. Uwagi i dyskusja mające miejsce na etapie konsultacji pierwotnych założeń do ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji publicznych (z września 2009), wykazują potrzebę przeprowadzenia szerszej debaty na temat zmian w zasadach i trybie udostępniania informacji publicznej. Daleko rozbieżne stanowiska poszczególnych uczestników dotychczasowej dyskusji (organy państwa, strona społeczna, eksperci) wykluczają – zdaniem projektodawcy - możliwość szybkiego wypracowania powszechnie akceptowanych kierunków zmian. Tymczasem istnieje pilna potrzeba wprowadzenia do polskiego prawodawstwa zasad ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, ponieważ nasz kraj jest aktualnie ostatnim państwem UE, który tego nie uczynił. W dużej części mamy do czynienia z zasadami dosyć jednoznacznie określonymi w dyrektywie 2003/98/WE, nie pozostawiającymi istotnej swobody prawodawcy krajowemu (np. zasada niedyskryminacji, zakaz umów na wyłączność, transparentność warunków ponownego wykorzystywania).

Cele projektowanej ustawy możemy podzielić na:

- zewnętrzne,
- wewnętrzne.

Na gruncie formalnoprawnym oczywiście podstawowym celem projektu ustawy jest implementacja dyrektywy 2003/98/WE, w szczególności określenie zasad ponownego wykorzystywania informacji publicznej dla celów komercyjnych lub niekomercyjnych. Ustawa o dostępie do informacji publicznej w dotychczasowym brzmieniu nie może zostać uznana za prawidłową implementację dyrektywy 2003/98/WE, co w sposób jednoznaczny

potwierdza stanowisko Komisji Europejskiej zajęte w dokumentach: wezwaniu z dnia 16.10.2008, K(2008)5819 oraz uzasadnionej opinii z dnia 25.06.2009 r. (2008/2245).

Istotne znaczenie mają również przyczyny wewnętrzne. Wprowadzenie ustawowych zasad ponownego wykorzystywania stworzy podstawy prawne wtórnego korzystania z zasobów informacyjnych podmiotów wykonujących zadania publiczne. Poprawi to konkurencyjność przedsiębiorstw, których produkty i usługi opierają się na informacji sektora publicznego. Spowoduje również większy wzrost gospodarczy i innowacyjność (nie tylko gospodarczą, ale też społeczną) związane z tworzeniem na podstawie informacji sektora publicznego, traktowanych jako surowy zasób, wartości dodanej w postaci nowych, innowacyjnych produktów i usług. Pośrednio może się też przysłużyć do zwiększenia współpracy administracji państwowej z obywatelami, przy wykorzystywaniu informacji publicznej. Zasoby publiczne mogą w szczególności być wykorzystywane przez wyspecjalizowane w tym zakresie małe i średnie firmy, oraz przez inicjatywy obywatelskie tworzące rozwiązania społeczne. Ich rozwój był dotychczas ograniczony przez bariery dla dostępu i ponownego wykorzystania tych informacji, które ustawa znosi. Wspomniane powyżej pozytywne skutki związane z dostępnością do ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego zostaną zmaksymalizowane w sytuacji, gdy będą one proaktywnie udostępniane i przekazywane do ponownego wykorzystania, przy przestrzeganiu administracyjno-prawnych procedur gwarantujących ich jakość i użyteczność. Według raportu Komisji rynek *public sector information* (PSI) szacowany jest w UE na 27 mld Euro. (dane z 2006) i rośnie o kilka-kilkanaście punktów procentowych rocznie (w zależności od typu informacji). Według brytyjskiego Office of Fair Trading, wzrost konkurencyjności w ponownym wykorzystaniu informacji publicznej, spowodowany jej zwiększoną dostępnością, może podwoić wartość tego rynku.

Z kolei dla podmiotów zobowiązanych usunięty zostanie stan niepewności w zakresie właściwych przepisów normujących załatwianie spraw wykorzystywania informacji publicznych przez inne podmioty (obecnie organy próbują rozpatrywać takie sprawy w oparciu o przepisy o dostępie do informacji publicznych). Szczególnie widoczne pozostaje to w sprawach o udostępnianie dokumentów stanowiących przedmiot ochrony prawnoautorskiej. W poszczególnych sprawach sądy administracyjne różnie traktują takie dokumenty, nawet

jako informacje w ogóle nie mające charakteru informacji publicznej, ze względu na korzystanie z ochrony przewidzianej w ustawie z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (zob. np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 17.07.2007 r., II SAB/Wa 58/07).

**Do podstawowych założeń projektowanej ustawy zaliczymy:**

Pozostawienie podmiotom zobowiązanym opcji wyboru w zakresie określenia warunków ponownego wykorzystywania posiadanych informacji publicznych, między dwoma wariantami: bezwarunkowym i warunkowym wykorzystywaniem (w przypadku warunkowego korzystania podmiot może zastosować standardowe warunki określone według wzoru wydanego przez ministra). Podział na bezwarunkowe i warunkowe udostępnienie informacji publicznej na cele ponownego wykorzystywania jest zgodny z dyrektywą 2003/98. W świetle projektowanej nowelizacji brak jest przeszkód, aby w konkretnym przypadku podmiot zobowiązany opisał warunki ponownego wykorzystania w postaci tzw. standardowych warunków. Należy również podkreślić, że zgodnie z projektowaną regulacją w przypadku nie ogłoszenia na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej (BIP) lub w inny sposób udostępnionych publicznie informacji o warunkach ponownego wykorzystywania informacji publicznej zamieszczonej na tej stronie, domniemuje się, że ich wykorzystywanie nie jest ograniczone warunkami.

Wprowadzenie nowego trybu udostępniania i ponownego wykorzystania informacji publicznej – skatalogowanego repozytorium służącego do udostępniania zasobów informacyjnych. W ramach tego trybu udostępnione zasoby zostaną udostępnione w sposób skoordynowany, zapewniający ich aktualność, przeszukiwalność, możliwość jak najszerszego wykorzystania i możliwość ich maszynowego odczytu. Pod pojęciem zasobów informacyjnych rozumiemy zbiory danych oraz inne informacje posiadane przez instytucje publiczne, które mają szczególne znaczenie dla rozwoju innowacyjności. W ich wypadku przydatność, użyteczność i efektywność wykorzystania informacji zależy od trybu ich przygotowania i udostępnienia, który powinien zostać określony przez odpowiednie przepisy. Pod pojęciem tym nie rozumiemy rejestrów (takich jak KRS, Regon, NIP, CEPIK). Rejestry te tworzone są i udostępniane na podstawie przepisów odrębnych.

Jednoznaczne rozróżnienie instytucji „dostępu do informacji publicznej” oraz „ponownego

wykorzystywania informacji publicznej”, poprzez wprowadzenie w ustawie normy potwierdzającej, że zasady ponownego wykorzystywania informacji publicznej nie naruszają prawa do informacji.

Przeznaczenie BIP do roli podstawowego nośnika informacji publicznych przekazywanych do ponownego wykorzystywania. BIP stanowi unikalne w skali europejskiej rozwiązanie, a zamieszczenie w nim informacji publicznych będzie oznaczać domniemanie bezwarunkowego korzystania z informacji publicznych, o ile takie warunki nie zostaną wprost w BIP wskazane.

Wreszcie przyjęcie rozwiązań gwarantujących jak najdalej idące uprawnienia dla podmiotów ponownie wykorzystujących informację publiczną („przyjazne rozwiązania”), w skali niespotykanej w jakimkolwiek innym państwie UE, które implementowało dyrektywę 2003/98/WE. Na powyższe rozwiązania składają się:

- Wprowadzenie obowiązku przekazywania informacji publicznej na cele ponownego wykorzystywania, podczas gdy dyrektywa pozostawia w tym zakresie swobodę państwom członkowskim, wprost stwierdzając, że nie nakłada takiego obowiązku (motyw 9 preambuły dyrektywy).
- Znaczne usprawnienie procesu pozyskiwania informacji publicznej na cele ponownego wykorzystywania przez osobę zainteresowaną, poprzez rezygnację z potrzeby składania wniosków w sytuacji, gdy informacja publiczna jest już zamieszczona na stronie BIP lub w repozytorium; w dyrektywie zasadą pozostaje składanie wniosków przez osoby zainteresowane (art.4).
- Wprowadzenie domniemania, nieznanego dyrektywie, pozwalającego na bezwarunkowe wykorzystywanie informacji publicznej, w sytuacji, gdy podmiot zobowiązany zamieści informację publiczną na swojej stronie BIP i nie ogłosi dla niej warunków ponownego wykorzystywania; domniemanie to znacznie usprawni proces pozyskiwania informacji publicznej na cele ponownego wykorzystywania.
- Przyznanie wnioskodawcy (osobie zainteresowanej) prawa do skarżenia nie tylko odmowy przekazania informacji publicznej do ponownego wykorzystywania, ale także zaoferowanych warunków wykorzystywania, które jej zdaniem naruszają ustawę (np. zbyt wysoka opłata). Takiego uprawnienia nie przewidziano w żadnej z ustaw

krajowych w państwach UE. Dyrektywa 2003/98/WE wymaga jedynie, aby państwa członkowskie zagwarantowały środki odwoławcze od odmowy ponownego wykorzystywania.

Jednocześnie projektodawca nie widzi możliwości wprowadzenia jako wyłącznej reguły bezwarunkowego ponownego korzystania z informacji publicznej. Nawet w przypadku informacji nie chronionych przepisami prawa własności intelektualnej, warunki stają się potrzebne ze względu na potencjalną odpowiedzialność podmiotu publicznego (choćby związaną z jakością danych) oraz ochronę nabywców produktów opartych na przekazanej do wykorzystywania informacji publicznej (zob. także uwagi do punktu „Zasady ogólne. Warunki ponownego wykorzystywania informacji publicznej” w części „Przepisy merytoryczne”).

#### **I.4. Możliwości podjęcia alternatywnych w stosunku do uchwalenia projektowanej ustawy środków umożliwiających osiągnięcie celu, ze wskazaniem, czy środki te zostały podjęte, a w przypadku ich podjęcia – przedstawienie osiągniętych skutków.**

Według dokumentu przeglądowego Komisji Europejskiej dotyczącego wykonania dyrektywy 2003/98/WE w państwach członkowskich (*Re-use of Public Sector Information – Review of Directive 2003/98/EC*, SEC(2009)597) dominują dwa sposoby implementacji dyrektywy:

- w odrębnej ustawie,
- w ramach ustawy dotyczącej prawa do informacji, najczęściej w wyniku nowelizacji tejże ustawy.

W pierwotnej wersji założeń przedstawionej do konsultacji przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji we wrześniu 2009 r. zaproponowano uchwalenie odrębnej ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji publicznej. Jednocześnie ze względu na stanowisko Rządowego Centrum Legislacyjnego wyrażone w szczególności w pismach z dnia 29.10.2009 r. oraz z dnia 05.02.2010 r. (RCL 24-326/09), powtórnie przygotowano założenia projektu ustawy, tym razem przewidujące wykonanie dyrektywy 2003/98/WE w ramach nowelizacji u.d.i.p. Zdaniem RCL to właśnie w ramach noweli tejże ustawy powinna nastąpić implementacja dyrektywy 2003/98/WE, ponieważ zapewni to spójność polskiego prawa w dziedzinie informacji publicznej oraz pozwoli w sposób precyzyjny i bardziej zrozumiały dla adresatów norm prawnych rozróżnić instytucje „dostępu do informacji publicznej” oraz

„ponownego wykorzystywania informacji publicznej”.

U.d.i.p. obejmuje swoim zakresem podmioty wykonujące zadania publiczne będące w posiadaniu informacji publicznych (art. 4 u.d.i.p.). W przykładowym ich wyliczeniu znajdują się m.in. organy samorządów gospodarczych i zawodowych (art. 4 ust.1 pkt 2 u.d.i.p.). Do stosowania ustawy są także zobowiązane partie polityczne, a także organizacje związkowe i pracodawców (reprezentatywne w rozumieniu ustawy o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego). Tak szerokie ustalenie zakresu u.d.i.p. wydaje się zasadne, ponieważ celem ustawy pozostaje zapewnienie jak największej transparentności i jawności życia publicznego w naszym państwie.

Tymczasem dyrektywa 2003/98/WE wyznacza częściowo inny zakres swojego stosowania w porównaniu do u.d.i.p., mimo że szeroka kategoria podmiotów objęta została obydwoma regulacjami. Dyrektywa dla wskazania zakresu podmiotowego używa pojęć „organ sektora publicznego” („*public sector body*”) i „podmiot prawa publicznego” („*body governed by public law*”). Zgodnie z art. 2 pkt 1 dyrektywy 2003/98/WE przez organ sektora publicznego rozumie się „państwowe, regionalne lub lokalne władze, podmioty prawa publicznego oraz stowarzyszenia utworzone przez jedną lub kilka takich władz albo jeden lub kilka takich podmiotów prawa publicznego”. Z kolei, stosownie do art. 2 pkt 2 „podmiot prawa publicznego” oznacza jakikolwiek „organ:

- a) ustanowiony w szczególnym celu zaspokajania potrzeb w interesie ogólnym, który nie ma charakteru przemysłowego lub handlowego; oraz
- b) posiadający osobowość prawną; oraz
- c) finansowany w przeważającej części przez państwo, władze regionalne lub lokalne czy też inne podmioty prawa publicznego; lub jeżeli jego zarząd podlega nadzorowi ze strony tych podmiotów; lub jeżeli ponad połowę składu jego organu administracji, zarządu lub nadzoru stanowią osoby mianowane przez państwo, władze regionalne lub lokalne lub inne podmioty prawa publicznego”.

Według motywu 10 dyrektywy 2003/98/WE definicje powyższych pojęć zostały wzięte z dyrektyw 92/50/EWG, 93/36/EWG, 93/37/EWG w sprawie zamówień publicznych oraz dyrektywy 98/4/WE. W polskim prawodawstwie katalog podmiotów prawa publicznego –

wzorowy na definicji zawartej w przepisach unijnych – znajduje się w art. 3 ust.1 pkt 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (J.Pieróg, *Prawo zamówień publicznych, Komentarz*, Wydawnictwo C.H.Beck Warszawa 2004, str. 30).

W tym miejscu należy zauważyć, że przepisy u.d.i.p. oraz ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2007 r. Dz.U. Nr 223, poz. 1655, z późn.zm. - zwana dalej „u.P.z.p.”) w odmienny sposób wyznaczają swój zakres podmiotowy, używając w tym celu różnej terminologii. Polska u.d.i.p. obejmuje swoim zakresem znacznie szerszy katalog podmiotów niż dyrektywa 2003/98/WE (a co z tym związane ustawa – u.P.z.p.), np. partie polityczne, związki zawodowe, organy samorządów zawodowych i gospodarczych. Jednak nadmiarowe byłoby nakładanie na podmioty takie jak związki zawodowe, samorządy zawodowe czy organizacje pracodawców obowiązków dotyczących wykorzystywania (eksploatacji) informacji publicznych znajdujących się w ich posiadanych. Co więcej, wprowadzenie zasad ponownego wykorzystywania wpływa na ograniczenie wykonywania praw własności intelektualnej (praw autorskich i prawa *sui generis* do bazy danych), co może rodzić poważne zastrzeżenia w zakresie zasadności objęcia nową regulacją podmiotów, których dyrektywa 2003/98/WE nie wymienia jako zobowiązanych do stosowania jej przepisów.

Z drugiej strony w dokumentach Komisji Europejskiej dotyczących wykonania przez Polskę przepisów dyrektywy 2003/98/WE wskazuje się, że ustawa o dostępie do informacji publicznej nie obejmuje pewnej kategorii podmiotów wymienionych w art. 2 pkt 1-2 Dyrektywy („Uzasadniona opinia” z dnia 25.06.2009, „Wezwanie do usunięcia uchybień” z dnia 16.10.2008 r., K(2008)5819). Zdaniem Komisji polska ustawa nie obejmuje elementu nadzoru nad zarządem przewidzianego w dyrektywie 2003/98/WE, ani nie zawiera odniesienia do podmiotów prawa publicznego („Uzasadniona opinia”, pkt, 19, str.5).

Wreszcie użycie w projektowanej ustawie terminologii różniącej się od tej zastosowanej w art. 2 pkt 1-2 dyrektywy 2003/98/WE może powodować w przyszłości wątpliwości co do prawidłowej implementacji dyrektywy, co pokazują już stanowiska Komisji Europejskiej dotyczące przesłanki podmiotowej „elementu nadzoru nad zarządem”.

Dlatego też za zasadne należy uznać określenie dla zasad ponownego wykorzystania informacji publicznej własnego zakresu podmiotowego opartego na art. 3 u.P.z.p.

Zastrzeżenia dotyczą także zakresu przedmiotowego. Zgodnie z art. 1 ust.3 dyrektywy 2003/98/WE opiera się ona i pozostaje bez uszczerbku dla istniejących w Państwach Członkowskich prawnych systemach dostępu. W pierwotnych założeniach projektu ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji publicznej przyjęto założenie, że w Polsce powyższy system dostępu jest regulowany w sposób kompleksowy w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Wzięto bowiem pod uwagę całą linię orzecniczą sądów administracyjnych, w której wskazywano, iż informacja publiczna to „każda wiadomość wytworzona lub odnosząca się do szeroko rozumianej władzy publicznej oraz osoby pełniące funkcje publiczne, a także do innych podmiotów, które tę władzę realizują lub gospodarują mieniem komunalnym, lub majątkiem Skarbu Państwa w zakresie tych kompetencji” (np. wyrok NSA z dnia 30.10.2002 r., II SA 1956/02, MoP 23/2002, wyrok NSA z dnia 23.05.2003 r., II SA 4059/02, wyrok WSA w Warszawie z dnia 25.05.2004, II SAB/Wa 58/04). Gdyby uwzględnić takie stanowisko, które zalicza każdą informację posiadaną przez podmiot publiczny do kategorii informacji publicznej, to rolą ustawy implementującej dyrektywę 2003/98/WE pozostanie określenie zasad ponownego wykorzystywania tejże informacji. Jednakże w ostatnich 2 latach doszło do zmiany w orzecznictwie niektórych sądów administracyjnych. Tylko przykładowo podamy, że sądy wskazywały, iż poza zakresem pojęcia informacji publicznej znajdują się wewnętrzne dokumenty kontrolno-analityczne oraz opinie prawne sporządzane przez komórkę wewnętrzną organu państwowego. W wyroku NSA z dnia 16 czerwca 2009 r. (I OSK 89/09) stwierdza się, iż „Nie każda opinia prawna sporządzona przez organ administracji publicznej posiada walor informacji publicznej. O zakwalifikowaniu opinii prawnej do dokumentów podlegających udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej decyduje cel w jakim została opracowana”. Przy takim orzecznictwie sądowym nie można jednoznacznie rozstrzygnąć, czy w każdym przypadku zakres pojęcia „informacja publiczna” w rozumieniu art. 1 ust.1 u.d.i.p. obejmuje „dokument”, o którym mowa w dyrektywie 2003/98/WE.

Jednocześnie niezależnie od ustawy o dostępie do informacji publicznej szereg innych ustaw określa własne zasady i tryb udostępniania informacji przez podmioty publicznoprawne. W szczególności zaliczymy do nich ustawy regulujące udostępnianie danych z rejestrów publicznych (np. ustawa o ewidencji ludności i dowodach osobistych).

Kolizje między nimi oraz u.d.i.p. rozstrzygane są na podstawie art. 1 ust. 2 u.d.i.p., w ten sposób, iż odrębne ustawy mają pierwszeństwo w stosowaniu.

Uprawniony pozostaje zatem wniosek, że nowa ustawa powinna określać zasady ponownego wykorzystywania informacji publicznych, znajdujących się w posiadaniu organów sektora publicznego, które to informacje na podstawie u.d.i.p. lub innych ustaw są dostępne, a przynajmniej takie ustawy nie sprzeciwiają się ich powszechnej dostępności. Jednocześnie taka informacja musi spełniać warunki dotyczące treści i sposobu utrwalenia określone w definicji „dokumentu” zawartej w art. 2 pkt 3 dyrektywy 2003/98/WE. W tym kontekście rozważenia wymaga nawet wprowadzenie w ustawie wykonującej dyrektywę 2003/98/WE nowego pojęcia jurystycznego „informacji sektora publicznego”, które będzie spełniało wyżej wymienione warunki.

#### **I.5. Podmioty, na które oddziaływać ma projektowana ustawa o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej**

Projektowana ustawa będzie oddziaływać na dwie kategorie podmiotów:

- podmioty zobowiązane (podmioty wykonujące zadania publiczne),
- uprawnionych do ponownego wykorzystywania informacji publicznych.

Ustawowe obowiązki wiążą się z koniecznością podjęcia przez podmioty zobowiązane całego szeregu działań o charakterze organizacyjnym: klasyfikowania informacji publicznej, jej odpowiedniego przygotowania (jeśli udostępnienie następuje w drodze rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów), ustalania warunków ponownego wykorzystywania informacji publicznych, zamieszczania informacji o tych warunkach w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP) oraz przekazywania informacji publicznych do ponownego wykorzystywania (czynność faktyczna). Przygotowania organizacyjnego wymagać będzie także rozpatrywanie wniosków indywidualnych w przedmiocie ponownego wykorzystywania informacji publicznych. W wyniku wejścia ustawy w życie podmiotom zobowiązanym dojdzie nowy rodzaj indywidualnej sprawy administracyjnej rozstrzyganej w drodze decyzji administracyjnej, a organom wyższego stopnia obowiązek kontroli instancyjnej. W szerszym aspekcie konsekwencją ustawy powinno stać się kreowanie nowego zjawiska w podmiotach władzy publicznej – zarządzania zasobami posiadanej wiedzy.

Projektowana ustawa tworzy po stronie każdego zainteresowanego nowy typ prawa – prawo do wiedzy (*the right to knowledge*) (motyw 16 preambuły dyrektywy 2003/98/WE). Ustanowienie zasad ponownego wykorzystywania pozwoli na realizację tego prawa. Określone zostaną tryby przekazywania zainteresowanym informacji publicznych do celów ponownego wykorzystywania oraz zasady pozwalające na korzystanie z informacji po ich pozyskaniu. Zapewni się możliwość skarżenia odmowy takiego przekazania oraz kwestionowania przedstawionych przez podmiot zobowiązany warunków ponownego wykorzystywania.

#### **I.6. Przewidywane skutki finansowe uchwalenia projektowanej ustawy i źródła ich pokrycia**

Wprowadzenie nowego trybu udostępniania i ponownego wykorzystania informacji publicznej – systemu skatalogowanych repozytoriów służącego do udostępniania zasobów informacyjnych - wiąże się z pewnymi kosztami dla budżetu państwa. System taki powinien być w pełni przeszukiwalny, pozwalający tworzyć różnorodne i przekrojowe aż do skali kraju zestawienia informacji publicznej w trybie on-line, obejmujące swym zakresem dowolnie wybrane zestawienia podmiotów i realizowanych przez nie działań. System repozytoriów z założenia nie będzie przy tym zapewniał dostępu do rejestrów publicznych, a jedynie odnośniki prowadzące do rejestrów dostępnych w otwartym internecie. Szczegółowy opis architektury systemu znajduje się w pkt II. 2.4.

Koszty funkcjonowania systemu można podzielić na:

- a. przygotowanie infrastruktury wraz z aplikacją
- b. przygotowanie zasobów informacyjnych do udostępnienia,
- c. utrzymanie repozytoriów.

Ad (a)

Biorąc pod uwagę poniesione już inwestycje na rzecz budowy systemu quasi-repozytoriów i rejestrów w poszczególnych resortach, proponuje się stworzenie wspólnego katalogu, dzięki któremu użytkownicy mogliby uzyskać dostęp do danych w jednym miejscu w formacie umożliwiającym odczyt cyfrowy i kompilacje danych. Podobne katalogi powstały

w szeregu krajów europejskich oraz w Stanach Zjednoczonych (dla przykładu: [www.data.gov](http://www.data.gov), [www.data.gouv.fr](http://www.data.gouv.fr) oraz [www.data.gov.uk](http://www.data.gov.uk)). Z uwagi jednak na fakt, iż obecne quasi-repozytoria resortowe są dopiero w początkowym stadium rozwoju, a szereg instytucji w ogóle nie prowadzi tego typu inwestycji teleinformatycznych, proponuje się zbudowanie infrastruktury uzupełniającej. Byłaby ona wykorzystywana do przechowywania i udostępniania tylko takich danych, dla których nie istnieje odpowiednia infrastruktura dostępowa w resortach. Infrastruktura ta będzie korzystać z mechanizmów platformy ePUAP, rozwijanej przez Centrum Projektów Informacyjnych MSWiA w ramach projektu ePUAP2.

W pierwszym etapie konieczna będzie zatem budowa systemu umożliwiającego stworzenie katalogu oraz centralnego repozytorium, w którym przestrzeń współdzielona byłaby przez resorty nie posiadające własnego systemu teleinformatycznego do udostępniania danych (w postaci tekstowej). Na podstawie kosztorysów opracowanych dla innych projektów o podobnej specyfikacji sprzętowej (na przykład Wrota Podlasia), szacuje się, że koszt pierwszego etapu nie przekroczy 8,000,000 zł. Oszacowanie to potwierdzają szacunki CPI dotyczące budowy Scentralizowanego Systemu Dostępu do Informacji Publicznej. Zgodnie z wariantem III tego opracowania zakładającym "stworzenie aplikacji z nieograniczoną licencją na udostępnianie podmiotom zobowiązanym do prowadzenia stron podmiotowych BIP" koszt całkowity wynosił 7,841,400 zł.<sup>1</sup>

Ad (b)

Jeśli chodzi o przygotowanie zasobów informacyjnych do udostępnienia, koszty przygotowania tych zasobów przez podmioty zobowiązane należy podzielić na dwie grupy:

- koszty udostępnienia zidentyfikowanych, istniejących baz, oraz
- koszty udostępnienia niezidentyfikowanych baz, które będą mogły zostać szczegółowo

---

<sup>1</sup> W kalkulacji tej ujęte zostały koszty aplikacji (CMS), serwery WWW oraz serwery aplikacyjne zapewniające ruch z Internetu poprzez CMS do serwera bazodanowego (2 procesory 4-rdzeniowe, 16 GB RAM, 4 HDD x 160GB; kontroler RAID: 0,1,5,19; 2 x 100/1000 Mbps, redundantne zasilacze i wentylatory oraz system operacyjny), serwery bazodanowe udostępniające dane dla CMSa (po 2 procesory Dual Core Intel E7220, 2,93GHz, 32 GB RAM, 5 HDD x 146 GB, pamięć masowa o pojemności minimum 16 dysków po 146GB przy minimum 8

oszacowane po przeprowadzeniu gruntownej analizy ilości i jakości zasobów będących w posiadaniu poszczególnych resortów.

Koszty udostępnienia pierwszej grupy nie powinny przekroczyć łącznie 250,000 złotych.

Koszty udostępnienia drugiej grupy, udostępniane w późniejszym terminie, może być określony po dokonaniu odpowiedniej analizy. Z uwagi na wymogi reguły wydatkowej na okres 10 lat, proponuje się określenie kwoty maksymalnej w wysokości 10,000,000 zł na udostępnienie wszystkich przydatnych zasobów, które nie są obecnie przygotowane w sposób umożliwiających ich udostępnienie.

Prace przygotowawcze jak i prace koordynacyjne prowadzone powinny być przez odpowiedni zespół. W związku z powyższym konieczne jest utworzenie w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (jako podmiotu najlepiej przygotowanego do koordynacji prac międzyresortowych) komórki organizacyjnej, składającej się z ok. ośmiu pracowników. Osoby te przedstawią rekomendacje dotyczące kolejności udostępniania zasobów (biorąc pod uwagę ich przydatność, atrakcyjność z perspektywy ponownego wykorzystywania oraz kreowania rozwiązań innowacyjnych) oraz dokonają szczegółowego oszacowania kosztów przygotowania zasobów informacyjnych do udostępnienia w skatalogowanym repozytorium. Osoby te w dalszej kolejności będą koordynować proces udostępniania zasobów informacyjnych oraz wspierać resorty w tym procesie. Komórka stworzona byłaby z obecnych zasobów kadrowych KPRM i nie łączyłaby się z koniecznością zwiększenia zatrudnienia. Niezbędne prace przygotowawcze w resortach prowadzone byłyby w oparciu o istniejące zasoby ludzkie i zasoby infrastrukturalne.

Ad (c)

Jeśli chodzi o koszty utrzymywania repozytoriów, będą one nieznacznie różnić się od kosztów obsługi Scentralizowanego Systemu Dostępu do Informacji Publicznej. Szacowany koszt łączny utrzymania SSDIP wynosi około 450 000 PLN - 500 000 PLN rocznie i obejmuje opłaty za powierzchnię serwerową, energię elektryczną, klimatyzację, łącza oraz obsługę administratorów.

W realizacji projektu będzie się dążyć do pełnego zrównoważenia powyższych kosztów przez wpływy do budżetu państwa pobierane z tytułu opłat za wykorzystywanie

danych z repozytoriów - u.d.i.p. (tak jak dyrektywa 2003/98/WE) wprowadza możliwość nakładania przez podmioty zobowiązane opłat za ponowne wykorzystywanie z uwzględnieniem „rozsądnego zwrotu z inwestycji” (a reasonable return on investment). Na obecnym etapie nie jest możliwe ustalenie okresu zwrotu, tj. momentu w którym wpływy z opłat pokrywają koszty uruchomienia i obsługi systemu, jednak z doświadczeń europejskich wynika że koszty te pokrywają się po ok. trzech do pięciu lat od uruchomienia repozytorium.

Limit wydatków jednostek sektora finansów publicznych na działania związane z realizacją ustawy w latach 2011-2020 (łącznie dla wszystkich zadań na dany rok budżetowy), zgodnie z art. 50 ust. 1a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240, z późn.zm.) został przedstawiony w poniższej tabeli:

Rok	budżet państwa	jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne	pozostałe jednostki sektora finansów publicznych
2011	5.550.000 zł	0 zł	0 zł
2012	5.550.000 zł	0 zł	0 zł
2013	1.550.000 zł	0 zł	0 zł
2014	1.550.000 zł	0 zł	0 zł
2015	1.550.000 zł	0 zł	0 zł
2016	1.500.000 zł	0 zł	0 zł
2017	1.500.000 zł	0 zł	0 zł
2018	1.500.000 zł	0 zł	0 zł
2019	1.500.000 zł	0 zł	0 zł
2020	1.500.000 zł	0 zł	0 zł
razem	23.250.000 zł	0 zł	0 zł

Założenia:

- Limit wydatków w pierwszym etapie: 8.000.000 zł. Pierwszy etap zostanie zakończony w 2012 r. W roku 2011 zostanie poniesione 4.000.000 zł, w roku 2012 zostanie poniesione 4.000.000 zł.

- 250.000 zł na koszty udostępnienia pierwszej grupy danych będzie ponoszone sukcesywnie w wysokości 50.000 zł/rok (5lat)
- 10.000.000 zł na koszty udostępnienia drugiej grupy danych będzie ponoszone sukcesywnie w wysokości 1.000.000 zł/rok (10 lat)
- szacowany koszt łączny utrzymania SSDIP: 500.000 zł/rok (10 lat)

Mechanizmy korygujące o których mowa w art. 50 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych mające zastosowanie w przypadku przekroczenia lub zagrożenia przekroczenia przyjętego na dany rok budżetowy maksymalnego limitu wydatków, będą polegać na zmianie kosztów realizacji zadań publicznych wykonywanych na rzecz obywateli, w szczególności poprzez racjonalizację wydatków związanych z utrzymywaniem i obsługą techniczną systemu oraz obniżenie kosztów obsługi serwisowej urządzeń wchodzących w skład tego systemu, wykorzystanie innych rozwiązań technologicznych lub techniczno-organizacyjnych w zakresie funkcjonowania systemu. Organem odpowiedzialnym za monitorowanie wykorzystania limitu wydatków na wykonywanie zadania przez jednostki sektora finansów publicznych oraz za wdrożenie mechanizmów korygujących jest Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji.

#### Źródła finansowania:

Koszty w 2011 r. będą wynikały z przygotowania do realizacji nowych zadań i zostaną pokryte z rezerwy celowej budżetu państwa: Rezerwa płacowa na zmiany organizacyjne i nowe zadania (w tym na skutki przechodzące z 2010 r.) oraz na wynagrodzenia osób zajmujących się programami finansowanymi z budżetu UE oraz środkami z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, (poz. 19 w części 83 budżetu państwa na rok 2011). W tym celu niezbędne jest podjęcie przez Radę Ministrów odpowiedniej uchwały, zgodnie z art. 154 ust. 4 ustawy o finansach publicznych. W latach następnych finansowanie infrastruktury i usługi będzie pochodzić ze środków własnych jednostek realizujących zadania przewidziane w planach finansowych tych jednostek w budżetach państwa uchwalanych na kolejne lata.

## **II. Niezbędne do opracowania projektu ustawy propozycje rozstrzygnięć i ich uzasadnienie:**

### **II.1. Zakres podmiotowy i przedmiotowy projektowanej ustawy lub podmioty i sprawy wyłączone z zakresu jej regulacji, a także objaśnienie podstawowych określeń użytych w projektowanej ustawie.**

Dyrektywa 2003/98/WE swoim zakresem obejmuje zasady ponownego wykorzystywania dokumentów będących w posiadaniu organów sektora publicznego. W kontekście zakresu wskazanej dyrektywy podstawowe znaczenia mają pojęcia „ponowne wykorzystywanie”, „dokument” oraz „organ sektora publicznego”.

Ze względu na uregulowanie zasad ponownego wykorzystywania u.d.i.p., powyższe pojęcia z dyrektywy 2003/98/WE należy odnieść do obecnego zakresu przedmiotowego i podmiotowego tejże ustawy. Zakres przedmiotowy ustawy opiera się na pojęciu „informacji publicznej” (art. 1 ust.1 u.d.i.p.), natomiast podmiotowy na kategorii „podmioty wykonujące zadania publiczne” (art. 4 u.d.i.p.), których przykładowe wyliczenie znajduje się w ust.1-2 tegoż artykułu.

Dlatego zmiany w polskiej ustawie nastąpią pod kątem dostosowania ww. pojęć z polskiej ustawy do zakresu dyrektywy 2003/98/WE. Natomiast jeżeli chodzi o zakres podmiotów zobowiązanych do przekazywania informacji na cele ponownego wykorzystywania w noweli nie można oprzeć się na kategorii podmiotów wymienionych w art. 4 ust.1-2 u.d.i.p., ponieważ objęcia nową regulacją niektórych kategorii z nich (wskazanych w art. 4 ust.1 pkt 2 i w całym ust.2) nie wymaga dyrektywa. Podmioty nie zawierające się w katalogu z art. 2 pkt 1-2 dyrektywy zostałyby nadmiernie ograniczone w zakresie wykorzystania posiadanych informacji. Zbyt daleko idącą interwencją ustawodawcy byłoby bowiem obligowanie, np. podmiotów korporacyjnych (np. samorządów gospodarczych i zawodowych), do przekazywania swoich zasobów informacyjnych i aktywów w celu ich ponownego wykorzystywania przez każdego zainteresowanego. Takie rozwiązanie, wyłączające niektóre kategorie podmiotów z obowiązków ponownego wykorzystywania, nie ogranicza zasad dostępu do informacji (art. 61 Konstytucji), ponieważ ponowne wykorzystywanie nie narusza dostępu do informacji publicznej. Jednakże z drugiej strony Komisja Europejska wskazuje, że w porównaniu do zawartej w dyrektywie

2003/98/WE definicji „organu sektora publicznego”, w polskiej ustawie nie wymieniono jako zobowiązanego „organu, którego zarząd podlega nadzorowi państwowych, regionalnych lub lokalnych władz lub innych podmiotów prawa publicznego” („Wezwanie ...”, str. 3-4). Takie oznaczenie podmiotów nadzorowanych występuje w u.P.z.p. (art. 3 ust.1 pkt 3-4). Polska u.P.z.p. implementuje unijne dyrektywy w sprawie zamówień publicznych, do których odwołuje się również dyrektywa 2003/98/WE (zob. część „Możliwości podjęcia alternatywnych w stosunku do uchwalenia projektowanej ustawy środków ...”). Dlatego zakres podmiotów zobowiązanych do przekazywania informacji publicznych do ponownego wykorzystania należy ustalić na podstawie przepisu art. 3 ust.1 pkt 1-3a u.P.z.p., w których wskazuje się katalog podmiotów objętych ustawą.

Wprowadzenie odrębnego trybu dostępu i ponownego wykorzystywania informacji publicznej stanowiącej zasoby informacyjne nie łączy się ze zmianą zakresu przedmiotowego i podmiotowego projektowanej ustawy.

Kwestie zarówno dostępu do informacji jak i ponownego wykorzystywania oparte zostaną na tych samych pojęciach, w tym znaczeniu, że obydwie dotyczą *informacji publicznej* i znajdują zastosowanie do *podmiotów wykonujących zadania publiczne*, będących w posiadaniu informacji i mających status określony w art. 3 u.P.z.p. Jednakże stosownie do art. 1 ust. 3 dyrektywy 2003/98/WE jej przepisy „opierają się i pozostają bez uszczerbku” dla przepisów regulujących dostęp do informacji. W pierwszej kolejności zatem określone zostają zasady dostępu do informacji, a dopiero dla informacji dostępnych normowane są zasady ponownego wykorzystywania. W celu wyeliminowania jakichkolwiek wątpliwości w tym względzie do ustawy zostanie wprowadzona, wzorowana na art. 1 ust. 3 dyrektywy 2003/98/WE, zasada potwierdzająca, iż ponowne wykorzystywanie nie narusza prawa informacji określonego w u.d.i.p. Dotyczy to także udostępniania informacji w nowym, proponowanym trybie.

Zgodnie z dyrektywą 2003/98/WE projektowana ustawa będzie zawierać szeroki katalog zwolnień oraz normy kolizyjne potrzebne dla określenia relacji z innymi ustawami regulującymi wykorzystywanie informacji. Wyjątki podmiotowe określone w ww. dyrektywie związane są z realizacją przez wskazane podmioty celów badawczych i naukowych, jak również publicznej radiofonii. W polskiej ustawie wyłączenie określone w dyrektywie

odnosimy do krajowego systemu prawnego, jednakże zwolnienia nie obejmą wszystkich aspektów działalności wskazanych podmiotów, ale jedynie związane z celem wyłączenia.

a) [*Wyłączenia podmiotowe*] Przepisy ustawy nie będą stosowane do materiałów archiwalnych znajdujących się w dyspozycji archiwów państwowych, a także do informacji publicznych będących w posiadaniu:

- jednostek publicznej radiofonii i telewizji w rozumieniu ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2004 r. Nr 253, poz. 2531, z późn.zm.), w zakresie audycji radiowych lub telewizyjnych i innych przekazów; co prawda dyrektywa 2003/98/WE ogranicza się jedynie do publicznych nadawców radiowych, ale w Polsce jednolity reżim prawny obejmuje zarówno nadawców radiowych jak i telewizyjnych,
- instytucji kultury, samorządowych instytucji kultury oraz innych podmiotów prowadzących działalność kulturalną, o której mowa w art. 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 2001 r. Nr 13, poz. 123, z późn.zm.), w zakresie informacji stanowiących przedmiot ich działalności,
- uczelni, Polskiej Akademii Nauk oraz jednostek naukowych w rozumieniu ustawy z dnia 30 kwietnia 2010r. o zasadach finansowania nauki (Dz.U. Nr 96, poz. 615), w zakresie informacji będących przedmiotem ich działalności badawczej,
- jednostek organizacyjnych systemu oświaty, o których mowa w art. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn.zm.), w zakresie informacji będących przedmiotem ich działalności edukacyjnej.

b) [*Wyłączenia przedmiotowe*] Przepisy projektowanej ustawy nie znajdą także zastosowania do:

- informacji, których udostępnienie zostało w ustawie szczególnej uzależnione od wykazania interesu indywidualnego (prawnego lub faktycznego),
- ponownego wykorzystywania informacji dla celów realizacji prawem określonym zadań publicznych, w tym do przekazywania w tym celu informacji między podmiotami wykonującymi zadania publiczne.

Wskazane wyłączenia przedmiotowe wynikają z:

- przepisu art. 1 ust. 3 zd. drugiej dyrektywy 2003/98/WE, w którym stwierdza się, że

przepisów dyrektywy nie stosuje się w przypadkach gdy obywatele i przedsiębiorcy muszą, na podstawie właściwych przepisów, wykazać indywidualny interes, aby otrzymać dostęp do informacji,

- definicji „ponownego wykorzystywania” (art. 2 pkt 4), która nie obejmuje wymiany dokumentów między podmiotami publicznymi wyłącznie w celu wykonania ich zadań publicznych.

c) [*Kolizja z innymi ustawowymi zasadami ponownego wykorzystania*]

Oprócz tego w noweli ustawy proponuje się zamieszczenie norm kolizyjnych, których zadaniem będzie określenie wzajemnego stosunku projektowanej ustawy oraz innych ustaw regulujących wykorzystywanie informacji. Przepisy o ponownym wykorzystywaniu nie będą naruszały zasad:

a) ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej (Dz.U. Nr 76, poz. 489), która implementuje dyrektywę 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2007 r. ustanawiającej infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej (INSPIRE). Przepisy dyrektywy 2003/98/WE mają bowiem charakter uzupełniający względem dyrektywy 2007/2/WE (zob. motyw 9 preambuły dyrektywy 2007/2/WE).

b) innych ustaw, które określają szczególne zasady wykorzystywania informacji publicznej (w szczególności opłaty za wykorzystywanie oraz cel i okres wykorzystywania informacji). Odrębne ustawy powinny jednak gwarantować zasady wynikające z projektowanej ustawy, w tym zasady przejrzystości, niedyskryminacji i niewyłączności.

W u.d.i.p. wymagane jest wdrożenie pojęć zdefiniowanych w dyrektywie 2003/98/WE:

- a) ponowne wykorzystywanie (art. 2 pkt 4 ww. dyrektywy),
- b) dokument (art. 2 pkt 3 ww. dyrektywy),
- c) podmiotu sektora publicznego (art. 2 pkt 2 ww. dyrektywy).

Przez „ponowne wykorzystywanie” rozumie się „wykorzystywanie przez osoby fizyczne lub prawne dokumentów będących w posiadaniu organów sektora publicznego, do celów komercyjnych lub niekomercyjnych innych niż ich pierwotne przeznaczenie w ramach zadań publicznych, dla których te dokumenty zostały wyprodukowane.” W treści definicji

ustawowej posłużono się pojęciami „celu komercyjnego i niekomercyjnego”, stanowiącymi odpowiedniki pojęć „*commercial purpose*” i „*non-commercial purpose*”, które zostały użyte w art. 2 pkt 4 dyrektywy 2003/98/WE przy definiowaniu „ponownego wykorzystania” (*re-use*). Należy w związku z tym podkreślić, że sformułowanie „cel komercyjny” znane jest polskiemu ustawodawstwu i spotkać go można aż w 19 aktach prawnych (ustawach i rozporządzeniach). Co jeszcze istotniejsze, w przypadku niektórych z tych ustaw, pojęcie „celu komercyjnego” zostało użyte w takim kontekście, jak w przypadku nowego i planowanego rozdziału nowelizowanej u.d.i.p. Wymienić tu należy w szczególności: art. 39 ust.2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 o swobodzie działalności gospodarczej, art.80c ust.5 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908, z późn.zm.) i art.110 ust.6 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. -Prawo wodne (Dz.U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019, z późn.zm.), a na poziomie przepisów wykonawczych do ustaw - § 5 ust. 5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 września 2001 r. w sprawie centralnej ewidencji pojazdów (Dz. U. Nr 106, poz. 1166, z późn.zm.).

Pojęcie „dokumentu” oznacza „jakąkolwiek treść niezależnie od zastosowanego nośnika (zapisaną na papierze lub zapisaną w formie elektronicznej lub zarejestrowaną w formie dźwiękowej, wizualnej albo audiowizualnej”, jak również „każdą część tej treści”.

Na przepisy merytoryczne w projektowanej ustawie składać się będą przepisy wprowadzające następujące zasady zawarte w dyrektywie 2003/98/WE (w nawiasie oznaczenie przepisu dyrektywy stanowiącego pierwowzór regulacji projektu ustawy):

- 1) zmiana tytułu ustawy,
- 2) zakres przedmiotowy i podmiotowy regulacji (art.1),
- 3) zasada ogólna, wraz z warunkami ponownego wykorzystania - licencje (art. 3 i art. 8),
- 4) pobieranie opłat (art. 6),
- 5) transparentność (art. 7),
- 6) niedyskryminacja (art. 10),
- 7) zakaz umów na wyłączność (art. 11),
- 8) format danych (art. 5),
- 9) wniosek o ponowne wykorzystanie informacji (art. 4).

Przepisy zawierające powyższe zasady znajdują się w odrębnym rozdziale „Ponowne wykorzystanie informacji publicznej”. Na przepisy merytoryczne w projektowanej ustawie składać się będą także przepisy wprowadzające nowy tryb udostępniania i przekazywania informacyjnych zasobów wiedzy (art. 3, 7, 9a oraz 10). Oprócz tego zmianie ulegną: nazwa ustawy oraz przepis art. 1 u.d.i.p., wprowadzony zostanie także nowy artykuł, w którym określi się zakres stosowania całej u.d.i.p. i jej zakres podmiotowy. Skreślony zostanie również art. 22 u.d.i.p. w celu zapewnienia jednolitej kontroli sądowej w sprawach indywidualnych dotyczących dostępu do informacji publicznej oraz ponownego wykorzystania tejże informacji.

Poniżej przedstawiono omówienie poszczególnych regulacji.

## **II.2. Projektowany stan prawny:**

### **II.2.1. Zmiana tytułu ustawy**

Ze względu na wprowadzenie nowego rozdziału do ustawy zasadna jest zmiana jej tytułu, w którym podkreśli się, że przepisy ustawy odnoszą się do dwóch powiązanych ze sobą zagadnień „dostępu do informacji publicznej” oraz „ponownego wykorzystywania informacji publicznej”. Dlatego też proponuje się tytuł: „ustawa o dostępie do informacji publicznej i jej ponownym wykorzystaniu”.

### **II. 2.2. Zmiany w art. 1 u.d.i.p.**

Aktualnie art. 1 ust. 1 u.d.i.p. określa, jak należy rozumieć informację publiczną oraz wyznacza zakres przedmiotowy. Ze względu na rozszerzenie przedmiotu u.d.i.p. o kwestie związane z ponownym wykorzystywaniem informacji publicznej koniecznym jest wprowadzić postanowienia, polegające na dookreśleniu przedmiotu u.d.i.p. o tą nową instytucję prawną.

W związku z powyższym należy dokonać zmiany ust. 1 w art. 1 u.d.i.p. poprzez wskazanie, iż każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy

i podlega udostępnieniu i ponownemu wykorzystywaniu na zasadach oraz w trybie określonych w niniejszej ustawie.

Jednocześnie w rozdziale dotyczącym ponownego wykorzystywania informacji publicznej zostanie implementowane pojęcie „dokumentu” zawarte w dyrektywie 2003/98/WE.

### **II.2.3. Zakres stosowania oraz zakres podmiotowy ponownego wykorzystywania informacji publicznej**

Koniecznym jest dodanie w u.d.i.p. nowych przepisów (np. w nowym art.), które rozstrzygałyby o relacji między, z jednej strony konstytucyjnymi gwarancjami „prawa do informacji (art. 61 Konstytucji) oraz „wolności wypowiedzi” (art.54 Konstytucji), z drugiej zaś projektowanymi ustawowymi zasadami ponownego wykorzystywania informacji publicznej, a także wyraźne rozróżnienie instytucji ponownego wykorzystywania informacji publicznej od jej rozpowszechniania. Kwestie zarówno dostępu do informacji, jak i ponownego wykorzystywania oparte zostają więc na tych samych pojęciach, w tym znaczeniu, że obydwie dotyczą *informacji publicznej* i znajdują zastosowanie do *podmiotów wykonujących zadania publiczne*, będących w posiadaniu informacji publicznych i objętych zakresem wyznaczonym w art. 3 u.P.z.p. Jednakże stosownie do art. 1 ust. 3 dyrektywy 2003/98/WE jej przepisy „opierają się i pozostają bez uszczerbku” dla przepisów regulujących dostęp do informacji. Przepisy o ponownym wykorzystywaniu nie określają bowiem własnych zasad dostępu do informacji. Inaczej ujmując: w pierwszej kolejności określone zostają zasady dostępu do informacji publicznych, a dopiero dla informacji dostępnych normowane są zasady ponownego wykorzystywania. W celu wyeliminowania jakichkolwiek wątpliwości w tym względzie do ustawy zostanie wprowadzona, wzorowana na art. 1 ust. 3 ww. dyrektywy, zasada potwierdzająca, iż ponowne wykorzystywanie nie narusza prawa do informacji publicznej oraz wolności jej rozpowszechniania. Aby osiągnąć ten cel należy wskazać w dodawanych przepisach, iż zasady ponownego wykorzystywania informacji publicznej nie naruszają prawa dostępu do informacji publicznej oraz wolności jej rozpowszechniania.

Podobnie jak w pkt II. 2. 2. rozszerzenie zakresu przedmiotowego ustawy o „ponowne

wykorzystywanie informacji publicznej” rodzi konieczność sformułowanie prawa, iż każdemu przysługuje prawo do jej ponownego wykorzystywania. Takie rozwiązanie jest konsekwencją nałożenia obowiązku na podmioty zobowiązane do przekazywania informacji publicznych do ponownego wykorzystywania. Korelatem tego obowiązku będzie nowa kategoria uprawnienia przysługująca każdemu. W tym zakresie polska ustawa będzie bardziej korzystna dla korzystających z informacji sektora publicznego w porównaniu do postanowień dyrektywy 2003/98/WE. W dyrektywie nie nakłada się na podmioty sektora publicznego wspomnianego powyżej obowiązku, a co z tym związane nie można mówić o prawie zainteresowanego do ponownego wykorzystania informacji (zob. motyw 9 preambuły dyrektywy 2003/(\*/WE).

#### **II. 2. 4. Wprowadzenie nowego artykułu (np. art. 9a) dotyczącego instytucji „repozytorium” oraz związane z tym zmiany w innych przepisach ustawy (art. 3 ust.1, art. 7 ust.1 i art. 10 ust. 1)**

*1. Minister właściwy do spraw informatyzacji prowadzi, powszechnie dostępne w sieci teleinformatycznej, [centralne] repozytorium, zwane dalej „repozytorium”, zawierające zasób informacyjny rozumiany jako informacje publiczne o szczególnym znaczeniu dla rozwoju innowacyjności w państwie, których sposób przechowywania i udostępniania zapewnia użyteczność i efektywność ich ponownego wykorzystania.*

*2. W repozytorium umieszcza się, przechowuje i udostępnia zasób informacyjny, który ze względu na sposób koordynacji informacji oraz związane z nimi metainformacje, gwarantuje aktualność informacji, przeszukiwalność zasobu oraz możliwość jak najszerszego wykorzystania informacji i ich maszynowego odczytu.*

*3. Organy administracji rządowej, fundusze celowe, Zakład Ubezpieczenia Społecznego, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Narodowy Fundusz Zdrowia, państwowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych są obowiązane do przekazywania informacji publicznych do repozytorium, w zakresie i według harmonogramu określonego w przepisach wydanych na podstawie ust.6, opracowane w sposób zapewniający spełnienie warunków określonych w ust.2. Obowiązek przekazywania obejmuje jednorazowe przeniesienie do repozytorium posiadanych informacji publicznych, a następnie cykliczne uzupełnianie repozytorium o zbierane lub tworzone informacje.*

*4. Minister właściwy do spraw informatyzacji weryfikuje przekazywane do repozytorium informacje publiczne pod względem spełnienia wymogów, o których mowa w ust. 2 i w przepisach wydanych na podstawie ust. 6.*

*5. Rada Ministrów określi w drodze rozporządzenia sposób prowadzenia repozytorium, w tym wymogi techniczne, kryteria weryfikacji przekazywanych informacji, koordynacji ich przetwarzania oraz udostępniania zasobu informacyjnego, a także rodzaje metainformacji, uwzględniając zasadę neutralności technologicznej, konieczność zapewnienia otwartych standardów dostępności informacji w repozytorium, możliwość zastosowania automatyzacji procesów oraz potrzebę zapewnienia użyteczności i efektywności zasobu informacyjnego.*

*6. Prezes Rady Ministrów określi w drodze rozporządzenia:*

*zasób informacyjny przeznaczony do zamieszczenia w repozytorium i podmioty zobowiązane do przekazywania do repozytorium informacji publicznych wchodzących w jego skład, z*

*uwzględnieniem znaczenia określonego rodzaju informacji publicznej dla innowacyjności i rozwoju społeczeństwa informacyjnego,  
harmonogram przekazywania informacji publicznej do repozytorium, uwzględniając potrzebę sprawnego i jednolitego obiegu informacji publicznej między podmiotami,  
wymogi techniczne opracowania przekazywanych informacji publicznych, w sposób zapewniający spełnienie warunków określonych w ust. 2,  
warunki ponownego wykorzystywania zasobu informacyjnego, w tym wysokość i sposób uiszczania opłaty za komercyjne wykorzystywanie informacji publicznych, z uwzględnieniem zasad zawartych w rozdziale ... [w tym miejscu odesłanie do rozdziału dotyczącego ponownego wykorzystywania informacji publicznej] oraz ograniczenia możliwości nakładania opłat jedynie do przypadków zasobów informacyjnych o znacznej wartości gospodarczej.*

## **Uzasadnienie**

Do u.d.i.p. wprowadza się instytucję „repozytorium” - nowy tryb udostępniania informacji publicznej i jej ponownego wykorzystywania. W tym celu tworzy się pojęcie „zasobu informacyjnego”, tj. szczególnego rodzaju informacji publicznych (o wyjątkowym znaczeniu dla rozwoju innowacyjności w kraju), który obejmuje zbiory „danych surowych” oraz inne informacje publiczne posiadane przez podmioty wykonujące zadania publiczne. Kryterium umieszczenia zasobu w repozytorium jest jego szczególna przydatność dla tworzenia na jego podstawie wartości dodanej.

Przyjęte rozwiązanie polega na tym, że wyznaczone podmioty publicznoprawne przekazują określone przez premiera zasoby informacyjne do repozytorium (lub wskazują ich położenie – w przypadku przechowywania ich we własnym repozytorium), pod warunkiem ich uprzedniego opracowania w celu spełnienia wymogów przewidzianych dla zasobu. Obowiązek przekazywania obejmuje zarówno jednorazowe przeniesienie do repozytorium posiadanych informacji publicznych, jak i następnie cykliczne uzupełnianie repozytorium o nowe zbierane lub tworzone informacje. Natomiast kompetencją ministra właściwego do spraw informatyzacji jest weryfikacja poprawności przekazywanych informacji, a następnie organizacja ich przetwarzania w repozytorium (w tym udostępniania zasobu osobom zainteresowanym).

Doświadczenia państw tworzących repozytoria lub katalogi danych pokazują, że do najbardziej przydatnych, i przez to udostępnianych w pierwszej kolejności, należą: geodane,

dane demograficzne, wyniki wyborów, dane o produkcji i zużyciu energii, dane budżetowe i podatkowe, dane o działalności gospodarczej, dane o ochronie i zanieczyszczeniu środowiska, dane zdrowotne, dane prawne, dane edukacyjne. W oparciu o te wytyczne można określić wstępną listę kluczowych zasobów informacyjnych, które powinny zostać umieszczone lub udostępnione w systemie repozytoriów. W niektórych wypadkach wymaga to przekazania danych do repozytorium – w innych wystarcza odpowiednie skonfigurowanie istniejącej infrastruktury informatycznej, by zapewniała publiczny dostęp na zasadach określonych w odpowiednim rozporządzeniu określającym zasady dostępu i ponownego wykorzystania informacji publicznej. W większości wypadków oszacowanie kosztów udostępnienia danego zasobu wymaga osobnego audytu pozwalającego opisać obecny stan danych i niezbędne prace, by stały się one dostępne. Istnieje jednak szereg zasobów, co do których wiadomo, że już dzisiaj są one dostępne w postaci dobrze skonstruowanych, ustrukturyzowanych baz danych – przez co ich udostępnienie nie będzie wiązać się ze znacznymi kosztami. W szczególności mowa tu o wybranych zasobach statystyki publicznej (dostępnych w Systemie Informacyjnym Statystyki Publicznej), danych o budżecie państwa, danych budżetowych JST udostępnianych w systemie BESTIA oraz danych Państwowej Komisji Wyborczej. Zasoby udostępniane w drugiej kolejności, po dokonaniu audytu, powinny objąć meteorologiczne bazy danych, ewidencje badań klinicznych oraz dane Systemu Informacji Oświatowej.

Regulacja ustawowa będzie uzupełniona w tym zakresie przez rozporządzenie Rady Ministrów, w którym zostaną uregulowane szczegółowe zagadnienia techniczne i organizacyjne prowadzenia repozytorium. Minister właściwy do spraw informatyzacji uzyska w ten sposób dodatkowe narzędzia umożliwiające stworzenie wspólnego katalogu, koordynację przetwarzania danych i jednocześnie zapewniające ich otwartość, wysoką jakość, nieograniczoną dostępność i użyteczność.

Zagadnienia techniczne i organizacyjne, opisane w rozporządzeniu, obejmować będą opis modelu procesowego oraz kwestie infrastrukturalne związane z budową systemu teleinformatycznego niezbędnego do uruchomienia nowego piątego trybu udostępniania informacji publicznych. Budowa systemu repozytoriów jako jednolitego punktu dostępu do zasobów informacyjnych powinna być oparta na modelu procesowym dostępu do zasobów publicznych (analogicznie jak platforma ePUAP). Rozwiązanie to abstrahuje od miejsca

składowania informacji publicznej. Zbudowany system może sięgać do centralnego repozytorium utrzymywanego dla wielu podmiotów (rozwiązanie dla podmiotów nie mających własnego repozytorium) oraz do repozytoriów utrzymywanych w ramach infrastruktury teleinformatycznej ich gestorów (na przykład resortów). Z punktu widzenia użytkownika końcowego - korzystającego z udostępnianych informacji – istnieje tylko jeden, centralny punkt dostępu do zasobów. Jest to możliwe dzięki stworzeniu jednolitego interfejsu (obejmującego m.in. wyszukiwanie i przeglądanie zasobów) działającego w ramach centralnego repozytorium, ale połączonego z wszystkimi repozytoriami znajdującymi się w systemie. Dostęp do repozytoriów innych niż centralne odbywa się poprzez odnośniki i nie wymaga powielania danych w nich się znajdujących.

Biorąc pod uwagę poniesione już inwestycje na rzecz budowy systemów „quasi-repozytoryjnych“ w poszczególnych resortach, wyżej opisane rozwiązanie polegające na budowie repozytoriów jako jednolitego punktu dostępu, wydaje się zasadne także z uwagi na optymalizację kosztów. Wydatki ograniczone zostaną bowiem wyłącznie do budowy infrastruktury uzupełniającej, która wykorzystywana będzie do przechowywania i udostępniania tylko takich danych, dla których nie istnieje odpowiednia infrastruktura w resortach.

Model procesowy dostępu obejmuje zagadnienia dostępu do informacji publicznej w ramach nowego piątego trybu - z określeniem podmiotów uprawnionych do realizacji określonych działań w obrębie poszczególnych zbiorów informacji. Wymaganiem dla modelu jest zapewnienie interoperacyjności, rozliczalności, anonimizacji, subsydiarności oraz transparentności dostępu do zgromadzonych danych. Spośród technicznych wariantów optymalna wydaje się budowa aplikacji (system zarządzania treścią lub zestaw takich systemów) dla wszystkich podmiotów zobowiązanych (z uwzględnieniem ich kompetencji) oraz centralne zarządzanie tym narzędziem. W tym przypadku w centrali powinny znajdować się serwery WWW, aplikacyjne jak i bazodanowe.

Należy podkreślić, że nie zachodzi kolizja między projektowanymi przepisami ustawy dotyczącymi repozytoriów oraz przepisami innych ustaw regulującymi zasady i tryb udostępniania danych z rejestrów publicznych. Repozytorium ma być tylko jednym z trybów udostępniania informacji publicznej zawartych w u.d.i.p. Problem jest wobec tego szerszy i

dotyczy udostępniania danych rejestrowych w innych trybach (np. w Biuletynie Informacji Publicznej). Trzeba jednak zwrócić uwagę, że omawianą trudność rozwiązuje norma kolizyjna zawarta w art. 1 ust.2 u.d.i.p. Wynika z niej zasada pierwszeństwa w stosowaniu innych ustaw, które określają odmienne zasady i tryb udostępniania informacji w porównaniu do tych wskazanych w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Inaczej ujmując, takie szczegółowe rozwiązanie ustawowe wyłącza stosowanie ustawy o dostępie do informacji publicznej (a zatem po nowelizacji również przepisów ustawy o repozytoriach). Powyższa zasada odnosi się także do ustaw, które regulują zasady i tryb dostępu do danych rejestrowych. Znajduje to potwierdzenie w orzecznictwie sądowych. Np. w wyroku WSA w Gdańsku z dnia 24.09.2008 r. (II SA/Gd 640/07) stwierdzono, iż uregulowania zawarte w ustawie o ewidencji ludności i dowodach osobistych (w zakresie udostępniania danych ze zbiorów meldunkowych, zbioru PESEL oraz ewidencji wydanych i utraconych dowodów osobistych) jako uregulowania szczególne wobec prawa przewidzianego w art. 2 u.d.i.p. wyłączają zastosowanie tego przepisu.

Z uwagi na różnorodny charakter zasobów informacyjnych w naszym państwie, implementacja zasad, o których mowa powyżej, w sposób jednolity dla wszystkich zasobów wydaje się niemożliwa. Zasady te powinny zatem być ustalane przez Prezesa Rady Ministrów, w formie rozporządzeń w zależności od rodzaju udostępnianego zasobu. W rozporządzeniach Prezes Rady Ministrów określi zasady organizacji informacji, wynikające z określonych przez Prezesa Rady Ministrów wymogów technicznych dla opracowywanego zasobu informacyjnego, o których mowa w części II.2.4 pkt 6, a także warunki ich przekazywania.

Konsekwencją wprowadzenia do ustawy instytucji „repozytorium” będą również zmiany uzupełniające w innych przepisach ustawy (w zakresie dostępu do informacji publicznej). W art. 3 ust.1 przewidziane zostanie pozytywne prawo do pozyskiwania informacji publicznych zawartych w repozytorium. W zmienionym art. 7 ust.1 repozytorium zostanie jednym z trybów dostępu do informacji publicznej. Natomiast w art. 10 ust.1 zwalnia się ministra właściwego do spraw informatyzacji z obowiązku udostępniania na wniosek informacji publicznych zawartych w repozytorium.

### **II.2.5. Ujednoczenie trybu kontroli sądowej**

Zgodnie z art. 21 u.d.i.p. właściwość sądu administracyjnego dotyczy wszelkich spraw objętych u.d.i.p., z wyłączeniem tych, w których podmiotowi, odmówiono prawa dostępu do informacji publicznej ze względu na wyłączenie jej jawności z powołaniem się na ochronę danych osobowych, prawo do prywatności oraz tajemnicę inną niż państwowa, służbowa, skarbowa lub statystyczna, przysługuje prawo wniesienia powództwa do sądu powszechnego o udostępnienie takiej informacji. Wówczas sądem właściwym do orzekania w sprawie jest sąd rejonowy (art. 22 u.d.i.p.).

Wprowadzenie instytucji ponownego wykorzystywania informacji publicznej wiąże się z potrzebą ujednoczenia kontroli sądowej i objęcia wszystkich spraw indywidualnych kognicją sądu administracyjnego. Po wejściu w życie znowelizowanej u.d.i.p. niezbędne stanie się bowiem dokonywanie prawidłowego rozróżnienia spraw indywidualnych z zakresu dostępu do informacji publicznej oraz ponownego jej wykorzystywania.

Za takim rozwiązaniem przemawiają także inne względy, tj.:

- większość podmiotów zobowiązanych to podmioty administracji publicznej, w przypadku których zasadą jest kontrola ich działalności przez sądy administracyjne;
- ograniczona potrzeba prowadzenia postępowania dowodowego na korzyść badania legalności prawa;
- aktualnie występujące na gruncie u.d.i.p. praktyczne problemy związane z podwójną właściwością (sądu powszechnego i administracyjnego) w sprawach, w których wystąpiły równocześnie przesłanki wskazujące na kognicję tych dwóch sądów;
- obecna właściwość sądu powszechnego w sprawach odmowy udostępnienia informacji z powołaniem się na ochronę danych osobowych, podczas gdy kontrolę spraw związanych ze stosowaniem przez Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych przepisów o ochronie danych osobowych sprawują od 1998 r. sądy administracyjne;
- oparcie znaczącej większości tajemnic ustawowo chronionych na przesłankach formalnych, w przypadku których wystarczająca jest kontrola sądu administracyjnego;
- projektowane kierunki zmian systemowych w prawodawstwie krajowym polegają na odejściu od rozwiązań hybrydowych w kontroli sądowej na rzecz kognicji sądów administracyjnych.

W związku z powyższym, uchylony zostaje art. 22 u.d.i.p. Konsekwentnie należy wprowadzić odpowiednie zmiany w obrębie art. 21 u.d.i.p. aby do skarg rozpatrywanych w postępowaniach o udostępnienie informacji publicznej oraz o ponowne jej wykorzystywanie stosowało się przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, z późn.zm.), z tym że przekazanie akt i odpowiedzi na skargę następuje w terminie 15 dni od dnia otrzymania skargi, natomiast skargę rozpatruje się w terminie 30 dni od dnia otrzymania akt wraz z odpowiedzią na skargę.

#### **II.2.6. Wprowadzenie odrębnego rozdziału dotyczącego ponownego wykorzystywania informacji publicznej**

Dotychczas u.d.i.p. była zbudowana z trzech rozdziałów. Oprócz rozdziałów zawierających przepisy ogólne oraz przepisy dostosowujące i końcowe, w ustawie znajduje się rozdział 2 poświęcony dostępowi do informacji publicznej. Kontynuując systematykę tego aktu ustawowego proponuje się wprowadzenia do ustawy nowego rozdziału, który zawierać będzie przepisy dotyczące ponownego wykorzystywania informacji publicznej. Rekomenduje się, aby nowy rozdział znajdował się po rozdziale dotyczącym dostępu do informacji publicznej, ponieważ ponowne wykorzystywanie opiera się na reżimie dostępowym (art. 1 ust. 3 dyrektywy 2003/98/WE).

##### **II.2.6.1. Zakres stosowania**

*1. Wykorzystywanie przez osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, informacji publicznej lub każdej jej części, będącej w posiadaniu podmiotów, o których mowa w ust. 2-3, niezależnie od sposobu jej utrwalenia (w postaci papierowej, elektronicznej, dźwiękowej, wizualnej lub audiowizualnej), w celach komercyjnych lub niekomercyjnych, innych niż jej pierwotny, publiczny cel wykorzystywania, dla którego informacja została wytworzona, stanowi ponowne wykorzystywanie i odbywa się na zasadach określonych w niniejszym rozdziale.*

*2. Podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1-3a ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655, z późn.zm.), zwane dalej „podmiotami zobowiązanymi”, są obowiązane do przekazania informacji publicznej w celu ponownego wykorzystywania na zasadach i w trybie określonych w ustawie.*

*3. Przepisów niniejszego rozdziału nie stosuje się do:*

*1) archiwów państwowych w zakresie znajdujących się w ich dyspozycji materiałów archiwalnych,*

*2) jednostek publicznej radiofonii i telewizji w rozumieniu ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2004 r. Nr 253, poz. 253, z późn.zm.), w zakresie audycji radiowych lub telewizyjnych i innych przekazów,*

3) instytucji kultury, samorządowych instytucji kultury oraz innych podmiotów prowadzących działalność kulturalną, o której mowa w art. 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 2001 r. Nr 13, poz. 123, z późn.zm.), w zakresie informacji publicznych stanowiących przedmiot ich działalności,

4) uczelni, Polskiej Akademii Nauk oraz innych jednostek naukowych w rozumieniu ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. zasadach finansowaniu nauki (Dz.U. Nr 96, poz. 615.), w zakresie informacji publicznych będących przedmiotem ich działalności badawczej,

5) jednostek organizacyjnych systemu oświaty, o których mowa w art. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn.zm.), w zakresie informacji publicznych będących przedmiotem ich działalności edukacyjnej.

5. Przepisy niniejszego rozdziału:

1) nie znajdują zastosowania do:

a) informacji publicznych, których udostępnienie zostało uzależnione od wykazania interesu indywidualnego (prawnego lub faktycznego) na podstawie odrębnych przepisów,

b) przekazywania informacji między podmiotami wykonującymi zadania publiczne, w celu realizacji tych prawem określonych zadań,

2) nie naruszają:

a) przepisów ustawy z dnia 4 marca 2010 roku o infrastrukturze informacji przestrzennej (Dz.U. Nr 76, poz. 489),

b) przepisów innych ustaw określających szczególne zasady wykorzystywania informacji publicznej, pod warunkiem, że stwarzają gwarancje zachowania zasad wynikających z niniejszej ustawy.

## **Uzasadnienie**

Projektowana ustawa winna implementować definicję „ponownego wykorzystywania” oraz „dokumentu” w rozumieniu odpowiednio art. 2 pkt 3 oraz pkt 4 dyrektywy 2003/98/WE. Wykorzystywanie przez osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, informacji lub jej części, niezależnie od sposobu jej utrwalenia (w postaci papierowej, elektronicznej, dźwiękowej, wizualnej lub audiowizualnej), będącej w posiadaniu podmiotów zobowiązanych oraz podmiotów, których organ zarządzający znajduje się pod nadzorem organu władzy publicznej lub innego podmiotu wykonującego zadanie publiczne, w celach komercyjnych lub niekomercyjnych, innych niż jej pierwotny, publiczny cel wykorzystania, dla którego została wytworzona, stanowi ponowne wykorzystywanie i odbywa się na zasadach przewidzianych w niniejszym rozdziale. Należy zwrócić uwagę na różnice pomiędzy zakresem podmiotowym definicji „ponowne wykorzystywanie” wyrażonej w dyrektywie 2003/98/WE a w ppkt 1 części II.2.5.1. Podczas, gdy dyrektywa 2003/98/WE wskazuje, iż „ponowne wykorzystywanie” oznacza

wykorzystywanie informacji publicznej przez osoby fizyczne lub prawne, to „ponowne wykorzystywanie” w rozumieniu niniejszych założeń zakresem podmiotowym obejmuje osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, co jest zgodne z krajowym porządkiem prawnym (trójpodział podmiotów) i nie ma znaczenia dla prawidłowej implementacji dyrektywy 2003/98/WE.

Proponowana definicja „ponownego wykorzystywania” winna implementować także definicję „dokumentu” z dyrektywy 2003/98/WE poprzez wskazanie na wcześniejsze utwalenie informacji oraz wyszczególnienie, iż dotyczy także jej części. Wskazać należy, iż podlegać ustawie będzie także ponowne wykorzystywanie informacji publicznej przez osobę fizyczną dla jej własnych potrzeb.

Zakres podmiotowy regulacji opiera się na przepisach ustawy – Prawo zamówień publicznych, ponieważ dyrektywa 2003/98/WE nawiązuje do przepisów unijnych, które były pierwowzorem dla u.P.z.p. Zagadnienie to zostało szczegółowo wyjaśnione w pkt I.4 i II.1 niniejszych założeń.

W tym miejscu projektowanej ustawy powinien zostać określony zakres podmiotowy regulacji, wyłączenia podmiotowe i przedmiotowe, a także reguły kolizyjne w przypadku innych ustaw normujących wykorzystywanie informacji publicznych, w sposób uwzględniający uwagi zawarte w części dotyczącej „Zakresu podmiotowego i przedmiotowego projektowanej ustawy lub podmiotu i spraw wyłączonych z zakresu jej regulacji, a także objaśnień podstawowych określeń użytych w projektowanej ustawie”.

#### **II.2.6.2. Zasada ogólna. Warunki ponownego wykorzystywania informacji publicznej**

*1. Ponowne wykorzystywanie informacji publicznych odbywa się, z zastrzeżeniem ust.2, poprzez:*

*1) ponowne wykorzystywanie informacji publicznych zamieszczonych przez podmiot zobowiązany na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej:*

- a) bez ograniczenia warunkami ponownego wykorzystywania,*
- b) na warunkach określonych przez ten podmiot,*

*2) ponowne wykorzystywanie informacji publicznych udostępnionych publicznie przez podmiot zobowiązany w inny sposób niż w Biuletynie Informacji Publicznej:*

- a) bez ograniczenia warunkami ponownego wykorzystywania,*
- b) na warunkach określonych przez ten podmiot,*

- 3) ponowne wykorzystywanie informacji publicznych przekazanych na wniosek, o którym mowa w ... [odesłanie do przepisu dotyczącego rozpatrywania wniosku o ponowne wykorzystywanie]:
- a) bez ograniczenia warunkami ponownego wykorzystywania,
  - b) na warunkach określonych przez ten podmiot.
2. Warunki ponownego wykorzystywania informacji publicznych zawartych w repozytorium określa Prezes Rady Ministrów w przepisach wydanych na podstawie... [odesłanie do przepisu zawierającego delegację do wydania rozporządzenia określającego warunki ponownego wykorzystywania informacji zawartych w repozytorium].
3. W przypadku, o którym mowa w ust. 1 pkt 1 i 2, gdy podmiot zobowiązany nie zamieścił informacji o warunkach ponownego wykorzystywania, ponowne wykorzystywanie informacji publicznej zamieszczonych w Biuletynie Informacji Publicznej lub udostępnionych publicznie przez podmiot zobowiązany w inny sposób niż w tym Biuletynie następuje bez ograniczenia warunkami.
4. Podmiot zobowiązany może określić standardowe warunki na ponowne wykorzystywanie informacji publicznych zamieszczonych w Biuletynie Informacji Publicznej, w inny sposób udostępnionych publicznie lub przekazywanych na wniosek, o którym mowa w [odesłanie do przepisu dotyczącego rozpatrywania wniosku o ponowne wykorzystywanie], dostosowując do własnych potrzeb w całości lub części wzór, o którym mowa w ust. 6.
5. Warunki ponownego wykorzystywania informacji publicznych muszą być zgodne z zasadą:
- 1) przejrzystości, o której mowa ... [odesłanie do przepisu dotyczącego zasady przejrzystości],
  - 2) niedyskryminacji, o której mowa w... [odesłanie do przepisu dotyczącego zasady niedyskryminacji],
  - 3) niewyłączności, o której mowa w ... [odesłanie do przepisu dotyczącego zasady niedyskryminacji].
6. Niezależnie od zasad, o których mowa w ust. 5, warunki ponownego wykorzystywania nie mogą niepotrzebnie ograniczać możliwości ponownego wykorzystywania informacji publicznych oraz służyć ograniczaniu konkurencji. Oplaty za ponowne wykorzystywanie mogą zostać ustalone wyłącznie na zasadach określonych w ... [odesłanie do przepisu dotyczącego nakładania opłat].
7. Minister właściwy do spraw informatyzacji określi, w drodze rozporządzenia, wzór standardowych warunków, które powinny uwzględniać zasady ponownego wykorzystywania informacji publicznej, o których mowa w ust. 5-6 oraz konieczność dostosowania warunków do potrzeb korzystających z informacji publicznej.

## **Uzasadnienie**

W założeniach przyjęto model samodzielnego ustalania przez podmiot zobowiązany warunków ponownego wykorzystania znajdującej się jego dyspozycji informacji publicznej, za wyjątkiem repozytorium, w którym warunki - w drodze rozporządzenia – określa Prezes Rady Ministrów. Wspomnianym model polega na wyborze warunkowego i bezwarunkowego przeznaczania informacji do ponownego wykorzystania.

Przekazanie informacji publicznej na cele ponownego wykorzystywania składa się, na wzór rozwiązania przewidzianego w dyrektywie 2003/98/WE, z dwóch faz. W pierwszej, podmiot zobowiązany wykonuje czynności administracyjnoprawne. W drugiej, zawierana jest

cywilnoprawna umowa pomiędzy podmiotem zobowiązanym, a osobą zainteresowaną. Jej treść stanowią zaakceptowane przez strony warunki ponownego wykorzystywania informacji publicznej.

W ramach „administracyjnoprawnej” fazy przekazywania informacji publicznej na cele ponownego wykorzystywania, podmiot zobowiązany dokonuje czynności materialno-technicznej (faktycznej), polegającej na: zamieszczeniu informacji publicznej na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej (BIP), jej udostępnieniu publicznie w inny sposób (np. zamieszczenie w internetowym serwisie podmiotu, wprowadzeniu do obrotu egzemplarzy zawierających informację itp.) lub przekazaniu informacji publicznej na wniosek osoby zainteresowanej. Jedynie wyjątkowo, powstanie potrzeba wydania przez podmiot zobowiązany decyzji administracyjnej. Będzie tak w szczególności wówczas, gdy w wyniku rozpatrzenia wniosku osoby zainteresowanej podmiot zobowiązany odmówi udostępnienia informacji publicznej albo osoba zainteresowana sprzeciwi się przedstawionym przez podmiot zobowiązany warunkom przekazania. Do decyzji odmawiających udostępnienia informacji publicznej do wykorzystywania oraz stwierdzającej warunki wykorzystywania zastosowanie znajdują przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, z późn.zm. – zwana dalej „k.p.a.”), co powoduje, że rozstrzygnięcie podmiotu zobowiązanego podlega kontroli instancyjnej, a następnie sądownoadministracyjnej. W ten sposób zostanie spełniony warunek zawarty w dyrektywie 2003/98/WE, aby wnioskodawca został poinformowany o przyczynach odmowy, a od samego rozstrzygnięcia przysługiwały środki odwoławcze.

W przypadku informacji publicznych zamieszczonych w BIP lub udostępnionych publicznie przez podmiot zobowiązany zasadą jest, że osoba zainteresowana pobiera je, bez konieczności składania odrębnych wniosków. Wyjątkiem jest sytuacja, gdy osoba zainteresowana zamierza wykorzystać informacje publiczne zamieszczone w BIP lub w inny sposób publicznie udostępnione, na innych warunkach niż to określił podmiot zobowiązany. W takim przypadku zachodzi potrzeba złożenia wniosku. Osoba zainteresowana będzie musiała również złożyć wniosek, gdy na cele ponownego wykorzystywania przekazana ma być informacja publiczna niezamieszczona w BIP. Wniosek powinien zostać rozpatrzony bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż 20 dni od jego otrzymania.

Z podjęciem działań polegających na przekazaniu informacji publicznej na cele ponownego wykorzystywania wiąże się obowiązek wskazania przez podmiot zobowiązany, czy do przekazania dochodzi bezwarunkowo, czy na warunkach przez niego określonych. W ustawie przyjęto rozwiązanie, zgodnie z którym podmiot zobowiązany ma swobodę podjęcia decyzji w tym zakresie. Rozwiązanie takie jest zgodne z dyrektywą 2003/98/WE (art.8 ust.1), przyjęły go również wszystkie państwa Unii Europejskiej. Z drugiej strony podkreślić należy, że osobom zainteresowanym zapewniona została możliwość kwestionowania treści poszczególnych warunków.

Z powyższą regulacją związane jest domniemanie zgodnie z którym, w przypadku informacji publicznej dostępnej na stronie podmiotowej BIP lub udostępnionych publicznie w inny sposób, nieumieszczenie przez podmiot zobowiązany informacji o warunkach przekazania traktowane będzie jako zezwolenie na ich ponowne wykorzystywanie bez jakichkolwiek ograniczeń. Wprowadzenie takiego rozwiązania usuwa stan niepewności prawnej po stronie osoby zainteresowanej odnośnie bezwarunkowego lub warunkowego charakteru przekazania informacji publicznej przez podmiot zobowiązany.

Warunki korzystania z informacji publicznej na cele ponownego wykorzystywania określa zawsze podmiot zobowiązany. Jest to konsekwencją przyjęcia zdecentralizowanego modelu przekazywania informacji publicznej w Polsce, w naszym kraju nie zdecydowano się bowiem na utworzenie odrębnego urzędu do spraw informacji publicznej, tak jak to uczyniono w niektórych państwach Unii Europejskiej (np. *Office of Public Sector Information* w Wielkiej Brytanii).

Warunki ponownego wykorzystywania informacji publicznej stanowią ofertę w rozumieniu art. 66 k.c. W przypadku ich przyjęcia przez osobę zainteresowaną, dochodzi do zawarcia przez nią umowy cywilnoprawnej z podmiotem zobowiązanym. Zastosowanie znajdą wówczas przepisy k.c. dotyczące zawierania umów poprzez ofertę i jej przyjęcie, w tym ofertę w postaci elektronicznej (art.66 i nast. k.c.). Zatem, w przypadku naruszenia warunków określonych w umowie zastosowanie znajdą ogólne zasady odpowiedzialności cywilnoprawnej.

W nowej ustawie, podobnie jak w przypadku ustawodawstw innych państw Unii Europejskiej, nie wprowadzono przepisu określającego katalog postanowień, które powinny

znaleźć się w umowie o przekazanie informacji publicznej na cele ponownego wykorzystywania. Nie sposób bowiem *a priori* stworzyć listy tego rodzaju postanowień. W ustawie przesądzono jedynie, że do kategorii warunków należą postanowienia dotyczące opłat. Istotną wskazówkę odnośnie tego, jakie jeszcze warunki mogą zostać wprowadzone do umów tego rodzaju zawiera motyw 17 dyrektywy 2003/98/WE. Wskazano w nim na postanowienia określające właściwy sposób wykorzystywania informacji publicznej przez osobę zainteresowaną, m.in. poprzez nałożenie na nią obowiązku wskazania źródła informacji publicznej, czy zakazu dokonywania zmian jej treści. Istotne znaczenie odgrywają również postanowienia dotyczące zasad odpowiedzialności podmiotu zobowiązanego za szkody powstałe w związku z dalszym wykorzystywaniem informacji publicznej (np. w przypadku niepoprawności merytorycznej przekazanej informacji). W przypadku tych informacji publicznych, które chronione są prawami własności intelektualnej, w treści warunków powinny znaleźć się odpowiednie postanowienia dotyczące dozwolonego sposobu ich eksploatacji jako przedmiotów praw wyłącznych.

Szczególnym sposobem określenia warunków umowy są tzw. standardowe warunki przekazywania informacji publicznej. Mają one charakter uprzednio określonej i ogłoszonej przez podmiot zobowiązany oferty zawarcia umowy. Ich stosowanie może wydatnie przyczynić się do przyspieszenia zawierania umów, szczególnie w przypadku informacji publicznej zamieszczonej w BIP, praktyka obrotu prawnego w zakresie umów *on-line* wypracowała bowiem szereg użytecznych konstrukcji, które mogą znaleźć zastosowanie również do umów o ponowne wykorzystywanie informacji publicznej (np. umowy „*Web-wrap*”, „*click-wrap*”, czy „*click-use*”). Należy podkreślić, że podmiot zobowiązany ma możliwość opracowania standardowych warunków również w zakresie korzystania z informacji publicznej niezamieszczonej w BIP (np. określając warunki ponownego wykorzystywania różnego rodzaju publikacji). Wzór standardowych warunków określony zostanie w rozporządzeniu wydanym przez ministra właściwego ds. informatyzacji. Podmiot zobowiązany nie będzie związany wzorem, ponieważ może go dostosowywać w całości lub w części do własnych potrzeb. W tym miejscu należy podkreślić, że w żadnym państwie implementującym dyrektywę 2003/98/WE standardowa licencja nie została określona w samej ustawie.

Przy określaniu warunków przekazania informacji publicznej na cele ponownego wykorzystywania, zarówno warunków „zwykłych”, jak i standardowych, podmiot zobowiązany musi uwzględnić szereg, ustanowionych w u.d.i.p., zasad. Zaliczyć do nich należy następujące zasady: przejrzystości, niedyskryminacji, niewyłączności oraz obowiązek takiego określenia warunków ponownego wykorzystywania, aby niepotrzebnie nie ograniczały one możliwości ponownego wykorzystywania informacji publicznej oraz służyły ograniczaniu konkurencji. Ich nieprzestrzeganie może stać się podstawą zaskarżenia przez osobę zainteresowaną, w ramach kontroli instancyjnej oraz sądowno-administracyjnej.

Sytuacje, gdy po stronie podmiotu zobowiązanego istnieje uzasadniona potrzeba ustanowienia warunków przekazania informacji publicznej nie ograniczają się tylko do udzielenia zezwolenia na eksploatację tych informacji publicznych, które mają status utworów lub baz danych. Przesądza o tym już sama treść art. 8 ust.1 dyrektywy 2003/98/WE, zgodnie z którym podmiot zobowiązany „może nakładać warunki, kiedy to właściwe w postaci licencji, określającej istotne kwestie”. Na gruncie dyrektywy, licencje stanowią więc jedynie podkategorię szerszego zakresowo pojęcia „warunków”.

W szczególności informacje publiczne przekazywane na podstawie ustawy mają być wykorzystane przez podmioty prywatne po to, aby na bazie tych informacji tworzone były różnego typu produkty informatyczne „o wartości dodanej”. Produkty te, a co za tym idzie i zawarte w nich informacje publiczne, mają być dalej rozpowszechniane. Stanowi to istotę „ponownego wykorzystywania” informacji publicznej. Takie korzystanie z niej rodzi jednak nowe problemy prawne. Przykładowo, powstaje problem ewentualnej odpowiedzialności cywilnej podmiotu zobowiązanego względem osób trzecich za jakość przekazywanych informacji publicznych (np. ich merytoryczną poprawność). Jak wykazuje praktyka innych państw Unii Europejskiej podmioty zobowiązane często wyłączają, w treści warunków przekazania, swoją odpowiedzialność z tego tytułu, szczególnie w wypadkach nieodpłatnego przekazywania informacji publicznej. Interes podmiotu zobowiązanego, a także i interes publiczny, wymaga również określenia sposobu wskazywania źródła informacji publicznej, tak aby nie był on mylący dla nabywców produktów o wartości dodanej (np. poprzez używanie oznaczeń identyfikujących dany organ administracji jako źródło informacji w sytuacji, gdy pierwotna treść informacji publicznej została zmieniona). Z tych samych

przyczyn na podmiot pozyskujący informacje publiczne nakładane są obowiązki dotyczące określania ich aktualności.

Podsumowując, potrzeba wprowadzania warunków przez podmiot zobowiązany aktualizuje się nie tylko w sytuacji przekazywania informacji publicznych chronionych prawami własności intelektualnej, ale również w innych jeszcze sytuacjach, gdy wymaga tego ochrona interesu podmiotu zobowiązanego, czy interesu publicznego. Dotyczy to również sytuacji nieodpłatnego przekazywania informacji publicznej, ww. zagrożenia pozostają bowiem aktualne również i w takim przypadku.

### **II.2.6.3. Opłaty**

- 1. Podmiot zobowiązany może nałożyć opłatę za ponowne wykorzystywanie informacji publicznej.*
- 2. Nakładając opłatę, o której mowa w ust.1, podmiot zobowiązany uwzględni koszty przekazania informacji publicznej w określony sposób i formie, a także komercyjny lub niekomercyjny cel ponownego wykorzystywania oraz inne czynniki jakie będą brane pod uwagę przy nietypowych wnioskach o ponowne wykorzystanie informacji, które mogą mieć wpływ w szczególności na koszt lub czas przekazania informacji.*
- 3. Łączna wysokość nałożonej opłaty nie może przekroczyć sumy kosztów poniesionych bezpośrednio w celu przekazania informacji publicznej do ponownego wykorzystywania w określony sposób i formie oraz rozsądnego zwrotu z inwestycji.*

### **Uzasadnienie**

W dyrektywie 2003/98/WE dopuszczono możliwość nakładania opłat za przekazanie informacji publicznej na cele ponownego wykorzystywania. Możliwość taką wprowadzono również w ustawodawstwach poszczególnych państw Unii Europejskiej, przewidziano ją także w polskiej ustawie.

Należy wyróżnić dwie grupy sytuacji, w ramach których może dojść do nałożenia opłaty w związku z jej przekazaniem na cele ponownego wykorzystywania. Po pierwsze, sytuacje, w których inne ustawy określają dla poszczególnych rodzajów informacji publicznej stawki opłat lub zasady ich ustalania (bądź wprowadzają zasadę nieodpłatności wykorzystywania informacji publicznej). Chodzi tutaj w szczególności o informacje zawarte w rejestrach publicznych, których funkcjonowanie jest regulowane ustawami. Po drugie, sytuacje, gdy odrębna ustawa nie reguluje tego zagadnienia. W takim przypadku, podmiot

zobowiązany może samodzielnie nałożyć opłatę za ponowne wykorzystywanie informacji publicznej. Łączna wysokość nałożonej opłaty nie może jednak przekroczyć sumy kosztów poniesionych bezpośrednio w celu przekazania informacji publicznej w określony sposób i formie oraz rozsądnego zwrotu z inwestycji, co odpowiada zasadom kalkulacji opłat ustanowionym w art. 6 dyrektywy 2003/98/WE. Wysokość opłaty nie powinna zależeć od tego, czy dana informacja jest przekazywana do ponownego wykorzystywania po raz pierwszy, czy też podmiot który o to wnosi jest kolejnym użytkownikiem informacji publicznej. Przyjęcie przeciwnego rozwiązania spowodowałoby, sprzeczny z celami dyrektywy 2003/98/WE, efekt zaburzenia konkurencji pomiędzy podmiotem wnoszącym opłatę z tytułu pierwszego wykorzystywania danej informacji publicznej i kolejnych podmiotów z niej korzystających. Pojedyncza opłata z tytułu udostępnienia danej informacji publicznej powinna zatem pozwalać na zwrot całości kosztów marginalnych (krańcowych), związanych z konkretnym udostępnieniem danej informacji publicznej oraz może zostać powiększona o kwotę pozwalającą na uzyskanie przez podmiot zobowiązany stosownej części całości całkowitych kosztów bezpośrednich związanych z udostępnianiem tego rodzaju informacji. Pierwotny koszt wytworzenia lub przetworzenia informacji może być uznany za koszt bezpośredni przekazania informacji, jedynie w przypadku gdy informacja zostanie wytworzona lub przetworzona na żądanie wnioskodawcy. Opłaty powinny być ustalane przykładowo w okresach rozliczeniowych, wysokość opłat w stosunku do całkowitych bezpośrednich kosztów przekazania informacji powinna być ustalana według prognozowanego popytu na dany rodzaj informacji. Po upływie każdego okresu rozliczeniowego, wysokość opłaty powinna zostać ponownie oszacowana, z uwzględnieniem ewentualnych zmian kosztów marginalnych oraz zmian kosztów całkowitych udostępniania informacji w kontekście popytu na dany rodzaj informacji.

Terminologia określająca poszczególne elementy opłat odpowiada pojęciom występującym w innych ustawach, co powinno ułatwić kontrolę prawidłowości ich nakładania. Kategoria „kosztów bezpośrednich” występuje między innymi w ustawie o rachunkowości. Za bezpośrednie koszty uznaje się wszystkie te koszty, które można bezpośrednio powiązać z przekazaniem informacji publicznej w określony sposób i w określonej formie (np. drogą teletransmisji). Składają się na nie przede wszystkim różnego

rodzaju materiały, których zużycie można przyporządkować do przekazania informacji publicznej, jak i płace bezpośrednie, a więc płace pracowników zatrudnionych przy przekazywaniu informacji publicznej. Początkowe koszty inwestycji, związanych z udostępnieniem informacji publicznej, mogą być uwzględniane przy obliczaniu kosztów bezpośrednich, jedynie w zakresie amortyzacji dokonanej inwestycji początkowej. Ciężar wykazania tych kosztów spoczywać będzie na podmiocie zobowiązanym. Obliczanie stopy zwrotu z inwestycji powinny następować w oparciu o wysokość inwestycji rozumianej jako suma wszystkich kosztów związanych z udostępnianiem informacji publicznej w danym okresie rozliczeniowym, lecz także kosztów związanych z pierwotnym wytworzeniem takiej informacji. Koszty początkowej inwestycji, związanej z udostępnieniem lub wytworzeniem informacji, mogą zostać uwzględnione przy obliczaniu stopy zwrotu z inwestycji, jedynie w zakresie ich amortyzacji. Mając na względzie doświadczenie innych państw UE należy przyjąć, że rozsądny zwrot z inwestycji nie powinien przekraczać 5-10% rocznie. W przypadku dominującej pozycji podmiotu zobowiązanego na rynku danego rodzaju informacji, podmioty zobowiązane powinny ze szczególną ostrożnością podchodzić do ustalania stopy zwrotu z inwestycji

W projekcie wyraźnie zaznaczono, że jednym z kryteriów, które podmiot zobowiązany powinien uwzględnić przy podejmowaniu decyzji o nałożeniu opłaty (a także o jej ewentualnej wysokości) jest komercyjny lub niekomercyjny cel ponownego wykorzystywania informacji publicznej przez osoby zainteresowane, którym informacje te są przekazywane. W przypadku niekomercyjnego celu wykorzystywania, zasadą powinno być nieodpłatne przekazanie, chyba że z uwagi na sposób i formę, z przekazaniem tym związane będą bezpośrednio koszty po stronie podmiotu zobowiązanego. W ten sposób zrealizowany zostaje postulat zawarty w zdaniu ostatnim motywu 14 preambuły do dyrektywy 2003/98/WE, zgodnie z którym *„Ustanowiona niniejszą dyrektywą górna granica opłat nie narusza prawa Państwa Członkowskiego lub organów sektora publicznego do stosowania opłat niższych lub niestosowania żadnych opłat, a Państwa Członkowskie powinny zachęcać organy sektora publicznego do udostępniania dokumentów za opłatą nieprzekraczających marginalnych kosztów reprodukcji lub rozpowszechniania dokumentów”*.

Opłaty stanowią jeden z warunków przekazania informacji publicznej na cele

ponownego wykorzystywania. W konsekwencji, podmiot zobowiązany przy ich ustalaniu powinien uwzględnić wszystkie zasady ustanowione w ustawie, w tym zasadę, zgodnie z którą warunki wykorzystywania nie mogą niepotrzebnie ograniczać możliwości ponownego wykorzystywania informacji publicznej, czy służyć ograniczaniu konkurencji. W razie ich naruszenia osobom zainteresowanym przysługuje możliwość ich zaskarżenia w ramach kontroli instancyjnej i sądowno-administracyjnej.

Wyjątek od przedstawionych warunków stanowi ponowne wykorzystanie zasobu informacyjnego umieszczonego w repozytorium. W tym wypadku zasadą pozostaje bezpłatne wykorzystanie informacji, a jedynie w przypadku komercyjnego celu może zostać nałożona opłata w drodze rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów (zob. część II.2.4).

#### **II.2.6.4. Zasada przejrzystości**

1. *W przypadku, gdy ponowne wykorzystywanie informacji publicznej odbywa się na warunkach określonych przez podmiot zobowiązany, jest on zobowiązany do uprzedniego ich określenia, w tym wysokości standardowych opłat.*
2. *Podmiot zobowiązany, który przekazuje informacje publiczne na cele ponownego wykorzystywania jest obowiązany do zamieszczenia na swojej stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej:*
  - 1) *warunków ponownego wykorzystywania informacji publicznej, w tym standardowych opłat, jeżeli takie warunki zostały ustanowione,*
  - 2) *informacji o czynnikach jakie są brane pod uwagę przy obliczaniu opłat za nietypowe wnioski o ponowne wykorzystanie informacji,*
  - 3) *wykazu informacji publicznych dostępnych w Biuletynie Informacji Publicznej na cele ponownego wykorzystywania,*
  - 4) *informacji o środkach przysługujących osobom zainteresowanym w przypadku odmowy przekazania informacji publicznej na cele ponownego wykorzystywania lub określenia warunków takiego przekazania.*
3. *Menu przedmiotowe strony podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej umożliwia odnalezienie informacji, o których mowa w ust. 2, poprzez umieszczenie w nim kategorii „Ponowne wykorzystywanie informacji publicznych”.*
4. *Podmiot zobowiązany, o którym mowa w ust. 2, podaje na żądanie wnioskodawcy informację o podstawowych zasadach obliczenia opublikowanych opłat.*
5. *W przypadku, gdy podmiot zobowiązany określił warunki ponownego wykorzystywania informacji publicznej udostępnionej publicznie w inny sposób niż w Biuletynie Informacji Publicznej, obowiązany jest wraz z jej udostępnieniem poinformować o warunkach ponownego wykorzystywania lub wskazać miejsce umożliwiające zapoznanie się z nimi.*
6. *Prezes Rady Ministrów na swojej stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej zamieszcza warunki ponownego wykorzystywania informacji publicznych zawartych w repozytorium, w tym wysokość nałożonych opłat; ust.4 stosuje się odpowiednio.*

#### **Uzasadnienie**

Dla osiągnięcia celów projektowanej ustawy, istotne znaczenie odgrywa należyta

implementacja zasady przejrzystości (transparentności), statuowanej w art. 7 dyrektywy 2003/98/WE. Zgodnie z nią, w przypadku warunkowego udostępnienia informacji publicznych na cele ponownego wykorzystywania, podmioty sektora publicznego mają obowiązek publicznego ogłoszenia tych warunków. Dzięki temu, osoby zainteresowane mogą dokonać sprawdzenia warunków, jeszcze przed podjęciem pozytywnej decyzji o zawarciu umowy w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej. Zasada transparentności wymaga podania nie tylko informacji o warunkach ponownego wykorzystywania, ale także informacji o standardowych opłatach, informacji o środkach przysługujących osobom zainteresowanym w przypadku odmowy udostępnienia informacji publicznej na cele ponownego wykorzystywania albo kwestionowania przez nie zaproponowanych warunków udostępnienia, jak również o czynnikach jakie będą brane pod uwagę przy obliczaniu opłat za zlecenie nietypowe. Istotne znaczenie odgrywa także obowiązek podania informacji o dostępności danej informacji publicznej na cele ponownego wykorzystywania.

Mając na względzie funkcjonującą już w polskim systemie prawnym instytucję BIP, tj. urzędowego publikatora teleinformatycznego, obowiązek ogłoszenia wyżej wymienionych informacji realizowany będzie za pomocą stron podmiotowych BIP. Zasadne jest nałożenie na każdy podmiot zobowiązany obowiązku zamieszczania ww. informacji w swoim BIP wraz z jednoczesnym wprowadzeniem kategorii: „Ponowne wykorzystywanie informacji publicznej” w menu przedmiotowym tej strony. Umożliwi to z punktu widzenia użytkownika Internetu zgrupowanie wymaganych informacji, w celu prostego i szybkiego ich odnalezienia.

Uregulowania wymaga także przewidziany w art. 7 dyrektywy 2003/98/WE obowiązek nałożony na podmiot zobowiązany, polegający na podaniu, na żądanie wnioskodawcy, podstaw obliczenia opublikowanych opłat.

#### **II.2.6.5. Zasada niedyskryminacji**

- 1. Zakazane jest stosowanie niejednorodnych warunków przekazywania informacji publicznej na cele ponownego wykorzystywania.*
- 2. Zakaz, określony w ust.1, dotyczy porównywalnych sytuacji wykorzystywania informacji publicznej.*
- 3. W przypadku, gdy ponowne wykorzystywanie dokonywane jest przez podmioty wykonujące zadania publiczne w ramach działalności wykraczającej poza realizację takich zadań, warunki korzystania, w tym opłaty, powinny zostać określone na takich samych zasadach, jak w przypadku innych kategorii użytkowników.*

### **Uzasadnienie**

Przy określaniu warunków przekazania informacji publicznej na cele ponownego wykorzystywania podmiot zobowiązany powinien kierować się zasadą niedyskryminacji, ustanowioną w art. 10 dyrektywy 2003/98/WE. Zgodnie z nią przekazanie informacji publicznej powinno nastąpić na niedyskryminujących warunkach. Chodzi w szczególności o zakaz zawierania przez podmioty zobowiązane umów, które wyeliminowałyby lub ograniczyły konkurencję. Do takiego, niekorzystnego zjawiska, mogłoby dojść w przypadku oferowania przez podmiot zobowiązany zróżnicowanych warunków dla podobnych (porównywalnych) sytuacji wykorzystywania informacji publicznej. Z tych przyczyn, w ustawie wprowadzono zakaz stosowania w umowach z osobami zainteresowanymi niejednorodnych warunków przekazywania informacji publicznej na cele ponownego wykorzystywania. Pojęcie „niejednorodnych warunków” odpowiada pojęciu „niejednorodnych warunków umowy”, którym posłużono się w ustawie z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. Nr 50, poz. 331, z późn.zm.). Pozwoli to na skorzystanie z już wypracowanego, w zakresie rozumienia tego zwrotu, dorobku orzecznictwa i doktryny prawa .

W szeregu dokumentach Komisji Europejskiej, w tym w komunikacie z dnia 9 maja 2009 r. „w związku z przeglądem dyrektywy 2003/98/WE o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego” (KOM(2009) 212, str.9), podkreślono konieczność uczciwej konkurencji pomiędzy podmiotami sektora publicznego i prywatnego w takim zakresie, w jakim te pierwsze dokonują ponownego wykorzystywania informacji publicznej w celu stworzenia różnego rodzaju produktów o wartości dodanych, dostarczanych bez związku z wykonywaniem zadań publicznych. W celu zrealizowania tego postulatu w ustawie wprowadzono przepis, zgodnie z którym w przypadku, gdy ponowne wykorzystywanie dokonywane jest przez podmioty zobowiązane w zakresie działalności wykraczającej poza realizację ich zadań publicznych, warunki korzystania, w tym opłaty, powinny zostać określone na takich samych zasadach, jak w przypadku innych kategorii użytkowników.

#### **II.2.6.6. Zakaz umów na wyłączność**

- 1. Warunki przekazywania informacji publicznej na cele ponownego wykorzystywania nie mogą wprowadzać ograniczenia korzystania z tej informacji przez innych użytkowników, chyba że jest to niezbędne dla prawidłowego wykonywania zadań publicznych.*
- 2. W przypadku, gdy warunki ponownego wykorzystywania przewidują wyłączność korzystania z informacji publicznej, treść tych warunków jest ogłaszana na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej podmiotu wprowadzającego wyłączność.*

### **Uzasadnienie.**

W art. 11 ust. 1 dyrektywy 2003/98/WE wprowadzono generalny zakaz zawierania umów wyłącznych, za wyjątkiem sytuacji, gdy jest to niezbędne dla zapewnienia świadczenia usług w interesie publicznym (ust. 2). Przyjętą w dyrektywie zasadą jest, że każdej osobie zainteresowanej ponownym wykorzystywaniem informacji publicznej powinna zostać stworzona możliwość zawarcia odpowiedniej umowy w przedmiocie przekazania tych informacji. Dzięki temu, na bazie tych samych informacji publicznych (*raw data*) mogą powstać różne produkty o wartości dodanej (*value added products*), poszerzając w ten sposób gamę produktów (usług) dostępnych dla konsumentów.

Naruszenie powyższej zasady stanowią umowy przyznające prawo do korzystania z informacji publicznej tylko jednemu podmiotowi. Z tych przyczyn w ustawie przyjęto rozwiązanie, zgodnie z którym warunki ponownego przekazywania informacji publicznej na cele ponownego wykorzystywania nie mogą wprowadzać ograniczenia korzystania z tej informacji przez innych użytkowników. Zawarcie umowy wyłącznej jest dopuszczalne jedynie wyjątkowo, w sytuacji gdy jest to niezbędne dla prawidłowego wykonywania zadań publicznych.

Równocześnie, z racji wspomnianej już wyżej zasady transparentności, w przypadku, gdy warunki ponownego wykorzystywania informacji publicznej przewidują przyznanie wyłączności danemu podmiotowi (osobie zainteresowanej), ich treść tych powinna być ogłaszana w BIP.

Dyrektywa 2003/98/WE w art. 11 ust. 2 przewiduje dokonywanie raz na trzy lata przeglądu umów na wyłączność. W praktyce przeglądu takiego dokonuje Komisja Europejska w stosunku do każdego państwa członkowskiego. Przegląd w stosunku do Polski został przeprowadzony w 2009 r. w projekcie „PSI: Identification on potential Exclusive Agreements – Poland”. Według analiz Komisji Europejskiej przed 31 grudnia 2008 r. tylko dwa państwa unijne (Wielka Brytania, Holandia) dokonały samodzielnych przeglądów umów na wyłączność.

#### **II.2.6.7. Formaty danych**

*1. Podmioty zobowiązane przekazują z użyciem systemów teleinformatycznych informacje publiczne na cele ponownego wykorzystywania w formacie danych oraz za pomocą protokołów komunikacyjnych i szyfrujących określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 18 pkt 1 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. Nr 64, poz. 565, z późn.zm.).*

*2. Z zastrzeżeniem art. ... [odesłanie do przepisu ustawy wprowadzającego repozytorium] ..., podmioty zobowiązane nie są obowiązane do opracowywania, w szczególności przetworzenia, informacji publicznej na cele jej ponownego wykorzystywania, jeżeli spowoduje to konieczność podjęcia nieproporcjonalnych działań, przekraczających proste czynności na informacji.*

## **Uzasadnienie**

I. Dla prawidłowej realizacji celów projektowanej ustawy, niezbędne jest również stworzenie odpowiednich warunków w zakresie formatów danych, które zapewnią optymalne wykorzystywanie informacji publicznych.

W tym celu proponuje się wykorzystanie przepisów o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, których celem jest zapewnienie jednolitych formatów danych oraz za pomocą protokołów komunikacyjnych i szyfrujących, dla informacji będących przedmiotem transferu. Stosowną delegację do wydania przepisów wykonawczych zawiera art. 18 pkt 1 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.

Należy zauważyć, że również inne przepisy dotyczące przetwarzania informacji w systemach teleinformatycznych odsyłają do przepisów wydanych na podstawie art. 18 pkt 1 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, w celu zapewnienia jednolitości w komunikacji i przekazywanych formatów danych. Powyższa uwaga odnosi się także do przepisów o dostępie do informacji publicznej. Stanowiące wykonanie upoważnienia znajdującego się w art. 9 ust. 5 u.d.i.p. – rozporządzenie z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji wymaga w § 7 ust. 1 pkt 1, aby BIP spełniał wymagania określone w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 18 pkt 1 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. W związku z tym, że BIP ma również stanowić podstawy środek przekazywania informacji publicznych do ponownego wykorzystywania, zaproponowane w założeniach rozwiązanie jest w pełni komplementarne z dotychczas obowiązującą regulacją prawną.

II. Drugie z proponowanych rozwiązań ma istotne znaczenie dla podmiotów zobowiązanych, ponieważ wyłącza obligatoryjność dodatkowego opracowywania informacji dla potrzeb

realizacji wniosku o ponowne wykorzystywanie informacji publicznej. Wzorem jest regulacja zawarta w art. 5 ust. 1 dyrektywy 2003/98/WE, która w przypadku wniosku o ponowne wykorzystywanie, zwalnia podmiot sektora publicznego z obowiązku tworzenia (*to create*) lub dostosowywania (*to adapt*) dokumentu, jak również dostarczania wyciągu z dokumentów (*to provide extracts from documents*). Chodzi o sytuacje, gdy dokonanie tych czynności wymaga nieproporcjonalnego wysiłku, przekraczającego proste operacje na informacji.

W założeniach jako pojęcie wspólne dla tych kategorii czynności na informacji przyjęto zwrot „opracowanie informacji” i dodatkowo wykorzystano termin „przetworzenie informacji”. Występuje on w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. (od momentu wejście jej w życie) i doczekał się już bogatego omówienia w doktrynie i orzecznictwie sądowym (zob. np. M.Jaśkowska, *Dostęp do informacji przetworzonej*, w: *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980-2005*, Warszawa 2005, str. 222 i nast.). Nie oznacza to wyłączenia przypadków ponownego wykorzystywania wymagającego opracowania informacji poza zakres regulacji dotyczącej PSI, ale jedynie brak obowiązku podmiotu zobowiązanego w tym względzie. W przypadku złożenia wniosku wymagającego opracowania informacji podmiotowi zobowiązanemu pozostawione zostanie uznanie w zakresie pozytywnego lub negatywnego załatwienia sprawy.

#### **II.2.6.8. Rozpatrywanie wniosków o ponowne wykorzystywanie informacji publicznej**

1. Przekazanie informacji publicznej na wniosek w celu jej ponownego wykorzystywania, następuje, gdy:

- 1) *informacja publiczna nie została zamieszczona w Biuletynie Informacji Publicznej, chyba że informacja publiczna została udostępniona publicznie w inny sposób i podane zostały warunki jej ponownego wykorzystywania, albo*
- 2) *zostały podane warunki ponownego wykorzystywania informacji publicznej zamieszczonej w Biuletynie Informacji Publicznej lub udostępnionej publicznie w inny sposób, ale wnioskodawca zamierza wykorzystać informacje publiczne na innych warunkach niż zostały określone przez podmiot zobowiązany, albo*
- 3) *informacja publiczna nie została zamieszczona w repozytorium.*

2. *Wniosek o ponowne wykorzystywanie informacji publicznej składa się na wzorze, o którym mowa w ust. 11. W przypadku niespełnienia warunków formalnych wniosku, wzywa się wnioskodawcę do uzupełnienia braków w terminie siedmiu dni od dnia otrzymania wezwania z pouczeniem, że ich nieusunięcie spowoduje pozostawienie wniosku bez rozpoznania.*

3. *Wniosek o ponowne wykorzystywanie informacji publicznej można złożyć w formie dokumentu elektronicznego na zasadach określonych w ustawie o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.*

4. Wniosek o ponowne wykorzystywanie informacji publicznej rozpatruje się bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 20 dni od dnia otrzymania wniosku. W sprawach szczególnie skomplikowanych organ może przedłużyć załatwienie sprawy o kolejnych 20 dni, po powiadomieniu wnioskodawcy w terminie 20 dni od dnia otrzymania wniosku.
5. W wyniku rozpatrzenia wniosku:
- 1) przekazuje się informacje publiczne do ponownego wykorzystywania bez ograniczenia warunkami lub w przypadku posiadania informacji publicznych przez wnioskodawcę zawiadamia się o braku ograniczenia warunkami,
  - 2) przedstawia się wnioskodawcy ofertę zawierającą warunki ponownego wykorzystywania,
  - 3) odmawia się, w drodze decyzji, ponownego wykorzystywania informacji publicznej.
6. Podmiot zobowiązany odmawia ponownego wykorzystywania informacji publicznej, w przypadku, gdy
- 1) dostęp do informacji publicznej podlega ograniczeniom, o których mowa w art. 5 lub w odrębnych ustawach,
  - 2) ponowne wykorzystywanie informacji publicznej naruszy prawa własności intelektualnej przysługujące podmiotom trzecim.
7. Podmiot zobowiązany może odmówić ponownego wykorzystywania informacji publicznej w sytuacji, o której mowa w .... [w tym miejscu odesłanie do przepisu dotyczącego formatów danych].
8. Wnioskodawca, który otrzyma warunki ponownego przetwarzania, o których mowa w ust. 5 pkt 2, może, w terminie 14 dni od dnia otrzymania warunków, złożyć sprzeciw wobec nich z powodu naruszenia ustawy. W przypadku otrzymania sprzeciwu podmiot zobowiązany w drodze decyzji rozstrzyga o warunkach ponownego wykorzystywania.
9. Do decyzji odmawiającej przekazania informacji publicznej w celu ponownego wykorzystywania oraz stwierdzającej warunki wykorzystywania stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, z tym, że:
- a) odwołanie od decyzji rozpoznaje się w terminie 14 dni,
  - b) uzasadnienie decyzji o odmowie ponownego wykorzystywania informacji publicznej na podstawie ust. 6 pkt 2, zawiera wskazanie osoby fizycznej, osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, która posiada prawa autorskie, o ile jest znana, albo do licencjonodawcy, od którego podmiot zobowiązany uzyskał dany utwór.
10. Do rozstrzygnięć, o których mowa w ust. 6-8 podejmowanych przez podmiot zobowiązany nie będący organem władzy publicznej, stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Wnioskodawca może złożyć wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, do którego odpowiednio stosuje się przepisy dotyczące odwołań.
11. Minister właściwy do spraw informatyzacji określi w drodze rozporządzenia, wzór wniosku o przekazanie informacji publicznej w celu jej ponownego wykorzystywania, z uwzględnieniem potrzeby zawarcie w nim informacji o celu i zakresie eksploatacji pozyskanych informacji publicznych.

## **Uzasadnienie**

I. Obowiązek rozpatrywania wniosków o ponowne wykorzystywanie informacji publicznej wprowadza art. 4 dyrektywy 2003/98/WE. Według dyrektywy wynikiem rozpatrzenia takiego wniosku przez podmiot zobowiązany będzie:

- przekazanie informacji publicznej do ponownego wykorzystywania,

- przedstawienie wnioskodawcy oferty licencji (*licence offer*) na ponowne wykorzystywanie,
- negatywna decyzja w przedmiocie ponownego wykorzystywania, przy zapewnieniu wnioskodawcy środków zaskarżenia.

Proponowane rozwiązanie dla polskiej ustawy określają:

- zakres stosowania trybu wnioskowego,
- sposób złożenia wniosku o ponowne wykorzystywanie informacji publicznej,
- wynik rozpatrzenia wniosku o ponowne rozpatrzenie,
- zakresu stosowania przepisów k.p.a., ze względu na potrzebę zapewnienia środków zaskarżenia w przypadku odmownego załatwienia wniosku.

II. Tryb wnioskowy znajdzie zastosowanie, gdy:

- a) informacja nie została w ogóle zamieszczona na stronie BIP, albo została rozpowszechniona w inny sposób bez podania warunków ponownego rozpatrzenia (takie rozróżnienie pozostaje związane z tym, że domniemanie zgody na bezwarunkowe wykorzystywanie informacji publicznych obejmuje tylko informacje zamieszczone w BIP),
- b) zostały podane przez podmiot zobowiązany warunki ponownego wykorzystywania, ale wnioskodawca zamierza wykorzystać informacje na innych warunkach,
- c) informacja publiczna nie została zamieszczona pozostałych repozytorium.

W pozostałych przypadkach nie ma bowiem potrzeby występowania z indywidualnym wnioskiem. Gdy informacja została zamieszczona w BIP lub w repozytorium, każdy zainteresowany może wykorzystać informacje na warunkach podanych w BIP, a jeżeli ich nie określono korzysta z domniemania bezwarunkowego wykorzystywania.

III. Każdy zainteresowany otrzymaniem informacji publicznych do ponownego wykorzystywania uzyska uprawnienie do złożenia wniosku w tym przedmiocie. Wniosek o ponowne wykorzystywanie informacji publicznej ma charakter sformalizowany, w tym znaczeniu, że będzie składany na wzorze określonym w przepisach wykonawczych. W założeniu informacje znajdujące się we wniosku mają pozwolić podmiotowi zobowiązanemu na określenia warunków, które dotyczą opłaty, celu i okresu wykorzystywania informacji

publicznej. Obowiązkowy formularz ma również pomóc wnioskodawcy we wskazaniu jego potrzeb w zakresie ponownego wykorzystywania. Przewiduje się możliwość złożenia wniosku za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

IV. Podmiot zobowiązany jest zobligowany do rozpatrzenia wniosku w terminie 20 dni od dnia otrzymania (maksymalny termin przewidziany w dyrektywie 2003/98/WE). W sprawach szczególnie skomplikowanych można przedłużyć załatwienie sprawy o kolejnych 20 dni, po uprzednim powiadomieniu wnioskodawcy. Wspomniane terminy są terminami maksymalnymi określonymi w dyrektywie 2003/98/WE, z tym zastrzeżeniem, że w polskim prawie administracyjnym nie posługujemy się do obliczania terminów konstrukcją „dni roboczych”, co uczyniono w dyrektywie.

Należy zwrócić uwagę, że podstawowy, zaproponowany termin jest dłuższy o 6 dni od 14-dniowego terminu przewidzianego dla rozpatrzenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej (art. 13 ust. 1 u.d.i.p.). Termin ten można jednak przedłużyć jedynie o kolejne 20 dni (co w sumie daje maksymalnie 40 dni), podczas gdy w przypadku udostępniania informacji publicznej termin może zostać rozszerzony do 2 miesięcy liczonych od dnia złożenia wniosku (art. 13 ust. 2 u.d.i.p.).

W wyniku rozpatrzenia wniosku podmiot zobowiązany:

- a) przekazuje informację do ponownego wykorzystywania bez ograniczenia warunkami,
- b) przedstawia ofertę zawierającą warunki ponownego wykorzystywania,
- c) odmawia przekazania informacji publicznej w celu ponownego jej wykorzystywania.

W założeniach przewiduje się różnorodne prawne formy działania podmiotu zobowiązanego. Jeżeli czyni się zadość żądaniu wnioskodawcy, podmiot zobowiązany działa poprzez czynności faktyczne. Rozumiemy przez to zarówno sytuację bezwarunkowego przekazania informacji publicznej do wykorzystywania jak i przedstawienie warunków (oferta), którą akceptuje zainteresowany. Należy również zauważyć, że przyjęcie przez wnioskodawcę oferty skutkuje zawarciem umowy o ponowne wykorzystywanie. Dlatego następuje tutaj, tak

jak w dyrektywie 2003/98/WE, swoiste powiązania instytucji prawa administracyjnoprawnego (rozpatrzenie wniosku) i cywilnego (złożenie oferty).

Negatywne załatwienie wniosku następuje w formie decyzji administracyjnej. Mamy tutaj do czynienia z dwiema różnymi sytuacjami: odmowy ponownego wykorzystywania oraz przedstawienie warunków, które nie są akceptowane przez wnioskodawcę.

Decyzje odmowne podzielono na obligatoryjne i uznaniowe. Obowiązkowo organ odmawia ponownego wykorzystywania gdy dostęp do informacji publicznej został ustawowo ograniczony lub też gdy ponowne wykorzystywanie informacji publicznej naruszy prawa własności intelektualnej przysługujące osobom trzecim. Podmiot może natomiast odmówić, gdy konsekwencją wykonania wniosku będzie konieczność dodatkowego opracowania informacji, co nie jest wymagane w dyrektywie 2003/98/WE i założeniach ustawy (zob. punkt „Dostępne formaty”).

Drugi przypadek wydawania decyzji dotyczy potwierdzenia w drodze rozstrzygnięcia deklaratoryjnego warunków ponownego wykorzystywania. Konstrukcja postępowania przedstawia się następująco: wnioskodawca, który otrzyma warunki będzie w określonym terminie mógł się im sprzeciwić z powodów naruszenia zasad projektowanej ustawy, co z kolei zobliguje podmiot zobowiązany do rozstrzygnięcia kwestii warunków ponownego wykorzystywania w drodze decyzji administracyjnej. Pozwoli to na kontrolę instancyjną i sądową określania warunków ponownego wykorzystywania przez podmioty zobowiązane. W naszej ocenie kontrola legalności powinna być w tym względzie przewidziana, ponieważ nakładanie sprzecznych z ustawą warunków może być środkiem bezprawnego ograniczania możliwości ponownego wykorzystywania informacji publicznej. Tego typu środki zaskarżenia określa się również w prawodawstwie innych państw (np. zob. art. 10 irlandzkiego Statutory Instrument z 2005).

V. Ze względu na formę decyzji administracyjnej dopełniony zostaje wymóg dyrektywy 2003/98/WE funkcjonowania środków odwoławczych, a co z tym związane kontroli w indywidualnych sprawach administracyjnych. Należy jednak podkreślić, że nie będzie to kontrola odrębnego wyspecjalizowanego organu ds. informacji publicznej, ponieważ nie przewiduje się stworzenia takiego organu. Do decyzji odmawiających ponownego

wykorzystywania oraz stwierdzającej warunki wykorzystywania zastosowanie znajdują przepisy k.p.a., co powoduje, że rozstrzygnięcie podmiotu zobowiązanego podlega kontroli instancyjnej, a następnie sądownoadministracyjnej.

Jednocześnie w przepisach ustawy dotyczących dostępu do informacji publicznej (art.21-22) rezygnuje się z dualizmu kontroli sądowej (sądy administracyjne i sądy powszechne). Ze względu na potrzebę jednolitego orzecznictwa i rozróżnienia spraw z zakresu dostępu do informacji od spraw dotyczących jej ponownego wykorzystywania, proponuje się poddanie obydwu kategorii spraw kognicji sądów administracyjnych.

### **II.3. Upoważnienia do wydania aktów wykonawczych, z uwzględnieniem w szczególności organu właściwego do wydania rozporządzenia, zakresu spraw przekazywanych do uregulowania w rozporządzeniu oraz wytycznych dotyczących jego treści**

W projekcie przewiduje się cztery upoważnienia do wydania rozporządzeń. Dwa z nich dotyczą repozytorium. Rada Ministrów określi szczegółowe zagadnienia techniczne i organizacyjne prowadzenia centralnego repozytorium, które stanowią w tym względzie uzupełnienie zasad ustawowych. Natomiast w drodze rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów będzie następowało otwieranie poszczególnych rodzajów zasobów informacyjnych, przez co rozumie się wyznaczanie wskazanemu podmiotowi obowiązku przekazywania do repozytorium określonego rodzaju informacji, wraz z wymogiem odpowiedniego, uprzedniego opracowania tejże informacji. W założeniu rozporządzenie będzie wydawane wielokrotnie, ponieważ każdy akt będzie się odnosił do odrębnego zasobu.

W kolejnym rozporządzeniu minister właściwy do spraw informatyzacji określi wzór standardowych warunków ponownego wykorzystywania informacji publicznej. W rozporządzeniu uwzględnione zostaną podstawowe zasady ponownego wykorzystywania oraz konieczność dostosowania warunków do potrzeb korzystających z informacji.

Ten sam minister określi w drodze rozporządzenia, wzór wniosku o udostępnienie informacji publicznej w celu jej ponownego wykorzystywania, z uwzględnieniem konieczności przekazania informacji o celu i zakresie eksploatacji pozyskanych informacji.

### **II.4. Sprawy dotyczące odpowiedzialności karnej, z uwzględnieniem w szczególności określenia rodzaju czynu zabronionego przez projektowaną ustawę (przestępstwo, przestępstwo skarbowe albo wykroczenie skarbowe), znamion czynu zabronionego i rodzajów kar, środków karnych lub innych środków o charakterze karnym, a także**

## **spraw dotyczących odpowiedzialności karno-administracyjnej**

W projekcie nie przewiduje się wprowadzenia odpowiedzialności karnej lub karno-administracyjnej za naruszenie jej przepisów. Uregulowany ustawą tryb wnioskowy załatwiania spraw wiąże się natomiast z uprawnieniem strony (wnioskodawcy) do uruchomienia kontroli (instancyjnej i sądownoadministracyjnej) decyzji podmiotu zobowiązanego, jak również z jej prawem do skarżenia bezczynności zobowiązanego.

### **II.5. Przepisy dostosowujące**

Rozstrzygnięcia proponowane w części merytorycznej projektowanej ustawy determinują wprowadzenie zmian dostosowujących aktualnie obowiązujące przepisy prawne do regulowanej materii. Przygotowujący założenia zidentyfikowali ustawy, które już w obecnym stanie prawnym regulują ponowne wykorzystanie informacji publicznej. Jednocześnie celem projektowanej ustawy nie jest dokonanie przeglądu ustaw normujących zasady dostępności informacji publicznej, w tym ustaw ustanawiających tajemnice zawodowe.

Proponowane zmiany w innych ustawach mają na celu:

- przeniesienie zasad ponownego wykorzystania do szczególnych ustaw regulujących ponowne wykorzystanie informacji,
- wyeliminowanie z obrotu prawnego postanowień ustawowych sprzecznych z dyrektywą 2003/98/WE (ustawa o statystyce publicznej, ustawa o swobodzie działalności gospodarczej).

Planowane nowelizacje obejmą 8 ustaw:

- 1) ustawę z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. Nr 64, poz. 565, z późn. zm.),
- 2) ustawę z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 155, poz. 1095 z późn. zm.),
- 3) ustawę z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz. U. Nr 88, poz. 439 z późn. zm.),
- 4) ustawę z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 z późn.zm.),
- 5) ustawę z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo ruchu drogowego (Dz.U. 2005 r. Nr 108, poz. 908, z późn.zm.),

6) ustawę z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz.U.z 2006, Nr 139, poz. 993 z późn. zm.), a także zastępujących ją ustawę z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz.U. Nr 217, poz. 1247) oraz ustawę z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych (Dz.U. Nr 167, poz. 1131). Dwie ostatnie ustawy wejdą w życie odpowiednio 1 sierpnia i 1 lipca 2011 r., uchylając ustawę o ewidencji ludności i dowodach osobistych.

Ad 1)

Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne w art. 15 zawiera regulację o charakterze uniwersalnym dotyczącą dostępu do danych zawartych w rejestrach publicznych w celu realizacji zadania publicznego. Planowana zmiana ma rozróżnić cele wykorzystywania danych rejestrowych (na cele publiczne i niepubliczne), a w przypadku innego celu niż wykonanie zadania publicznego nowela odsyła do zasad określonych w ustawie o dostępie do informacji publicznej i jej ponownym wykorzystywaniu. W systemie prawa krajowego takie rozwiązanie pozwoli na uporządkowanie zasad wykorzystywania danych z rejestru publicznych.

Zmiana polega na dodaniu w art. 15 ww. ustawy ust. 4 w brzmieniu: *„Przekazanie przez podmiot prowadzący rejestr publiczny danych z rejestru do ich ponownego wykorzystywania w innym celu niż realizacja zadania publicznego następuje na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej i jej ponownym wykorzystywaniu (Dz.U. Nr 112, poz. 1198, z późn. zm.)”*.

Ad. 2)

Zmiany w ustawie z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej dotyczą przepisów o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (CEIDG), które wchodzi w życie w lipcu 2011 r. Przepisy ustawy odnoszące się do funkcjonowania CEIDG w sposób szczególny regulują również ponowne wykorzystywanie danych ewidencyjnych (art. 39 ust. 2-7).

Celem proponowanej noweli pozostaje: a) usunięcie przepisów sprzecznych z dyrektywą 2003/98/WE, b) zastosowanie do ponownego wykorzystywania danych CEIDG

przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej i jej ponownym wykorzystywaniu.

W naszej opinii niezgodny z dyrektywą 2003/98/WE jest przepis art. 39 ust. 5 ustawy, który przewiduje: *„Podmioty, którym udostępniono dane CEIDG w trybie ust.1 albo ust.2, nie mogą przekazywać tych danych, ani ich fragmentów, innym podmiotom, chyba że umowa, o której mowa w ust.4, stanowi inaczej.”* Zacytowany przepis ustawy nie określa w jakich sytuacjach dopuszczalne pozostaje umowne wyłączenie zakazu dalszego przekazywania danych przez ich odbiorcę. W ten sposób nie została zachowana zasada przejrzystości, o której mowa w art. 7 dyrektywy 2003/98/WE, a wykonanie tego przepisu może prowadzić do naruszenia dalszych przepisów dyrektywy wprowadzających zasadę niedyskryminacji oraz zakazu zawierania umów na wyłączność. Przedstawione zastrzeżenia mają tym większe znaczenie, że udostępniane dane z CEIDG mogą być przekazywane kolejnym podmiotom w ramach produktów i usług opartych na danych ewidencyjnych.

Podnieść trzeba również, że samo przekazywanie danych CEIDG do ponownego wykorzystywania pozostawione jest uznaniu organu ewidencyjnego (użycie w art. 39 ust. 2 zwrotu „może”). Jednocześnie nie wskazano przesłanek jakie organ winien wziąć pod uwagę realizując uznanie.

Oprócz tego przedmiotowa ustawa określa w art. 39 szczególne warunki ponownego wykorzystywania danych ewidencyjnych: wymogi techniczne dotyczące systemów teleinformatycznych służących do wykorzystania danych (ust. 2-3), obowiązkowe elementy umowy w przedmiocie ponownego wykorzystywania danych (ust. 4) i opłaty za wykorzystywanie danych (ust. 6-7). W związku z tym warto przewidzieć wprowadzenie do ustawy dodatkowej normy, która wyznaczy stosunek w/w przepisów oraz projektowanej ustawy o dostępie do informacji i jej ponownym wykorzystywaniu. Projektowana ustawa znajdzie bowiem zastosowanie w zakresie nieregulowanym w art. 38 ust. 2-7 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Proponuje się, aby nowy przepis otrzymał brzmienie: *„8. W zakresie nieregulowanym w ust.2-7 do ponownego wykorzystywania danych CEIDG stosuje się przepisy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej i jej ponownym wykorzystywaniu (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.).”*

Ad.3)

W ustawie z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej unormowania – w obszarze ponownego wykorzystywania informacji publicznej- wymagają dwa zagadnienia:

- a) Wykorzystywanie przez służby statystyki publicznej dla realizacji zleceń/zamówień informacji zgromadzonych w związku z wykonywaniem zadań publicznych,
- b) Ponowne wykorzystywanie danych znajdujących się w rejestrach publicznych („krajowe rejestry publiczne”) prowadzonych przez służby statystyki publicznej.

Z powodu sprzeczności z dyrektywą 2003/98/WE, zmian wymagają przepisy dotyczące indywidualnych zamówień/zleceń realizowanych przez służby statystyki publicznej, których przedmiotem jest przeprowadzanie badań oraz przygotowanie opracowań i analiz (art. 21). Powyższe czynności służb statystyki publicznej wejdą w zakres regulacji o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, gdy do realizacji zlecenia/zamówienia wykorzystane zostaną informacje, które pierwotnie służyły wykonywaniu prawem określonym zadań publicznych. Taką możliwość przesądza art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy o statystyce publicznej, który dopuszcza użycie dla potrzeb realizacji zlecenia *„danych zgromadzonych w badaniach objętych programem badań statystycznych statystyki publicznej”*.

W obecnym brzmieniu ustawy o statystyce publicznej służbom statystyki publicznej pozostawiono uznanie w przedmiocie przyjęcia indywidualnego zamówienia lub zlecenia (art. 21 ust. 2), a czynności w ich wykonaniu „mogą odbywać się wyłącznie na zasadzie udziału dobrowolnego” (art. 21 ust.3).

Wspomniane regulacje ustawy o statystyce publicznej nie pozostają przejrzyste w zakresie wykorzystywania danych z programów badań statystyki publicznej, jak również mogą prowadzić do praktyk dyskryminacyjnych i naruszenia zakazu zawierania umów na wyłączność. W związku z tym proponuje się poddanie czynności służb statystyki publicznej przepisom o ponownym wykorzystywaniu informacji publicznej, ale tylko w przypadku gdy do realizacji zamówienia/zlecenia użyły informacji, które poprzednio zostały zgromadzone w celu realizacji zadań publicznych. Proponowana treść przepisu art. 21 ust. 5 ustawy: *„Przeprowadzanie badań oraz wykonywanie opracowań i analiz, o których mowa w ust. 2 następuje z zachowaniem zasad ponownego wykorzystywania informacji publicznej, o których*

*mowa w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej i jej ponownym wykorzystywaniu (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.), jeżeli dla ich potrzeb służby statystyki publicznej użyły danych zgromadzonych w celu realizacji zadań określonych w ustawie, a wyniki badań oraz opracowania i analizy nie służą wyłącznie realizacji zadania publicznego”*

Natomiast przepisy ustawy o statystyce publicznej o krajowych rejestrach publicznych zawierają szcztątkową regulację dotyczącą ponownego wykorzystywania danych w nich zawartych. Powyższa uwaga szczególnie odnosi się do krajowych rejestrów urzędowych podziału terytorialnego kraju, o którym mowa w art. 47 ustawy. Dlatego proponuje się, aby podobnie jak w przypadku CEIDG, w ustawie o statystyce publicznej znalazł się przepis, który w zakresie nieuregulowanym w tej ustawie odsyła do zasad wyznaczonych ustawą o dostępie do informacji publicznej i jej ponownym wykorzystywaniu (np. art. 49a: *„W zakresie nieuregulowanym w niniejszej ustawie do ponownego wykorzystywania danych z krajowych rejestrów urzędowych stosuje się przepisy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej i jej ponownym wykorzystywaniu (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.)”*).

Ad. 4)

Przepisy ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne zawierają przepisy dotyczące ponownego wykorzystywania informacji o stanie atmosfery i hydrosfery posiadanych przez Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej oraz Państwowy Instytut Geologiczny (art. 110 ust.7-8). W tych przepisach zasadna jest zmiana terminologii (użycie zwrotu „ponowne wykorzystywanie”, zamiast „udostępnianie”) oraz zrezygnowanie z uznania administracyjnego.

Oprócz tego planuje się dodanie w art.110 normy, na podstawie której do ponownego wykorzystywania zastosowanie znajdzie ustawa o dostępie do informacji publicznej i jej ponownym wykorzystywaniu (art. 110 ust.8a *„Przekazanie informacji do ponownego wykorzystywania, o którym mowa w ust. 7-8 następuje na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej i jej ponownym wykorzystywaniu (Dz.U. Nr 112, poz. 1198, z późn.zm.)”*).

Ad 5)

Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo ruchu drogowego w art. 80c wprowadza szczególne zasady przekazywania do ponownego wykorzystywania danych z centralnej ewidencji pojazdów po ich zanonimizowaniu.

W związku z tym proponujemy, aby regulujący wspomniane zagadnienie przepis art. 80c ust. 5 w sposób jednoznaczny potwierdzał (poprzez odpowiednie odesłanie) stosowanie w tym zakresie zasad ponownego wykorzystywania określanych w projektowanej ustawie. Przepis ten może otrzymać brzmienie: *„Dane lub informacje zgromadzone w ewidencji są przekazywane do ponownego wykorzystywania w celach komercyjnych lub niekomercyjnych, w sposób wykluczający możliwość identyfikacji osób lub pojazdów, z zachowaniem przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej i jej ponownym wykorzystywaniu (Dz.U. Nr 112, poz. 1198, z późn. zm.)”*.

Ad 6)

Ustawa o ewidencji ludności i dowodach osobistych już w aktualnym stanie prawnym w wąskim zakresie dopuszcza ponowne wykorzystywanie danych pochodzących ze zbiorów meldunkowych, zbioru PESEL oraz ewidencji wydanych i unieważnionych dowodów osobistych. Chodzi o wykorzystywanie danych rejestrowych w celach badawczych, statystycznych, badania opinii publicznej i badania rynku. W art. 44h ust. 2 ustawy używa się jednak zwrotu „może” w normie zawierającej kompetencję do udostępniania danych w celu ich wykorzystywania. Pomimo, że organy ewidencyjne (w tym MSWiA) w przypadku spełnienia ustawowych warunków - udostępniają dane w ww. celach i nie traktują tego przepisu jako przyznającego uznanie, w naszej ocenie w celu uniknięcia wątpliwości należy usunąć sformułowanie „może”.

Oprócz tego proponuje się dodanie w art. 44h kolejnego ustępu, który w zakresie ponownego wykorzystywania danych, o którym mowa w ust. 2 pkt 2, będzie odsyłać do zasad ponownego wykorzystywania określonych w projektowanej ustawie (ustawie o dostępie do informacji publicznej i jej ponownym wykorzystywaniu). Przykładowo nowy ust.2a może otrzymać brzmienie: *„Udostępnienie danych w celu ich ponownego wykorzystywania, o którym mowa w ust. 2 pkt 2, następuje na wniosek, na zasadach określonych w ustawie z dnia*

*6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej i jej ponownym wykorzystywaniu (Dz.U. Nr 112, poz. 1198, z późn. zm.)*”. Takie rozwiązanie pozwoli na rozróżnienie spraw dotyczących ponownego wykorzystywania (art. 44h ust. 2 pkt 2) oraz udostępnienia opartego na interesie prawnym i faktycznym (art. 44h ust. 2 pkt 1 i pkt 3). Należy bowiem zauważyć, że zgodnie z art. 1 ust. 3 zd. drugie dyrektywy 2003/98/WE jej przepisów nie stosuje się do przypadków, gdy dostęp jest związany z interesem indywidualnym odbiorców informacji.

Z dniem 1 sierpnia 2011 r. przestanie obowiązywać ustawa o ewidencji ludności i dowodach osobistych (od 1 lipca 2011 r. przestanie obowiązywać część jej przepisów). Wspomniana ustawa zostanie zastąpiona przez dwa akty ustawowe: ustawę z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz.U. Nr 217, poz. 1247) oraz ustawę z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych (Dz.U. Nr 167, poz. 1131).

Wobec powyższego stosowne zmiany, zaproponowane powyżej dla ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych, należy wprowadzić również do dwóch nowych ustaw. Jeżeli projektowana ustawa wejdzie w życie po 1 sierpnia 2011 r. zasadne będzie dokonanie nowelizacji jedynie 2 ustaw obowiązujących od tego momentu.

## **II.6. Przewidywany termin wejścia w życie**

Zakłada się, że ustawa wejdzie w życie w terminie 3 miesięcy od daty jej opublikowania w Dzienniku Ustaw, za wyjątkiem przepisów dotyczących repozytorium, które ze względu na potrzebę przeprowadzania odpowiednich przedsięwzięć technicznych i organizacyjnych zaczną obowiązywać w terminie 12 miesięcy od daty jej opublikowania w Dzienniku Ustaw.

Problematyka uregulowana w projekcie założeń nie jest sprzeczna z prawem Unii Europejskiej.

Projekt regulacji nie podlega notyfikacji w rozumieniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz.U. Nr 239, poz. 2039 oraz z 2004 r. Nr 65, poz. 597)

W ramach konsultacji społecznych i w celu wykonania obowiązku wynikającego z art. 5

ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414 oraz z 2009 r. Nr 42, poz. 337) projekt założeń został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie internetowej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Żaden podmiot nie zgłosił zainteresowania pracami nad projektem w trybie ww. ustawy.

### **III. Ocena przewidywanych skutków (kosztów i korzyści) społeczno-gospodarczych regulacji**

#### **III.1. Analiza wpływu projektowanej ustawy:**

##### **1) na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego.**

Wpływ projektowanej ustawy na sektor finansów publicznych został szczegółowo opisany w punkcie 6. Limit wydatków jednostek sektora finansów publicznych (budżetu państwa) wyniesie 23.500.000 zł w latach 2011-2020. Koszty w 2011 r. będą wynikały z przygotowania do realizacji nowych zadań i zostaną pokryte z rezerwy celowej budżetu państwa: Rezerwa płacowa na zmiany organizacyjne i nowe zadania (w tym na skutki przechodzące z 2010 r.) oraz na wynagrodzenia osób zajmujących się programami finansowanymi z budżetu UE oraz środkami z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, (poz. 19 w części 83 budżetu państwa na rok 2011). W tym celu niezbędne jest podjęcie przez Radę Ministrów odpowiedniej uchwały, zgodnie z art. 154 ust. 4 ustawy o finansach publicznych. W latach następnych finansowanie infrastruktury i usługi będzie pochodzić ze środków własnych jednostek realizujących zadania przewidziane w planach finansowych tych jednostek w budżetach państwa uchwalanych na kolejne lata.

W realizacji projektu będzie się dążyć do pełnego zrównoważenia powyższych kosztów przez wpływy do budżetu państwa pobierane z tytułu opłat za wykorzystywanie danych z repozytoriów - u.d.i.p. (tak jak dyrektywa 2003/98/WE) wprowadza możliwość nakładania przez podmioty zobowiązane opłat za ponowne wykorzystywanie z uwzględnieniem „rozsądnego zwrotu z inwestycji” (a reasonable return on investment). Na obecnym etapie nie jest możliwe ustalenie okresu zwrotu, tj. momentu w którym wpływy z opłat pokryją koszty uruchomienia i obsługi systemu, jednak z doświadczeń europejskich wynika że koszty te pokrywają się po ok. trzech do pięciu lat od uruchomienia repozytorium.

Ponadto należy oczekiwać wzrostu wpływów do budżetu z tytułu podatków PIT, CIT i VAT, związanych z działalnością komercyjną w oparciu o informację publiczną.

Wejście w życie przedmiotowej regulacji nie spowoduje skutków finansowych dla jednostek samorządu terytorialnego.

## **2) na rynek pracy:**

Projektowana ustawa może mieć wpływ na rynek pracy. W preambule dyrektywy 2003/98/WE podkreśla się, że „produkcja zasobów cyfrowych dała początek szybkiemu tworzeniu miejsc pracy i proces ten trwa nadal” (motyw 3). Gospodarka oparta na wiedzy generuje miejsca pracy, a wprowadzenia zasad ponownego wykorzystywania informacji publicznej podmiotów publicznych pozwoli na jej dalszy rozwój. W szczególności należy się spodziewać powstania firm wyspecjalizowanych w wykorzystywaniu informacji publicznej do tworzenia nowych produktów i usług.

## **3) na konkurencyjność gospodarki, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw:**

Wdrożenie projektowanej ustawy powinno poprawić konkurencyjność gospodarki, a przede wszystkim przedsiębiorstw, których przedmiot działalności związany jest z przetwarzaniem informacji. Ochronę konkurencji mają zapewnić głównie przewidziane w ustawie zasady: przejrzystości, niedyskryminacji i niewyłączności. Dostępna dzięki temu na równych zasadach informacja publiczna umożliwi funkcjonowanie konkurencyjnego rynku jej ponownego wykorzystania, przyczyniając się jednocześnie do wzrostu PKB, spowodowanego wykorzystaniem zasobu rozwojowego, jakim jest informacja publiczna.

## **4) na sytuację i rozwój regionalny:**

Projektowana regulacja nie będzie miała wpływu na sytuację i rozwój regionów.

### **III.2. Wyniki przeprowadzonych konsultacji, w szczególności, jeżeli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynika z obowiązujących przepisów**

Projekt założeń został poddany konsultacjom społecznym z następującymi partnerami społecznymi:

- Polskie Towarzystwo Informatyczne (PTI),

- Polska Izba Informatyki i Telekomunikacji (PIIT),
- Krajowa Izba Gospodarcza Elektroniki i Telekomunikacji (KIGeIT),
- Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan,
- Stowarzyszenie Instytutu Informatyki Śledczej,
- Związek Pracodawców Branży Internetowej Interactive Advertising Bureau Polska.

Ponadto projekt założeń został przekazany do konsultacji Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, w ramach której projekt uzgodniono.

Postanowiono częściowo uwzględnić uwagę Polskiej Izby Informatyki i Telekomunikacji (PIIT) dotyczącą konieczności dokonania przeglądu obowiązujących ustaw i ingerencję ustawodawcy tam, gdzie odrębne przepisy wskazują tryb ponownego wykorzystywania informacji publicznej w ten sposób, iż dokonana zostanie ponowna analiza odrębnych ustaw z tym uwagą, że projektowana ustawa nie stanowi ustawy przeglądowej. Poza tym w części II.8. proponuje się zmiany w sześciu ustawach, mające na celu przeniesienie zasad ponownego wykorzystywania na grunt szczególnych ustaw regulujących przekazanie przez podmioty publiczne informacji w celach innych niż realizacja zadań publicznych oraz wyeliminowanie z obrotu prawnego ustawowych regulacji sprzecznych z dyrektywą 2003/98/WE (ustawa o statystyce publicznej, ustawa o swobodzie działalności gospodarczej).

W odniesieniu do uwagi dotyczącej monopolu związanego z dysponowaniem baz danych przez organy władzy publicznej, w szczególności takich, które są dysponentami zbiorów informacji nadających się do ponownego wykorzystywania informacji z sektora publicznego, uzupełniono założenia o informację, iż zgodnie z rozwiązaniem przyjętym w polskim systemie prawa własności intelektualnej, podmioty publiczne mogą być podmiotami praw wyłącznych. Dotyczy to również prawa *sui generis* do bazy danych. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o ochronie baz danych, producentem baz danych może być m.in. osoba prawna. Status ten przysługuje zarówno państwowym osobom prawnym, jak Skarbowi Państwa (art. 33 k.c.). Skarb Państwa jest podmiotem praw cywilnoprawnych państwa w stosunku do mienia państwowego nie należącego do innych państwowych osób prawnych (art. 34 k.c.). W takim przypadku umowy w przedmiocie przekazania informacji publicznej na cele ponownego wykorzystywania zawierane będą poprzez tzw. *stationes fisci* tj. jednostki

organizacyjne działające w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa. Ponadto, w trakcie konferencji zwrócono uwagę, iż na poziomie międzynarodowym nie zostało jednoznacznie przesądzone, czy podmioty publiczne mogą być producentami baz danych. Natomiast przyjęto stanowisko, według którego wówczas, gdy podmiot publiczny spełnia te same warunki jak podmiot prywatny, to staje się producentem baz danych. Dla istnienia i zakresu ochrony bazy danych nie ma znaczenia to, czy producent sporządził ją w ramach działalności urzędowej, czy publicznej (za: J.Bartą, R.Markiewiczem, *Ustawa o ochronie baz danych. Komentarz*, Warszawa 2002 r., str.46-47).

Nie przyjęto uwagi, zgodnie z którą nie jest dobrym rozwiązaniem rozróżnienie bezwarunkowego i warunkowego udostępnienia informacji publicznej. PIIT uważa, że w przypadku innego niż domyślny zakres praw i obowiązków przy publikowaniu informacji publicznej do dalszego wykorzystywania podmiot udostępniający informacje do ponownego wykorzystywania powinien przedstawić – także w postaci informacji publicznej, obowiązkowo publikowanej w BIP – powód zastosowania takiego rozwiązania. Podział na bezwarunkowe i warunkowe udostępnienie informacji publicznej na cele ponownego wykorzystywania jest zgodny z dyrektywą 2003/98/WE. Wobec powyższego brak jest przeszkód, aby w konkretnym przypadku podmiot zobowiązany określił minimalny opis praw i obowiązków, co może uczynić na przykład w postaci standardowych warunków. Należy również podkreślić, że zgodnie z projektowaną regulacją w przypadku nie ogłoszenia na stronie Biuletynu Informacji Publicznej (BIP) informacji o warunkach ponownego wykorzystywania informacji publicznej, domniemuje się, że ich wykorzystywanie jest ograniczone warunkami. Natomiast szczegółowe wymagania dotyczące układu ujednoczonego systemu stron BIP, w szczególności strukturę strony głównej BIP, standardy struktury stron podmiotowych BIP, a także zakres i tryb przekazywania ministrowi właściwemu do spraw informatyzacji informacji do zamieszczenia a stronie głównej BIP oraz wymagania dotyczące zabezpieczania treści informacji publicznych udostępnianych w BIP, zostały określone w rozporządzeniu z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji publicznej.

Przyjęto uwagę dotyczącą możliwości pozostawiania projektowanej definicji „informacji publicznej” w sprzeczności z postanowieniami art. 61 Konstytucji RP. W związku

z powyższym, postanowiono pozostawić bez zmian dotychczasowe brzmienie art. 1 ust. 1 u.d.i.p w tym zakresie. Jednocześnie w rozdziale ustawy dotyczącym ponownego wykorzystywania informacji publicznej zostanie implementowane pojęcie „dokumentu” w oparciu o definicję zawartą w dyrektywie 2003/98/WE. W związku z powyższym, przyjęto jednocześnie uwagę Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich (SLLGO) w tym zakresie.

PIIT zwróciła uwagę na błąd w polskim tłumaczeniu dyrektywy 2003/98/WE w zakresie pojęcia „reasonable return on investment”. Uwaga została przyjęta, ponieważ prawidłowe tłumaczenie dyrektywy 2003/98/WE powinno odwoływać się do pojęcia „rozsądnego zwrotu z inwestycji” i w tym kierunku wprowadzone zostaną zmiany w projekcie założeń. W tym kontekście zwrócono się także z zapytaniem do przedstawicieli Ministra Finansów, czy możliwym byłoby wprowadzenie formuły obliczania kosztów w drodze rozporządzenia Ministra Finansów. Po przeanalizowaniu problematyki postanowiono upoważnić Radę Ministrów do wydania aktu wykonawczego w zakresie opłat, ponieważ będzie ono oddziaływać na wszystkie podmioty zobowiązane. Powyższe rozwiązanie jest analogiczne do przyjętych w Unii Europejskiej.

Przyjmując uwagę SLLGO usunięto z założeń opinię dotyczące rozważenia możliwości implementacji dyrektywy 2003/98/WE poprzez uchwalenie odrębnej ustawy, ze względu na znaczące różnice w zakresie podmiotowym i przedmiotowym dyrektywy 2003/98/WE oraz krajowej ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Ponadto, odrzucono uwagę dotyczącą dopisania do u.d.i.p. w art. 4 podmiotu zobowiązanego, którego zarząd podlega nadzorowi państwowych, regionalnych lub lokalnych władz lub innych podmiotów prawa publicznego, który byłby, w ocenie SLLGO, powtórzeniem przepisów już istniejących, co przyczynić się może do niejasnej sytuacji prawnej szeregu podmiotów. Ewentualnie zaproponowano dopisanie do treści art. 4 ust. 1 pkt 5 „w rozumieniu przepisów o zamówieniach publicznych”. W odpowiedzi podkreślono, iż Komisja Europejska w swoich wszystkich stanowiskach wyraźnie wskazywała na pominięcie pewnej kategorii podmiotów z dyrektywy 2003/98/WE w zakresie podmiotowym u.d.i.p. W założeniach uczyniono zadość uwagom Komisji Europejskiej, korzystając jednocześnie z terminologii ustawy z dnia 29 stycznia 2004r. - Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2010r.

Nr 113, poz. 759). Podobnie dyrektywa 2003/98/WE w definicjach „organu sektora publicznego” i „podmiotu sektora publicznego” bazuje w tym zakresie na dyrektywach 92/50/WE, 93/36/WE i 93/37/WE w sprawie zamówień publicznych.

Nie zaakceptowano stanowiska SLLGO, że wyłączenia podmiotowe w zakresie przepisów o ponownym wykorzystywaniu informacji publicznej wpłyną na udostępnienie informacji publicznej. Zasady ponownego wykorzystywania informacji publicznej nie naruszają bowiem dostępu do takiej informacji, co wprost wynika z projektowanej ustawy. Podzielono natomiast pogląd, iż wyłączeniu spod reżimu projektowanej ustawy nie powinny podlegać informacje związane z wytworzeniem audycji radiowych lub telewizyjnych i innych przekazów przez jednostki publiczne radiofonii i telewizji w rozumieniu ustawy z dnia 29 grudnia 1992r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2004 r., Nr 253, poz. 253, z późn.zm.).

Za niezasadną uznano uwagę dotyczącą treści zaproponowanego art. 1 ust. 4. W opinii SLLGO nie jest jasne na czym, według projektodawcy polega rozpowszechnianie informacji publicznej i co ważniejsze, jaka jest różnica między rozpowszechnianiem, a ponownym wykorzystywaniem informacji. W ocenie projektodawcy w projektowanej ustawie naczelną zasadą pozostaje rozróżnienie instytucji ponownego wykorzystywania informacji od gwarancji określonych w Konstytucji RP – prawa do informacji (art. 61) oraz wolności wypowiedzi (art. 54). Zasady ponownego wykorzystywania informacji publicznej nie naruszają prawa do informacji oraz wolności jej rozpowszechniania, która stanowi element wolności wypowiedzi. Powyższa zasada została wyrażona wielokrotnie w treści projektu założeń.

Poza tym, SLLGO wyraziło wątpliwości co do faktu, czy ujednoczenie w zakresie dodania ochrony danych osobowych i tajemnicy przedsiębiorcy przepisów odsyłających do procedury administracyjnej skutecznie zabezpieczy interesy wnioskodawcy, ze względu na inny charakter sądownictwa administracyjnego opierający się na kontroli prawa, a nie stanu faktycznego. Problematyczną kwestią jest także sprawa związana z ewentualnymi roszczeniami na gruncie prawa cywilnego, gdyż projekt założeń odsyła do odpowiednich przepisów Kodeksu Cywilnego jako sposobu zawarcia umowy między organem, a korzystającym z ponownego wykorzystywania. Uwaga nie zasługuje na uwzględnienie bowiem kontrola sądu administracyjnego decyzji stwierdzającej warunki ponownego

wykorzystywania wynika z generalnej zasady wyznaczającej zakres kontroli tego sądu zawartej w art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270, z późn.zm.). Niemniej jednak w tym zakresie zostanie uzupełnione uzasadnienie projektu założeń.

W zakresie projektu założeń dotyczących opłat, SLLGO wystąpiło z wnioskiem o wprowadzenie zasady o udostępnianiu informacji publicznych będących w posiadaniu podmiotów prawa publicznego na licencji pozbawionej warunków, jakim są opłaty, poza możliwością pobrania rzeczywistych kosztów związanych z udostępnieniem informacji publicznej, jak to jest w obowiązującej ustawie o dostępie do informacji publicznej. Wniosek nie został uwzględniony gdyż pojęcie „rozsądnego zwrotu z inwestycji” jest kategorią z zakresu rachunkowości i występuje również w innych aktach normatywnych. Możliwość zwrotu z inwestycji na rzecz podmiotu publicznego z tytułu przekazania informacji publicznej na cele ponownego wykorzystywania jest uzasadnione tym, że koszty wytworzenia tej informacji ponoszą wszyscy podatnicy, a korzyści z ich ponownego wykorzystywania odnoszą głównie przedsiębiorcy.

W odniesieniu do przyjętych uwag do części II.4.8. w zakresie braku spójności z propozycją zawartą w pkt 6 założeń (zasada ogólna) oraz wykazu w BIP informacji publicznych dostępnych na cele ponownego wykorzystywania doprecyzowano treść założeń odpowiednio do zgłoszonych wątpliwości.

Ponadto, w odniesieniu do zasady niedyskryminacji, SLLGO podkreśliło, iż zaproponowany w założeniach zapis może spowodować, iż wykorzystywanie informacji publicznej przez różnego rodzaju podmioty w różnym celu będzie wymagało zastosowania identycznych warunków. Rozwiązanie zastosowane w dyrektywie 2003/98/WE stwarza możliwość zaproponowania różnych warunków w porównywalnych kategoriach ponownego wykorzystywania. Dlatego też, proponowane rozwiązanie powinno wprowadzać zakaz dyskryminacji również dla porównywalnych kategorii ponownego wykorzystywania. SLLGO podkreśliło, iż w ostatecznej propozycji winno zostać doprecyzowane pojęcie „sposób wykorzystywania” lub wprowadzone inne rozwiązanie bliższe dyrektywie 2003/98/WE . Zwróciło również uwagę, iż zakres zastosowania ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów i rozumienie niejednorodnych warunków umowy może powodować trudności w

zastosowaniu przy ponownym wykorzystywaniu informacji publicznej. Pierwsza część uwagi została przyjęta w ten sposób, iż zostanie zmienione określenie „sposób wykorzystywania” na „sytuacje wykorzystywania”. Nie uwzględniono natomiast drugiej części uwagi, przyjmując, iż odwołanie się do pojęcia „niejednorodnych warunków” jest zasadne, gdyż występuje ono w polskim systemie prawnym w związku z zasadą niedyskryminacji, do której m.in. odwołuje się art. 10 dyrektywy 2003/98/WE.

Odrzucono uwagę SLLGO dotyczącą części II.4.11 założeń tj. formatów danych przy ponownym wykorzystywaniu informacji publicznej w zakresie braku obowiązku opracowywania, przetworzenia informacji, co powoduje niespójność zasad dostępu do informacji publicznej i zasad ponownego wykorzystywania informacji publicznej. Przepis dotyczący dostępnych formatów danych stanowi wykonanie art. 5 dyrektywy 2003/98/WE. Aktualnie obowiązujące przepisy w zakresie dostępu do informacji przewidują obowiązek stosowania – w przypadku ujawnionych w BIP informacji – przepisów wydanych na podstawie art. 18 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. Nr 64, poz. 565, z późn.zm.). Według § 7 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej strony BIP mają spełniać minimalne wymagania dla systemów teleinformatycznych określone w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 18 pkt 1 cytowanej ustawy.

W związku z wątpliwościami związanymi z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej i jego formą, SLLGO zgłosiło uwagę, iż proponowane rozwiązania powinny odnosić się do uregulowanego już w rozdziale drugim u.d.i.p. katalogu dostępu do informacji publicznej. Ponadto, wskazano również, że 20-dniowy termin na rozpatrzenie wniosku powinien zostać zrównany z terminem określonym w procedurach dostępu do informacji publicznej. Powyższe uwagi zostały odrzucone przede wszystkim z tego względu, że art. 7 ust. 1 u.d.i.p. nie może znaleźć w pełni zastosowania do ponownego wykorzystywania ze względu na to, że obejmuje on także prawo wstępu na posiedzenia niektórych organów kolegialnych. Niezasadnym wydaje się także określanie formy zamkniętej wszystkich sposobów udostępniania informacji na cele jej ponownego wykorzystywania, ponieważ zawęziłoby katalog środków technicznych, które mogą do tego służyć. Ponadto, ze względu

na maksymalne terminy wskazane w dyrektywie 2003/98/WE nie jest możliwe zastosowanie takich samych terminów w obydwu kategoriach spraw. Według art. 13 u.d.i.p. wnioski o udostępnianie informacji publicznej rozpatruje się bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia jego złożenia. Jednak termin ten można przedłużyć maksymalnie o 2 miesiące. Tymczasem dyrektywa 2003/98/WE przewiduje możliwość przedłużenia załatwiania wniosku jedynie o kolejnych 20 dni roboczych. Ujednolicenie terminów może nastąpić tylko w przypadku terminu podstawowego, ale już nie jego przedłużenia.

Wątpliwość SLLGO budzi również rozwiązanie wskazujące na ograniczenie dla ponownego wykorzystywania informacji publicznej w zakresie odmowy ze względu na prawnie chronione dobra decyzją o odmowie ponownego wykorzystywania informacji publicznej. Jeżeli ponowne wykorzystywanie jest następstwem dostępu do informacji, to w ramach jednej ustawy odmowa udostępnienia informacji publicznej wydana powinna być na jednej podstawie prawnej art. 16 ust. 1 w zw. z art. 5 u.d.i.p. Uwaga została odrzucona bowiem w założeniach dokonano ujednolicenia podstaw odmowy w zakresie w jakim jest to dopuszczalne, ponieważ w propozycji przepisów dotyczących rozpatrywania wniosków o ponowne wykorzystywanie odesłano do przesłanek odmowy udostępnienia informacji publicznej, tj. do art 5 u.d.i.p. Poza tym, przewidziano dwie dodatkowe przesłanki odmowy ponownego wykorzystywania informacji publicznej, zgodnie z przepisami dyrektywy 2003/98/WE. Dlatego też, zagadnienie odmowy uwzględnienia wniosku o ponownego wykorzystywania informacji publicznej zostało uregulowane odrębnie, z odpowiednim odesłaniem do norm wspólnych dla obydwu kategorii spraw.

Z uwagi na przedstawione stanowisko projektodawcy, iż zgodnie z założeniami wzór standardowych warunków ma mieć jedynie charakter pomocniczy dla pomiotu objętego zakresem ustawy oraz fakt, iż w żadnym Państwie Członkowskim UE standardowe warunki nie zostały określone w ustawie lecz w aktach wykonawczych, Główny Urząd Statystyczny (GUS) odstąpił od uwagi dotyczącej dodania w ustawie wykazu warunków zabronionych do ponownego wykorzystywania informacji publicznej. Ponadto GUS odstąpił od propozycji dodania w części II.4.11. ust. 3, który odwoływałby się do art. 14 ust. 2 u.d.i.p. ze względu na fakt, iż projekt założeń w części dotyczącej formatów danych jest zgodny z dyrektywą 2003/98/WE.