



SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ
POLSKIEJ

PONOWNE WYKORZYSTYWANIE INFORMACJI SEKTORA PUBLICZNEGO W ADMINISTRACJI

Kancelaria Senatu

PONOWNE
WYKORZYSTYWANIE
INFORMACJI
SEKTORA
PUBLICZNEGO
W ADMINISTRACJI

Redakcja naukowa

Prof. nadzw. dr hab. Anna Gołębiowska

Dr Piotr Benedykt Zientarski

Warszawa 2017

Recenzenci

Prof. dr hab. Marek Chmaj – Uniwersytet SWPS

Dr hab. prof. nadzw. Andrzej Bisztyga – Uniwersytet Zielonogórski

Korekta

MAGDALENA NAROŻNA

Projekt okładki

ALICJA NOWACZYK

Redakcja techniczna

PAWEŁ WOJCIECHOWSKI

ISBN 978-83-65711-06-9

CIP – Biblioteka Narodowa

Ponowne wykorzystywanie informacji sektora
publicznego w administracji / redakcja naukowa
Anna Gołębiowska, Piotr Benedykt Zientarski
; [Senat Rzeczypospolitej Polskiej]. – Warszawa
: Kancelaria Senatu, 2017.

Centrum Informacyjne Senatu

Dział Edycji i Poligrafii

Warszawa 2017 r.

Nakład 200 egz.

Spis treści

Anna Gołębiowska, Piotr Benedykt Zientarski, Maciej Możejewski	
Słowo wstępne	5
Przedmowa	9
Anna Gołębiowska	
Rozdział I.	
<i>Implementacja dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady</i> <i>w sprawie ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego.</i>	11
Anna Gołębiowska, Piotr Benedykt Zientarski	
Rozdział II.	
<i>Aspekty prawne ponownego wykorzystywania informacji</i> <i>sektora publicznego w administracji</i>	31
Bogdan Stefanowicz	
Rozdział III.	
<i>Nowy impuls rozwoju – ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego</i> <i>w administracji. Informacja sektora publicznego jako tkanka w administracji.</i>	45
Marek Woch, Agnieszka Stępień	
Rozdział IV.	
<i>Ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego</i> <i>na przykładzie udostępniania danych gromadzonych</i> <i>przez Narodowy Fundusz Zdrowia</i>	49

Maciej Możejewski	
Rozdział V.	
<i>Strategia, standardyzacja i pomiar jakości informacji</i>	
– <i>determinanty efektywnego ponownego wykorzystania</i>	
<i>informacji sektora publicznego</i>	65
Dariusz Prokopowicz	
Rozdział VI.	
<i>Bezpieczeństwo udostępniania informacji przez instytucje sektora</i>	
<i>publicznego oraz transferu danych niejawnych poprzez sieć Internet.</i>	91
Tomasz Bernat	
Rozdział VII.	
<i>Ekonomiczne korzyści ponownego wykorzystania</i>	
<i>informacji sektora publicznego</i>	115
Roland Szymczykiewicz	
Rozdział VIII.	
<i>Ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego</i>	
<i>w stosunku do osób pełniących funkcje publiczne</i>	127
Głosy w dyskusji na temat ponownego wykorzystania informacji	
sektora publicznego podczas konferencji zorganizowanej	
przez Komisję Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu RP	
we współpracy z Wydziałem Administracji i Nauk Społecznych	
Politechniki Warszawskiej w dniu 21 czerwca 2016 r.	
Maciej Bukowski	147
Krzysztof Gawkowski.	150
Witold Kołodziejcki	153
Jarosław Dębski.	159
Komentarz Generalnego Inspektora Danych Osobowych na temat projektów:	
ustawy o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej	
oraz niektórych innych ustaw oraz ustawy o ponownym wykorzystaniu	
informacji sektora publicznego	163

Słowo wstępne

Prawo do informacji publicznej uznawane jest za jeden z istotnych elementów życia publicznego, a ustrojodawca zaliczył to prawo do kategorii wolności i praw politycznych. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. w art. 61 ust. 1 postanawia, że „Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne”. Jednocześnie wskazuje na to, iż „Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa”. Z konstytucyjnego przepisu art. 61 wynika, że jego istotą jest prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. I chociaż ustrojodawca wprost nie posłużył się terminem „informacja publiczna”, to z treści konstytucyjnego przepisu odczytać można intencję odnośnie do rodzaju informacji.

Dostęp do informacji zagwarantowano obywatelom przepisami art. 61 Konstytucji RP poprzez zobowiązanie określonych podmiotów do umożliwienia dostępu do informacji. Z treści prezentowanego przepisu konstytucyjnego na pierwszy plan wysuwa się kryterium podmiotowe. Na jego podstawie można ustalić, że informacją publiczną jest każda informacja wytworzona, przetworzona lub znajdująca się w posiadaniu władz publicznych albo innych podmiotów wykonujących zadania publiczne. Jednakże odmiennie do tego pojęcia podszedł ustrojodawca, bowiem przyjął kryterium przedmiotowe w przepisie art. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.

Sam ustrojodawca przedstawił wykładnię, że „Każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie”. Definicja ustawowa informacji publicznej jest zbyt ogólna, co zostało zauważone jeszcze podczas prac legislacyjnych, i nawet zarzucano jej obarczenie błędem logicznym *ignotum per ignotum*.

Poza tym warto zaznaczyć, że z przepisu konstytucyjnego art. 61 wynika, iż prawo dostępu do informacji publicznej wiąże się z zasadą jawności życia

publicznego określaną jako przejrzystość sprawowania władzy lub jawność działań organów władzy publicznej. Wobec tego jawność administracyjna jest zasadą dostępu do informacji, która w szerokim tego słowa znaczeniu pozostaje w dyspozycji administracji. Zasada jawności wynika z preambuły do Konstytucji RP z 1997 r., w której zaznaczono, aby „działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność”. Wynika z tego, iż ustrojodawca poprzez postulowanie we wstępie do Konstytucji RP rzetelności i sprawności działania organów władzy publicznej postanowił zrealizować prawo do informacji publicznej.

Można zatem powiedzieć, iż prawo do informacji publicznej jest konsekwencją i przesłanką ustrojowej zasady konstytucyjnej, która nie została bezpośrednio umieszczona w przepisach Konstytucji RP, ale z nich wyprowadzona. Przejrzystość systemu sprawowania władzy to inaczej zasada jawności działania organów władzy publicznej, która została ustanowiona dla ułatwienia realizacji społecznej kontroli władzy i zapobiegania nadużyciom, poprawienia jakości pracy administracji publicznej, przeciwdziałania korupcji urzędników itp.

Uchwalona dniu 30 stycznia 2016 r. przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej ustawa o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego określa zasady i tryb udostępniania oraz przekazywania informacji sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania. Ponadto wskazuje podmioty, które udostępniają albo przekazują te informacje. Ustawa przedstawia także warunki ponownego wykorzystywania oraz zasady ustalania opłat za ponowne wykorzystywanie.

Uchwalenie ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego było spowodowane implementacją dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej 2013/73 z dnia 26 czerwca 2013 r. zmieniającą dyrektywę 2003/98 Wspólnot Europejskich Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego oraz nowego sposobu wdrożenia zmienianej dyrektywy do polskiego porządku prawnego. Wdrożenie do ustawodawstwa polskiego dyrektywy miało doprowadzić do jeszcze bardziej przejrzystego stosowania rozwiązań prawnych związanych z ponownym stosowaniem informacji sektora publicznego. Jednocześnie należy podkreślić, iż informacja sektora publicznego stanowi istotny materiał wyjściowy dla produktów i usług związanych z zasobami cyfrowymi o dotychczas niewykorzystanym potencjale.

Z tego też względu przyjęcie nowej koncepcji wykonania dyrektywy doprowadzi do bardziej zrozumiałego dla adresatów norm prawnych rozróżnienia dwóch pojęć: „dostępu do informacji” oraz „ponownego wykorzystywania”. W związku z tym wprowadzenie ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora

publicznego pozwoli na precyzyjne rozróżnienie instytucji dotyczących realizacji prawa dostępu do informacji sektora publicznego od eksploatacji informacji pozyskanych.

Monografia zatytułowana *Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego w administracji* stanowi zbiór artykułów zawierających założenia i rozstrzygnięcia teoretyczne, a także wyniki badań, analizy, porównania oraz przemyślenia Autorów zajmujących się zagadnieniami związanymi z problematyką informacji publicznej, a szczególnie ponownym wykorzystaniem informacji sektora publicznego w administracji. Przedstawiona monografia stanowi nie tylko prezentację wybranych aspektów z zakresu ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego w administracji, ale również może służyć jako materiał pomocniczy w studiowaniu tej problematyki.

Prof. nadzw. dr hab. Anna Gołębiowska

Dr Piotr Benedykt Zientarski

Dr Maciej Możejewski

Przedmowa

Jawność życia publicznego uznawana jest za wartość oraz ideę demokratycznego państwa prawnego. W polskim porządku konstytucyjnym i ustawowym zasada jawności uważana jest za źródło podmiotowego prawa do informacji publicznej. Znaczenie tego prawa wyraża się w zapewnieniu przejrzystości sprawowania władzy w państwie, czyli jawności. Przepisy ustawy z dnia 30 stycznia 2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego zastępują przepisy rozdziału 2a ustawy o dostępie do informacji publicznej pt. *Ponowne wykorzystywanie informacji publicznej*, które z wejściem ustawy zostały uchylone.

Badania przedstawione w publikacji zatytułowanej *Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego w administracji* przedstawiają główne założenia oraz opinie prawne dotyczące problematyki wytwarzania, gromadzenia i przechowywania ogromnej ilości informacji i treści. Chodzi o dane statystyczne, dane gospodarcze oraz dane środowiskowe, jak również o materiały archiwalne, zdigitalizowane księgozbiory oraz kolekcje dzieł sztuki.

Celem publikacji jest wykazanie, iż oprócz innowacji i kreatywności, które z pewnością stymulują wzrost gospodarczy, istnieje możliwość ponownego wykorzystywania informacji. Doprowadza to do wzrostu pozycji obywateli, a tym samym do wzmocnienia demokracji uczestniczącej i promującej administrację, która z kolei ma być wydajniejsza, odpowiedzialna oraz przejrzysta.

Prof. nadzw. dr hab. Anna Gołębiowska

Dr Piotr Benedykt Zientarski

Dr Maciej Możejewski

Rozdział I.

Implementacja dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego

1. Wprowadzenie

W dniu 30 stycznia 2016 r. została uchwalona przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej ustawa o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego¹. W Dzienniku Ustaw została opublikowana 25 lutego 2016 r., natomiast weszła w życie w dniu 16 czerwca 2016 r. W art. 1 ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego wyjaśniono, iż przepisy określają zasady i tryb udostępniania i przekazywania informacji sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania, podmioty, które udostępniają lub przekazują te informacje, warunki ponownego wykorzystywania oraz zasady ustalania opłat za ponowne wykorzystywanie. Przepisy ustawy zastępują przepisy rozdziału 2a ustawy o dostępie do informacji publicznej² zatytułowanego *Ponowne wykorzystywanie informacji publicznej*, które z wejściem ustawy zostały uchylone. Rozdział ten wprowadzono do ustawy z dniem 29 listopada 2011 r., jako implementację dyrektywy 2003/98/WE.

Prof. nadzw. dr hab. Anna Gołębiowska – Zakład Prawa, Wydział Inżynierii Bezpieczeństwa Cywilnego, Szkoła Główna Służby Pożarniczej w Warszawie.

¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 352.

² Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.

Warto zaznaczyć, iż w uzasadnieniu do projektu ustawy wyjaśniono, że: „Informacja sektora publicznego jest ważnym materiałem wyjściowym dla produktów i usług związanych z zasobami cyfrowymi o dotychczas niewykorzystanym potencjale. Podmioty publiczne wytwarzają, gromadzą lub przechowują ogromną ilość informacji i treści, poczynając od danych statystycznych, gospodarczych lub środowiskowych, poprzez materiały archiwalne, po zdigitalizowane³ księgozbiory lub kolekcje dzieł sztuki. Wraz z rewolucją cyfrową istotnie wzrosła wartość tego źródła dla innowacyjnych produktów lub usług wykorzystujących takie zasoby. Oprócz napędzania innowacji i kreatywności, które stymulują wzrost gospodarczy, możliwość ponownego wykorzystania informacji wzmacnia również pozycję obywateli, wzmacniając tym samym demokrację uczestniczącą i promując przejrzystą, odpowiedzialną i wydajniejszą administrację”.

2. Główne założenia ustawy

Głównym powodem uchwalenia ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego była implementacja dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/37 z dnia 26 czerwca 2013 r.⁴ zmieniająca dyrektywę 2003/98

³ Jednocześnie należy zaznaczyć, że digitalizacja jest sposobem zapewnienia większego dostępu do dorobku kulturowego oraz zwiększenia zakresu jego ponownego wykorzystywania do celów edukacyjnych, zawodowych oraz rozrywkowych. Ponadto daje możliwości gospodarcze, pozwalając na łatwiejsze włączenie dorobku kulturowego do usług i produktów cyfrowych oraz przyczyniając się do tworzenia miejsc pracy i wzrostu gospodarczego. Zagadnienie to poruszono m.in. w rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 5 maja 2010 r. w sprawie Europeany (Dz. Urz. C 81 E z dnia 15 marca 2011 r., s. 16) oraz w zaleceniu Komisji 2011/711/UE z dnia 27 października 2011 r. w sprawie digitalizacji i udostępniania w Internecie dorobku kulturowego oraz w sprawie ochrony zasobów cyfrowych (Dz. Urz. L 283 z dnia 29 października 2011 r., s. 39) oraz w konkluzjach Rady z dnia 10 maja 2012 r. w sprawie digitalizacji dorobku kulturowego i udostępniania go w Internecie oraz w sprawie ochrony zasobów cyfrowych (Dz. Urz. C 169 z dnia 16 czerwca 2012 r., s. 5). Dokumenty te określają rozwiązania kwestii prawnych, finansowych i organizacyjnych digitalizacji europejskiego dziedzictwa kulturowego i udostępniania go w Internecie.

⁴ Dz. Urz. UE L 175/1; Warto zaznaczyć, że Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej, uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zwłaszcza jego art. 114, oraz wniosek Komisji Europejskiej po przekazaniu projektu aktu ustawodawczego parlamentom narodowym, jak również uwzględniając opinię Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego (Dz. U. C 191 z 29 czerwca 2012 r., s. 129), stwierdzają, że dokumenty sporządzone przez organy sektora publicznego państw członkowskich stanowią szeroki, zróżnicowany i wartościowy zasób środków, który może wnieść korzystny wkład w gospodarkę opartą na wiedzy. Poza tym podkreślono, iż dopuszczenie ponownego wykorzystywania dokumentów będących w posiadaniu organów sektora publicznego stanowi wartość dodaną dla ponownych użytkowników, dla użytkowników końcowych, dla ogółu społeczeństwa, a w wielu wypadkach dla samego organu sektora publicznego, wspierając zasadę przejrzystości i odpowiedzialności, jak również zapewniając informację zwrotną od ponownych

Wspólnot Europejskich Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego⁵ oraz nowego sposobu wdrożenia zmienianej dyrektywy do polskiego porządku prawnego. Rozwiązania dotyczące ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego mają być bardziej przejrzyste i łatwiejsze w stosowaniu⁶. Dyrektywa z 2013 r. wskazuje cele, które zapisano w Komunikacie (2011) 882 *Otwarte dane – siła napędowa innowacji, wzrostu gospodarczego oraz przejrzystego zarządzania*. Dokument ten jest jednym z trzech opublikowanych przez Komisję Europejską w ramach pakietu *Open Data Package*, którego założenia wskazują na lepsze wykorzystywanie potencjału informacji sektora publicznego dla wzrostu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki europejskiej.

Istotną zmianą dyrektywy 2003/98/WE było rozszerzenie zakresu podmiotowego na biblioteki, muzea i archiwa. W myśl przepisów dyrektywy treści, które są w posiadaniu tych podmiotów, podlegały wyłączeniu z ponownego wykorzystywania. Z kolei w dokumencie *The Cultural Institutions in the Commission proposal to amend Directive 2003/98/EC on re-use of public sector information* wyjaśniono, że rozszerzenie zakresu dyrektywy odzwierciedla tylko stan rzeczywisty, ponieważ większość instytucji obecnie udostępnia treści do ponownego wykorzystywania do celów komercyjnych i niekomercyjnych. Wobec tego ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego powinno odbywać się z poszanowaniem praw własności intelektualnej. Założenie to stanowi podstawę ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, bowiem informacje sektora

użytkowników i użytkowników końcowych, która pozwala zainteresowanemu organowi sektora publicznego na poprawę jakości gromadzonych informacji.

⁵ Dz. Urz. L 345 z 31 grudnia 2003 r., s. 90.

⁶ Warto również zaznaczyć, że dyrektywę 2003/98/WE tak zmieniono, aby nakładała na państwa członkowskie wyraźny obowiązek zapewnienia możliwości ponownego wykorzystywania wszystkich dokumentów z wyjątkiem dokumentów, do których dostęp jest ograniczony lub wyłączony na mocy prawa krajowego dotyczącego dostępu do dokumentów, a także z zastrzeżeniem pozostałych wyjątków określonych w tej dyrektywie. Wobec tego, uwzględniając prawo unijne, jak również zobowiązania międzynarodowe państw członkowskich i Unii, zwłaszcza wynikające z Konwencji berneńskiej o ochronie dzieł literackich i artystycznych oraz porozumienia w sprawie handlowych aspektów praw własności intelektualnej osób trzecich, powinny zostać wyłączone z zakresu dyrektywy 2003/98/WE. Poza tym dyrektywa powinna mieć zastosowanie do dokumentów, których wydawanie jest jednym z zadań publicznych zainteresowanych organów sektora publicznego, zgodnie z przepisem ustawowym lub innymi wiążącymi przepisami państw członkowskich. Jednocześnie należy dodać, że dyrektywa powinna być wdrażana i stosowana w pełnej zgodności z zasadami dotyczącymi ochrony danych osobowych zgodnie z dyrektywą 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych (Dz. Urz. L 281 z dnia 23 listopada 1995 r., s. 31); A. Gołębiowska, *Kształtowanie się instytucji ochrony danych osobowych w Unii Europejskiej*, „Ekonomiczno-Informatyczny Kwartalnik Teoretyczny” nr 24 (2010), s. 175–183.

publicznego będące przedmiotem praw własności intelektualnej osób trzecich są wyłączane z ponownego wykorzystywania.

Następną kwestią mającą wpływ na zmianę dyrektywy 2003/98/WE było wprowadzenie ogólnej zasady, zgodnie z którą wszystkie dokumenty udostępniane przez organy sektora publicznego mogą być ponownie wykorzystywane do dowolnych celów komercyjnych lub niekomercyjnych, chyba że są one zabezpieczone prawami własności intelektualnej osób trzecich⁷. Zasada ta obecnie funkcjonuje w ustawie z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁸, która została wprowadzona nowelizacją tej ustawy z dnia 16 września 2011 r.⁹, stanowiąc tym samym implementację dyrektywy 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego. Warto również zauważyć, iż dyrektywa 2003/98/WE nie wprowadzała takiego prawa.

Poza tym należy zaznaczyć, iż informacja sektora publicznego jest dość istotnym materiałem wyjściowym dla produktów i usług związanych z zasobami cyfrowymi o dotychczas niewykorzystanym potencjale. Podmioty publiczne wytwarzają, gromadzą lub przechowują ogromną ilość informacji i treści, poczynając od danych statystycznych, gospodarczych lub środowiskowych, poprzez materiały archiwalne, po zdigitalizowane księgozbiory lub kolekcje dzieł sztuki. Z uwagi na to wraz z rewolucją cyfrową istotnie wzrosła wartość tego źródła dla innowacyjnych produktów lub usług wykorzystujących takie zasoby. W związku z tym oprócz napędzania innowacji i kreatywności, które stymulują wzrost gospodarczy, ogromne znaczenie ma możliwość ponownego wykorzystywania informacji, co tym samym wzmacnia także pozycję obywateli, czyli dochodzi do wzmacniania demokracji uczestniczącej i promującej przejrzystą, odpowiedzialną i wydajniejszą administrację.

Wobec tego, aby można było zrealizować zaproponowane założenia, należało przyjąć nową koncepcję wykonania dyrektywy, która zakłada wyodrębnienie przepisów o ponownym wykorzystywaniu z ustawy o dostępie do informacji publicznej zawartych w rozdziale 2a i uregulowanie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego w ustawie o tytule: o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Ustawa o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego uchyliła przepisy o ponownym wykorzystywaniu z ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz wprowadziła przepisy kolizyjne określające relacje między tymi ustawami.

⁷ Por. A. Gołębiowska, *Europeanization of administrative law and public administration in Poland*, [w:] *Problemy i uwarunkowania samorządności terytorialnej*, (red.) I. Kłóska, Bielsko-Biała 2015, s. 11–32.

⁸ Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.

⁹ Ustawa z 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 204, poz. 1195).

Warto również wyjaśnić, iż określenie zasad ponownego wykorzystywania informacji w ustawie z 2016 r. jest uzasadnione z kilku powodów. Przede wszystkim pozwoli w sposób precyzyjny i bardziej zrozumiały dla adresatów norm prawnych rozróżnić takie instytucje, jak „dostęp do informacji” oraz „ponowne wykorzystywanie”. Z uwagi na to odrębna regulacja ustawowa określająca ponowne wykorzystywanie jest częściej stosowanym zabiegiem legislacyjnym w państwach Unii Europejskiej. Zostało to podkreślone przez Komisję Europejską¹⁰, bowiem 15 z 27 państw europejskich¹¹ wybrało drogę uchwalenia osobnych, specjalnych aktów dotyczących ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego. Zasadnym wydaje się zwrócenie uwagi na rozróżnienie pomiędzy realizacją prawa dostępu do informacji sektora publicznego (*access to public sector information*) a dalszą eksploatacją informacji pozyskanych w ten sposób (*re-use of public sector information*). W związku z tym należy zwrócić uwagę na to, że dostęp do informacji publicznej stanowi implementację wyrażonej w art. 61 Konstytucji RP¹² zasady jawności. Prawo do informacji jest uważane za jedno z podstawowych praw człowieka, natomiast w odniesieniu do ponownego wykorzystywania podkreśla się jego gospodarczy i społeczny charakter. Dlatego też prawodawca Unii Europejskiej podkreślił znaczenie ponownego wykorzystywania informacji dla konkurencyjności przedsiębiorstw, których produkty i usługi opierają się na informacji sektora publicznego, jak również dla transparentności funkcjonowania administracji publicznej¹³.

¹⁰ ec.europa.eu/information_society/policy/psi/rules/ms/index_en.htm.

¹¹ Państwami tymi są np.: Szwecja, Hiszpania, Włochy, Wielka Brytania i Niemcy.

¹² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.); Por. A. Gołębiowska, *Istota samorządu terytorialnego w świetle postanowień Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] *Administracja publiczna – uwarunkowania prawne, organizacyjne i społeczne*, (red.) A. Gołębiowska, Powszechnie Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 2015, s. 15–32; Jednocześnie należy wyjaśnić, że art. 61 ust. 1 Konstytucji RP gwarantuje obywatelom prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, jak również innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Poza tym w myśl art. 61 ust 2 Konstytucji RP prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. Jednakże we współczesnym świecie prawa i wolności jednostki nie mogą mieć charakteru absolutnego, dlatego też w art. 61 ust 3 Konstytucji RP przewidziano możliwość ograniczenia tego prawa, które może nastąpić wyłącznie ze względu na określoną w ustawach ochronę wolności i praw innych osób, podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa.

¹³ A. Gołębiowska, *Ochrona renomowanego znaku towarowego w prawie polskim i unijnym*, „Ekonomiczno-Informatyczny Kwartalnik Teoretyczny” nr 22 (2009), s. 135–140.

Jednocześnie należy zauważyć, że Komisja Europejska w ocenie skutków wniosku zmiany dyrektywy 2003/98/WE wskazywała na to, iż ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego oznacza różnego rodzaju twórcze wykorzystywanie danych, chociażby poprzez zwiększenie wartości danych oraz łączenie danych z różnych źródeł w celu wytworzenia pożądanego rezultatu i rozwijanie aplikacji zarówno w celach komercyjnych, jak i niekomercyjnych. Re-use koncentruje się na wykorzystywaniu gospodarczej wartości informacji sektora publicznego, która jest surowym materiałem dla rozwoju nowych produktów i usług.

Wobec tego, gdy podmioty publiczne są twórcami i dostawcami oryginalnego materiału, to sektor prywatny odgrywa istotną rolę jako uczestnik i pośrednik procesu przetwarzania informacji pomiędzy źródłem informacji (podmiot publiczny) a końcowym użytkownikiem¹⁴. Ogromne znaczenie ma fakt, że implementowana dyrektywa została przyjęta na podstawie art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹⁵, dlatego też jej przedmiotem jest swobodny przepływ usług i właściwe funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Wobec tego założeniem ustanowionych przez dyrektywę ram prawnych jest przede wszystkim zapewnienie warunków, które maksymalnie zwiększą potencjalne korzyści z ponownego wykorzystywania zasobów danych publicznych w Europie. Ponadto można zauważyć, iż podstawa prawna oraz założenia wymienione w preambule do dyrektywy podkreślają gospodarczy charakter tej regulacji.

Zgodnie z przepisem art. 1 ust. 3 dyrektywy 2003/98/WE zmienionej dyrektywą 2013/37/UE jej przepisy „opierają się na systemach dostępu obowiązujących w państwach członkowskich i pozostają bez uszczerbku dla tych systemów”¹⁶. Po pierwsze odzwierciedleniem tego jest wprowadzona w ustawie o dostępie do informacji publicznej zasada, która rozstrzyga o relacji między konstytucyjnym przepisem art. 61 gwarantującym „prawo do informacji” a przepisem art. 54 Konstytucji RP gwarantującym „wolność wypowiedzi”¹⁷. Po drugie wprowadza zasadę ponownego wykorzystywania, a także rozróżnienia instytucji ponownego wykorzystywania informacji publicznej od jej rozpowszechniania. Wobec tego zarówno prawo dostępu do informacji, jak i prawo ponownego wykorzystywania informacji uregulowane w jednym akcie normatywnym oraz oparte na

¹⁴ *Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a directive of the European Parliament and the Council amending European Parliament and Council Directive 2003/98/EC on the re-use of public sector information SEC (2011) 1552 final*, s. 10.

¹⁵ Por. Art. 95 TWE.

¹⁶ A. Gołębiowska, *Europeanization of administrative law...*, dz. cyt., s. 24–28.

¹⁷ A. Gołębiowska, *Local government in the Constitution of the Republic of Poland of 1997*, „*Ius Novum*” 2 (2015), s. 25–44.

tych samych pojęciach, pomimo zawartej w art. 2a ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej normy, nie wyeliminowały wątpliwości w tym względzie, bowiem pojawiły się już na etapie wprowadzania instytucji ponownego wykorzystywania informacji publicznej w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Wobec tego istotne znaczenie ma fakt, iż ponowne wykorzystywanie informacji nie narusza prawa do informacji publicznej oraz wolności jej rozpowszechniania.

Poza tym za przyjęciem odrębnej ustawy przemawiają znaczące różnice w zakresie podmiotowym dyrektywy oraz ustawy o dostępie do informacji publicznej. Istnieją również wątpliwości dotyczące użycia pojęcia „informacja publiczna” i dookreślenia przedmiotu ponownego wykorzystywania. Rozdział 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej reguluje dostęp do informacji publicznej, natomiast rozdział 2a reguluje ponowne wykorzystywanie tej informacji. Można więc powiedzieć, iż obie instytucje oparte zostały na pojęciu informacji publicznej.

W związku z tym dostęp do informacji publicznej zgodnie z art. 4 ustawy o dostępie do informacji publicznej obejmuje swoim zakresem podmioty wykonujące zadania publiczne będące w posiadaniu informacji publicznych. Przykładem mogą być m.in. organy samorządów gospodarczych i zawodowych¹⁸. Ponadto do stosowania ustawy zobowiązane są partie polityczne oraz organizacje związkowe i organizacje pracodawców¹⁹. Z uwagi na to wydaje się, iż określenie takiego zakresu ustawy o dostępie do informacji publicznej jest jak najbardziej zasadne. Poza tym istotnym założeniem ustawy jest zarówno zapewnienie największej transparentności, jak i jawności życia publicznego. Jednakże ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego, w myśl dyrektywy 2003/98/WE, wyznacza różny zakres swojego stosowania w porównaniu do dostępu do informacji publicznej²⁰.

Warto zatem zauważyć, że dyrektywa 2003/98/WE opiera swój zakres podmiotowy na dyrektywie 92/50/EWG z dnia 18 czerwca 1992 r. odnoszącej się do koordynacji procedury udzielania zamówień publicznych na usługi, jak i na dyrektywie 93/36/EWG z dnia 14 czerwca 1993 r. odnoszącej się do koordynacji procedury udzielania zamówień publicznych na dostawy i na dyrektywie 93/37/EWG z dnia 14 czerwca 1993 r. dotyczącej koordynacji procedury udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane oraz na dyrektywie 98/4/WE.

W polskim prawodawstwie katalog podmiotów prawa publicznego jest wzorowany na definicji, która jest zawarta w przepisach unijnych. Znajduje swój wyraz w art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień

¹⁸ Przepis art. 4 ust. 1 pkt. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

¹⁹ Zgodnie z ustawą z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i Wojewódzkich Komisjach Dialogu Społecznego (Dz. U. z 2001 r. Nr 100, poz. 1080).

²⁰ A. Gołębiowska, *Europeanization of administrative law...*, dz. cyt., s. 23–29.

publicznych²¹. Przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej w rozdziale 1 i 2a wyznaczają swoje własne zakresy podmiotowe. W przepisie art. 4 ustawy znajduje się otwarty katalog podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej, natomiast w art. 23a ust. 2 umieszczono zamknięty katalog podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej w celu jej ponownego wykorzystywania. Z kolei szersza kategoria podmiotów objęta została regulacjami w obydwu przepisach. Uregulowanie ponownego wykorzystywania informacji jest uzasadnione, bowiem doszło do poszerzenia zakresu podmiotowego dyrektywy 2003/98/WE o biblioteki, archiwa i muzea. Wobec tego zasoby będące w posiadaniu tych instytucji, mieszczące się w pojęciu dokumentu, o którym mowa w dyrektywie, wykraczają poza zakres pojęcia „informacja publiczna”²².

Jednocześnie warto zauważyć, iż Naczelny Sąd Administracyjny w swoim orzecznictwie przyjął szerokie pojęcie informacji publicznej i sprawy publicznej, bowiem stwierdził, że może ona być wyodrębniana zarówno na podstawie kryterium podmiotowego, jak i przedmiotowego. Ponadto uznał, że informacją publiczną jest każda wiadomość wytworzona przez szeroko rozumiane władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne, jak również inne podmioty, które tę władzę realizują bądź gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa w zakresie swych kompetencji. Wobec tego taki charakter będzie miała również wiadomość niewytworzona przez podmioty publiczne, lecz odnosząca się do tych podmiotów. Tak więc informacją publiczną jest każda wiadomość wytworzona lub odnosząca się do władz publicznych, jak również wytworzona lub odnosząca się do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa²³.

Pojęcie informacji sektora publicznego należy odnieść do dokumentu w rozumieniu art. 2 pkt 3 dyrektywy 2003/98/WE, który stanowi przedmiot ponownego wykorzystywania²⁴. Prawodawca Unii Europejskiej, poszerzając zakres podmiotów zobowiązanych, rozszerzył zakres przedmiotowy katalogu dokumentów udostępnianych w celu ponownego wykorzystywania, a więc

²¹ Dz. U. z 2015 r. poz. 2164.

²² A. Gołębiowska, tamże, s. 14–19.

²³ Por. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) z dnia 30 października 2002 r. (sygn. akt II SA 181/02; Wyrok NSA niepubl. (sygn. akt II SA 1956/02); Wyrok NSA niepubl. (sygn. akt 2036-2937/02); Wyrok NSA z dnia 16 czerwca 2009 r. (sygn. akt I OSK 89/09); Wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2010 r. (sygn. akt I OSK 1774/10).

²⁴ A. Gołębiowska, tamże, s. 14–19.

będących w posiadaniu bibliotek, w tym naukowych oraz muzeów i archiwów. W związku z tym, biorąc pod uwagę przedstawioną interpretację informacji publicznej, nie można uznać, iż dokumenty w myśl przepisu art. 2 dyrektywy 2003/98/WE, będące w posiadaniu tych podmiotów, m.in. materiały biblioteczne²⁵, materiały archiwalne²⁶ oraz muzealia²⁷, stanowią informację publiczną. Podstawowa część tych zasobów wykracza poza pojęcie informacji publicznej, dlatego też statusu informacji publicznej nie posiadają co do zasady materiały biblioteczne oraz muzealia. Z kolei za informację publiczną mogą zostać uznane niektóre materiały archiwalne, jeśli „dotyczą spraw publicznych”. W tej sytuacji istotne znaczenie ma przepis art. 3 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, w myśl którego prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienie do niezwłocznego uzyskania informacji publicznej zawierającej aktualną wiedzę o sprawach publicznych. Jednakże należy zauważyć, iż większość zasobów będących w posiadaniu bibliotek, archiwów i muzeów cechy aktualności nie posiada, natomiast zasoby te zgodnie z art. 2 pkt. 3 dyrektywy 2003/98/WE mieszczą się w pojęciu dokumentu, które opiera się na kryterium treściowym²⁸.

²⁵ Jednocześnie należy zaznaczyć, iż w myśl art. 5 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz. U. z 2012 r. poz. 642 i 908 oraz Dz. U. z 2013 r. poz. 829) materiałami bibliotecznymi są w szczególności dokumenty zawierające utrwalony wyraz myśli ludzkiej, przeznaczone do rozpowszechniania, niezależnie od nośnika fizycznego i sposobu zapisu treści, a zwłaszcza: dokumenty graficzne (piśmiennicze, kartograficzne, ikonograficzne i muzyczne), dźwiękowe, wizualne, audiowizualne i elektroniczne.

²⁶ Według przepisu art. 1 ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. z 1983 r. Nr 38, poz. 173 z późn. zm.) materiałami archiwalnymi wchodzącymi do narodowego zasobu archiwalnego, zwanymi dalej „materiałami archiwalnymi”, są wszelkiego rodzaju akta i dokumenty, korespondencja, dokumentacja finansowa, techniczna i statystyczna, mapy i plany, fotografie, filmy i mikrofilmy, nagrania dźwiękowe i wideofonowe, dokumenty elektroniczne w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. Nr 64, poz. 565 z późn. zm.) oraz inna dokumentacja, bez względu na sposób jej wytworzenia, mająca znaczenie jako źródło informacji o wartości historycznej o działalności Państwa Polskiego, jego poszczególnych organów i innych państwowych jednostek organizacyjnych oraz o jego stosunkach z innymi państwami, o rozwoju życia społecznego i gospodarczego, o działalności organizacji o charakterze politycznym, społecznym i gospodarczym, zawodowym i wyznaniowym, o organizacji i rozwoju nauki, kultury i sztuki, a także o działalności jednostek samorządu terytorialnego i innych samorządowych jednostek organizacyjnych – powstała w przeszłości i powstająca współcześnie.

²⁷ Zgodnie z art. 25a ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach (Dz. U. z 2012 r. poz. 987 oraz z 2015 r. poz. 1505) wizerunki muzealiów mogą być utrwalone i przechowywane na informatycznych nośnikach danych w myśl przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. Nr 64, poz. 565 z późn. zm.).

²⁸ A. Gołębiowska, tamże, s. 18–24.

3. Zakres przedmiotowy i podmiotowy ustawy

Ustawa o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego określa ramy prawne dla ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, które są w posiadaniu podmiotów zobowiązanych. Wobec tego należy wyjaśnić, iż przez „ponowne wykorzystywanie” należy rozumieć wykorzystywanie przez osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej informacji sektora publicznego, będących w posiadaniu podmiotów zobowiązanych, w celach komercyjnych lub niekomercyjnych, innych niż pierwotny publiczny cel, dla którego zostały wytworzone. Warto zauważyć, iż przepisy ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego wprowadzają do polskiego porządku prawnego wcześniej niewystępującą definicję „informacji sektora publicznego”. Pojęcie to oznacza jakąkolwiek treść lub jej część, niezależnie od sposobu utrwalenia, w postaci papierowej, elektronicznej, dźwiękowej, wizualnej lub audiowizualnej, będącą w posiadaniu podmiotu zobowiązanego. Analiza przepisów ustawy wskazuje na to, iż definicja „informacji sektora publicznego” stanowi odzwierciedlenie definicji dokumentu, w myśl art. 2 pkt. 3 dyrektywy 2003/98/UE. Można zauważyć, iż definicja ta jest szersza niż pojęcie informacji publicznej, o której mowa w art. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej. W definicji „informacja sektora publicznego” zawiera się pojęcie „informacja publiczna”. Wobec tego w celu ułatwienia adresatom identyfikacji zakresu pojęcia informacji sektora publicznego zaproponowano wprowadzenie katalogu informacji sektora publicznego podlegających ponownemu wykorzystywaniu. W związku z tym informacjami sektora publicznego są:

- informacje publiczne zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej²⁹;
- materiały biblioteczne w myśl art. 5 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach³⁰ oraz inne materiały służące realizacji zadań bibliotek, o których mowa w art. 4 tej ustawy;
- wizerunki muzealiów zgodnie z art. 25a ustawy z dnia 21 stycznia 1997 r. o muzeach³¹ oraz inne materiały służące realizacji celów, o których mowa w art. 1 tej ustawy;
- materiały archiwalne w myśl art. 1 ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach³² oraz inne materiały służące realizacji celów, o których mowa w art. 2 ust. 1 tej ustawy.

²⁹ Dz. U. z 2015 r. poz. 2058 oraz Dz. U. z 2016 r. poz. 34.

³⁰ Dz. U. z 1997 r. Nr 85, poz. 539 z późn. zm.

³¹ Dz. U. z 2012 r. poz. 987.

³² Dz. U. z 2015 r. poz. 1446.

Jednocześnie warto zauważyć, iż w przepisie art. 2a ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej sformułowana została zasada, według której każdemu przysługuje prawo do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego. Rozwiązanie to jest konsekwencją nałożenia obowiązku na podmioty zobowiązane do przekazywania informacji do ponownego wykorzystywania. Z kolei korelatem powszechnego prawa do ponownego wykorzystywania jest wspomniany obowiązek podmiotów zobowiązanych. Można zatem powiedzieć, iż przepisy ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego nie określają własnych zasad dostępu do informacji³³. Jednakże w celu wyeliminowania jakichkolwiek wątpliwości w ustawie została utrzymana zasada, którą umieszczono w art. 2a ustawy o dostępie do informacji publicznej. Potwierdza ona, iż ponowne wykorzystywanie nie narusza prawa do informacji publicznej³⁴ oraz wolności jej rozpowszechniania oraz innych ustaw określających zasady dostępu do informacji³⁵. Z uwagi na to dostęp do informacji publicznej jest realizowany na zasadach określonych w przepisach ustawy o dostępie do informacji publicznej. Z kolei z przepisu art. 1 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2013/37/UE wynika, że ustawa o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego nie narusza przepisów regulujących dostęp do informacji, które w rozumieniu tej ustawy są informacjami sektora publicznego.

W ustawie o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego wprowadzono pojęcie „ponownego wykorzystywania”. Oznacza ono wykorzystywanie przez osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej informacji sektora publicznego w celach komercyjnych lub niekomercyjnych innych niż pierwotny publiczny cel, dla którego informacja została wytworzona. Katalog podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania jest tożsamy z obowiązującym art. 23a ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, jednakże z tą różnicą, że nastąpi poszerzenie podmiotów zobowiązanych o te, wobec których obecna regulacja nie miała zastosowania. Dotyczy to w szczególności muzeów państwowych i samorządowych, a także archiwów państwowych oraz bibliotek publicznych i naukowych.

Poza tym ustawa o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego uwzględnia podstawową zmianę dyrektywy 2003/98/WE, którą jest rozszerzenie jej zakresu podmiotowego o biblioteki, muzea i archiwa, ponieważ treści będące w posiadaniu tych podmiotów do tej pory, na gruncie dyrektywy

³³ A. Gołębiowska, *Kształtowanie się instytucji ochrony danych osobowych...*, dz. cyt., s. 176–181.

³⁴ A. Gołębiowska, *Europeanization of administrative law...*, dz. cyt., s. 19–25.

³⁵ A. Gołębiowska, *Kształtowanie się instytucji ochrony danych osobowych...*, dz. cyt., s. 179–182.

2003/98/WE, podlegały wyłączeniu z ponownego wykorzystywania³⁶. W związku z tym dyrektywa 2013/37/UE poszerza zakres podmiotowy o archiwa, biblioteki oraz muzea, z wyłączeniem m.in. bibliotek szkolnych i pedagogicznych, które w polskich przepisach uregulowano w ustawie o bibliotekach. Można to uzasadnić tym, że dokumenty znajdujące się w posiadaniu tych podmiotów, czyli materiały biblioteczne w rozumieniu ustawy o bibliotekach, materiały archiwalne w rozumieniu ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach oraz muzealia w rozumieniu ustawy o muzeach nie stanowią, co do zasady, informacji publicznej w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej. Jednakże za taką mogą zostać uznane niektóre materiały archiwalne, jeśli dotyczą „spraw publicznych” w myśl przepisu art. 1 ust 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Z uwagi na to, w celu stworzenia możliwości ich udostępniania, wskazuje się, że konieczne jest uchwalenie odpowiednich przepisów w tym zakresie³⁷. Informacjami sektora publicznego, które będą udostępniane przez podmioty po raz pierwszy zobowiązane do takiego działania, są informacje, które będą udostępniane lub przekazywane w celu ponownego wykorzystywania przez muzea, zwłaszcza wizerunki muzealiów w myśl art. 25a ustawy o muzeach oraz powiązane z nimi treści powstałe w wyniku realizacji celów, o których mowa w art. 1 tej ustawy. Są nimi:

- dokumentacja wizualna muzealiów (fotografie, skany), będąca odwzorowaniem spełniającym funkcje wyłącznie rejestracyjne;
- informacje identyfikacyjne muzealiów zawarte w inwentarzach i kartach ewidencyjnych sporządzonych zgodnie z rozporządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie z zakresu, form i sposobu ewidencjonowania zabytków w muzeach;
- opisy muzealiów i ich kolekcji sporządzone na potrzeby wystaw stałych i czasowych oraz informacje i komunikaty prasowe dotyczące muzealiów i ich kolekcji;
- informacje o wartościach i treściach muzealiów;
- informacje dotyczące wystaw stałych i czasowych, zajęć, wydarzeń i programów edukacyjnych oraz działalności wydawniczej i poszczególnych publikacji muzeum, w tym informacje dotyczące planowania, realizacji i treści wystaw stałych i czasowych, zajęć, wydarzeń i programów edukacyjnych oraz publikacji.

Jeśli chodzi o archiwa, to będą to informacje dotyczące reprodukcji materiałów archiwalnych w myśl art. 1 ustawy o narodowym zasobie archiwalnym

³⁶ A. Gołębiowska, *Europeanization of administrative law...*, dz. cyt., s. 26–31.

³⁷ A. Gołębiowska, *Kształtowanie się instytucji ochrony danych osobowych...*, dz. cyt., s. 179–184.

i archiwach, jak również treści tych materiałów. Z kolei informacjami udostępnianymi lub przekazywanymi w celu ponownego wykorzystywania przez biblioteki będą m.in. reprodukcje materiałów bibliotecznych zgodnie z art. 5 ustawy o bibliotekach, a także treści służące realizacji zadań bibliotek, o których mowa w przepisie art. 4 tej ustawy. Dotyczy to elektronicznych katalogów bibliotek, katalogów zawierających informacje o zasobach poszczególnych bibliotek oraz kartotek haseł wzorcowych, jak również publikacji elektronicznych zasobów będących w domenie publicznej oraz bibliograficznych baz danych.

Ponadto ustawodawca wprowadził, analogicznie jak w zakresie uregulowanego przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej ponownego wykorzystywania informacji publicznej w myśl art. 23a ust. 2 tej ustawy, zamknięty katalog podmiotów, które udostępniają lub przekazują informacje sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania. Podmiotami zobowiązanymi do udostępnienia lub przekazywania informacji sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania na zasadach i w trybie określonym w art. 3 ustawy o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego są:

1. jednostki sektora finansów publicznych w myśl przepisów ustawy o finansach publicznych³⁸;
2. inne niż określone w pkt 1 państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej;
3. inne niż określone w pkt 1 osoby prawne, utworzone w celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym, niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, jeżeli podmioty, o których mowa w tym przepisie oraz w pkt 1 i 2, pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio albo pośrednio przez inny podmiot:
 - a) finansują je w ponad 50%, lub
 - b) posiadają ponad połowę udziałów lub akcji, lub
 - c) sprawują nadzór nad organem zarządzającym, lub
 - d) mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego;
4. związki podmiotów zgodnie z pkt 1–3.

4. Wyłączenia i ograniczenia stosowania przepisów ustawy

W ustawie o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego zmieniono w stosunku do obowiązujących na mocy art. 23a ust. 3 ustawy

³⁸ Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.

o dostępie do informacji publicznej katalog wyłączeń podmiotowych. Wynika to z przyjętych zmian zakresu podmiotowego dyrektywy 2003/98/WE, a mianowicie art. 1 ust. 1 lit. a ppkt iv oraz v dyrektywy 2013/37/UE, polegających na włączeniu w zakres ponownego wykorzystywania archiwów, bibliotek oraz muzeów³⁹.

Warto również zaznaczyć, iż zgodnie z art. 4 ust 1 ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, przepisów tej ustawy nie stosuje się do informacji sektora publicznego będących w posiadaniu:

- jednostek publicznej radiofonii i telewizji w myśl ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji⁴⁰ w zakresie audycji radiowych i telewizyjnych oraz innych przekazów oraz Polskiej Agencji Prasowej SA;
- państwowych instytucji kultury, samorządowych instytucji kultury oraz innych podmiotów prowadzących działalność kulturalną zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej⁴¹ w zakresie informacji sektora publicznego służących ich działalności kulturalnej, z wyłączeniem muzeów państwowych i muzeów samorządowych w myśl ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach⁴² oraz bibliotek publicznych w rozumieniu ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach⁴³, a także archiwów tworzących państwową sieć archiwalną oraz innych jednostek organizacyjnych prowadzących działalność archiwalną w zakresie państwowego zasobu archiwalnego w rozumieniu art. 22 ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach⁴⁴;
- szkół wyższych, Polskiej Akademii Nauk oraz innych jednostek naukowych w myśl ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki⁴⁵ w zakresie informacji sektora publicznego służących ich działalności badawczej oraz dydaktycznej, z wyłączeniem bibliotek naukowych w rozumieniu ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach, Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej oraz Państwowego Instytutu Geologicznego;

³⁹ A. Gołębiowska, *Europeanization of administrative law...*, dz. cyt., s. 27–31.

⁴⁰ Dz. U. z 2011 r. Nr 43, poz. 226 z późn. zm. oraz Dz. U. z 2015 r. poz. 1531, 978 i 1830 oraz Dz. U. z 2016 r. poz. 25.

⁴¹ Dz. U. z 2012 r. poz. 406 oraz Dz. U. z 2014 r. poz. 423 oraz Dz. U. z 2015 r. poz. 337 i 1505.

⁴² Dz. U. z 2012 r. poz. 987 oraz Dz. U. z 2015 r. poz. 1505.

⁴³ Dz. U. z 1997 r. Nr 85, poz. 539 z późn. zm. oraz Dz. U. z 2012 r. poz. 642 i 908 oraz Dz. U. z 2013 r. poz. 829; A. Gołębiowska, *Kształtowanie się instytucji ochrony danych osobowych...*, dz. cyt., s. 181–183.

⁴⁴ Dz. U. z 2015 r. poz. 1446.

⁴⁵ Dz. U. z 2014 r. poz. 1620 oraz Dz. U. z 2015 r. poz. 249 i 1268.

- podmiotów objętych systemem oświaty, o których mowa w art. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty⁴⁶ w zakresie informacji sektora publicznego służących ich działalności oświatowej.

Poza tym w myśl ust. 2 art. 4 ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego przepisów ustawy nie stosuje się do informacji sektora publicznego, których udostępnianie lub przekazywanie zostało uzależnione od wykazania przez użytkowników interesu prawnego lub faktycznego na podstawie odrębnych przepisów prawa.

Jednocześnie należy wyjaśnić, iż z katalogu wyłączeń podmiotowych w obecnym brzmieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej sformułowanych w art. 23a ust. 3 zostało usunięte wyłączenie dla archiwów państwowych, o którym mowa w pkt 1 wymienionego przepisu⁴⁷. Niemniej jednak dyrektywa poszerza zakres podmiotowy, posługując się sformułowaniem „biblioteka uniwersytecka” (art. 1 ust. 1 lit. a) ppkt (iv) dyrektywy 2013/37/UE) oraz ogólnym pojęciem biblioteka (art. 1 ust. 1 lit. a) ppkt (v)). Wynika z tego, iż systematyka wyłączeń sformułowana w dyrektywie wskazuje, że chodzi o biblioteki naukowe oraz biblioteki publiczne. Z kolei do katalogu podmiotów zobowiązanych nie wchodzi biblioteki szkolne i pedagogiczne oraz inne, o których mowa w ustawie o bibliotekach.

Pozostałe regulacje określające wyłączenia o charakterze przedmiotowym⁴⁸ oraz ograniczenia ponownego wykorzystywania⁴⁹ zostały zachowane na zasadach określonych w przepisach ustawy o ochronie informacji niejawnych oraz w ustawie o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych. Z kolei usunięte zostało ograniczenie, o którym mowa w art. 23 ust. 4 pkt 1 (ze względu na wykazanie interesu prawnego lub faktycznego na podstawie odrębnych przepisów), zgodnie ze zmianą wprowadzoną art. 1 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2013/37/UE. Ponownemu wykorzystywaniu nie podlegają utwory oraz bazy danych, do których prawa własności intelektualnej przysługują podmiotom trzecim.

Ograniczenie zawarte w przepisie art. 23g ust. 8 pkt 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej stanowiło implementację art. 1 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2003/98/WE i może mieć znaczenie w odniesieniu do części zasobów bibliotek, archiwów i muzeów⁵⁰. Podmioty te posiadają w swoich zbiorach informacje sektora publicznego spełniające cechy utworu zgodnie z przepisem art. 1 ust. 1 ustawy

⁴⁶ Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm. oraz Dz. U. z 2015 r. poz. 2156 oraz Dz. U. z 2016 r. poz. 35, 64 i 195.

⁴⁷ A. Gołębiowska, tamże, s. 179–182.

⁴⁸ Przepis art. 23a ust. 4 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

⁴⁹ Przepis art. 23g ust. 8 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

⁵⁰ A. Gołębiowska, *Europeanization of administrative law...*, dz. cyt., s. 21–26.

o ochronie praw autorskich i praw pokrewnych⁵¹, do których prawa autorskie przysługują osobom trzecim. Wobec tego biblioteki, archiwa i muzea w ramach swojej działalności korzystają z materiałów stanowiących utwór podlegający ochronie prawnoautorskiej, ale w wypadkach, w których instytucje te nie są pierwotnie uprawnione do posiadanych materiałów, na podstawie przepisów o dozwolonym użytku publicznym albo na podstawie umowy licencyjnej lub umowy przenoszącej autorskie prawa majątkowe zawartej z podmiotem praw autorskich. Z uwagi na to ustawowe zezwolenie do korzystania przez biblioteki, muzea oraz archiwa z chronionych materiałów zawarte w przepisach o dozwolonym użytku publicznym, czyli w myśl art. 28⁵² i 32⁵³ ustawy o prawie autorskim, wydaje się, iż należy uznać za zbyt wąskie, aby na ich podstawie możliwe było udzielenie przez podmiot zobowiązany, a więc bibliotekę, muzeum lub archiwum, zezwolenia na ich ponowne wykorzystywanie.

W związku z tym uzyskanie przez podmiot zobowiązany szerszych uprawnień niż przewidziane we wskazanych przepisach umożliwiających ich dalsze udostępnienie do ponownego wykorzystywania zgodnie z przepisami zarówno ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, jak i dyrektywy 2013/37/UE, z pewnością wymaga uzyskania stosownego zezwolenia twórcy/podmiotu majątkowych praw autorskich, chociażby w drodze umowy licencyjnej. Z uwagi na to osobie fizycznej zainteresowanej korzystaniem z wymienionych materiałów przysługuje samodzielne ustawowe zezwolenie zawarte w art. 23 ustawy o prawie autorskim. Na podstawie tego przepisu dozwolone jest korzystanie z udostępnionych przez wymienione instytucje materiałów, bez konieczności uzyskania zgody (zezwoleń) od twórcy/podmiotu majątkowych praw autorskich, jak również bez konieczności uzyskania zgody od biblioteki, archiwum lub muzeum, w których posiadaniu znajdują się chronione materiały.

Jednocześnie należy zaznaczyć, iż informacje sektora publicznego mogą stanowić także element bazy danych *sui generis* chronionej na podstawie przepisów ustawy o ochronie baz danych⁵⁴, bez względu na to, czy poszczególne elementy

⁵¹ Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631 z późn zm.).

⁵² „Biblioteki, archiwa i szkoły mogą: 1) udostępniać nieodpłatnie, w zakresie swoich zadań statutowych, egzemplarze utworów rozpowszechnionych; 2) sporządzać lub zlecać sporządzanie egzemplarzy rozpowszechnionych utworów w celu uzupełnienia, zachowania lub ochrony własnych zbiorów; 3) udostępniać zbiory dla celów badawczych lub poznawczych za pośrednictwem końcówek systemu informatycznego (terminali) znajdujących się na terenie tych jednostek”.

⁵³ „Właściciel egzemplarza utworu plastycznego może go wystawiać publicznie, jeżeli nie łączy się z tym osiągnięcie korzyści majątkowych”.

⁵⁴ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o ochronie baz danych (Dz. U. z 2001 r. Nr 128, poz. 1402 z późn. zm. oraz Dz. U. z 2004 r. poz. 959 oraz Dz. U. z 2007 r. poz. 662 i 1238).

tej bazy objęte są, czy też nie są objęte ochroną prawnoautorską. W takiej sytuacji, jeśli podmiot zobowiązany, czyli muzeum, archiwum albo biblioteka, nie jest pierwotnie uprawniony do bazy danych *sui generis*, podstawą do korzystania z chronionej bazy danych może być umowa licencyjna zawarta z producentem bazy danych albo umowa przenosząca prawa do bazy danych *sui generis*, a więc całość praw lub udział⁵⁵.

Bibliografia

Literatura:

- Gołębiowska A., *Europeanization of administrative law and public administration in Poland*, [w:] *Problemy i uwarunkowania samorządności terytorialnej*, (red.) I. Kłóska, Bielsko-Biała 2015, s. 11–32.
- Gołębiowska A., *Kształtowanie się instytucji ochrony danych osobowych w Unii Europejskiej*, „*Ekonomiczno-Informatyczny Kwartalnik Teoretyczny*” nr 24 (2010), s. 175–183.
- Gołębiowska A., *Ochrona renomowanego znaku towarowego w prawie polskim i unijnym*, „*Ekonomiczno-Informatyczny Kwartalnik Teoretyczny*” nr 22 (2009), s. 135–140.
- Gołębiowska A., *Istota samorządu terytorialnego w świetle postanowień Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] *Administracja publiczna – uwarunkowania prawne, organizacyjne i społeczne*, (red.) A. Gołębiowska, Powszechnie Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 2015, s. 15–32.
- Gołębiowska A., *Local government in the Republic of 1997*, „*Ius Novum*” 2 (2015), s. 25–44.

Akty prawne:

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 30 stycznia 2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (Dz. U. z 2016 r. poz. 352).
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o ochronie baz danych (Dz. U. z 2001 r. Nr 128, poz. 1402 z późn. zm. oraz Dz. U. z 2004 r. poz. 959 oraz Dz. U. z 2007 r. poz. 1238).
- Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 204, poz. 1195).
- Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i Wojewódzkich Komisjach Dialogu Społecznego (Dz. U. z 2001 r. Nr 100, poz. 1080).
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2164).
- Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz. U. z 2012 r. poz. 642 i 908 oraz z 2013 r. poz. 829).
- Ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. z 1983 r. Nr 38, poz. 173 z późn. zm.).

⁵⁵ A. Gołębiowska, tamże, s. 25–29.

Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. Nr 64, poz. 565 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach (Dz. U. z 2012 r. poz. 987).

Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz. U. z 1997 r. Nr 85, poz. 539 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. z 2015 r. poz. 1446).

Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2011 r. Nr 43, poz. 226 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2012 r. poz. 405 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631 z późn. zm.).

Streszczenie

Uchwalenie w 2016 r. ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego było spowodowane implementacją dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/73 z 2013 r. Celem wdrożenia dyrektywy do ustawodawstwa polskiego było doprowadzenie do bardziej przejrzystego stosowania rozwiązań prawnych dotyczących ponownego stosowania informacji sektora publicznego. Poza tym chodziło o rozszerzenie zakresu stosowania przepisów prawnych na inne podmioty. Wobec tego przyjęcie nowej koncepcji wykonania dyrektywy będzie pozwalało na precyzyjne i zrozumiałe dla adresatów norm prawnych rozróżnienie takich terminów, jak „dostęp do informacji” i „ponowne wykorzystywanie”. Ponadto wprowadzenie nowej regulacji prawnej ma istotne znaczenie, ponieważ doprowadza do rozróżnienia instytucji dotyczących realizacji prawa dostępu do informacji sektora publicznego od dalszej eksploatacji informacji pozyskanych.

Słowa kluczowe: informacja publiczna, ponowne wykorzystywanie, sektor publiczny, dostęp do informacji.

Summary

Implementation of the European Parliament and of the Council on the re-use of public sector information

The adoption in 2016. Act on the re-use of public sector information was due to the implementation of the Directive of the European Parliament and of the Council 2013/73 from 2013. The aim of the implementation of the Directive into Polish legislation was to lead to a more transparent application of legal solutions concerning the re-use of public sector information. Besides, it was an extension of the scope of the legislation to other entities. Therefore, the adoption of a new concept of implementation of the Directive will allow for precise and understandable for addressees of legal norms distinguish between terms such as “access to information” and “re-use”. In addition, the introduction of new legislation is important because it leads to the distinction institutions regarding the implementation of the right of access to public sector information and further exploitation of the information obtained.

Key words: public information, re-use, public sector, access to information.

Rozdział II.

Aspekty prawne ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego w administracji

1. Wprowadzenie

Uchwalona przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej ustawa o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego¹ określa zasady, tryb udostępniania oraz przekazywania informacji sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania. Ponadto ustawa określa podmioty, które udostępniają lub przekazują te informacje, jak również wskazuje warunki ponownego wykorzystywania oraz zasady ustalania opłat za ponowne wykorzystywanie informacji. Przepisy tej ustawy zastępują przepisy rozdziału 2a ustawy o dostępie do informacji publicznej², które z wejściem ustawy zostały uchylone. Jednocześnie należy wyjaśnić, iż podmioty publiczne gromadzą, przechowują oraz wytwarzają informacje, czego przykładem mogą być dane gospodarcze oraz zdigitalizowane³ księgozbiory.

Prof. nadzw. dr hab. Anna Gołębiowska – Zakład Prawa, Wydział Inżynierii Bezpieczeństwa Cywilnego, Szkoła Główna Służby Pożarniczej w Warszawie.

Dr Piotr Benedykt Zientarski – przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu RP.

¹ Ustawa z dnia 30 stycznia 2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (Dz. U. z 2016 r. poz. 352).

² Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.).

³ A. Gołębiowska, *Europeanization of administrative law and public administration in Poland*, [w:] *Problemy i uwarunkowania samorządności terytorialnej*, (red.) I. Kłóska, Bielsko-Biała 2015, s. 11–30; Należy wyjaśnić, iż digitalizacja to sposób zapewnienia większego dostępu do dorobku

2. Warunki ponownego wykorzystywania informacji publicznej

Ustawa o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego zachowała podstawową zasadę, która została sformułowana w przepisie art. 23b ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Według tego przepisu udostępnianie informacji sektora publicznego w celu jej ponownego wykorzystywania jest bez ograniczeń warunkami i bezpłatne. Z kolei w przepisie art. 14 ust. 1 ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego wymieniono warunki ponownego wykorzystywania informacji, jakie podmiot zobowiązany może ustanowić, udostępniając informację sektora publicznego do ponownego wykorzystywania. Warunki te dotyczą następujących kwestii:

- obowiązku poinformowania o źródle i czasie wytworzenia oraz pozyskania informacji od podmiotu zobowiązanego;
- obowiązku poinformowania o przetworzeniu informacji ponownie wykorzystywanej;
- zakresu odpowiedzialności podmiotu zobowiązanego za udostępniane lub przekazywane informacje.

Jednocześnie należy zaznaczyć, iż w myśl przepisów ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego podmiot zobowiązany określać będzie sposób ponownego korzystania z informacji sektora publicznego spełniających cechy utworu lub przedmiotu praw pokrewnych zgodnie z ustawą o prawie autorskim i prawach pokrewnych⁴ lub stanowiących bazę danych według ustawy o ochronie baz danych⁵, do których przysługują mu autorskie prawa majątkowe lub prawa pokrewne.

kulturowego. Ponadto jest sposobem zwiększenia zakresu jego ponownego wykorzystywania do celów np. edukacyjnych. Jednocześnie daje możliwości gospodarcze i tym samym przyczynia się do włączenia dorobku kulturowego do usług i produktów cyfrowych. Problematykę tę przedstawiono w następujących dokumentach: rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 5 maja 2010 r. w sprawie Europeany (Dz. Urz. C 81 E z dnia 15 marca 2011 r. s. 16), w zaleceniu Komisji 2011/711/UE z dnia 27 października 2011 r. w sprawie digitalizacji i udostępniania w Internecie dorobku kulturowego, w sprawie ochrony zasobów cyfrowych (Dz. Urz. L 283 z dnia 29 października 2011 r. s. 39), w konkluzjach Rady z dnia 10 maja 2012 r. w sprawie digitalizacji dorobku kulturowego i udostępniania go w Internecie, w sprawie ochrony zasobów cyfrowych (Dz. Urz. C 169 z dnia 16 czerwca 2012 r. s. 5).

⁴ Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631 z późn. zm.).

⁵ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o ochronie baz danych (Dz. U. Nr 128, poz. 1402; Dz. U. z 2004 r. Nr 96, poz. 959 oraz Dz. U. z 2007 r. Nr 99, poz. 662 i Nr 176, poz. 1238).

3. Opłaty za ponowne korzystanie

Istotną kwestią, na którą należy zwrócić uwagę, jest to, że dyrektywa 2013/37/UE zmieniła całkowicie zasady pobierania opłat funkcjonujące w dyrektywie 2003/98/WE⁶. W ustawie o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego utrzymano podstawową zasadę nieodpłatnego udostępniania informacji sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania. Jednakże w ust. 2 art. 18 tej ustawy ustalono wysokość opłaty, o której mowa w ust. 1 tego przepisu. Uwzględniono w nim koszty gromadzenia, produkowania, reprodukcji, rozpowszechniania, ochrony i ustalania praw. Niemniej jednak łączna wysokość opłaty nie może przekroczyć sumy tych kosztów wraz z rozsądnym zwrotem z inwestycji, jednakże nie wyższym niż 5 punktów procentowych powyżej stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego. Możliwość tę będą miały muzea, archiwa i biblioteki, co wynika z przepisu art. 6 ust. 4 dyrektywy 2013/37/UE. Kwestia ta uzasadniona jest specyfiką tych instytucji i posiadanych przez nie zasobów dziedzictwa kulturowego⁷. Wobec tego pobierane opłaty pozwolą na cyfryzację kolejnych zasobów, czyli powiększanie zbiorów cyfrowych nadających się do ponownego wykorzystywania.

4. Zasady ogólne udostępniania w celu ponownego wykorzystywania informacji

Ogromne znaczenie w realizowaniu ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego ma zasada niedyskryminacji. Została ona zawarta w art. 23d ustawy o dostępie do informacji publicznej. Zgodnie z tą zasadą przekazanie informacji sektora publicznego powinno nastąpić na warunkach, które wyeliminowałyby lub ograniczyły konkurencję⁸. Do takiego niekorzystnego zjawiska mogłoby dojść w przypadku oferowania przez podmiot zobowiązany zróżnicowanych warunków dla podobnych lub porównywalnych sytuacjach wykorzystywania informacji. Jednocześnie

⁶ A. Gołębiowska, tamże, s. 18–24.

⁷ *Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a directive of the European Parliament and the Council amending European Parliament and Council Directive 2003/98/EC on the re-use of public sector information SEC (2011) 1552 final*, s. 10.

⁸ Por. A. Gołębiowska, *Kształtowanie się instytucji ochrony danych osobowych w Unii Europejskiej*, „Ekonomiczno-Informatyczny Kwartalnik Teoretyczny” nr 24 (2010), s. 175–183; A. Gołębiowska, *System wspólnotowego prawa konkurencji i zakaz ograniczeń ilościowych*, „Opere et Studio pro Oeconomia” nr 7 (2010), s. 83–94.

warto zauważyć, iż utrzymany został podstawowy zakaz zawierania umów na wyłączność. W związku z tym zachowane zostało rozwiązanie, zgodnie z którym warunki ponownego przekazywania informacji sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania nie mogą wprowadzać ograniczenia korzystania z tej informacji przez innych użytkowników. Wobec tego zawarcie umowy wyłącznej jest dopuszczalne tylko wówczas, gdy jest to niezbędne dla prawidłowego wykonywania zadań publicznych. Ponadto, zgodnie z zasadą transparentności, w sytuacji, gdy warunki ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego przewidują przyznanie wyłączności danemu podmiotowi, ich treść powinna być ogłaszana na stronie Biuletynu Informacji Publicznej. Wyjątki od tej zasady zostały przewidziane w odniesieniu do umów dotyczących projektów digitalizacyjnych prowadzonych zarówno przez muzea państwowe, jak i samorządowe, a także biblioteki publiczne i naukowe oraz archiwa państwowe.

Jednocześnie należy zaznaczyć, iż w przypadku warunkowego udostępnienia informacji sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania, podmioty zobowiązane będą miały, podobnie jak obecnie, obowiązek publicznego ogłoszenia tych warunków. Z uwagi na to podmioty zainteresowane będą mogły dokonać sprawdzenia warunków jeszcze przed podjęciem pozytywnej decyzji o zawarciu umowy w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej⁹. Wynika z tego, iż zasada ta wymaga podania zarówno informacji o warunkach ponownego wykorzystywania, jak i informacji o środkach przysługujących osobom zainteresowanym w przypadku odmowy udostępnienia informacji sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania albo kwestionowania przez nie zaproponowanych warunków. Z tego też względu znaczenie będzie miał obowiązek podania informacji o dostępności danej informacji sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania.

Wobec tego, w myśl zawartej w art. 1 ust. 7 dyrektywy 2013/37/UE zasady przejrzystości, w sytuacji nakładania standardowych opłat wszystkie stosowane warunki i rzeczywista wysokość opłat za ponowne wykorzystywanie, w tym podstawa do obliczenia takich opłat, są wcześniej ustalane i publikowane, jeśli jest to możliwe, w formie elektronicznej. Z kolei w sytuacji pobierania opłat innych niż te, o których mowa, podmiot zobowiązany wskazuje z wyprzedzeniem, jakie czynniki są brane pod uwagę przy ustalaniu tych opłat. W związku z tym podmiot zobowiązany podaje na żądanie wnioskodawcy informację o sposobie obliczania tych opłat w odniesieniu do konkretnego wniosku o ponowne wykorzystywanie.

⁹ A. Gołębiowska, *Europeanization of administrative law...*, dz. cyt., s. 23–28.

5. Formaty danych

W ustawie o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego zachowana została zasada zawarta w przepisie art. 23f ustawy o dostępie do informacji publicznej. Według tej zasady w art. 10 ust. 1 ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego wskazano, iż podmioty zobowiązane, które przekazują informacje sektora publicznego z użyciem systemów teleinformatycznych¹⁰, są obowiązane do stosowania formatów danych oraz protokołów komunikacyjnych i szyfrujących. Zostało to określone w przepisach wydanych na podstawie art. 18 pkt 1 ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne¹¹, z zaznaczeniem, że jeśli jest to możliwe, należy stosować format przeznaczony do odczytu maszynowego wraz z metadanymi. Tak więc przepisy te zapewniają jednolite formaty danych oraz protokoły komunikacyjne i szyfrujące dla informacji będących przedmiotem transferu¹². W związku z tym formaty danych, o których mowa w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych¹³, spełniają kryteria określone dyrektywą, a więc „otwarty, oficjalny standard” oraz „otwarte formaty”¹⁴.

Poza tym podmiot może odmówić ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego. Nastąpi to jednak w sytuacji, gdy konsekwencją wykonania wniosku będzie konieczność dodatkowego opracowania informacji. Z uwagi na to w ustawie o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego zachowano zawarte w art. 23f ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej wyłączenie obligatoryjności dodatkowego opracowania informacji sektora publicznego na potrzeby realizacji wniosku o ponowne wykorzystywanie. Według dyrektywy 2003/98/WE opracowanie informacji¹⁵ obejmuje tworzenie, dostosowywanie informacji sektora publicznego lub tworzenie z nich wyciągów w celu

¹⁰ A. Gołębiowska, *Ochrona renomowanego znaku towarowego w prawie polskim i unijnym*, „Ekonomiczno-Informatyczny Kwartalnik Teoretyczny” nr 22 (2009), s. 135–139.

¹¹ Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2005 r. Nr 64, poz. 565; Dz. U. z 2014 r. poz. 1114; Dz. U. z 2016 r. poz. 352).

¹² A. Gołębiowska, *Europeanization of administrative law...*, dz. cyt., s. 23–27.

¹³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla celów rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (Dz. U., poz. 526).

¹⁴ Art. 51 ust. 5 dyrektywy 2013/37/UE.

¹⁵ A. Gołębiowska, *Ochrona renomowanego znaku...*, dz. cyt., s. 136–140.

uzyskania zgodności z wnioskiem¹⁶. Chodzi zatem o sytuację, w której dokonanie określonych we wniosku czynności wymaga nieproporcjonalnego wysiłku, przekraczającego proste operacje na informacji¹⁷. Z uwagi na to ten przepis prawny będzie miał znaczenie zarówno w odniesieniu do muzeów państwowych, jak i muzeów samorządowych, a także bibliotek publicznych i naukowych oraz archiwów państwowych.

6. Procedura dostępu do informacji

Jeśli chodzi o problematykę związaną z procedurą dostępu do informacji sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania, to należy dodać, iż ustawa z 2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego jest oparta na przepisie art. 23g ustawy o dostępie do informacji publicznej. W związku z tym zasadnym jest wskazanie, że złożenie wniosku o ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego według przepisów ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego będzie się odbywać w następujących sytuacjach, czyli wówczas, gdy:

- informacja sektora publicznego będąca w posiadaniu podmiotu zobowiązanego nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej lub w centralnym repozytorium;
- została udostępniona w sposób inny niż został określony wyżej i nie zostały określone warunki ponownego wykorzystywania lub opłaty za ponowne wykorzystywanie albo nie poinformowano o braku takich warunków lub opłat;
- będzie wykorzystywana na warunkach innych niż zostały dla tej informacji określone;
- została udostępniona lub przekazana na podstawie innych ustaw określających zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami sektora publicznego.

Warto również zwrócić uwagę na to, iż wniosek powinien zostać rozpatrzony bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż 14 dni od dnia jego otrzymania. W przypadku niespełnienia warunków formalnych wniosku wzywa się wnioskodawcę do uzupełnienia braków, wraz z pouczeniem, że ich nieusunięcie w terminie 7 dni od dnia otrzymania wezwania spowoduje pozostawienie wniosku bez rozpoznania.

Istotną kwestią jest fakt, iż wniosek o ponowne wykorzystywanie informacji publicznej można złożyć w formie dokumentu elektronicznego

¹⁶ Art. 5 ust. 1 dyrektywy 2003/98/WE.

¹⁷ A. Gołębiowska, *Europeanization of administrative law...*, dz. cyt., s. 21–26.

w myśl przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne¹⁸. Wzór wniosku o przekazanie informacji sektora publicznego w celu jej ponownego wykorzystywania został określony w drodze rozporządzenia przez ministra właściwego do spraw informatyzacji. Z kolei zmiana wzoru obecnie stosowanego określonego rozporządzeniem Ministra Administracji i Cyfryzacji w sprawie wzoru wniosku o ponowne wykorzystywanie informacji publicznej¹⁹ została opisana w pkt 11²⁰. Warto również zaznaczyć, iż w wyniku realizacji wniosku podmiot zobowiązany:

- przekazuje informację sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania bez ograniczeń warunkami;
- w przypadku posiadania informacji sektora publicznego przez wnioskodawcę zawiadamia o braku ograniczenia warunkami;
- przedstawia wnioskodawcy ofertę zawierającą warunki ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, a także wysokość opłat za ponowne wykorzystywanie informacji publicznej, jeżeli są przewidziane;
- odmawia, w drodze decyzji, ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego.

Zasadnym wydaje się wyjaśnienie, że zainteresowanym zostanie zapewniona możliwość kwestionowania treści poszczególnych warunków, a także wysokości opłat za ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego. Wobec tego wnioskodawca, który otrzymał ofertę, może, w terminie 14 dni od dnia otrzymania oferty, złożyć sprzeciw z powodu naruszenia przepisów ustawy. Z kolei w przypadku otrzymania sprzeciwu podmiot zobowiązany, w drodze decyzji, rozstrzyga o warunkach ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego lub o wysokości opłat. Warunki ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, a także wysokość opłat za ponowne wykorzystywanie informacji stanowią ofertę zgodnie z przepisem art. 66 ustawy – Kodeks cywilny²¹. Z uwagi na to, w sytuacji ich przyjęcia przez osobę zainteresowaną dochodzi do zawarcia przez nią umowy cywilnoprawnej z podmiotem zobowiązanym. Wówczas zastosowanie mają przepisy kodeksu cywilnego dotyczące zawierania umów przez ofertę i jej przyjęcie, w tym ofertę w postaci elektronicznej²². Z kolei

¹⁸ Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2005 r. Nr 64, poz. 565; Dz. U. z 2014 r. poz. 1114; Dz. U. z 2016 r. poz. 352).

¹⁹ Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 17 stycznia 2012 r. w sprawie wzoru wniosku o ponowne wykorzystywanie informacji publicznej (Dz. U., poz. 94).

²⁰ Punkt ten zatytułowany jest: *Upoważnienia do wydawania aktów wykonawczych*.

²¹ Ustawa z dnia 23 czerwca 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121).

²² Art. 66 i 67 ustawy – Kodeks cywilny.

w sytuacji naruszenia warunków określonych w umowie zastosowanie będą miały ogólne zasady odpowiedzialności cywilnoprawnej.

Jednocześnie należy podkreślić, iż podmiot zobowiązany odmawia ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego w przypadku, gdy:

- prawo dostępu tych informacji podlega ograniczeniom, o których mowa w pkt 3 lit. d;
- ponowne wykorzystywanie naruszy prawa własności intelektualnej przysługujące podmiotom trzecim.

Poza tym podmiot zobowiązany może odmówić realizacji wniosku w sytuacji, gdy konsekwencją wykonania wniosku będzie konieczność dodatkowego opracowania informacji w celu uzyskania zgodności z wnioskiem i wymaga nieproporcjonalnego wysiłku, przekraczającego proste operacje na informacji. Jednocześnie należy zaznaczyć, iż podmiot zobowiązany w drodze decyzji administracyjnej:

- odmawia udostępnienia informacji sektora publicznego;
- rozstrzyga o warunkach ponownego wykorzystywania lub o wysokości opłat, w przypadku złożenia sprzeciwu, o którym mowa w lit. c).

Warto również zaznaczyć, że w przypadku decyzji odmownej podmiot zobowiązany informuje wnioskodawcę o przyczynach odmowy. Zatem w sytuacji, gdy podstawą odmowy są prawa własności intelektualnej przysługujące osobom trzecim, podmiot zobowiązany wskazuje osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, która posiada prawa własności intelektualnej, jeżeli jest znana licencjodawcy, od którego podmiot zobowiązany uzyskał dany utwór. Wobec tego, zgodnie z przepisem art. 1 ust. 4 dyrektywy 2013/37/WE, z tego obowiązku zwolnione będą muzea państwowe i samorządowe, biblioteki publiczne i naukowe oraz archiwa państwowe²³.

Zasadnym wydaje się wyjaśnienie, że do postępowania kończącego się wydaniem decyzji odmawiającej udostępnienia informacji do ponownego wykorzystywania oraz stwierdzającej warunki ponownego wykorzystywania zastosowanie mają przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego²⁴. Wynika z tego, że rozstrzygnięcie podmiotu zobowiązanego podlega kontroli instancyjnej, a następnie sądownoadministracyjnej. Należy zauważyć, iż w analizowanej ustawie zachowano, w myśl przepisu art. 23i ustawy o dostępie do informacji publicznej, tryb kontroli sądów administracyjnych. Poza tym dotychczas do skarg rozpatrywanych w postępowaniach o udostępnienie informacji publicznej oraz o ponowne jej wykorzystywanie stosowano przepisy

²³ A. Gołębiowska, tamże, s. 19–24.

²⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 1960 r. Nr 30, poz. 168; Dz. U. z 2016 r. poz. 23).

ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²⁵. Jednakże należy zauważyć, iż 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.

7. Zmiany w obowiązujących przepisach

Z rozważań dotyczących ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego wynika, iż zmiany w ustawie o dostępie do informacji publicznej będą konsekwencją wyodrębnienia regulacji dotyczących ponownego wykorzystywania informacji publicznej z przedmiotowej ustawy²⁶. Chodzi tu o przepisy art. 1 ust. 1, art. 2a, 9a oraz uchylecia rozdziału 2a. Wobec tego zasadnym wydaje się zwrócenie uwagi na to, iż należy odpowiednio zmienić brzmienie przepisów prawnych niektórych ustaw, jeżeli w zakresie ponownego wykorzystywania odsyłają do ustawy o dostępie do informacji publicznej, tak aby odsyłały do ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Kwestię tę można omawiać dość szeroko, ponieważ dotyczy wielu aktów prawnych, a mianowicie:

- ustawy o statystyce publicznej²⁷;
- ustawy – Prawo o ruchu drogowym²⁸;
- ustawy – Prawo wodne²⁹;
- ustawy o swobodzie działalności gospodarczej³⁰;
- ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne³¹;
- ustawy o ewidencji ludności³²;
- ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych³³.

²⁵ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.).

²⁶ A. Gołębiowska, *Kształtowanie się instytucji ochrony danych osobowych...*, dz. cyt., s. 176–180.

²⁷ Ustawa z dnia 29 stycznia 1995 r. o statystyce publicznej (Dz. U. z 2012 r. poz. 591 z późn. zm.).

²⁸ Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1137 z późn. zm.).

²⁹ Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2012 r. poz. 145 z późn. zm.).

³⁰ Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2013 r. poz. 672).

³¹ Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2013 r. poz. 235 z późn. zm.).

³² Ustawa z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz. U. Nr 217, poz. 1427 z późn. zm.).

³³ Ustawa z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 993 z późn. zm.).

Inną kwestią jest zwrócenie uwagi na proponowanie wprowadzenie zmian w ustawie o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach³⁴, które mają polegać przede wszystkim na:

- zmianie brzmienia przepisu art. 16 ust. 1 polegającej na wprowadzeniu powszechnego nieodpłatnego prawa dostępu do materiałów archiwalnych;
- zmianie przepisu art. 16 ust. 2 polegającej na odesłaniu do celów określonych w art. 2 ust. 1 ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach, w miejsce odesłania do ust. 1;
- uchyleniu przepisu art. 17 ust. 1 i 2.

Z tego też względu rozważania nad propozycją wprowadzenia zmian w ustawie – Prawo geodezyjne i kartograficzne³⁵ mają polegać zwłaszcza na wprowadzeniu normy odsyłającej do przepisów ustawy w zakresie nieuregulowanym ustawą – Prawo geodezyjne i kartograficzne i tym samym stosowaniu przepisów ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego.

8. Przepisy końcowe i przejściowe

Z analizy przepisów prawnych wynika, iż zgodnie z art. 1 ust. 10 lit. b) dyrektywy 2013/37/UE w odniesieniu do umów na wyłączność, których przedmiotem jest digitalizacja informacji sektora publicznego będących w posiadaniu muzeów państwowych i samorządowych, bibliotek publicznych i naukowych oraz archiwów państwowych, czas obowiązywania takiego prawa wyłącznego nie przekracza 10 lat. Z kolei w sytuacji, gdy okres ten przekracza 10 lat, umowy takie podlegają przeglądowi w 11. roku obowiązywania umowy, a następnie co 7 lat. Ponadto istotne jest, iż strona takiej umowy w ramach jej wykonania jest zobowiązana do nieodpłatnego przekazania podmiotowi zobowiązanemu kopii postaci elektronicznej digitalizowanego egzemplarza. Poza tym postać elektroniczna takich informacji sektora publicznego podlega ponownemu wykorzystywaniu po upływie czasu obowiązywania prawa wyłącznego. Z uwagi na to, że umowy zawarte na wyłączność są jawne, to podmiot zobowiązany ma obowiązek publikowania umów na swojej stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej.

Warto także zauważyć, iż postanowienia innych umów o wyłączność niż te, o których mowa powyżej, obowiązujące w dniu 17 lipca 2013 r., wygasają w terminie w nich przewidzianym, nie później jednak niż 31 grudnia 2043 r. Poza tym

³⁴ Ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. z 1983 r. Nr 38, poz. 173 z późn. zm.).

³⁵ Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 z późn. zm.).

przepisy powinny przewidywać trzymiesięczny okres na dostosowanie się muzeów państwowych i samorządowych, bibliotek publicznych i naukowych oraz archiwów państwowych do określonych w ustawie o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego zasad udostępniania w celu ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, które do wejścia w życie tej ustawy nie podlegały ponownemu wykorzystywaniu.

9. Upoważnienia do wydawania aktów wykonawczych

Jednocześnie należy dodać, iż minister właściwy do spraw informatyzacji jest upoważniony do określenia w drodze rozporządzenia wzoru wniosku o przekazanie informacji sektora publicznego w celu jej ponownego wykorzystywania. Wzór wniosku stanowiący załącznik do rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji w sprawie wzoru wniosku o ponowne wykorzystywanie informacji publicznej³⁶ zostanie dostosowany do zmienionego zakresu przedmiotowego ustawy. Wobec tego zasadnym jest usunięcie niepewności w zakresie rozróżnienia trybów dostępu do informacji publicznej i ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego. Z tego względu zostanie zmieniona treść wniosku w zakresie wymogu wskazania celu ponownego wykorzystywania. Obowiązujący wzór nakłada na wnioskodawcę obowiązek podania wyłącznie informacji, czy cel ponownego wykorzystywania ma charakter komercyjny, czy też niekomercyjny.

W związku z tym, jeśli przyjęte rozwiązanie spotkało się z krytyczną oceną, to wskazuje się, iż może ono powodować trudności w rozróżnianiu trybów dostępu i ponownego wykorzystywania. Zatem w nowym wzorze wniosku wskazano na obowiązek opisanie celu, dla którego wnioskodawca domaga się informacji do ponownego wykorzystywania. Wobec tego przyjęcie takiego rozwiązania będzie korzystne zarówno dla podmiotu zobowiązanego w zakresie wyboru trybu, jak i wnioskodawcy. Gdyby natomiast np. omyłkowo podmiot zainteresowany wybrał druk wniosku o ponowne wykorzystywanie, podając jako cel uzyskanie informacji o sprawach publicznych, to wówczas wniosek ten powinien być traktowany jako wniosek o udostępnienie informacji publicznej. Z uwagi na to konieczne jest wyeliminowanie ryzyka udostępniania informacji publicznej w trybie ponownego wykorzystywania w sytuacji, gdy właściwym jest tryb dostępu.

Można zatem powiedzieć, iż procedura ponownego wykorzystywania jest bardziej sformalizowana. Poza tym wymóg określenia celów ponownego wyko-

³⁶ Rozporządzenie z dnia 17 stycznia 2012 r. w sprawie wzoru wniosku o ponowne wykorzystywanie informacji publicznej (Dz. U., poz. 94).

rzystywania pozwoli na precyzyjne ustalenie warunków ponownego wykorzystywania przez podmiot zobowiązany. Zatem obecny wymóg określenia, czy cel ponownego wykorzystywania ma wyłącznie charakter komercyjny, czy też niekomercyjny, tego procesu oczywiście nie ułatwia. Dlatego też warunki powinny być dostosowane do celu ponownego wykorzystywania opisanego we wniosku.

10. Zgodność z prawem Unii Europejskiej

Nie ulega wątpliwości, iż przedmiot regulacji ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego jest zgodny z prawem Unii Europejskiej. Regulacja prawna nie zawiera przepisów technicznych w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych³⁷ i nie podlega notyfikacji Komisji Europejskiej. Należy podkreślić, iż regulacja ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego nie będzie wymagała notyfikacji Komisji Europejskiej w trybie ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej³⁸.

Bibliografia

Literatura:

- Gołębiowska A., *Europeanization of administrative law and public administration in Poland*, [w:] *Problemy i uwarunkowania samorządności terytorialnej*, (red.) I. Kłóska, Bielsko-Biała 2015, s. 11–30.
- Gołębiowska A., *Kształtowanie się instytucji ochrony danych osobowych w Unii Europejskiej*, „*Ekonomiczno-Informatyczny Kwartalnik Teoretyczny*” nr 24 (2010), s. 175–180.
- Gołębiowska A., *Ochrona renomowanego znaku towarowego w prawie polskim i unijnym*, „*Ekonomiczno-Informatyczny Kwartalnik Teoretyczny*” nr 22 (2009), s. 135–140.
- Gołębiowska A., *System wspólnotowego prawa konkurencji i zakaz ograniczeń ilościowych*, „*Opere et Studio pro Oeconomia*” nr 7 (2010), s. 83–94.

Akty prawne:

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany

³⁷ Rozporządzenie 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 z późn. zm.).

³⁸ Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404 z późn. zm.).

informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (Dz. U., poz. 526).

Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631 z późn. zm.).

Ustawa z dnia o ochronie baz danych (Dz. U. Nr 128, poz. 1402; Dz. U. z 2004 r. Nr 96, poz. 959; Dz. U. z 2007 r. Nr 99, poz. 662 i Nr 176, poz. 1238).

Ustawa z dnia 30 stycznia 2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (Dz. U., poz. 94).

Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2005 r. Nr 64, poz. 565; Dz. U. z 2014 r. poz. 1114; Dz. U. z 2016 r. poz. 352).

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 23 czerwca 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121).

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 20 stycznia 1995 r. o statystyce publicznej (Dz. U. z 2012 r. poz. 591 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawa o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1137 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2012 r. poz. 145 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2013 r. poz. 672).

Ustawa z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 993 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. z 1983 r. Nr 38, poz. 173 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 17 czerwca 1969 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 1960 r. Nr 30, poz. 168; Dz. U. z 2016 r. poz. 23).

Streszczenie

Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego nie narusza prawa do informacji publicznej, a tym bardziej wolności rozpowszechniania tej informacji. Istotnym celem ustawy z 2016 r. jest zapewnienie transparentności oraz jawności życia publicznego. W myśl przepisów ustawowych przez ponowne wykorzystywanie informacji należy rozumieć wykorzystywanie przez osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej informacji sektora publicznego, będących w posiadaniu podmiotów zobowiązanych w celach komercyjnych lub niekomercyjnych oraz innych niż pierwotny publiczny cel, dla którego zostały wytworzone.

Słowa kluczowe: informacja publiczna, ponowne wykorzystywanie, dostęp do informacji, administracja.

Summary

Legal aspects of the re-use of public sector information in the administration

Re-use public sector information does not affect the right to public information, and thus the freedom of dissemination of information. An important objective of the Act of 2016. Is to ensure transparency and openness of public life. According to the laws for re-use should be understood by the exploitation of natural persons, legal persons and organizational units without legal personality of public sector information held by entities that are required for commercial or non-commercial an non-original public purpose for which they were manufactured.

Key words: public information, re-use, access to information, the administration.

Rozdział III.

Nowy impuls rozwoju

– ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego w administracji.

Informacja sektora publicznego jako tkanka w administracji

Tytułowa teza zakłada, że immanentnym składnikiem infrastruktury administracji na każdym szczeblu i w każdym obszarze jest informacja. Celem niniejszego artykułu jest wykazanie słuszności tej tezy. Ten swoisty dowód będzie oparty na analizie dwóch składników: administracji oraz informacji ze względu na jej rolę.

Elżbieta Niedzielska niegdyś pisała: „Informacja jest specyficznym dobrem niematerialnym, które w miarę postępu gospodarczego oraz rozwoju środków i form komunikowania się społecznego nabiera coraz większego znaczenia, przeobrażając oblicze wielu tradycyjnie zorganizowanych gospodarek świata”¹. A Józef Wierzbołowski stwierdzał: „Ameryka ma widoczną przewagę, jeżeli chodzi o potęgę militarną i gospodarczą. A jednak bardziej subtelną przewagę komparatywną jest zdolność do gromadzenia, przetwarzania, wykorzystania i rozpowszechniania informacji”². To informacja jest tą siłą sprawczą, dzięki której Stany Zjednoczone mogą planować przedsięwzięcia sprzyjające upowszechnianiu

Prof. dr hab. Bogdan Stefanowicz – Wyższa Szkoła Informatyki Stosowanej i Zarządzania, pod auspicjami Polskiej Akademii Nauk.

¹ E. Niedzielska, *Próba systematyzacji procesów rozwoju systemów informacyjnych*, „Wiadomości Statystyczne” 1986, nr 4, s. 20–23.

² J. Wierzbołowski, *Informacja i technologie informacyjne jako element przekształceń strukturalnych i systemowych w gospodarce światowej*, Raporty Instytut Rozwoju i Studiów Strategicznych 1997, nr 46, s. 11–37.

swoich ideałów, kultury, modelu gospodarki, instytucji społecznych i politycznych. To informacja stanowi metaforyczną tkanę społeczeństwa informacyjnego w skali globalnej.

Obie opinie dobitnie wyrażają powszechnie akceptowaną tezę o potędze informacji w kształtowaniu i rozwoju społeczeństwa w każdym jego aspekcie. Dowodzi to zasadności tytułowej tezy konferencji w sprawie impulsu rozwoju, jaki zawiera w sobie i daje informacja, w tym informacja sektora publicznego. A szczególnie jej ranga zaznacza się w obszarze administracji.

Toteż konferencja zasługuje na odnotowanie jako forum poświęcone tej ważnej kwestii. Formuła konferencji akcentuje szereg ważnych zagadnień w sprawach informacji, stawia kilka kluczowych pytań, a wśród nich:

1. Co to jest informacja sektora publicznego? Skąd pochodzi, co opisuje? Czym się różni od informacji innych kategorii? Jakie są jej specyficzne własności?
2. Kto jest/może być użytkownikiem tej kategorii informacji? Jakie są jego potrzeby informacyjne?
3. Jakie są kryteria jakości informacji sektora publicznego wymagane przez jej użytkowników?
4. Jakie są uwarunkowania pozyskiwania „dobrej” informacji tej kategorii?
5. Jakie pojawiają się bariery i przeszkody pozyskiwania „dobrej” informacji, spełniającej kryteria jakości?
6. Jakie wyzwania techniczne i technologiczne pojawiają się w związku z informacją sektora publicznego?

Marek Hetmański³, filozof i badacz w zakresie informacji i wiedzy, zaznacza, że w celu uzyskania satysfakcjonującego obrazu w tych sprawach konieczne jest określenie szeregu elementów składowych tworzących infrastrukturę systemu, w którym są prowadzone analizy:

1. określenie materialnych nośników informacji;
2. specyfikacja narzędzi i środków utrwalania informacji na tych nośnikach;
3. opracowanie sposobów zorganizowania utrwalonych treści w postaci pisma, druku i środków multimedialnych;
4. zaprojektowanie systemów magazynowania nośników wraz z treścią;
5. wyznaczenie sposobów komunikowania odbiorcom treści w ramach określonych zwyczajów, instytucji i organizacji.

Informacja przejawia swój potencjał, rolę i znaczenie nie „w stanie spoczynku”, jako zasób o charakterze potencjalnym, kiedy pozostaje zgromadzona i unieruchomiona w zbiorach, w bazach danych i repozytoriach – choćby najbogatszych,

³ M. Hetmański, *Świat informacji*, Difin, Warszawa 2015.

ale dopiero wtedy, kiedy jest poddawana procesom przetwarzania, udostępnienia i wykorzystania – kiedy przechodzi w stan aktywny. Toteż do powyższej listy pytań i problemów trzeba dopisać i te, które odnoszą się do całego systemu informacyjnego z uwzględnieniem dostępnych technik i technologii informatycznych.

Analiza w tym zakresie jest ważna zarówno z teoretycznego, jak i społecznego oraz praktycznego punktu widzenia. Trzeba bowiem pamiętać, że:

- Informacja kosztuje: trzeba się liczyć z kosztami finansowymi, ale też z koniecznością poświęcenia jej dużo czasu i wysiłku intelektualnego. Potrzebni są specjaliści o różnym profilu wiedzy i kompetencji, w szczególności analitycy, którzy potrafią zorganizować i przeprowadzić procesy zbierania, oceny i interpretacji pozyskiwanych treści. Oni to wspólnie tworzą elitę społeczną w społeczeństwie informacyjnym.
- Owe koszty obciążają obie strony: zarówno organizatorów i realizatorów wspomnianych systemów i procesów ich zasilania w zasoby informacyjne, jak i odbiorców dostarczanych treści. Odbiorcy zostają często narażeni na informacje, które wymagają dużo czasu i wysiłku, żeby wyłowić te wiadomości, które są niezbędne lub przynajmniej przydatne do rozwiązania problemów. Niejednokrotnie ich trud idzie na marne, kiedy odebrane informacje nie spełniają kryteriów użyteczności wobec potrzeb użytkownika. Stefan Garczyński pisał: nadmiar informacji – zawał mózgu⁴.
- Nawet najbogatsze zasoby informacyjne przynoszą jedynie szkody, jeżeli informacja jest obciążona błędami i szumami pod względem jakości. Użytkownik nabiera przekonania, że ma informacje, na których może polegać i budować plany swoich działań, tymczasem plany te są chybione, ponieważ zostały zbudowane na bazie błędnych informacji.

Lista pytań i wyzwań jest długa i ciągle rodzą się nowe. Jednym z nich jest kwestia jakości informacji, a w szczególności jej spójności w obliczu wielorakich źródeł i procesów jej pozyskiwania, gromadzenia, przechowywania i stosowanych techniki i technologii.

Poważnym wyzwaniem jest edukacja: rozwijanie wiedzy o informacji i kształtowanie postawy informacyjnej, o jakiej mówią specjaliści, a w szczególności wspomniany już Marek Hetmański.

Konferencja otwiera dyskusję w tej kwestii. Zasluga tu wielka jej organizatorów. Wypada mieć nadzieję, że formuła tego rodzaju spotkań będzie kontynuowana. Rozpatrzenie potrzeb i problemów w tym zakresie to krok konieczny do ich rozwiązania.

⁴ S. Garczyński, *Z informacją na bakier*, Instytut Wydawniczy Związków Zawodowych, Warszawa 1984.

Rozdział IV.

Ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego na przykładzie udostępniania danych gromadzonych przez Narodowy Fundusz Zdrowia

1. Ponowne wykorzystywanie a udostępnianie lub przekazanie informacji sektora publicznego

Rozwój technologiczny zapoczątkowany w XX wieku doprowadził do powstania i upowszechnienia Internetu. Dzięki Internetowi informacja zyskała szczególnie na znaczeniu. Stało się to możliwe dzięki dostępowi do nieograniczonej liczby informacji niezależnie od miejsca, w którym się znajdujemy. Nigdy bowiem dotąd nie było możliwe tak szybkie i łatwe pozyskiwanie i przetwarzanie informacji, która w XXI wieku stała się dobrem równie cennym jak pieniądź. Nowoczesne rozwiązania technologiczne umożliwiają szybkie i łatwe gromadzenie, przetwarzanie oraz udostępnianie informacji. Ta zaś niejednokrotnie stanowi koło napędowe przedsiębiorstwa, wpływając np. na jego konkurencyjność lub innowacyjność. Wśród dostępnych informacji coraz większe znaczenie odgrywają te dotyczące spraw publicznych. Wpływa na to fundamentalne prawo przysługujące każdemu obywatelowi zagwarantowane w Konstytucji RP¹, jakim jest dostęp do informacji publicznej. Dzięki niemu

Dr Marek Woch – Centrum Społecznej Demokracji.

Dr Agnieszka Stępień – Społeczna Akademia Nauk.

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25

obywatele mają możliwość uczestniczenia w życiu publicznym poprzez kontrolowanie działalności organów administracji publicznej. Jest także atrybutem państwa demokratycznego, w którym obywatel stanowi istotny element właściwego funkcjonowania państwa².

Prawo obywateli do uzyskania informacji o działalności administracji publicznej nie ma jednak charakteru absolutnego. Zgodnie z art. 61 ust. 3 Konstytucji RP, prawo to może zostać ograniczone ze względu na określone w ustawach ochronę wolności, praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa³. W wielu sytuacjach ograniczenia będą także wynikać z przepisów szczególnych takich jak prawa do prywatności, tajemnicy przedsiębiorstwa lub dostępu do informacji niejawnych⁴.

maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm., dalej: Konstytucja RP.

² Należy również zauważyć, że w doktrynie występują także definicje: demokratyczne państwo prawa oraz demokratyczne państwo prawne – drugi termin jest legalnym ujęciem określonym w art. 2 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. I tak np. Bronisław Jastrzębski uważa, że „Państwo prawa jest pojęciem pragmatycznym opartym na związku z rzeczywistością społeczną, bo integruje ustrojowe zasady państwa na gruncie prawa, jeśli jest oczywiście tworzone na podłożu społeczno-ekonomicznym i obywatelskim i jego norm konstytucyjnych, zalegalizowanych przez ustawodawcę i władzę zwierzchnią, jaką jest Naród, w formie referendum”. B. Jastrzębski, *Polska – czy jest państwem prawa*, Płock 2009, s. 24–25. Z kolei Mirosław Wyrzykowski podniósł, że „Zespół roboczy Komisji Ustawodawczej, powołany przez Komisję Ustawodawczą w dniu 28 grudnia 1989 r., przedstawił Komisji dwa warianty artykułu 1. Wariant pierwszy brzmiał: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym”. Wariant drugi był następujący: „Rzeczpospolita Polska jest państwem praworządnym”. M. Wyrzykowski, *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, (red.) W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 65. Por. T. Biernat, *Władze publiczne w demokratycznym państwie prawa. Prawo – Instytucje – Zasoby*, Kraków 2014, s. 86, gdzie autor twierdzi, że w literaturze przedmiotu używa się zamiennie terminów „państwo prawa” i „państwo prawne”.

³ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2007, s. 58–59, gdzie autor wskazuje, że „rola obywatela nie kończy się z chwilą oddania głosu w wyborach i wyłonienia organu z tych wyborów pochodzącego (jak Sejm, Senat, samorząd terytorialny)”. Ponadto pisze, że „prawo do informacji może być realizowane w różnych formach. Konstytucja wymienia tylko najważniejsze z nich, co nie wyczerpuje pełnego ich katalogu”.

⁴ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198); Por. Dokumenty i orzecznictwo: Skarga Rzecznika Praw Obywatelskich na Prezesa NBP – PDF – sygnatura sprawy II SAB/Wa 896/15. Prawomocne wyroki dotyczące archiwów zakładowych: WSA Kraków: II SAB/Kr 224/14, II SAB/Kr 127/14, SAB/Kr 231/14 (Szpital skarży NFZ), II SAB/Kr 315/14. WSA Poznań: IV SA/Po 320/14. Zobacz także wyrok NSA I OSK 1543/14: „Przepisy odrębne muszą być ukształtowane w sposób ścisły i wyłączają stosowanie u.d.i.p. tylko, gdy zapewniają realny dostęp do informacji publicznej”. Także: E. Ivanova, *RPO skarży bezczynność szefa banku centralnego*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 24 września 2015 r.

Rozwój Internetu doprowadził do gromadzenia, przetwarzania, udostępniania informacji na niespotykaną dotąd skalę, także przez organy administracji publicznej⁵. Prawo zagwarantowane w art. 61 Konstytucji RP daje obywatelom szeroki dostęp do informacji poprzez możliwość dostępu do określonych dokumentów. Pozyskane dane są następnie w różny sposób oraz w różnym zakresie wykorzystywane przez podmioty prywatne⁶.

Informacją sektora publicznego, w myśl ustawy, jest każda treść lub jej część, niezależnie od sposobu utrwalenia, w szczególności w postaci papierowej, elektronicznej, dźwiękowej, wizualnej lub audiowizualnej, będąca w posiadaniu podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji sektora publicznego (art. 2 ust. 1)⁷. Nieostra definicja informacji publicznej w praktyce powoduje wiele trudności w określeniu, które informacje należy zaliczyć do publicznych, a które nie. Na tym tle powstało wiele wykładni interpretacyjnych.

Należy jednak przyjąć, że definicja informacji publicznej oddaje założenia ustawodawcy dotyczące całości wskazanego aktu prawnego, tzn. jak najszerszego dostępu do informacji dla obywateli. Dla przykładu można tu wskazać wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 lipca 2003 r.⁸ Organ orzekający stwierdził, że ogólną zasadą wynikającą z art. 61 Konstytucji RP jest dostęp do informacji, a wszelkie wyjątki od tej zasady powinny być formułowane w sposób wyraźny, natomiast wątpliwości winny przemawiać na rzecz dostępu.

Niezależnie od tego, jak będziemy definiować zagadnienia dotyczące informacji publicznej i dostępu do niej, należy przyjąć za właściwą tezę, że bez wątpienia działalność administracji publicznej w określonych obszarach stanowi cenne źródło wiedzy, które może być wykorzystywane przez inne podmioty⁹. Podmioty prawne lub fizyczne mogą użyć udostępnionych informacji do rozwoju danego państwa oraz na rzecz dobra wspólnego obywateli i niekoniecznie musimy od

⁵ Por. *Instytucje kontroli i nadzoru w działaniach organów władzy publicznej w Polsce*, (red.) A. Gołębiowska, M. Woch, P. Zientarski, Warszawa 2016, passim; *Ramy prawne funkcjonowania administracji publicznej w Polsce*, (red.) R. Grzeszczak, M.R. Tużnik, M. Woch, Warszawa 2015, passim.

⁶ Należy również zwrócić uwagę na zagadnienia ochrony danych osobowych. Szerzej: A. Stępień-Trela, *Ochrona danych osobowych w prawie Unii Europejskiej*, [w:] *Zagadnień nadzoru i kontroli organów władzy publicznej w Polsce*, T. V, (red.) M. Konarski, M. Woch, Warszawa 2015, s. 203 i n.; A. Stępień, *Prawo do prywatności w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] *Prawo naturalne – Prawo pozytywne. Konflikt w interpretacji praw człowieka*, (red.) J. Brezczko, K. Karaskiewicz, T. Kozłowski, D. Stasi, M. Woch, Warszawa 2016, s. 133.

⁷ Ustawa z dnia 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (Dz. U. z 2016 r. poz. 352, dalej: ustawa o ponownym wykorzystaniu informacji).

⁸ Sygn. akt II SA 837/03.

⁹ Por. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 marca 2006 r. (sygn. akt K 17/05); Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 kwietnia 2012 r. (sygn. akt K 33/11); Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 listopada 2013 r. (sygn. akt P 25/12).

razu zakładać, że uzyskane informacje mają służyć przeciwko organom władzy publicznej oraz poszczególnym instytucjom, jak również obywatelom lub osobom przebywającym na terytorium danego kraju¹⁰.

Zgodnie z ustawą o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego, zasadą powinno stać 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 dokumenty te zostały wytworzone (art. 2 ust. 2).

Dotychczas możliwość ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego uregulowana była w ustawie o dostępie do informacji publicznej¹¹. Poszerzenie kręgu podmiotów, do których ustawa ma zastosowanie, a także implementowanie dyrektywy 2013/37/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. zmieniającej dyrektywę 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego, doprowadziły do uregulowania tej problematyki w odrębnym akcie prawnym¹².

Problematyka wykorzystywania informacji publicznych nie jest jednak nowa i dotychczas uregulowana była w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Natomiast w ustawie o ponownym wykorzystywaniu informacji określono zasady i tryb udostępniania i przekazywania informacji sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania, podmioty, które udostępniają lub przekazują te informacje, warunki ponownego wykorzystywania oraz zasady ustalania opłat za ponowne wykorzystanie (art. 1).

Wraz z wejściem w życie ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji poszerzony został krąg podmiotów, do których ma zastosowanie, o biblioteki, archiwa i muzea. Wyodrębnienie powyższej problematyki w oddzielnym akcie prawnym podyktowane było zmianą dyrektywy 2003/98/WE oraz wejściem w życie dyrektywy 2013/37/UE. Ponadto nowa ustawa przyczynić się może do zwiększenia częstotliwości wykorzystywania dokumentów przygotowywanych przez podmioty administracji publicznej, co może nieść ze sobą korzystny wymiar ekonomiczny. Z uwagi na znaczące rozbudowanie w dyrektywie omawianej pro-

¹⁰ Szerzej na temat organów władzy publicznej: *Z zagadnień nadzoru i kontroli organów władzy publicznej w Polsce*, T. V, dz. cyt., s. 11 i n.

¹¹ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.).

¹² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/37/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. zmieniająca dyrektywę 2003/98/WE w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, www.eur-lex.pl.

blematyki zdecydowano się na wyodrębnienie zagadnienia z ustawy o dostępie do informacji publicznej i uregulowanie go w odrębnym akcie prawnym¹³.

Jak czytamy w projekcie założeń do ustawy: „prawodawca UE podkreślał znaczenie ponownego wykorzystywania informacji dla konkurencyjności przedsiębiorstw, których produkty i usługi opierają się na informacji sektora publicznego, ale także dla transparentności funkcjonowania administracji publicznej”¹⁴.

Adresatami ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego są osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, które wykorzystują informacje sektora publicznego w celach komercyjnych lub niekomercyjnych innych niż pierwotny publiczny cel, dla których informacja została wytworzona (art. 2 ust. 3). Ustawodawca, poprzez sformułowanie definicji w ten sposób, dążył do zapewnienia standardów przyjętych w dyrektywie. Skupiono się przede wszystkim na umożliwieniu wykorzystywania dokumentów przygotowanych przez organy administracji publicznej w celu innym niż cel pierwotny. Oznacza to, że informacje zgromadzone przez organy administracji będą stanowiły element nowego materiału, wykorzystywanego zarówno w celu komercyjnym, jak i niekomercyjnym. Istotny jest tu fakt, iż zmianie ulega pierwotny cel, dla którego dana informacja powstała. Nowa ustawa stanowi także doprecyzowanie ogólnych założeń przewidzianych w ustawie o dostępie do informacji publicznej.

Krótki czas obowiązywania aktu prawnego nie pozwala na wyciągnięcie kompleksowych wniosków, jednak pogłębiona analiza dokumentu pozwala poddać w wątpliwość to założenie. Dokument cechuje się dużą ogólnością podstawowych pojęć, co może wpłynąć na jakość i sposób jego realizacji. Co do zasady, każdy podmiot może wystąpić o udzielenie informacji publicznej i otrzymać je w celu ponownego wykorzystania bezwarunkowo, chociaż art. 14 ust. 1 przewiduje odstępstwa od tej ogólnej zasady.

Ogólna zasada dotycząca ponownego wykorzystania informacji publicznej może zostać ograniczona ze względu na ochronę informacji niejawnych i innych tajemnic ustawowo chronionych, prywatność osób fizycznych oraz tajemnicę przedsiębiorstwa.

W ustawie została także szczegółowo uregulowana kwestia dotycząca czasu i sposobu składania wniosku o ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego, która stanowi drugą, obok bezwnioskowej, ścieżkę dostępu do informacji publicznej. Istnieje różnica pomiędzy dostępem do informacji publicznej

¹³ Opinia do ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego z dnia 8 lutego 2016 r., www.senat.gov.pl, dostęp: 31.08.2016 r.

¹⁴ Projekt założeń projektu ustawy o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego z dnia 14 maja 2014 r., www.konsultacje.gov.pl, dostęp: 2.09.2016 r.

a ponownym wykorzystaniem tej informacji. O ile prawo dostępu jest realizacją uprawnienia przyznanego w art. 61 Konstytucji RP, o tyle prawo do ponownego wykorzystania informacji ma wymiar społeczny i gospodarczy¹⁵.

W ocenie zwolenników ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji przyjęte rozwiązanie ma przyczynić się do zwiększenia konkurencyjności polskich przedsiębiorstw korzystających z zasobów administracji publicznej. Wydaje się, że założenia są słuszne, jednak prezentowany optymizm jest obecnie zbyt daleko idący, ponieważ, jak wskazuje Piotr Pieńkosz, „administracja w znaczącej części nie zauważyła wejścia w życie nowych zasad. Dotyczy to zarówno samorządów, jak i jednostek rządowych. W ten sposób naruszane jest obowiązujące prawo”¹⁶.

Natomiast niewątpliwie ustawa o ponownym wykorzystywaniu informacji porządkuje przedmiotową materię, niemniej w ustawie pojawia się wiele postanowień ogólnych i niedoprecyzowanych, co może wpłynąć na jakość świadczonych usług.

Dlatego też we wrześniu 2016 r. Ministerstwo Cyfryzacji opublikowało podręcznik pt. *Ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego*, w którym zawarto rozdziały zatytułowane:

1. Geneza, podstawy prawne i cele ponownego wykorzystywania.
2. Zakres przedmiotowy stosowania przepisów o ponownym wykorzystywaniu.
3. Zakres podmiotowy stosowania przepisów o ponownym wykorzystywaniu.
4. Ograniczenia prawa do ponownego wykorzystywania ISP.
5. Zasady udostępniania i przekazywania ISP w celu ponownego wykorzystywania.
6. Warunki ponownego wykorzystywania ISP.
7. Opłaty za ponowne wykorzystywanie.
8. Prawa własności intelektualnej w kontekście ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego.
9. Postępowanie w sprawie ponownego wykorzystywania ISP przekazywanych na wniosek.
10. Ponowne wykorzystywanie w bibliotekach.
11. Ponowne wykorzystywanie w archiwach.
12. Ponowne wykorzystywanie w muzeach.¹⁷

¹⁵ Projekt założeń projektu ustawy o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego z dnia 14 maja 2014 r., www.konsultacje.gov.pl, dostęp: 2.09.2016 r.

¹⁶ P. Pieńkosz, *Urzednicy zignorowali nowe przepisy o ponownym wykorzystaniu danych publicznych*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 17 sierpnia 2016 r.

¹⁷ Podręcznik został opracowany we współpracy z Instytutem Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk. Ewelina Badura: rozdział 12; Mateusz Błachucki: rozdział 9; Xawery Konarski: rozdział 8; Mariusz Maciejewski: rozdział 5; Henryk Niestrój: rozdział 11; Agnieszka Piskorz-Ryń: rozdziały 1–3

W przywołanej publikacji wskazano m.in. definicję ponownego wykorzystywania, która stanowi, iż „przez ponowne wykorzystywanie należy rozumieć wykorzystywanie przez osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, zwane dalej użytkownikami, informacji sektora publicznego, w celach komercyjnych lub niekomercyjnych innych niż pierwotny publiczny cel, dla którego informacja została wytworzona (art. 2 ust. 2). Ponownym wykorzystywaniem w rozumieniu ustawy nie jest udostępnianie lub przekazanie informacji sektora publicznego przez podmiot wykonujący zadania publiczne innemu podmiotowi wykonującemu zadania publiczne wyłącznie w celu realizacji takich zadań (art. 2 ust. 3). W definicji ponownego wykorzystywania należy wskazać następujące elementy:

- 1) wykorzystywanie;
- 2) informacje sektora publicznego jako przedmiot wykorzystywania;
- 3) podmiot uprawniony (użytkownik);
- 4) cel ponownego wykorzystywania.”¹⁸

2. Udostępnianie informacji gromadzonych przez Narodowy Fundusz Zdrowia

Przykładem a zarazem antyprzykładem udostępniania informacji publicznych gromadzonych przez Narodowy Fundusz Zdrowia¹⁹ na podstawie ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji jest obecnie brak wprowadzonego formalnie rozwiązania odnoszącego się wprost do tej ustawy²⁰. Należy jednak wskazać, iż w poszczególnych latach wdrożono rozwiązania, które można byłoby uznać za realizowane na podstawie tej ustawy. To nie znaczy, że dostrzeżono cele, jakie zostały określone w ustawie o ponownym wykorzystywaniu informacji. Również grono odbiorców, do których były kierowane rozwiązania, różniło się od intencji ustawodawcy wyrażonej w ustawie o ponownym wykorzystywaniu informacji.

(z wyjątkiem pkt 3.4), Marlena Sakowska-Baryła: rozdział 3 pkt 3.4, rozdziały 4, 6 i 7; Grzegorz Sibiga: rozdział 9; Katarzyna Ślaska: rozdział 10.

¹⁸ A. Piskorz-Ryń, *Zakres przedmiotowy stosowania przepisów o ponownym wykorzystywaniu*, [w:] *Ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego*, Ministerstwo Cyfryzacji, Warszawa 2016, s. 29.

¹⁹ Narodowy Fundusz Zdrowia funkcjonuje na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 581, dalej: u.ś.o.z.); Por. M. Woch, *Ochrona zdrowia w Polsce z punktu widzenia filozoficzno-prawnego*, Warszawa 2015, s. 145 i n.

²⁰ Stan na dzień 15 października 2016 r.

Niemniej już dziesięć lat temu ówczesny prezes Narodowego Funduszu Zdrowia Jerzy Miller podpisał zarządzenie w sprawie dostępu do celów naukowo-badawczych do danych stanowiących informację o świadczeniach udzielonych świadczeniobiorcom²¹. W zarządzeniu wskazano, że „NFZ udostępnia dane stanowiące informację o świadczeniach udzielonych świadczeniobiorcom zgromadzone w systemie informatycznym Centrali NFZ, stanowiące zasób informacyjny objęty Rejestrem Usług Medycznych zwanym dalej „RUM” do celów naukowo-badawczych, jeśli nie narusza to interesu świadczeniobiorców oraz przepisów prawa”. Wskazano również, że „nie udostępnia się danych osobowych i danych wrażliwych w rozumieniu ustawy o ochronie danych osobowych i danych o indywidualnych przypadkach medycznych, w tym danych stanowiących tajemnicę lekarską”.

Jednocześnie wskazano w zarządzeniu, że „podmiot składający wniosek zobowiązany będzie udostępnić Narodowemu Funduszowi Zdrowia wyniki badań naukowych w zakresie wniosków wynikających z udostępnionych danych na podstawie odrębnej umowy określającej zakres przetwarzania wniosków”.

Zarządzeniem Prezesa NFZ 41/2007/GPF z dnia 29 czerwca 2007 r. uchylono jednak zarządzenie w sprawie dostępu do celów naukowo-badawczych do danych stanowiących informację o świadczeniach udzielonych świadczeniobiorcom²².

Można stwierdzić, że była to jedna z pierwszych prób otwarcia zasobów danych, które wówczas były w posiadaniu Narodowego Funduszu Zdrowia. Kolejne obejmowały:

1. Projekt „Szkolenia kadry zarządzającej szpitali, posiadających umowę o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej zawartą z OW NFZ albo udzielających świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych na podstawie innych tytułów oraz dysponentów środków publicznych w sektorze ochrony zdrowia tj. kadry zarządzającej NFZ”. Był realizowany od lipca 2008 r. do grudnia 2010 r. Obejmował swoim zasięgiem całą Polskę. Realizowany był w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Głównym celem projektu było przygotowanie kadry stosującej system Jednorodnych Grup Pacjentów w zakresie użytkowania i wykorzystania systemu do poprawy efektywności zarządzania w ochronie zdrowia;
2. Projekt „Akademia NFZ”. Był realizowany od listopada 2011 r. do listopada 2015 r. Współfinansowany był przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

²¹ Zarządzenie Prezesa NFZ Nr 76/2006 z dnia 6 września 2006 r. w sprawie dostępu do celów naukowo-badawczych do danych stanowiących informację o świadczeniach udzielonych świadczeniobiorcom.

²² Zarządzenie podpisał następca Jerzego Millera, czyli Andrzej Sośnierz.

- Głównym celem projektu była poprawa jakości zarządzania w systemie ochrony zdrowia poprzez poprawę polityki informacyjnej prowadzonej przez NFZ w stosunku do świadczeniodawców oraz w stosunku do świadczeniobiorców poprzez podjęcie działań edukacyjnych i informacyjnych;
3. Projekt „Wzrost jakości zarządzania w systemie ochrony zdrowia poprzez wsparcie Krajowego Punktu Kontaktowego do spraw Transgranicznej Opieki Zdrowotnej”. Był realizowany od sierpnia 2014 r. do listopada 2015 r. Głównym celem projektu była poprawa jakości zarządzania w systemie ochrony zdrowia w zakresie praw i obowiązków wynikających z transgranicznej opieki zdrowotnej poprzez poprawę polityki informacyjnej prowadzonej przez płatnika publicznego (KPK) w stosunku do świadczeniodawców oraz świadczeniobiorców poprzez podjęcie działań edukacyjnych i informacyjnych;
 4. Program „Ograniczanie społecznych nierówności w zdrowiu”. Był realizowany od stycznia 2014 r. do kwietnia 2016 r. Projekt obejmował swoim zasięgiem całą Polskę i był współfinansowany ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego. Miał on na celu poprawę stanu zdrowia społeczeństwa i ograniczenie nierówności w zdrowiu poprzez analizę zarządzania w systemie ochrony zdrowia oraz wypracowanie narzędzi, które ten system usprawnią;
 5. Projekt „Przygotowanie, przetestowanie i wdrożenie do systemu opieki zdrowotnej organizacji opieki koordynowanej (OOK) – Etap I Opracowanie modeli zintegrowanej/koordynowanej opieki zdrowotnej dla Polski”. A podstawie umowy zawartej z Ministerstwem Zdrowia w dniu 23 października 2015 roku Narodowy Fundusz Zdrowia przystąpił do realizacji projektu pozakonkursowego OOK. Projekt jest współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój. Celem projektu jest poprawa jakości i efektywności opieki zdrowotnej w Polsce poprzez wprowadzenie standardów organizacyjnych i medycznych, a także modelu finansowania świadczeń, które doprowadzą do koordynacji poszczególnych etapów diagnostyki, terapii i rehabilitacji. Głównym efektem projektu mają być rozwiązania organizacyjne ułatwiające pacjentom dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej o wysokiej jakości i skuteczności²³.

Ponadto został zrealizowany i jest ciągle rozwijany Zintegrowany Informator Pacjenta (ZIP). Jest to system umożliwiający użytkownikowi elektroniczny dostęp do informacji o:

²³ Informacje uzyskane podczas prezentacji „System prezentacji i udostępniania informacji sektora publicznego z zasobów Narodowego Funduszu Zdrowia”, która odbyła się 4 lutego 2016 r. w Centrali Narodowego Funduszu Zdrowia przy ul. Grójeckiej 186 w Warszawie.

1. statusie jego prawa do świadczeń finansowanych ze środków publicznych wraz z automatycznym informowaniem go o zmianie;
2. złożonych deklaracjach w POZ²⁴;
3. przebiegu leczenia w lecznictwie stacjonarnym i ambulatoryjnym;
4. kosztach wykonanych zabiegów;
5. kosztach refundacji leków i realizacji recept;
6. realizacji wniosków ortopedycznych;
7. wpisaniu użytkownika na listę oczekujących i terminie wykonania świadczenia;
8. dacie zgłoszenia do ubezpieczenia zdrowotnego oraz NIP-ie i REGON-ie zgłaszającego/odprowadzającego składkę;
9. możliwości zgłaszania przez użytkownika nieprawidłowości w zrealizowanych na jego rzecz świadczeniach;
10. adresach placówek medycznych mających podpisane umowy z NFZ (dostępne na stronie internetowej ZIP w zakładce „Gdzie się leczyć?”)²⁵.

Został także wdrożony projekt elektronicznej weryfikacji uprawnień świadczeniobiorcy (tzw. eWUŚ)²⁶, dzięki któremu świadczeniodawcy i personel medyczny mają możliwość weryfikacji uprawnień pacjenta, oraz udostępniono usługi sieciowe w celu integracji pomiędzy systemami świadczeniodawców a NFZ²⁷.

W Narodowym Funduszu Zdrowia została uruchomiona w marcu 2005 r. również Centralna Baza Endoprotezoplastyk (CBE). „Celem działania systemu jest umożliwienie gromadzenia i przetwarzania danych o zrealizowanych wszczepach endoprotez stawowych. Wszczepy te są realizowane w ramach zawartych ze świadczeniodawcami umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej w rodzaju leczenie szpitalne. System CBE nie zawiera informacji rozliczeniowej, a tylko zdefiniowany zakres danych umożliwiający identyfikację z pozycjami rozliczeniowymi poprzez dedykowaną funkcjonalność oraz interfejs użytkownika do ewidencji tych programów.”²⁸

²⁴ POZ – podstawowa opieka zdrowotna. Por. Obwieszczenie Ministra Zdrowia z dnia 17 grudnia 2015 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu podstawowej opieki zdrowotnej (Dz. U. z 2016 r. poz. 86).

²⁵ ZIP – statystyki: stan na 17.06.2016 r – 1 211 451 wydanychostępów, w tym 1726 założeń z użyciem podpisu kwalifikowanego.

²⁶ Art. 50 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 210, poz., 2135 z późn. zm.).

²⁷ M. Grabowski, *Projekty informatyczne realizowane przez Narodowy Fundusz Zdrowia – wystąpienie podczas 20. Konferencji „Miasta w Internecie”, która odbyła się w Gdańsku w dniach 29 czerwca – 1 lipca 2016 r. pod hasłem „Polska cyfrowych innowacji”.*

²⁸ https://aplikacje.nfz.gov.pl/cbe/Help/index.html?centralna_baza_endoprotez.htm, dostęp: 16.10.2016 r.

System pobiera dane z innych modułów systemu Centrali NFZ, tj.:

- Centralnego Wykazu Świadczeniodawców w zakresie danych słownikowych świadczeniodawcy;
- Centralnych Zasobów Słownikowych – słownika produktów kontraktowych, słownika produktów jednostkowych, słownika kodów terytorialnych, słownika rozpoznań ICD10;
- Centralnego Wykazu Ubezpieczonych – sprawdzanie statusu ubezpieczenia/uprawnienia osoby, pobieranie informacji podstawowych o osobie: data urodzenia, data zgonu, płeć, kod terytorialny miejsca zamieszkania²⁹.

Dane ewidencjonowane w CBE są podstawą do weryfikacji informacji rozliczeniowych otrzymywanych przez OW NFZ od świadczeniodawców i zbieranych przez OW NFZ poprzez oprogramowanie udostępnione dla tych celów przez NFZ³⁰.

Ponadto 21 stycznia 2016 r. zamieszczono na stronie internetowej Centrum Projektów Polska Cyfrowa³¹ zaproszenie do Centrali Narodowego Funduszu Zdrowia przy ulicy Grójeckiej 186 w Warszawie na 4 lutego 2016 r. na godz. 10.00, gdzie odbyła się publiczna prezentacja założeń projektu: „System prezentacji i udostępniania informacji sektora publicznego z zasobów Narodowego Funduszu Zdrowia” przygotowywanego w odpowiedzi na konkurs na dofinansowanie projektów w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa, Poddziałanie: 2.3.1 Cyfrowe udostępnienie informacji sektora publicznego ze źródeł administracyjnych i zasobów nauki.

Podczas prezentacji ze strony organizatorów głos zabrali:

1. Tadeusz Jędrzejczyk, Prezes NFZ;
2. Andrzej Jacyna, Zastępca Prezesa NFZ ds. Medycznych;
3. Andrzej Śliwczyński, Zastępca Dyrektora Departamentu Analiz i Strategii NFZ;
4. Adam Kozierkiewicz, JASPERS³².

²⁹ Dnia 20 października 2016 r. podczas posiedzenia Parlamentarnego Zespół ds. Organizacji Ochrony Zdrowia w Sejmie RP została zaprezentowana strategia wykorzystania obecnie CBE oraz projekt dalszego rozwoju.

³⁰ Por. *Endoprotezoplastyka stawu kolanowego Grupy JGP: H05 – H08* – opracowanie na potrzeby wydania taryfy Nr: WT.521.1.2016, Agencja Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji, Wydział Taryfikacji, Warszawa 29.04.2016 r., s. 18 i n.

³¹ <https://cppc.gov.pl/prezentacja-publiczna-zalozen-projektu-system-prezentacji-i-udostepniania-informacji-sektora-publicznego-z-zasobow-narodowego-funduszu-zdrowia-w-ramach-poddzialania-2-3-1-popc/>, dostęp: 15.10.2016 r.

³² JASPERS to porozumienie o udzielaniu wsparcia zawarte pomiędzy trzema partnerami (Komisją Europejską, EBI i EBOR). Zapewnia ono zainteresowanym państwom członkowskim wsparcie konieczne do przygotowania szeroko zakrojonych projektów wysokiej jakości, które będą współfinansowane z funduszy strukturalnych UE i funduszy inwestycyjnych (Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności). Wsparcie w ramach inicjatywy JASPERS może obejmować: doradztwo na etapie przygotowywania projektu – od sprawdzenia, czy wniosek

W prezentacji wskazano, że planowany okres realizacji projektu to 1 sierpnia 2016 r. – 31 lipca 2019 r., a planowany koszt wyniesie 17 088 440 zł.

Należy wskazać, że Narodowy Fundusz Zdrowia od 2004 r. gromadzi i wykorzystuje informacje w związku z finansowaniem świadczeń opieki zdrowotnej dla ponad 38 mln ubezpieczonych i uprawnionych, które dotyczą:

1. Placówek leczniczych i ich wyposażenia, zatrudnienia oraz innych elementów potencjalnie wpływających na jakość świadczonej pomocy medycznej;
2. Aptek ogólnodostępnych;
3. Kontraktów na świadczenie usług zdrowotnych – wielkości tych kontraktów oraz rodzaju świadczeń (produktów kontraktowanych) dostępnych w poszczególnych placówkach;
4. List oczekujących;
5. Świadczeń wykonanych i zrefundowanych przez NFZ u poszczególnych świadczeniodawców, dla poszczególnych ubezpieczonych. Ten zakres danych obejmuje informacje dotyczące m.in. rodzaju świadczeń, a także parametry charakteryzujące samego pacjenta, takie jak rozpoznanie, wiek, płeć i miejsce zamieszkania;
6. Leków i materiałów medycznych refundowanych – obejmujących m.in. dane osobowe odbiorcy, rodzaj produktu (lek, materiał medyczny), cenę i kwotę refundacji.

Szacuje się, że Narodowy Fundusz Zdrowia corocznie gromadzi informacje nt.: 400 mln świadczeń zdrowotnych; 800 mln – 1 mld leków refundowanych; 38 mln ubezpieczonych i uprawnionych; 30–40 tys. świadczeniodawców/kontraktobiorców; ok. 100 tys. umów na świadczenie usług.

Według założeń, grupami docelowymi odbiorców projektu mieli być:

1. Naukowcy i badacze – pracownicy naukowcy to ok. 20 tys. osób, studenci studiów doktoranckich to ok. 1400 osób. Grupą docelową projektu mającą bezpośredni związek z instytucjami naukowymi byłoby ok. 100 tys. osób;

kwalfikuje się do uzyskania wsparcia, po złożeniu wniosku o unijną dotację; niezależną kontrolę jakości projektów; ocenę po złożeniu wniosku w przypadku wszystkich głównych projektów, jeśli wniosek został złożony bezpośrednio do Komisji Europejskiej; klasyfikację horyzontalną i wsparcie strategiczne; budowanie potencjału, w tym centrum kompetencyjne; wsparcie realizacji projektu; projekty w ramach instrumentu „Łącząc Europę”, w szczególności w sektorze drogowym i kolejowym; Europejskie Centrum Doradztwa Inwestycyjnego (ECDI) – selekcja i rozpatrywanie wniosków.

Inicjatywa JASPERS jest podzielona na 7 obszarów: drogi; transport kolejowy, lotniczy i morski; gospodarka wodna i ściekowa; energia i odpady stałe; inteligentny rozwój; tworzenie sieci kontaktów i centrów kompetencyjnych; niezależna kontrola jakości.

Por. http://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/pl/funding/special-support-instruments/jaspers/, dostęp: 15.10.2016 r.

2. Przedsiębiorcy, w tym placówki medyczne – placówki ochrony zdrowia posiadające lub ubiegające się o kontrakty z NFZ to obecnie ok. 1400 szpitali, ok. 25 tys. innych podmiotów leczniczych, ok. 25 tys. praktyk indywidualnych i grupowych oraz ok. 13 tys. aptek i 400 hurtowni farmaceutycznych. Ponadto należy wspomnieć o przedsiębiorcach rozwijających innowacyjne technologie medyczne oraz opracowujących nowe leki;
3. Władze publiczne szczebla rządowego i samorządowego – w Polsce istnieje ok. 20 urzędów centralnych, w których obszarze zainteresowania są zagadnienia związane z ochroną zdrowia i których decyzje opierają się w dużym zakresie na danych uzyskiwanych z Narodowego Funduszu Zdrowia;
4. Organizacje pozarządowe zajmujące się ochroną zdrowia oraz osoby prywatne interesujące się zagadnieniami z nią związanymi – w Polsce działa około 60 tys. fundacji i stowarzyszeń, z czego 19% zajmuje się problematyką ochrony zdrowia, a dla 7% jest to najważniejsza dziedzina działania³³.

Dzięki realizacji projektu miały być zrealizowane cele:

1. Badawcze – naukowcy oraz pracownicy instytucji badawczych mieli mieć możliwość przeprowadzania analiz w zakresie m.in. epidemiologii, ekonomii zdrowia, zdrowia publicznego. W efekcie powstać miały publikacje, które przyczynią się do rozwoju innowacyjnych technologii medycznych. Przykłady takich publikacji już istnieją³⁴, lecz skala badań może być znacznie większa;
2. Monitorowania jakości i efektywności w ochronie zdrowia – udostępnienie danych NFZ pozwoli prowadzić badania i obserwacje dotyczące jakości i efektywności w ochronie zdrowia, które obecnie nie są prowadzone;
3. Rozwoju społeczeństwa obywatelskiego – dostęp do informacji publicznych jest podstawą istnienia społeczeństwa obywatelskiego, które uzyskuje w ten sposób wiedzę na temat zjawisk występujących w sektorze publicznym i może na te zjawiska odpowiednio reagować;
4. Rozwoju przedsiębiorczości – przedsiębiorstwa uzyskają źródło danych do tworzenia nowych produktów (np. serwisy internetowe), co miałyby się przełożyć na powstanie nowych produktów i wpłynięcie na wzrost wartości sprzedanej w gospodarce;
5. Ograniczania ryzyka przedsiębiorców – dobra wiedza na temat zjawisk w ochronie zdrowia pozwoliłaby na podejmowanie bardziej świadomych i bezpiecznych decyzji biznesowych (np. decyzji o inwestycjach w placówki

³³ Prezentacja „System prezentacji i udostępniania informacji sektora publicznego z zasobów Narodowego Funduszu Zdrowia”, dz. cyt.

³⁴ Por. Nowotwory. Journal of oncology – www.nowotwory.edu.pl.

ochrony zdrowia), a przez to ograniczałaby ryzyko związane z prowadzeniem działalności gospodarczej;

6. Poprawy zarządzania w sektorze publicznym – wiedza i dostęp do przetworzonych danych na temat działania ochrony zdrowia pozwoli poprawić zarządzanie placówkami publicznymi, których organami założycielskimi są samorządy terytorialne i ministerstwa. Także projektowanie programów zdrowotnych (samorządy) i programów polityki zdrowotnej (Ministerstwo Zdrowia) byłoby łatwiejsze, z uwagi na łatwy i szybki dostęp do danych, głównie danych przetworzonych³⁵.

Celem głównym projektu miała być „poprawa dostępności do danych z zakresu ochrony zdrowia, gromadzonych przez Narodowy Fundusz Zdrowia, poprzez budowę i zarządzanie aplikacją umożliwiającą ich wtórne wykorzystywanie przez instytucje naukowe, ośrodki badawcze, organy administracji publicznej, organizacje pozarządowe, przedsiębiorstwa i obywateli”.

Natomiast celami szczegółowymi miały być:

1. Udostępnienie danych zbiorczych w postaci informacji zagregowanych (tabele, wykresy, mapy) w liczbie 10 tys. pobrań/odtworzeń w ciągu roku;
2. Udostępnienie danych surowych indywidualnych w postaci rekordów predefiniowanych (standardowych) zanonimizowanych w liczbie 10 tys. pobrań/odtworzeń w ciągu roku;
3. Udostępnienie danych surowych indywidualnych w postaci rekordów niestandardowych zanonimizowanych, wymagających identyfikacji użytkownika (rejestracji i logowania), dla 1 tys. zarejestrowanych użytkowników w ciągu 3 lat³⁶.

Po zakończeniu prezentacji założeń projektu głos oddano publiczności. Zadano pytania dotyczące szczegółów informacji przekazanych w trakcie prezentacji. Dotyczyły one:

- a) parametrów planowanych do udostępnienia, jak np. wystawienie interfejsu do systemów informatycznych interesariuszy, udostępnienie pewnych interakcji danych;
- b) realizacji dialogu technicznego;
- c) architektury logicznej systemu;
- d) harmonogramu projektu;
- e) procesów biznesowych – mapowanie systemu;
- f) zdiagnozowania systemów albo modułów poszczególnych systemów oraz integracji pomiędzy nowym systemem a posiadanym;

³⁵ Prezentacja „System prezentacji i udostępniania informacji sektora publicznego z zasobów Narodowego Funduszu Zdrowia”, dz. cyt.

³⁶ Tamże.

- g) struktury kosztów projektu oraz szacunkowych kosztów utrzymania budowanego systemu w okresie zapewnienia trwałości projektu;
- h) celu projektu oraz pokrywania się z bezpośrednim celem projektu PI;
- i) udostępniania plików – danych źródłowych i importu tych danych do innego systemu;
- j) danych dla poszczególnych świadczeniodawców;
- k) opracowania przewodnika dotyczącego zmian w raportowaniu od 2008 r.;
- l) planowanego formatu wymiany danych pomiędzy budowanym systemem a systemami należącymi do innych podmiotów tak, aby w przyszłości dane mogły być wymieniane automatycznie;
- m) szacowania wartości dla planowanych wskaźników oraz konieczności ich uwzględnienia w dokumentacji projektowej składanej do oceny w ramach konkursu³⁷.

Należy wskazać, że projekt „System prezentacji i udostępniania informacji sektora publicznego z zasobów Narodowego Funduszu Zdrowia” został oceniony pozytywnie w ramach oceny formalnej konkursu. Jednak ocena merytoryczna była negatywna, co w konsekwencji spowodowało brak dofinansowania projektu³⁸.

³⁷ Protokół z prezentacji projektu „System prezentacji i udostępniania informacji sektora publicznego z zasobów Narodowego Funduszu Zdrowia” z dnia 9 lutego 2016 r., podpisany przez Andrzeja Śliwczyńskiego, Zastępcę Dyrektora Departamentu Analiz i Strategii Centrali NFZ.

³⁸ Zakończenie oceny projektów zgłoszonych w ramach konkursu dla Poddziałania 2.3.1 POPC; cppc.gov.pl/zakonczenie-oceny-projektow-zgloszonych-ramach-konkursu-dla-poddzialania-2-3-1-popc-2/, dostęp: 15.10.2016 r.

Streszczenie

Ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego na przykładzie udostępniania danych gromadzonych przez Narodowy Fundusz Zdrowia jest problematyką dotąd niepodejmowaną. Dlatego autorzy postanowili zwrócić uwagę na tę dziedzinę systemu ochrony zdrowia, aby zapoczątkować jej rozwój dla dobra wspólnego zarówno władz publicznych, obywateli, jak i osób przebywających na terytorium naszego kraju.

Słowa kluczowe: pacjent, Narodowy Fundusz Zdrowia, informacja.

Summary

The re-use of public sector information for example to share data collected by the National Health Fund

The re-use of public sector information on the example of sharing the data collected by the National Health Fund have not been taken the issue so far. Therefore, the authors decided to pay attention of the healthcare system in order to initiate its development for the common good of both the public authorities, citizens and persons residing in the territory of our country.

Keywords: the patient, the National Health Fund, the information.

Rozdział V.

Strategia, standardyzacja i pomiar jakości informacji – determinanty efektywnego ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego

1. Wprowadzenie

Ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego (REPSI)¹ poprzedzone jest procesem „otwierania danych”, który ma zapewnić odpowiedni dostęp do danych. Ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego generuje szereg korzyści: społecznych i gospodarczych, ale to od przebiegu tego procesu „otwierania danych” zależy, czy cel ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego ma szansę być osiągnięty. Dlatego tak ważne jest przemyślane i wpisujące się w ogólną koncepcję wyznaczenie i realizacja zadań procesu „otwierania danych” na wszystkich szczeblach sektora publicznego.

Przez informację sektora publicznego, zgodnie z polską ustawą², należy rozumieć każdą treść lub jej część, niezależnie od sposobu utrwalenia, w szczególności w postaci papierowej, elektronicznej, dźwiękowej, wizualnej lub audiowizualnej, będącą w posiadaniu niżej wymienionych podmiotów³ (z wyłączeniem określo-

Dr inż. Maciej Możejewski – Instytut Otwartego Społeczeństwa.

¹ REPSI – z ang. *re-use of public sector information*.

² Ustawa z dnia 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego (Dz. U. z 2016 r. poz. 352).

³ Art. 4 ustawy określa grupy podmiotów, do których przepisów o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego się nie stosuje. Są to między innymi: jednostki publiczne radiofonii

nych w art. 4 podmiotów, chyba że informacje te stanowią informacje publiczne podlegające udostępnieniu w Biuletynie Informacji Publicznej), czyli:

- 1) jednostek sektora finansów publicznych⁴;
- 2) pozostałych państwowych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej;
- 3) pozostałych osób prawnych, utworzonych w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym, niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, jeżeli podmioty te⁵ pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio albo pośrednio przez inny podmiot:
 - a) finansują je w ponad 50%, lub
 - b) posiadają ponad połowę udziałów albo akcji, lub
 - c) sprawują nadzór nad organem zarządzającym, lub
 - d) mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego;
- 4) związków podmiotów, o których mowa w pkt 1–3.

Pojęcie informacji sektora publicznego na potrzeby ponownego wykorzystania nie odwołuje się przy tym do funkcjonującej już wcześniej w polskim prawie definicji informacji publicznej, określanej jako „każda informacja o sprawach publicznych”, w rezultacie znacznie ją rozszerzając. Informacja publiczna, mimo że obejmowana pojemną definicją, determinuje jednak konieczność dotykania spraw publicznych w swoim przedmiocie. Zależenie od interpretacji tego powiązania i kontekstu ta sama informacja może być tą informacją publiczną, innym razem tajemnicą np. gminnego przedsiębiorstwa. Natomiast, gdy rozpatruje się przypadek informacji sektora publicznego, wystarczy samo posiadanie informacji przez określony podmiot. W odwrotnym przypadku, jeśli podmiot jest wyłączony z obowiązku stosowania ustawy, to mimo wszystko podlega jej w zakresie udo-

i telewizji w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2015 r. poz. 1531, 978 i 1830 oraz z 2016 r. poz. 25) oraz Polska Agencja Prasowa SA, państwowe instytucje kultury, samorządowe instytucje kultury oraz inne podmioty prowadzące działalność kulturalną, o której mowa w art. 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2012 r. poz. 406, z 2014 r. poz. 423 oraz z 2015 r. poz. 337 i 1505), uczelnie, Polska Akademia Nauk oraz jednostki naukowe w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki (Dz. U. z 2014 r. poz. 1620 oraz z 2015 r. poz. 249 i 1268), z wyjątkiem: a) bibliotek naukowych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach, b) Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej, c) Państwowego Instytutu Geologicznego, d) bibliotek naukowych, których organizatorami nie są jednostki sektora publicznego, e) podmiotów, o których mowa w art. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2015 r. poz. 2156 oraz z 2016 r. poz. 35, 64 i 195).

⁴ W rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.).

⁵ I podmioty, o których mowa w pkt 1 i 2.

stępniania informacji na potrzeby ponownego wykorzystania, w takim obszarze, w jakim publikuje te informacje w Biuletynie Informacji Publicznej.

Ważny jest również fakt, że upublicznienie informacji nie przesądza tego, czy stanowi ona informację sektora publicznego, choć oczywiście informacja sektora publicznego może i powinna również być upubliczniana, przez co staje się powszechnie dostępna. Jednak taki błędny pogląd może być tworzony intuicyjnie, analogicznie do tego, jaki często występuje przy określaniu, co jest informacją publiczną (pokazało to badanie *Prawo do informacji publicznej w świadomości mieszkańców Szczecina* z 2014 roku⁶).

Ponowne wykorzystanie informacji zostało pierwotnie usankcjonowane w krajowym ustawodawstwie poprzez wprowadzenie zapisów nowelizujących ustawę o dostępie do informacji publicznej. Zapisy te wprowadzały między innymi pojęcie i zasady ponownego wykorzystania informacji w odniesieniu do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2003/98/WE i weszły w życie dopiero w 2013 roku⁷. Jednak wobec dynamicznego wzrostu ilości danych pozyskiwanych, przetwarzanych i gromadzonych przez administrację oraz dostrzeganych wprost ewidentnych korzyści płynących z ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego – również sama dyrektywa została znowelizowana w 2013 roku. Zmiany polegały między innymi na rozszerzeniu zakresu podmiotowego oraz warunków usprawniających dostęp do informacji oraz jej wymianę.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2003/98/WE jako pierwsza zdefiniowała pojęcie ponownego wykorzystania informacji publicznej, określając, iż jest to wykorzystywanie przez osoby fizyczne lub prawne dokumentów będących w posiadaniu organów sektora publicznego (do celów komercyjnych lub niekomercyjnych), a więc celów innych niż ich pierwotne przeznaczenie, dla których te dokumenty zostały wytworzone w ramach zadań publicznych. Przy czym ponownym wykorzystywaniem nie jest wymiana dokumentów między organami sektora publicznego wyłącznie w wykonaniu ich zadań publicznych⁸. Obecnie obowiązująca dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2013/37/UE z dnia 26 czerwca 2013 r., zmieniająca dyrektywę nr 2003/98/WE w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, nie uchyliła tej definicji.

Efektem dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2013/37/UE jest przyjęcie przez Sejm RP na początku 2016 r. osobnej ustawy regulującej ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego, przy równoczesnej nowelizacji

⁶ W tym badaniu znaczna liczba osób publiczną dostępność informacji utożsamiała z czynnikiem sprawczym, dzięki któremu informacja staje się informacją publiczną.

⁷ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198).

⁸ Por art. 4 dyrektywy nr 2013/37/UE.

ustawy o dostępie do informacji publicznej, z której wycofano regulacje dotyczące ponownego wykorzystania informacji wprowadzone w 2013 r.

Dla zobrazowania różnic można posłużyć się przykładem, w którym przez ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego należy rozumieć udostępnienie informacji, a właściwie danych, dotyczących rozkładu jazdy komunikacji miejskiej prywatnemu podmiotowi lub osobie fizycznej, która na tej podstawie opracuje produkt, usługę. Dane te mogą posłużyć do zasilenia prac naukowych lub analitycznych, które umożliwią dojście do nowych, mniej oczywistych wniosków. Wnioski zawarte w tych pracach mogą usprawniać źródłowy obszar (np. poruszanie się publicznymi środkami transportu), ale też wpływać na dziedziny pozornie nieskorelowane (np. poprzez planowanie podaży i dostępności różnych usług na podstawie natężenia ruchu ocenianego według rozkładu jazdy komunikacji miejskiej – zakładając, że na potrzeby tego przykładu taka jest logika planowania ruchu komunikacji miejskiej). Jednak jeśli organ założycielski lub kontrolny zwróci się do przedsiębiorstwa komunikacyjnego o udostępnienie informacji na temat zrealizowanych połączeń i rozkładów po to, aby porównać efektywność lub punktualność, realizując tym samym własne zadania publiczne – to w tym przypadku nie będą miały zastosowania regulacje dotyczące ponownego wykorzystania informacji publicznej, a ustawy odrębne. Jednak w praktyce mogą występować sytuacje, w których łatwiej będzie pozyskać informacje z instytucji, stosując przepisy ustawy o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego niż właściwe przepisy. Wynika to w szczególności z niskiej świadomości nowego prawa. Takie wnioski płyną z przeprowadzonych wywiadów z urzędnikami samorządowymi, którzy, działając wewnątrz danej instytucji, mają w efekcie trudniejszy dostęp do informacji o tej instytucji niż osoby trzecie, „z zewnątrz”.

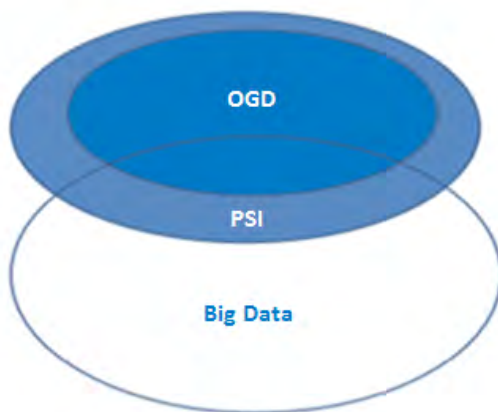
W tym miejscu, rozpatrując powyższy przykład, należy zauważyć, że ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego jest tym bardziej efektywne, im celniej uda się zestawić i połączyć różne źródła informacji. Już same informacje o rozkładzie jazdy komunikacji miejskiej będą przydatne w określonych sytuacjach, ale w połączeniu z innymi, np. meteorologicznymi, geograficznymi lub też statystycznymi, mogą dostarczać rozwiązania o zupełnie niespodziewanym potencjale. Ten potencjał przekłada się na konkretne korzyści. Jak podaje w komunikacie na swoich stronach internetowych Ministerstwo Cyfryzacji, niejako tylko zestawiając i podsumowując znane już korzyści: „informacja sektora publicznego jest dziś ważnym materiałem wyjściowym dla produktów i usług związanych z zasobami cyfrowymi o dotychczas niewykorzystanym potencjale. Podmioty publiczne wytwarzają, gromadzą lub przechowują ogromną ilość informacji i treści, poczynając od danych statystycznych czy gospodarczych, poprzez materiały archiwalne, po zdigitalizowane księgozbiory lub kolekcje dzieł sztuki.

Wraz z rewolucją cyfrową istotnie wzrosła wartość tego źródła dla innowacyjnych produktów lub usług wykorzystujących takie zasoby”⁹.

Mimo, iż informacja sektora publicznego coraz powszechniej przybiera formę elektroniczną, to nie zawsze jest to postać źródłowa. Obok formy elektronicznej może być stosowana nadal forma papierowa, która z czasem także będzie mogła być przenoszona do formy elektronicznej (czyli digitalizowana). W zależności od dziedzin opisywanych obszarów oraz swoich źródeł jest agregowana w różnych formatach i strukturach. Często także bez jednoznacznego określania tych struktur.

Informacja ta, niezależnie od formy, tworzy zbiór nazywany danymi otwartymi sektora rządowego – z ang. *open data* lub *open government data (OGD)*¹⁰, a stosując przyjętą w Polsce nomenklaturę: informacją sektora publicznego na potrzeby ponownego wykorzystania (REPSI). Ubaldi¹¹ określa ten zbiór jako nieco węższy od całego sektora informacji publicznej, co implikuje stwierdzenie, że chociaż nie wszystkie informacje publiczne będą podlegały zasadom *open government data*, to jednak nadal będzie to znaczna ich część.

Rysunek 1. Relacje między definicjami OGD, PSI i Big Data, zobrazone przez B. Ubaldi



Źródło: OECD Working Papers on Public No. 22 Open Government Data. Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives

⁹ Sejm uchwalił ustawę o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, Ministerstwo Cyfryzacji, źródło: mc.gov.pl/aktualnosci/sejm-uchwalil-ustawe-o-ponownym-wykorzystywaniu-informacji-sektora-publicznego; dostęp: 20.08.2016 r.

¹⁰ Zob. B. Ubaldi, OECD Working Papers on Public No. 22. Open Government Data. Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives, OECD, źródło: www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5k46bj4fo3s7.pdf; dostęp 20.08.2016 r.

¹¹ Tamże, s. 7.

Na rysunku (Rysunek 1, s. 69) scharakteryzowano logiczne zależności między danymi sektora publicznego na potrzeby ponownego wykorzystania (OGD), informacją publiczną (PSI), a dużymi zbiorami danych (Big Data). Jak wynika z powyższego schematu, pojęcie *open government data* zawiera w sobie także część danych zbioru określanego jako *big data*, charakteryzujące dane zgromadzone w bardzo dużych zbiorach danych. Zbiory *big data* zawierają wiele utajonych informacji, a ich odkrywanie jest procesem niestandardowym, wymagającym nieszablonowego stosowania narzędzi i modeli. Gartner początkowo charakteryzował *big data* poprzez model 3V¹² zawierający poniższe cechy:

- duża ilość danych¹³,
- duża zmienność danych¹⁴,
- duża różnorodność danych¹⁵.

W 2012 roku uzupełnił ten model, wskazując, iż *big data* to „zbiory informacji o dużej objętości, dużej zmienności lub dużej różnorodności, które wymagają nowych form przetwarzania w celu wspomagania podejmowania decyzji, odkrywania nowych zjawisk oraz optymalizacji procesów”¹⁶.

Aby nakreślić różnice między informacją publiczną lub informacją sektora publicznego jako źródłem a informacją sektora publicznego na potrzeby ponownego wykorzystania – czyli posiadającą zdolność i cechy – do ponownego użycia, należy ponownie wrócić do cech charakteryzujących *open data*. A obejmują one dane, które¹⁷:

- mogą być dostępne w standardowy sposób,
- są zdolne do ponownego użycia i redystrybucji,
- nie dyskryminują różnych¹⁸ form dostępu.

2. Korzyści ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego

Swoboda pozyskiwania, przetwarzania i rozpowszechniania informacji jest warunkiem rozwoju cywilizacyjnego. W wyniku postępu technologicznego, a wraz z nim nowych możliwości przetwarzania i zestawiania danych, obecnie

¹² D. Laney, *3D Data Management: Controlling Data Volume, Velocity and Variety*, Gartner, 2001.

¹³ Z ang. *volume*.

¹⁴ Z ang. *velocity*.

¹⁵ Z ang. *variety*.

¹⁶ D. Laney, *The Importance of 'Big Data': A Definition*, Gartner, 2012.

¹⁷ Na podstawie: opendatahandbook.org/en/what-is-open-data; dostęp: 20.08.2016 r.

¹⁸ Np. komercyjnych.

świadomość znaczenia otwartości i dostępu do informacji *sensu lato* jest najwyższa w historii¹⁹.

Rozwój narzędzi i sposobów wykorzystania informacji determinuje odejście od klasycznego pojmowania zasobów: materiałów i surowców oraz czynników produkcji. Teraz to informacja staje się decydująca, stanowiąc towar jak każdy inny²⁰. Dzisiaj przewaga konkurencyjna coraz mniej wynika z posiadania zasobów w dotychczasowym znaczeniu. Obecnie wartość przewagi kryje się w umiejętnym przetworzeniu tych zasobów (jak?), w określonej przynoszącej zysk ilości (ile?), zaopatrując rynki, na których jest popyt (gdzie?) i oczywiście w odpowiednim czasie (kiedy?). Proces dostarczania dóbr ma jeszcze wiele innych wymiarów, które winny być uwzględnione. Ale już powyższe pokazuje, że umiejętne wykorzystanie informacji może stanowić nie tylko o zdobyciu przewagi nad innymi jednostkami, ale również przesądzić o samym istnieniu jednostki we współczesnym świecie. Informacja jest uznawana za „innowacyjną walutę” i „tkankę unijnej gospodarki opartej na wiedzy”²¹. Informacja ta w przeważającej części generowana jest przez sferę publiczną, a przyczynia się do tworzenia nowych produktów opartych na analizie i wizualizacji danych pochodzących z różnych obszarów tematycznych²².

W zmianie sposobu wykorzystania danych sektora publicznego oraz zwiększaniu ich roli decydujący wpływ ma również powszechny dostęp do sieci Internet. Łatwo dostępne informacje „w kilka kliknięć” dają nowe możliwości opracowywania nowych usług i produktów, w tym wstępnego eksperymentowania z nimi. To²³ przyczynia się wprost do tworzenia nowych miejsc pracy. Przykładowo wartość niemieckiego rynku geoinformacji wzrosła w ciągu siedmiu lat

¹⁹ Ilość danych na całym świecie przybiera niespotykane rozmiary. Tylko w kwietniu 2011 r. Biblioteka Kongresu USA zgromadziła 235 terabajtów danych. Prognozuje się, że ilość danych generowanych każdego roku na świecie będzie rosła o 40%, źródło: *Open data: Unlocking innovation and performance with liquid information*, McKinsey, 2011.

²⁰ E. Śnieżek, M. Wiatr, *Przepływy pieniężne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 25.

²¹ Zob. Sprawozdanie *Digital Britain* z 2009 r., źródło: official-documents.gov.uk/document/cm76/7650/7650.pdf; dostęp 20.08.2016 r.

²² Jak zaznaczono w raporcie *Digital Britain*, „Gama tych produktów obejmuje systemy wspomagające podejmowanie decyzji w biznesie, usługi wykorzystujące możliwość lokalizacji użytkownika, systemy nawigacji samochodowej, prognozy pogody, a także inne aplikacje dla smartfonów”.

²³ „Korzystanie z *big data* i *open data* przynosi krajom wzrost gospodarczy, nowe miejsca pracy i nowe możliwości, poprzez zmniejszenie kosztów, stwarzanie efektu skali oraz ułatwienie dostępu do technologicznych innowacji.” – wypowiedź Piotra Marczyka, dyrektora ds. polityki korporacyjnej w polskim oddziale Microsoft, źródło: biznes.pl/magazyny/teleinformatyka/otwarte-panstwo/ox3j-k#fp=biznes; dostęp: 20.08.2016 r.

o 50%²⁴. Do tego wskaźniki sektorowe oddziałują synergicznie, tworząc podstawę rozwoju rynków również w innych branżach, gdzie można wykorzystać dane meteorologiczne, informacje prawne czy biznesowe²⁵. Wartość unijnego rynku informacji sektora publicznego w badaniu z 2006 r.²⁶ oceniona została na 27 mld euro, czyli była czterokrotnie większa niż ówczesna wartość unijnego rynku usług roamingowych w telefonii ruchomej. W późniejszym badaniu²⁷, z 2011 r. oszacowano wartość unijnego rynku informacji sektora publicznego już na 28 mld euro²⁸. Raport *Open Data Barometer 2013*²⁹, przygotowany przez Open Data Institute i World Wide Web Foundation, dostarcza wyniki analizy wpływu ponownego wykorzystania informacji publicznej na różne sektory, która została zrealizowana na podstawie wypowiedzi ekspertów – naukowców – z 77 państw³⁰ biorących udział w badaniu i która zawiera ich subiektywne opinie. Średnia z tych opinii została zaprezentowana na wykresie (Rysunek 2, s.73) w perspektywie badanych obszarów³¹.

²⁴ W 2007 r. wartość niemieckiego rynku geoinformacji szacowano na 1,4 mld euro, co stanowi wzrost o 50% w porównaniu z 2000 r.; na podstawie: *Assessment of the Re-use of Public Sector Information (PSI) in the Geographical Information, Meteorological Information and Legal Information Sectors Final Report (Ocena ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego w sektorach informacji geograficznych, informacji meteorologicznych i informacji prawnych)*, MICUS 2008, źródło: ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/document.cfm?doc_id=1258; dostęp: 20.08.2016 r.

²⁵ „Na niektóre usługi wykorzystujące ISP, jak osobiste urządzenia nawigacyjne, zapotrzebowanie jest tak duże, że ich sprzedaż wzrosła trzykrotnie między 2006 a 2007 r. (sprzedano 31 milionów urządzeń), przy czym oczekuje się ponad dwukrotnego wzrostu sprzedaży do wysokości 68 milionów sztuk w 2012 r. Urządzenia te plasują się wśród najszybciej rozwijających się dziedzin elektroniki użytkowej. Firma Nokia, czołowy producent telefonów komórkowych na świecie, wydała niemal 6 miliardów euro na zakup firmy Navteq, światowego lidera w produkcji map cyfrowych. Rynek ten wciąż się rozwija, a podstawowe instrumenty nawigacji zyskują wartość dodaną w postaci kolejnych warstw informacji, np. informacji o ruchu na drogach umożliwiających kierowcom przewidywanie korków, prognoz pogody z docelowego miejsca czy informacji na temat miejsc parkingowych lub możliwości skorzystania z transportu publicznego”, Komisja Europejska 2009.

²⁶ Por. *Study on Measuring European Public Sector Information Resources (MEPSIR)*, Helm et al., 6/2006.

²⁷ Mowa o: G. Vickery, *Review of Recent Studies on PSI Re-use and Related Market Developments*, Information Economics Paris 2011, źródło: ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/document.cfm?doc_id=1093; dostęp: 20.08.2016 r.

²⁸ Tamże, s. 3.

²⁹ Niewątpliwą zaletą badania *Open Data Barometer 2013 – Global Report* jego zakres. W badaniu uczestniczyli eksperci z 77 wybranych reprezentatywnie dla poszczególnych regionów państw. Należy jednak podkreślić, że badanie zostało oparte w części na subiektywnych wypowiedziach ekspertów.

³⁰ Cztery kraje zostały wyłączone z badania ze względu na trudności z uzyskaniem podstawowych informacji na czas. Kraje wyłączone to Egipt, Malesja, Polska i Wietnam.

³¹ Trzeba też zauważyć, że eksperci udzielali odpowiedzi w skali 0–10. Wyniki na poziomie 0,4–2 oznaczają bardzo dużą ostrożność albo niską świadomość tematu przy szacowaniu wpływu, także

Rysunek 2. Wpływ ponownego wykorzystania informacji, oprac. wł. na podstawie *Open Data Barometer – Global Report*³²



Szacuje się, że potencjał ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego sięga 2%³³ europejskiego PKB w perspektywie najbliższych 10–15 lat³⁴. WISE ocenia też stopień wpływu ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego na poszczególne branże. Największym beneficjentem według WISE będą finanse (14%) oraz zarządzanie, analizy i magazynowanie samych danych (wpływ 10%). Kolejnymi branżami, które będą korzystały ponownie z danych publicznych, są usługi dla biznesu (wpływ 9%), zarządzanie instytucjami publicznymi (wpływ 8%), zdrowie (wpływ 8%), usługi GIS (wpływ 6%), energia, transport, badania rynku – w tym konsulting, i lifestyle (wpływ po 5%)³⁵.

Wpływ ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego na inne sfery i branże zobrazowały wyniki badania publikowane w raporcie *Open Data 500* przeprowadzonego w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej³⁶. Badanie

w kontekście danych dostarczanych przez pozostałe raporty.

³² Raport Open Data Institute & World Wide Web Foundation 2014, s. 21, źródło: www.opendataresearch.org/dl/odb2013/Open-Data-Barometer-2013-Global-Report.pdf; dostęp: 20.08.2016 r.

³³ M. Bukowski, *Otwarcie danych publicznych może przynieść gospodarce miliardy*, WISE, źródło: wise-institute.org/pl/aktualnosci.php?news=250&wid=1&wai=&year=&zagadnienie=1#sthash.yuG4ZHcW.li2BKHLF.dpuf; dostęp: 20.08.2016 r.

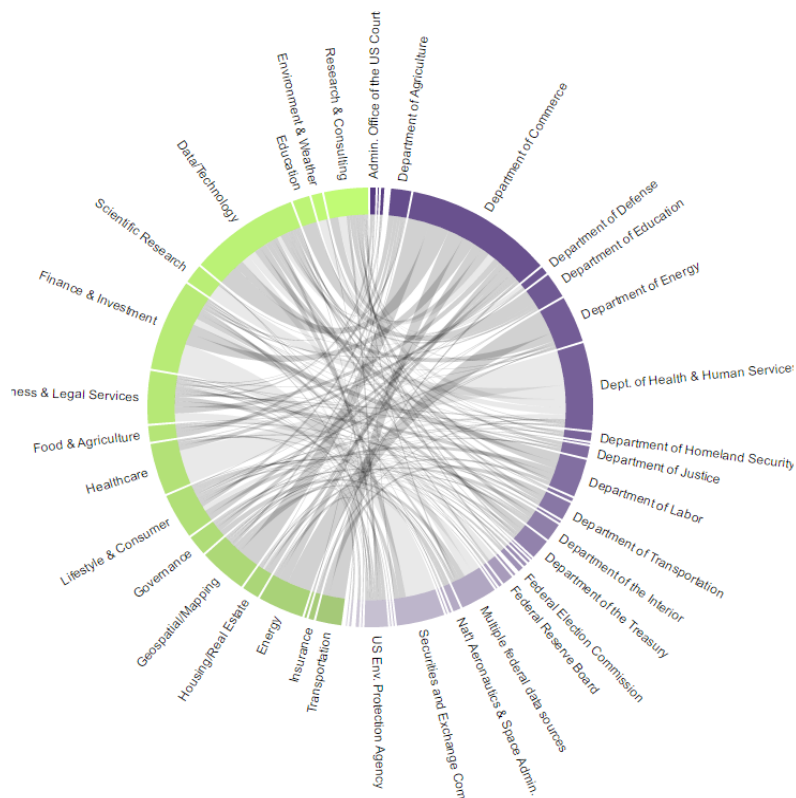
³⁴ „Ma to potencjał zwiększenia dochodów od 300 do 500 euro na mieszkańca, czyli całkiem sporo. Możliwe zyski tylko z otwarcia danych publicznych będą nieco mniejsze, ale także istotne, bo sięgają 10 mld euro” – stwierdza prezes WISE Michał Bukowski.

³⁵ S. Buchholtz, M. Bukowski, A. Śniegocki, *Big and open data in Europe. A growth engine or a missed opportunity?*, Warsaw Institute for Economic Studies, s. 109, źródło: www.wise-institute.org/pl/common/files_download.php?fid=4; dostęp: 20.08.2016 r.

³⁶ Por. Badanie *Open Data 500*, źródło: www.opendata500.com; dostęp: 20.08.2016 r.

uzupełniono obrazowym schematem *Open Data Compass* ilustrującym powiązanie instytucji i branż w zależności od obszaru dziedzinowego informacji. *Open Data Compass* przedstawiono na rysunku (Rysunek 3)³⁷.

Rysunek 3. *Open Data Compass* (ODC)



Źródło: www.opendata500.com/us/

Siłą napędową **gospodarki** są w przeważającej części małe i średnie firmy. Od tego, w jakich warunkach przychodzi im prowadzić działalność, zależy ich efektywność, a ta ostatnia powiązana jest z ponownym wykorzystaniem informacji sektora publicznego. „Drugim kanałem oddziaływania informacji sektora publicznego na gospodarkę jest obniżenie kosztów prowadzenia działalności gospodarczej na skutek m.in. łatwiejszego dostępu do informacji o regulacjach,

³⁷ Jest to dynamiczny wykres filtrujący instytucje i obszary informacji, źródło: www.opendata500.com/us/; dostęp: 20.08.2016 r.

funkcjonowaniu administracji publicznej i wymogach formalnych, a także do źródeł naukowych obniżających koszty działalności badawczo-rozwojowej. Na poziomie makroekonomicznym efekt ten prowadzi do uelastycznienia gospodarki na skutek obniżenia kosztów wejścia dla nowych podmiotów. Zwiększa się zdolność gospodarki zarówno do dostosowywania się do zewnętrznych wstrząsów, jak i rozwoju nowych, efektywniejszych modeli”³⁸.

Deloitte³⁹ w swoich badaniach zaobserwował zależność, w której rozwój „branży” informacji sektora publicznego na potrzeby ponownego wykorzystania wpływa na niskie ceny oraz na prosty dostęp do informacji, co powoduje większą aktywność ekonomiczną rynku, wzmacnia dynamizm i stopień innowacyjności transakcji. Przyczynia się także do wzrostu zatrudnienia.

Ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego generuje w makroskali wiele korzyści, ale składają się one głównie z mniejszych zjawisk zachodzących w skali mikro – podmiotów życia publicznego, w tym firm. WISE⁴⁰ szacuje wpływ tego sektora na polską gospodarkę na 2,6 mld zł, czyli 0,2%⁴¹. „Te korzyści przyjmą formę nowych, lepszych towarów i usług oraz lepszej wydajności i oszczędności dla firm, konsumentów i obywateli. Ich zasięg jest ogromny. Na przykład Climate Corporation (przejęta niedawno za 1 mld dolarów), korzystając z danych rozmaitych agend rządowych, przeanalizowała informacje pogodowe z 30 lat, dane dotyczące plonów z 60 lat i 14 terabajtów danych na temat typów gleby, by stworzyć szyte na miarę produkty ubezpieczeniowe”⁴².

W **medycynie** wiedza płynąca z ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego przyczynia się do wzmocnienia stabilności i planowania wydatków

³⁸ Fragment wywiadu z Maciejem Bukowskim z Warszawskiego Instytutu Studiów Ekonomicznych dla „Rzeczpospolitej”, źródło: www.ekonomia.rp.pl/artykul/706205,1175710-Otwarcie-danych-publicznych-moze-przyniesc-gospodarce-miliardy.html?p=2; dostęp: 20.08.2016 r.

³⁹ *Pricing of public sector information study (POPSIS)*, Deloitte i in., 2011.

⁴⁰ Obecnie DEMOS WISE.

⁴¹ „Działania w kierunku otwierania danych publicznych znajdują coraz większe wsparcie przy coraz szerszym wykorzystaniu rozwiązań klasy *cloud computing*. Model publicznej chmury obliczeniowej z powodzeniem nadaje się do prezentacji otwartych danych, które są w posiadaniu administracji publicznej, będąc najbardziej efektywnym sposobem dotarcia do szerokiego grona odbiorców (...) warto zauważyć, że powstawaniu inteligentnych miast towarzyszą zmiany społeczne (...). Obywatele, którzy są włączani w proces zarządzania przestrzenią publiczną, stają się partnerem i podmiotem w procesie zarządzania miastem, a przez to chętniej angażują się w ten proces” – wypowiedź Marty Brańskiej-Rybickiej, dyrektor sektora administracji publicznej w IBM Polska, źródło: biznes.pl/magazyny/teleinformatyka/otwarte-panstwo/ox3jk#fp=biznes; dostęp: 20.08.2016 r.

⁴² Zob. artykuł *Big data: nowy wielki biznes* Nigela Shadbolta (założyciela Open Data Institute) oraz Michaela Chui (partnera w McKinsey Global Institute), źródło: www.project-syndicate.pl/artykul/big-data-nowy-wielki-biznes,643.html; dostęp: 20.08.2016 r.

w krajowych systemach opieki zdrowotnej. McKinsey⁴³ podaje, że skuteczne wykorzystanie danych medycznych funkcjonujących w systemie opieki zdrowotnej Stanów Zjednoczonych może skutkować korzyściami rzędu 300 mld dolarów⁴⁴ rocznie, przy zyskaniu dodatkowych oszczędności w wydatkach rzędu 8%⁴⁵. Ponowne użycie informacji sektora publicznego w medycynie ma wymiar nie tylko finansowy. Komisja Europejska⁴⁶ twierdzi, że „postęp w genomice, odkrycia nowych leków, a także diagnozowanie i leczenie ciężkich chorób, takich jak rak czy niewydolność serca, w coraz większym stopniu uzależnione są od zaawansowanych metod gromadzenia danych i technik ich analizy”.

Ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego ma także istotny wpływ na sektor kultury, poprzez zwiększenie przychodów oraz istotny rozwój i dostępność usług dla społeczeństwa⁴⁷.

Corzyści w **nauce**. W poszukiwaniu rozwiązań problemów z różnych sektorów i dziedzin aktywną rolę odgrywa nauka. Wielkie ponadnarodowe projekty naukowe tworzone są do analizy bardzo dużych zbiorów danych, zasobów obliczeniowych oraz narzędzi wizualizacji. Zespół działań naukowych podejmowanych na podstawie zaawansowanych technologii informatycznych ICT zwany jest także e-nauką. W raporcie *Riding the Wave*⁴⁸ podkreślono, że dane odgrywają we współczesnej nauce kluczową rolę, co daje im zdolność wprost do zmiany samego charakteru procesu naukowego poprzez wzrost wydajności i efektywności badań naukowych. To wszystko generuje nowe i często nieprzewidywane wcześniej rozwiązania problemów społecznych. „Przykładowo, szeroki dostęp do danych naukowych pozwoli naukowcom z różnych dziedzin prowadzić wspólne prace nad tym samym zbiorem danych, zająć się zupełnie nowymi formami badań naukowych oraz analizować powiązania między wynikami badań”⁴⁹. W Unii Europejskiej wprowadzono programy finansowania badań naukowych i rozwoju, programy na rzecz

⁴³ *Big Data, The next frontier for innovation, competition and productivity*, McKinsey, 2011, źródło: www.mckinsey.com/insights/business_technology/big_data_the_next_frontier_for_innovation; dostęp: 20.08.2016 r.

⁴⁴ Tamże, s. 2.

⁴⁵ W odniesieniu do poziomu z 2010 r. – raport McKinsey.

⁴⁶ Komunikat Komisji Europejskiej, 2011, źródło: eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0882:FIN:pl:PDF; dostęp: 20.08.2016 r., s. 4.

⁴⁷ G. Clapton, M. Hammond, N. Poole, *PSI re-use in the cultural sector*, źródło: ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/document.cfm?doc_id=1148; dostęp 20.08.2016 r.

⁴⁸ *Riding the Wave – How Europe can gain from the rising tide of scientific data – Final report of the High Level Expert Group on Scientific Data*, October 2010, źródło: ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/document.cfm?action=display&doc_id=707; dostęp: 20.08.2016 r.

⁴⁹ Sprawozdanie końcowe grupy ekspertów wysokiego szczebla ds. danych naukowych, październik 2010 r.

konkurencyjności i innowacji, a także ISA⁵⁰. Zainicjowano projekty badawcze, które, angażując różne organizacje, mają na celu popularyzację eksploatacji danych publicznych. Do najważniejszych inicjatyw należą: Linked Open Data⁵¹, OpenAIRE⁵² na rzecz otwartych danych naukowych i działanie SEMIC.EU⁵³ – promujący tzw. *semantic web*.

Reasumując korzyści wynikające z ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego, rysują się następujące wnioski:

- ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego generuje wielosektorowe korzyści,
- wśród zmierzonych zjawisk zachodzących wokół informacji sektora publicznego na potrzeby ponownego wykorzystania bardzo istotne są dwa aspekty: ekonomiczny i społeczny⁵⁴,
- planowane decyzje ekonomiczne powinny być opierane na artefaktach wynikających z korelacji zbiorów informacji sektora publicznego⁵⁵,
- wraz z rozpowszechnieniem Internetu nastąpiła zmiana sposobów, w jaki przedsiębiorstwa i osoby indywidualne mogą korzystać z potencjału ponownego wykorzystania sektora informacji publicznej,
- produkty i usługi budowane na podstawie informacji sektora publicznego tworzone są z pominięciem⁵⁶ granic i dotychczasowych barier lokalnych.⁵⁷

⁵⁰ Z ang. *Interoperability Solutions for European Public Administrations*.

⁵¹ Przedmiotem działań prowadzonych w ramach projektu była eksploatacja sieci jako platformy integracji danych i informacji oraz wykorzystanie technologii semantycznych w celu zwiększenia przydatności danych sektora rządowego – projekt realizowany przez 4 lata, od września 2010 r. Strona projektu: lodz.eu; dostęp: 20.08.2016 r.

⁵² Projekt został zainaugurowany w grudniu 2009 r. z udziałem partnerów z 25 państw UE i kilku krajów stowarzyszonych. Miał na celu stworzenie infrastruktury opartej na modelu partycypacyjnym na potrzeby pilotażowego projektu Unii Europejskiej na rzecz otwartego dostępu do informacji naukowych. Strona projektu: www.openaire.eu; dostęp: 20.08.2016 r.

⁵³ Działanie w ramach programu ISA na rzecz interoperacyjności semantycznej otwartych metadanych sektora rządowego stanowiło pierwszy krok w kierunku ujednoczenia metadanych zarówno na poziomie krajowym, jak i na poziomie europejskim. Strona projektu: www.semic.eu; dostęp: 20.08.2016 r.

⁵⁴ Por. Analiza oddziaływania PSI, Komisja Europejska, źródło: ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/economic-analysis-psi-impacts; dostęp: 20.08.2016 r.

⁵⁵ Dotyczących wcześniej zachodzących w różnych obszarach zjawisk.

⁵⁶ Ich wartością dodaną jest znoszenie granic informacyjnych pomiędzy obszarami informacyjnymi, także geograficznymi.

⁵⁷ Wynika to z faktu, iż informacje sektora publicznego tworzone są na wszystkich szczeblach instytucji władzy.

3. Bariery ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego

Ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego ma potencjał osiągnięcia szeregu przytoczonych już wyżej korzyści. Jednak potencjał nie oznacza jeszcze osiągnięcia samych korzyści.

3.1. Sprzeczność interesów

Jednostki administracji publicznej państw unijnych, od których wymagane jest, aby w części same pozyskiwały środki na finansowanie własnej działalności, działają wbrew polityce otwartości danych. Jest to wniosek, który został sformułowany już na poziomie Komisji Europejskiej. Przyczyną takiego stanu jest presja na krótkoterminowy zwrot kosztów w skali jednostki, wobec braku perspektywy w mikroskali szerokiej korzyści gospodarczych kraju czy regionu. To powoduje, że organy publiczne zamiast pełnić funkcje *stricte* użyteczne, konkurują z sektorem prywatnym, kreując restrykcje w licencjach na korzystanie z danych sektora publicznego, ograniczają przyznawanie licencji oraz opierają współpracę na warunkach praw wyłącznych. Wynikiem tego może być obstrukcyjna praktyka w wykonywaniu przepisów niezależnych w ich własnym interesie. Idąc dalej, podmioty publiczne podejmują próbę wpływania na krajowe prawo, aby swoje interesy chronić⁵⁸.

Przykładem niezrozumienia przez instytucje znaczenia ponownego użycia sektora informacji publicznej w obszarze kultury mogą być uwagi zgłaszane przez organy o randze ministerstwa, które, faworyzując interesy sektorowe jednostek publicznych, kontestują ponowne użycie informacji, uzasadniając to tym, że „prywatne podmioty mogą wykorzystywać materiał pozyskany od muzeów do budowania konkurencyjnych serwisów, banków zdjęć i katalogów”⁵⁹. Instytucje publiczne

⁵⁸ Propozycje dyrektora Muzeum Wilanów Pawła Jaskanisa w konsultacjach społecznych do ustawy o re-use z 2015 r. na rzecz rozluźnienia terminów i warunków na ponownego użycia: „Muzeum Wilanów w ramach konsultacji społecznych do ustawy stwierdza, że do wniosku o re-use powinny być stosowane dłuższe terminy, mimo że ustawa tego nie przewiduje. (...)”; „ze względu na możliwości wykonawcze i zasady finansowania muzeów państwowych i samorządowych przepisy winny przewidywać dłuży niż 3-miesięczny okres dostosowawczy – postulujemy 18-miesięczny okres na dostosowanie się muzeów państwowych i samorządowych do określonych w projektowanej ustawie zasad udostępniania w celu ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego”.

⁵⁹ Nieuwzględniona, bo przekazana po terminie, propozycja MKiDN: „ponownym wykorzystaniem nie powinno być objęte udostępnienie dokumentów, które następnie są wykorzystywane

wykazują zatem, że interes instytucji jest dobrem samym w sobie i wymaga chronienia przed działalnością konkurencyjną. Argumentacja tych podmiotów pomija nadrzędny cel ponownego wykorzystania informacji, próbując za wszelką cenę uzasadnić konieczność utrzymania *status quo*. Problem ten oszacowało w 2016 r. Ministerstwo Rozwoju, puentując, że „instytucje nie wymieniają się informacjami, które posiadają, a obywatele i przedsiębiorcy mają utrudniony dostęp do cyfrowych usług państwa i informacji sektora publicznego”⁶⁰.

Mimo że uwagi te nie są często uwzględniane w oficjalnym dyskursie na temat kształtu prawnego⁶¹, to obrazują stan świadomości decydentów i perspektywę kierującą nastawienie instytucji publicznych w odniesieniu do ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego. Przyczynia się to do uwsteczniania aktualnie tworzonego prawa⁶².

W związku z opisywanym wyżej zjawiskiem instytucje publiczne, które nie chcą modyfikować swojego funkcjonującego modelu biznesowego, a chcą pozostawać w zgodzie z literą prawa, mogą pójść trzecią drogą – sterując jakością (w tym dostępnością) informacji, czyli niejako zdatnością do ponownego wykorzystania. Zjawisko to już występuje. Uzasadnienie projektu dyrektywy⁶³ wskazuje główną barierę ograniczającą ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego, którą jest brak informacji na temat dostępności danych czy obojętność wobec czynienia posiadanych danych możliwymi do ponownego użycia. Owa dostępność na potrzeby ponownego wykorzystania rozumiana jest jako zdatność do

przez wnioskodawcę do działalności konkurencyjnej w stosunku do działalności podmiotu zobowiązanego. W efekcie prywatne podmioty mogą wykorzystywać materiał pozyskany od muzeów do budowania konkurencyjnych serwisów, banków zdjęć i katalogów, a muzeum, jeśli nie będzie miało na to środków, nie będzie w stanie udostępniać swoich zasobów na takim poziomie i w takiej skali. W konsekwencji mogą pojawiać się usługi oferujące informacje o muzeach i zbiorach w żaden sposób nieweryfikowane i niekontrolowane przez muzea, co przy większej ilości danych i ich wielopłaszczyznowości (materiał fotograficzny, informacje opisowe) może skutkować błędami i podawaniem mylnych, nieautoryzowanych informacji na większą skalę. Do tego dostęp do tych danych może być odpłatny, więc zamiast udostępnić szeroko obiekty należące do domeny publicznej, pojawi się kolejne ograniczenie dostępu związane z odpłatnością na rzecz komercyjnych pośredników”.

⁶⁰ Projekt konsultacji społecznych Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, Ministerstwo Rozwoju, źródło: mrr.gov.pl; dostęp: 20.08.2016 r.

⁶¹ Przytoczone powyżej uwagi zostały w procesie konsultacji ustawy odrzucone.

⁶² Mowa tu o prawie o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego. Dobrym przykładem takiej wręcz walki instytucji o zachowanie *status quo* jest proces legislacyjny polskiej ustawy o *re-use* i *casus* danych meteorologicznych, do których dostęp został otwarty tylko dzięki determinacji trzeciego sektora oraz świadomości Ministerstwa Cyfryzacji reprezentowanego w tym procesie przez wiceministra Witolda Kołodziejewskiego.

⁶³ Zob. *Office of Fair Trading, Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council amending European Parliament and Council Directive 2003/98/EC on the re-use of public sector information SEC(2011) 1552 final*, s. 10.

dalszego wykorzystania, a nie sam fakt udostępnienia informacji. W rezultacie informacja na potrzeby ponownego wykorzystania może być udostępniona (obowiązek spełniony), ale nie być podatna do ponownego wykorzystania (cel dla dobra ogółu nie zostaje osiągnięty).

Jak ważna jest świadomość otwierania dostępu do danych, obrazuje *casus* Wielkiego Zderzacza Hadronów, którego koszt w zależności od źródła oscyluje w granicach 4–6 mld CHF. Dane z prowadzonych w nim eksperymentów zostały bezpłatnie udostępnione ogółowi. Jak zaznaczył Rolf Dieter Heuer, dyrektor naczelny CERN, „dane projektu LHC stanowią jeden z najcenniejszych dorobków eksperymentów, którym od dzisiaj zaczynamy się dzielić z całym światem. Mamy nadzieję, że te publicznie dostępne dane będą służyć i inspirować szeroko pojętą społeczność naukową, nie wyłączając studentów i naukowców amatorów”⁶⁴.

3.2. Jakość informacji wynikająca z technicznej i procesowej organizacji

Istotną barierą przy ponownym użyciu informacji publicznej jest również jej **jakość**. Problem ten może przejawiać się poprzez niską jakość lub też brak metainformacji o jakości informacji publicznej. Wiele opracowań⁶⁵ podkreśla ten problem, stawiając go jednocześnie na równi z brakiem informacji. A to oznacza, że informacja o niskiej jakości lub brak danych o jakości informacji skutkuje w re-

⁶⁴ CERN udostępnia dane z eksperymentów Wielkiego Zderzacza Hadronów, Serwis PAP, źródło: naukawpolsce.pap.pl/aktualnosci/news,402772,cern-udostepnia-dane-z-eksperymentow-wielkiego-zderzacza-hadronow.html; dostęp: 20.08.2016 r.

⁶⁵ Np. niedostępność API: „Wraz z uporządkowaniem rozlicznych serwisów internetowych administracji publicznej należy też jednoznacznie przypomnieć o tym, że materiały publikowane w ramach urzędowych publikatorów teleinformatycznych nie korzystają – zgodnie z art. 4 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych – z ochrony prawa autorskiego (materiały urzędowe i dokumenty urzędowe nie są przedmiotem prawa autorskiego). W trakcie prac warsztatowych pojawił się spór o to, czy na stronach internetowych administracji publicznej mogą znajdować się dzieła, które mają przymiot utworu w rozumieniu prawa autorskiego (np. utwory osób trzecich), czy też należy uznać, że wszystko to, co umieszczone jest w urzędowych publikatorach, należy uznać za materiały urzędowe, nawet wówczas, gdy pochodzą od innych osób. Pozostawiamy tą kwestię, która była przedmiotem żywej wymiany zdań, do dalszych dyskusji, w szczególności do dyskusji nad niniejszym opracowaniem. W kolejnych etapach należy podjąć działania podobne do tych, które podjęto właśnie w administracji publicznej USA, i zobowiązać – wzorem Prezydenta Stanów Zjednoczonych – wszystkie instytucje publiczne, by w ramach prowadzonych przez siebie serwisów internetowych dostarczały otwarte API.”, źródło: W. Przeciechowski, P. Wąglowski, *Raport podsumowujący prace warsztatu na temat technicznych aspektów konsultacji publicznych i komunikacji między obywatelami i państwem*, 2012.

zultacie ogólną nieprzydatnością zgromadzonej informacji publicznej, a znaczny jej potencjał jest niweczony.

Istnieje wiele czynników jakości związanych z samą naturą informacji (sektora publicznego), które mogą udaremniać możliwość jej ponownego wykorzystania. Dlatego najistotniejszymi problemami do wyeliminowania są obecnie zagadnienia związane z otwartością informacji sektora publicznego na potrzeby ponownego wykorzystania. Ta otwartość umożliwi fizyczne scalenie zasobów pochodzących od różnych podmiotów i z obszarów narzucających jej **różne** niekorelujące właściwości. Jednak poprzez osiągnięcie otwartości nie należy rozumieć jedynie wytycznych w zakresie stosowanych formatów danych. Dopiero uzupełnienie informacji sektora publicznego o wystandaryzowane metadane, informacje o jakości oraz finalna dostępność informacji umożliwi budowę narodowego ekosystemu informacji na potrzeby ponownego wykorzystania. Ten ekosystem wytworzy synergię, która pozwoli uzyskiwać korzyści w prosty (technicznie i organizacyjnie) sposób. Korzyści, które są zawarte w pierwotnym potencjale informacji sektora publicznego.

Świadomość tego jest szczególnie istotna na etapie pracy u podstaw, czyli podczas digitalizacji lub włączania dostępu do istniejących w wersji cyfrowej zbiorów danych. Punktami newralgicznymi powyższego są również projekty, których zadaniem jest budowa lub modernizacja systemów informatycznych realizujących zadania publiczne⁶⁶. Implementacja aspektów i reguł związanych z ponownym wykorzystaniem informacji sektora publicznego w wymienionych sytuacjach jest szczególnie ważna ze względu na ekonomiczność i efektywność otwierania danych.

Obecnie funkcjonuje obok siebie wiele formatów i ich interpretacji zaimplementowanych w systemach informatycznych wspierających realizację zadań publicznych. Większość z nich nie daje jednak możliwości maszynowego udostępniania informacji na potrzeby ponownego wykorzystania. „Trudno budować ekonomiczną i społeczną wartość dodaną ISP, jeśli niemal 2/3 kluczowych systemów jest niedostępnych”⁶⁷. A to oznacza, że w Polsce online dostępnych jest mniej niż 40% rejestrów. To zagadnienie, abstrahując od polskich realiów, puentuje w swoim komunikacie Komisja Europejska, stwierdzając: „Dostępność informacji w formacie nadającym się do przetwarzania maszynowego,

⁶⁶ Np. finansowanych z programów operacyjnych.

⁶⁷ Raport Rynek produktów, usług i treści cyfrowych opartych na ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego (ISP) w Polsce: stan obecny, perspektywy rozwoju, główne bariery, rekomendacje dotyczące wsparcia z funduszy europejskich. Raport końcowy, Warszawski Instytut Studiów Ekonomicznych, s. 28, źródło: www.polskacyfrowa.gov.pl/media/1076/POPC_WISECC_ISP_raportkoncowy_2112015.pdf; dostęp: 20.08.2016 r.

jak również cienka warstwa wspólnie uzgodnionych metadanych mogłyby ułatwić tworzenie wzajemnych powiązań między danymi oraz interoperacyjność, a przez to znacznie zwiększyć ich wartość w kontekście ich ponownego wykorzystania.”⁶⁸ Dlatego dążenie do zapewnienia interoperacyjności, w opinii KE, będzie się odbywało poprzez wspieranie działalności badawczej, rozwojowej i innowacyjnej w tym zakresie⁶⁹.

Jednakże nie sposób z dnia na dzień zmienić wszystkie systemy pod kątem maszynowego udostępniania informacji na potrzeby ponownego wykorzystania. Ta zmiana wiązałaby się z niewspółmiernym kosztem i byłaby w znacznej mierze nieracjonalna⁷⁰. Ale stworzenie krajowej strategii wprowadzającej zasady dla krajowego ekosystemu danych, które mogłyby być implementowane stopniowo w nowych projektach tworzących lub modernizujących systemy informatyczne służące realizacji zadań publicznych, jest już jak najbardziej ekonomiczne i wskazane. Naturalną konsekwencją stosowania strategii będzie standaryzacja, czyli jednolitość formatów i zdolność do łatwej organizacyjnie wymiany informacji. To z kolei w efekcie utworzy ekosystem informacji sektora publicznego do ponownego wykorzystania.

Aby informacja publiczna do ponownego wykorzystania mogła być dostępna, powinna spełniać określone uniwersalne oraz określone z punktu widzenia celu przetwarzania cechy. Jest to kluczowe dla określenia, czy dana informacja niesie ze sobą wartość. Dlatego, aby określać jej przydatność do dalszego wykorzystania, konieczny jest pomiar jakości informacji sektora publicznego. Dedykowanym narzędziem do pomiaru jakości informacji sektora publicznego na potrzeby ponownego wykorzystania jest model ODQM⁷¹. Umożliwia on pomiar jakości informacji w pięcioklasowej skali, analogicznie do opracowanego przez Tima Bernersa-Lee modelu zwanego 5 Star Data⁷².

⁶⁸ Por. Przegląd dyrektywy z 2011 r., s. 9, źródło: eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0882:FIN:pl:PDF; dostęp: 20.08.2016 r.

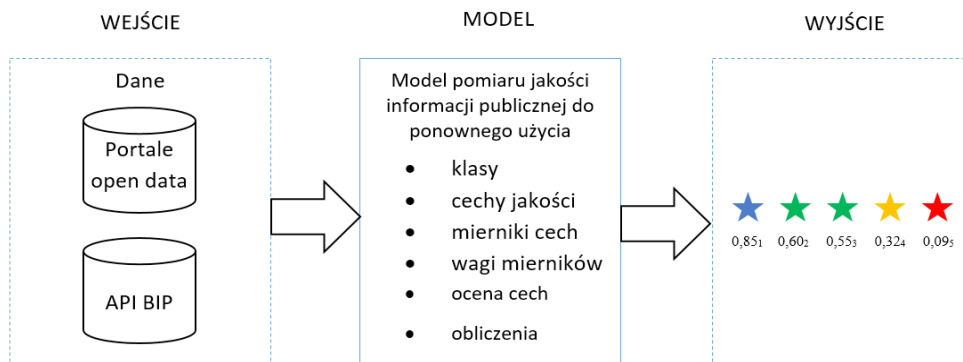
⁶⁹ Por. Źródło: openstate.eu/2014/03/open-data-stop-making-a-mess-of-it/; dostęp: 20.08.2016 r.

⁷⁰ Nie należy powtarzać błędu, który został popełniony podczas wprowadzania wymagań WCAG do systemów rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych. W rozporządzeniu tym, niezależnie od okoliczności, w ciągu trzech lat nakazano zmianę lub dostosowanie wszystkich systemów, o których mowa w dokumencie, do wymogów WCAG – bez względu na koszty. W rezultacie wiele systemów instytucji publicznych do dziś nie spełnia tego obowiązku.

⁷¹ Z ang. *Open Data Quality Model* (model pomiaru jakości informacji sektora publicznego).

⁷² Por. Definicja otwartości danych wg modelu Bernersa-Lee, źródło: 5stardata.info; dostęp: 20.08.2016 r.

Rysunek 4. Schemat stosowania modelu pomiaru jakości informacji publicznej



Źródło: Opracowanie własne

To, co wyróżnia ODQM (por. Rysunek 4), to fakt, że model ten dokonuje oceny, wykorzystując dodatkowo osiągnięcia infologicznej teorii informacji⁷³ oraz metody kwalitologiczne⁷⁴. To sprawia, że ocena jest bardziej kompleksowa. Model ODQM operuje na pięciu klasach oraz atrybutach informacji, takich jak: aktualność, użyteczność, terminowość, identyfikowalność/wiarygodność, zgodność, wygoda, interaktywność, bezpieczeństwo, utrzymywalność, szybkość udostępnienia. Dzięki nim uzyskiwana jest syntetyczna ocena, która umożliwia analityczną identyfikację czynników obniżających jakość całego zasobu informacji. Co ważne, ODQM nie tylko pozwala na ocenę pojedynczej informacji, ale też zapewnia porównywalny pomiar jakości całego zbioru danych. Umożliwia tym samym porównanie jakości informacji dziedzinowej tego samego typu, generowanej przez różne źródła (np. różne samorzady). Istotne jest także, że pomiar odbywa się automatycznie w systemie, jako zewnętrzna usługa internetowa MaaS – *Model as a Service*.

Wynik działania modelu, czyli ocenę jakości informacji w portalach *open data* ośmiu państw, zaprezentowano w tabelach (Tabela 1 i Tabela 2, s.84–85).

⁷³ B. Langefors, *Essays of Infology – Summing up and Planning for the Future*, Lund Studentlitteratur 1995.

⁷⁴ R. Kolman, *Różne odmiany jakości*, Agencja Wydawnicza Placet, 2014.

Tabela 1. Wyniki pomiaru jakości informacji publicznej do ponownego użycia w poszczególnych portalach w wymiarze klas jakości

Portal	J ₁	J ₂	J ₃	J ₄	J ₅
PL	0,84	0,54	0,02	0,00	0,00
US	1,00	1,00	0,98	0,00	0,00
CA	1,00	0,86	0,68	0,00	0,00
UK	1,00	1,00	0,34	0,24	0,00
AU	1,00	0,92	0,88	0,52	0,00
FR	0,94	0,86	0,72	0,42	0,00
NL	1,00	0,96	0,90	0,92	0,00
NZ	1,00	1,00	0,82	0,79	0,00

Źródło: M. Możejewski, *Model pomiaru jakości informacji publicznej na potrzeby ponownego użycia* (praca doktorska), 2015

Wynik oceny prezentowany jest przez model dwuwarstwowo, tzn. poprzez wartości wskaźników jakości oraz ich graficzną prezentację o znaczeniu symbolicznym stanowiącym element infografiki, który może być prezentowany przy pojedynczych informacjach, jak i ocenionych całych zbiorach. Równoległe elementy oceny zaszyte są w metadanych i włączane do metadanych infografiki lub samej informacji. Dla przeprowadzonych badań prezentacja graficzna przyjęła następującą postać (Tabela 2).

Tabela 2. Graficzna interpretacja pomiaru jakości informacji publicznej do ponownego użycia w poszczególnych portalach w wymiarze klas jakości

Portal/Klasa	J ₁	J ₂	J ₃	J ₄	J ₅
PL	★	★			
US	★	★	★		
CA	★	★	★		
UK	★	★	★	★	

AU	★	★	★	★	
FR	★	★	★	★	
NL	★	★	★	★	
SE	★	★			
NZ	★	★	★	★	

Źródło: M. Możejewski, *Model pomiaru jakości informacji publicznej na potrzeby ponownego użycia* (praca doktorska), 2015

Takie rozwiązanie konstrukcji modelu stwarza możliwość pomiaru jakości w ramach bezinwestycyjnego uruchamiania usługi oceny na podstawie systemów realizujących zadania publiczne, a w następnym kroku mierzenie jakości głównej tkanki, na podstawie której funkcjonuje administracja publiczna – informacji. Dysponując miarą jakości informacji w administracji, można sterować i kontrolować jakością informacji w administracji, a co za tym idzie, wpływać na jakość realizowanych przez nią procesów, czyli usług całej administracji publicznej.

Nie będzie to jednak możliwe, gdy dane będą udostępniane w autorskich formatach⁷⁵, które nie będą zunifikowane ogólną strategią. W perspektywie krajowej tematyka otwartych danych jest poruszana przez kilka strategicznych dokumentów. Najważniejszym z nich, w tym temacie, jest Strategia Sprawne Państwo 2020, która stawia⁷⁶ na wprowadzenie do polskiej administracji zasad otwartego rządu, opartego na otwartym dostępie do danych. Inne dokumenty to Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności, Strategia Rozwoju Kraju 2020, Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego, Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki, Dynamiczna Polska 2020 oraz regionalne strategie rozwoju⁷⁷. Najbardziej aktualnymi dokumentami są Program Otwierania Danych Publicznych zainicjowany przez Ministerstwo Cyfryzacji w 2016 roku oraz tzw. plan Morawieckiego, czyli Strategia Odpowiedzialnego Rozwoju Ministerstwa Rozwoju.

Oba ostatnie dokumenty koncentrują się w swojej treści na tematyce informacji sektora publicznego. Żaden z nich jednak na tym etapie nie wytycza prostego do realizacji, najlepiej niewymagającego inwestycji zestawu zasad wdrażania otwartych danych w sposób odpowiedni. Odpowiedni, czyli taki, z którego mogłyby czerpać instytucje sektora publicznego. Taki dokument powinien tworzyć strategię, adresowaną do sektora rządowego i jednostek oraz podmiotów sa-

⁷⁵ Przez formaty rozumie się tu lokalne zestawy metadanych.

⁷⁶ Z ośmiu zdefiniowanych wyzwań.

⁷⁷ Por. s. 24. Szeroki przegląd dokumentów strategicznych znajduje się w raporcie WISE, źródło: www.popc.gov.pl/media/1076/POPC_WISECC_ISP_raportkoncowy_2112015.pdf; dostęp: 20.08.2016 r.

morządu, wytyczać zasady unifikacji wymuszające standaryzację i pomiar jakości zasobów informacyjnych. W rezultacie powstałby krajowy ekosystem danych sektora publicznego na potrzeby ponownego wykorzystania, a łączenie treści cyfrowych z wielu standardowych i dostępnych źródeł stworzy nowe możliwości kreowania synergii informacyjnej, a co za tym idzie, budowania wartości dodanej⁷⁸. Ta wartość dodana oceniana jest obecnie na 140 miliardów euro rocznie⁷⁹.

4. *De lege ferenda*

W celu podnoszenia efektywności procesów udostępniania informacji sektora publicznego realizowanych przez administrację publiczną wskazana jest implementacja w ustawie o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego (Dz. U. z 2016 r. poz. 352) odpowiednich mechanizmów, które umożliwią osiągnięcie przedstawionych w artykule korzyści, stąd płynące wnioski *de lege ferenda*:

- zapisy o utworzeniu krajowej strategii unifikującej zasady dostępu do informacji sektora publicznego, standaryzujące zasoby informacyjne REPSI,
- zapisy o kontroli jakości informacji sektora publicznego dla odczytów maszynowych za pomocą modelu pomiaru jakości REPSI – ODQM,
- zapisy o wskazaniu podmiotu koordynującego i kontrolującego wdrażanie strategii i wytyczonych w niej działań oraz udostępniającego usługę bezinwestycyjnego i zdalnego pomiaru jakości informacji w systemach jako *Model as a Service*.

Bibliografia

Literatura:

Assessment of the Re-use of Public Sector Information (PSI) in the Geographical Information, Meteorological Information and Legal Information Sectors Final report, MICUS 2008, źródło: ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/document.cfm?doc_id=1258; dostęp: 20.08.2016 r.

Big Data, The next frontier for innovation, competition and productivity, McKinsey, 2011, źródło: www.mckinsey.com/insights/business_technology/big_data_the_next_frontier_for_innovation; dostęp: 20.08.2016 r.

Black J., *Słownik ekonomii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.

⁷⁸ Raport *Open Data*, dz. cyt., s. 2.

⁷⁹ G. Vickery, dz. cyt., s. 2.

- Buchholtz S., Bukowski M., Śniegocki A., *Big and open data in Europe. A growth engine or a missed opportunity?*, Warsaw Institute for Economic Studies, źródło: www.wise-institute.org.pl/common/files_download.php?fid=4; dostęp: 20.08.2016 r.
- Bukowski M., *Otwarcie danych publicznych może przynieść gospodarce miliardy*, WISE, źródło: wise-institute.org.pl/pl/aktualnosci.php?news=250&wid=1&wai=&year=&zagadnienie=1#sthash.yuG4ZHcW.li2BKHLF.dpuf; dostęp: 20.08.2016 r.
- Clapton G., Hammond M., Poole N., *PSI re-use in the cultural sector*, źródło: ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/document.cfm?doc_id=1148; dostęp 20.08.2016 r.
- Daft R.L., *Organization Theory and Design*, West Publishing Company 1992.
- Data Mining w/o programming, A hands-on workshop at the Functional Genomics Workshop*, Slovenia 2014.
- Dębski J., Możejewski M., Wojciechowska M., *Prawo do informacji publicznej w świadomości mieszkańców Szczecina*, Instytut Otwartego Społeczeństwa Fundacji Bezpieczne Wakacje, Szczecin 2014.
- Dębski J., Możejewski M., *Sprawozdanie finansowe jako źródło informacji publicznej do ponownego użycia*, „Studia informatica” nr 35, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, 2013.
- Dolnicki B., *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Uniwersytet Śląski, Katowice 1993.
- Eppler J.M., *Managing information quality: Increasing the value of information in knowledge-intensive products and processes*, Springer Science & Business Media, 2006.
- Eppler J.M., Muenzenmayer P., *Measuring Information Quality in the web context: a survey of state-of-the-art Instruments and an Application Methodology*, Materiały z VII międzynarodowej konferencji na temat jakości informacji (ICIQ-02), 2003.
- Falkiewicz W., *Informacyjne systemy zarządzania*, PWE 1990.
- Floridi L., *Information Ethics: on the Philosophical Foundation of Computer Science*.
- Francuz P., Mackiewicz R., *Liczy nie wiedzą, skąd pochodzą*, Wydawnictwo KUL 2005.
- Garczyński S., *Z informacją na bakier*, Instytut Wydawniczy Związków Zawodowych 1984.
- Gliński, W., *Języki i narzędzia do tworzenia i wyszukiwania ontologii w kontekście semantycznego weba*, Uniwersytet Warszawski.
- Gołębiowska A. (red.), *Administracja publiczna – uwarunkowania prawne, organizacyjne i społeczne*, Powszechnie Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 2015.
- Gołębiowska A. (red.), *Współpraca organizacji pozarządowych z samorządem terytorialnym*, Powszechnie Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 2015.
- Gołębiowska A., Woch M., Zientarski P. (red.), *Instytucje kontroli i nadzoru w działaniach organów władzy publicznej w Polsce*, Warszawa 2016.
- Gupta U., *Information Systems: Success in the 21st Century*, Prentice Hall Canada Inc., 2000.
- Harańczyk A., *Samorząd terytorialny organizacja i gospodarka*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków 2010.
- Jabłoński M., Wygoda K., *Dostęp do informacji i jego granice*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002.
- Jędrzejewski L., *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w Polsce – wybrane zagadnienia*, Branta 2007.
- Karpiuk M., *Samorząd terytorialny a państwo – prawne instrumenty nadzoru nad samorządem gminnym*, KUL, Lublin 2008.
- Kolman R., *Różne odmiany jakości*, Agencja Wydawnicza Placet, 2014.

- Konsultacje społeczne: Założenia do projektu ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (tzw. re-use) Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, źródło: mac.gov.pl/konsultacje/zalozenia-do-projektu-ustawy-o-re-use; dostęp: 20.08.2016 r.
- Kosek-Wojnar M., Surówka K., *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Laney D., *3D Data Management: Controlling Data Volume, Velocity and Variety*, Gartner, 2001.
- Laney D., *The Importance of 'Big Data': A Definition*, Gartner, 2012.
- Langefors B., *Essays of Infology – Summing up and Planning for the Future*, Lund Studentlitteratur 1995.
- Mantura, W., *Wybrane zastosowania kwalitologii*, Politechnika Poznańska, 2012.
- Możejewski M., *Methods of obtaining the public information in Polish public institutions*, „Studia informatica” nr 32, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, 2014.
- Możejewski M., *Realizacja strategii informacyjnej gminy poprzez społecznościowe interfejsy Biuletynu Informacji Publicznej, Strategie rozwoju podmiotów gospodarczych w aktualnych uwarunkowaniach*, Wydział Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu Szczecińskiego 2011.
- Możejewski M., *Model pomiaru jakości informacji publicznej na potrzeby ponownego użycia* (praca doktorska), 2015.
- Open data: Unlocking innovation and performance with liquid information*, McKinsey, 2011.
- Open Government Data Reviews, Unlocking the Potential of Government Data – Assessment and proposals for action*, OCED, 2015.
- Pawłowski J., *Metodyka oceny efektywności finansowej przedsięwzięć gospodarczych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004.
- Pietrewicz M., *Finanse samorządu terytorialnego*, [w:] *Finanse*, praca zbiorowa pod red. J. Ostaszewskiego, Warszawa 2005.
- Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2015 r.*, Główny Urząd Statystyczny 2015.
- Prawo dostępu do oficjalnych dokumentów w Szwecji (The Right of Access to Official Documents in Sweden)* – przewodnik, Ministerstwo Sprawiedliwości Królestwa Szwecji, źródło: www.government.se/how-sweden-is-governed/the-principle-of-public-access-to-official-documents; dostęp: 20.08.2016 r.
- Pricing of Public Sector Information Study (POPSIS) (Ustalenie cen za dostęp do informacji sektora publicznego)*, Deloitte i in., 2011.
- Przeciechowski W., Wąglowski P., *Raport podsumowujący prace warsztatu na temat technicznych aspektów konsultacji publicznych i komunikacji między obywatelami i państwem*, 2012.
- Rabska T., *Podstawowe pojęcia organizacji administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 1, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, 1977.
- Stefanowicz B., *Infologiczna analiza jakości informacji, Systemy informatyczne*, 1987.
- Stefanowicz B., *Informacja*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2004.
- Study on Measuring European Public Sector Information Resources (MEPSIR)*, Helm et al., 6/2006.

- Sundgren B., *Enterprise Architectures and Information Systems – Especially where Information Management is the Business*, paper presented at the EA conference in Härnösand, 14.05.2012, Sweden.
- Szudy M., *Efektywność ekonomiczna w ujęciu dynamicznym a sprawność systemu gospodarczego*, „*Studia Ekonomiczne*”, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach 2013.
- Ubaldi B., *Open Government Data – open data – raport*, źródło: www.opendataforum.info/files/OECD_Barbara_Ubaldi.pdf; dostęp: 20.08.2016 r.
- Ubaldi B., *OECD Working Papers on Public No. 22. Open Government Data. Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives*, OECD, www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5k46bj4f03s7.pdf; dostęp: 20.08.2016 r.
- Ustawa o re-use – ogromny potencjał dla gospodarki, który... nikogo nie interesuje*, Money.pl, źródło: www.Money.pl/gospodarka/wiadomosci/artykul/ustawa-o-re-use---ogromny-potencjal-dla,118,0,1704310.html; dostęp: 20.08.2016 r.
- Vickery G., *Review of Recent Studies on PSI Re-use and Related Market Developments*, Information Economics Paris 2011, źródło: ec.europa.eu/information_society/newroom/cf/document.cfm?doc_id=1093; dostęp: 20.08.2016 r.
- Wang R.Y., Strong D.M., *Beyond accuracy: What data quality means to data consumers*, „*Journal on Management of Information Systems*”, Spring 1996.

Akty prawne:

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2003/98/WE z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2013/37/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. zmieniająca dyrektywę 2003/98/WE w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego.
- Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej z dnia 7 grudnia 2000 r. (Dz. Urz. UE 2007/C 303/01).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 maja 2002 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej (Dz. U. z 2002 r. Nr 67, poz. 619).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej (Dz. U. z 2007 r. Nr 10, poz. 68).
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198).
- Ustawa z dnia 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego (Dz. U. z 2016 r. poz. 352).

Streszczenie

W artykule przedstawiono istotę i rolę ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego przez interesariuszy procesu. Scharakteryzowano korzyści płynące z procesu otwierania danych, a także zidentyfikowano główne czynniki i warunki, jakie muszą być spełnione, aby osiągać założone korzyści. Poprzez wprowadzenie pojęcia krajowego ekosystemu danych przedstawiono propozycję utworzenia krajowej strategii wprowadzającej standaryzację, która umożliwi pomiar jakości informacji sektora publicznego. Scharakteryzowano też stosowanie modelu ODQM – nowego narzędzia do pomiaru jakości informacji sektora publicznego na potrzeby ponownego wykorzystania. Na podstawie przytoczonych faktów zostały zaproponowane wnioski *de lege ferenda* konieczne do poprawy jakości i efektywności procesów udostępniania informacji w krajowych instytucjach.

Słowa kluczowe: informacja sektora publicznego, REPSI, re-use, ODQM, jakość informacji sektora publicznego, *open data quality model*.

Summary

*The strategy, standardization and quality measurement
– The determinants of effective re-use of public sector information*

The article presents the essence and purpose of re-use of public sector information by the process stakeholders. It also describes the benefits from the data opening process, as well as defines the main factors and conditions necessary to achieve the assumed benefits. By introducing the idea of state data ecosystem, it presents the proposal concerning the establishment of national strategy implementing standardization, which shall enable the measurement of the public sector information quality. It also characterises the use of the ODQM model – new tool for measurement of public sector information quality for the purpose of its re-use. On the basis of the reported facts, it suggests conclusions *de lege ferenda* necessary to improve the quality and effectiveness of the information providing process in the national institutions.

Keywords: public sector information, PSI, REPSI, re-use, open data quality model, ODQM re-use, efficiency of public services, quality of information.

Rozdział VI.

Bezpieczeństwo udostępniania informacji przez instytucje sektora publicznego oraz transferu danych niejawnych poprzez sieć Internet

1. Wprowadzenie

W systemach gospodarczych krajów wysokorozwiniętych i rozwijających się instytucje sektora publicznego, zarówno urzędy krajowe, jak i jednostki samorządu terytorialnego, pełnią szczególnie istotną rolę w zaspokajaniu potrzeb społeczeństwa i pośrednio całej gospodarki. Po ponad ćwierćwieczu rozwoju polskiej gospodarki w warunkach rynkowych i procesach dostosowawczych do systemowych standardów Unii Europejskiej także w Polsce jedną ze sfer oferowanych usług publicznych jest zaspokajanie potrzeb informacyjnych obywateli. Procesy decyzyjne zapadające w instytucjach sektora publicznego dotyczące np. gospodarki finansowej pośrednio wpływają na tempo rozwoju społeczno-gospodarczego kraju¹.

Od lat 90. w Polsce rośnie znaczenie kwestii racjonalizacji prowadzonej gospodarki finansowej, ponieważ działania te mają skłonić do wzrostu efektywności ekonomicznej procesu gospodarowania zasobami pieniężnymi. Przedsięwzięcia te powinny przyczyniać się do aktywizacji procesów gospodarczych i tym samym

Dr Dariusz Prokopowicz – Wydział Nauk Historycznych i Społecznych Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

¹ M. Muchacki, *Cywilizacja informatyczna i Internet. Konteksty współczesnego konsumenta TI*, Wydawnictwo Impuls, Warszawa 2014, s. 27.

przyczyniać się do poprawy funkcjonowania w zakresie efektywności ekonomicznej zarówno poszczególnych podmiotów sektora publicznego, jak i całego sektora finansów publicznych i pośrednio całej gospodarki.

We wszystkich obszarach efektywnego funkcjonowania instytucji publicznych istotną kwestią jest pozyskiwanie, przetwarzanie, gromadzenie, archiwizowanie oraz udostępnianie dla innych podmiotów różnego rodzaju informacji: informacji jawnych oraz niejawnych, w tym danych osobowych obywateli. Kluczową kwestią w tym obiegu i udostępnianiu informacji jest bezpieczeństwo archiwizowania i transferu danych w teleinformatycznych systemach instytucji sektora publicznego oraz w sieci Internet².

Podobnie jak podmioty sektorów komercyjnych, tak i instytucje sektora publicznego, aby sprawnie funkcjonować, muszą bezustannie dostosowywać się do zmieniających się realiów otoczenia społeczno-gospodarczego i postępu technologicznego w zakresie nowoczesnych rozwiązań informatycznych bezpiecznego archiwizowania, przetwarzania i udostępniania informacji.

2. Uwarunkowania ekonomiczne i cywilizacyjne technologicznego postępu w zakresie transferu i udostępniania danych w Internecie

Polska gospodarka w okresie ostatniego ćwierćwiecza przeszła gruntowną, wieloaspektową transformację systemową. W tym okresie zaszły w niej istotne zmiany, w tym w przedsiębiorstwach oraz podmiotach sektora publicznego, tj. jednostkach samorządu terytorialnego. Jednocześnie sukcesywnie są realizowane procesy integracyjne struktur gospodarczych poszczególnych krajów, szczególnie w obszarze Unii Europejskiej. Podstawą tych procesów była liberalizacja transgranicznych przepływów kapitałowych wsparta harmonizacją regulacji prawnych. Rozwój nowoczesnych technologii generuje doskonalenie, innowacje i udogodnienia elektronicznego transferu danych i udostępniania informacji oraz upraszcza kanały dystrybucji produktów i usług, co przyczynia się do poprawy wzrostu gospodarczego³. W podmiotach gospodarczych natomiast obserwuje się wzrost standaryzacji stosowanych procedur, wypracowanych technik sprzedaży i prowadzonej działalności gospodarczej. Wpływa to pośrednio także na doskonalenie technik gromadzenia i przetwarzania danych oraz udostępniania informacji

² M. Górka (red.), *Cyberbezpieczeństwo jako podstawa bezpiecznego państwa i społeczeństwa w XXI wieku*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2014, s. 148.

³ M. Dutko, M. Karciarz, *Informacja w Internecie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011, s. 31.

przez instytucje sektora publicznego. Odgórnie zachodzące procesy ujednoczenia i homogenizacji struktur rynkowych oraz oddolne procesy upowszechniania standardów technologii informatycznej są podstawą realizowanego transnarodowo zjawiska integracji rynków, globalizacji procesów gospodarczych i technik elektronicznego udostępniania informacji w globalnej sieci Internet⁴.

Wzrost innowacji technologicznych elektronicznego udostępniania informacji w sektorze przedsiębiorstw i instytucji sektora publicznego znacząco wpływa na rozwój przedsiębiorczości w gospodarkach rynkowych. Niestety pod względem szeroko ujętych innowacji w produkcji i gospodarce działające w Polsce przedsiębiorstwa i podmioty sektora publicznego należą do najmniej aktywnych w Unii Europejskiej⁵.

Szczególnie istotna kwestia, którą należy uwzględnić przy kształtowaniu polityki gospodarczej w Polsce na kolejne lata, to aktywizacja instytucji sektora publicznego do poprawy standardów udostępniania informacji, tak aby poziom technologiczny i w zakresie bezpieczeństwa transferu danych w Internecie dorównywał standardom rozwiniętych krajów Europy Zachodniej. Znaczącym udogodnieniem w procesie doskonalenia technik elektronicznego udostępniania informacji przez podmioty sektora publicznego oraz poprawy działania instrumentów bezpieczeństwa jest możliwość realizacji tych procesów w przedsięwzięciach inwestycyjnych współfinansowanych z udziałem środków finansowych, dotacji Unii Europejskiej.

Obecnie powszechnie przyjmuje się, że w kolejnej, rozpoczętej już perspektywie finansowej przewidzianej na lata 2015–2020 kluczowe aspekty, jakie są wymieniane przy określaniu celów systemowych do osiągnięcia, tj. takich, które powinny być aktywizowane i rozwijane w polskiej gospodarce, to także innowacyjność technologiczna, rozwój gospodarki elektronicznej, cyfryzacja instytucji sektora publicznego i poprawa bezpieczeństwa transferu danych w Internecie. Pozytywną pochodną tych procesów powinna być w kolejnych latach znacząca aktywizacja wzrostu gospodarczego, w tym poprawa sytuacji na rynku pracy w wyniku generowania nowych miejsc zatrudnienia specjalistów od bezpieczeństwa systemów teleinformatycznych, internetowych i innych obszarów IT⁶.

W dalszej perspektywie, także po roku 2020, pochodną tych procesów powinna być również poprawa stanu finansów publicznych państwa. Podstawą

⁴ M. Łakomy, *Cyberprzestrzeń jako nowy wymiar rywalizacji i współpracy państw*, Uniwersytet Śląski, Katowice 2015, s. 78.

⁵ A. Żołnierski, *Znaczenie kapitału społecznego w procesach zarządzania innowacjami*, [w:] T. Baczeko (red.), *Raport o innowacyjności gospodarki Polski w 2011 roku*, Wydawnictwo INE PAN, Warszawa 2012, s. 36.

⁶ M. Dutko, M. Karciarz, dz. cyt., s. 58.

powyżej przedstawionych celów strategicznych rozwoju gospodarki elektronicznej i społeczeństwa informacyjnego w Polsce są doświadczenia w finansowaniu technologicznych przedsięwzięć inwestycyjnych realizowanych w ramach poprzedniej perspektywy finansowania z udziałem środków finansowych UE w latach 2007–2013. Otóż na podstawie tych doświadczeń zauważono, że efektywne wykorzystanie dostępnych funduszy UE z poprzedniej perspektywy finansowej zdeterminowane było innowacyjnością i przedsiębiorczością działających już efektywnie w warunkach rynkowych podmiotów gospodarczych w Polsce.

W zakresie procesu ekonomicznej globalizacji od pewnego czasu zachodzą istotne globalnie działające zmiany we współczesnych gospodarkach, w tym także w instytucjach krajowych i samorządowych sektorów publicznych. Instytucje sektora publicznego, w tym jednostki samorządu terytorialnego doskonalą swe funkcjonowanie także w zakresie gromadzenia, przetwarzania i udostępniania danych innym podmiotom, w tym obywatelom i przedsiębiorstwom. Sukcesywnie realizowane są procesy poprawy bezpieczeństwa transferu danych w Internecie. Procesy te realizowane są celem aktywizacji rozwoju gospodarki elektronicznej i społeczeństwa informacyjnego oraz dostosowywania procedur i technik zapewnienia bezpieczeństwa do standardów rozwiniętych krajów Europy Zachodniej, w tym także obowiązujących regulacji Unii Europejskiej⁷.

Procesy te dotyczą także działających międzynarodowo instytucji i podmiotów gospodarczych, których dynamiczny rozwój zdeterminowany jest między innymi kwestią efektywnej implementacji innowacji technologicznych w poszczególnych korporacjach, podmiotach sektora MSP i instytucjach sektora publicznego. Podstawą tych procesów jest liberalizacja przepływów kapitałowych wsparta harmonizacją przepisów prawa. Rozwój nowoczesnych technologii skorelowany jest z kwestią aktywizacji postępu technologicznego także w zakresie elektronicznego przetwarzania i składowania danych oraz udostępniania informacji w sieci Internet. Rozwój ten upraszcza kanały dystrybucji produktów i usług przedsiębiorstw oraz usług informacyjnych podmiotów sektora publicznego i przyczynia się do wzrostu innowacyjności, standaryzacji stosowanych procedur, wypracowanych technik dystrybucji produktów i realizowanych usług informacyjnych. Odgórnie zachodzące procesy scalania i ujednolicania struktur rynkowych oraz oddolnie – aktywizacji innowacyjności technologicznej, upowszechniania standardów technologii informatycznej, są podstawą zjawiska globalizacji systemów finansowych, w tym także w sektorze publicznym⁸.

⁷ M. Wiśniewska, *Finanse w dobie kryzysu*, Seria „Prace Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Gdańsku”, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2013, s. 78.

⁸ S. Bukowski (red.), *Globalizacja i integracja regionalna a wzrost gospodarczy*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2010, s. 54.

Wykazana w ostatnich latach przewaga pozytywnych aspektów tych procesów sugeruje ich kontynuację w najbliższej przyszłości⁹. W zakresie głównych determinantów sprzyjających doskonaleniu technik elektronicznego transferu danych i udostępniania informacji zainteresowanym beneficjentom poprzez sieć Internet wymienia się¹⁰:

- doskonalenie technik i powstające innowacje w zakresie dystrybucji produktów, usług finansowych sektora finansowego oraz usług informacyjnych instytucji sektora publicznego;
- redukcję barier proceduralnych, udogodnienia technologiczne dla klientów podmiotów gospodarczych i beneficjentów instytucji sektora publicznego, m.in. w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej, zawierania transakcji finansowych z udziałem elektronicznej bankowości, elektronicznego rozliczania prowadzonej działalności gospodarczej z urzędami;
- celowe działania wpisane w politykę społeczno-gospodarczą kraju, np. poprzez rządowe programy wspierania rozwoju krajowej i lokalnej gospodarki elektronicznej celem zwiększenia poziomu cyfryzacji działalności instytucji sektora publicznego;
- aktywizowaną prorozwojową polityką społeczno-gospodarczą, postępowaniem technicznym w zakresie informatyki i technik elektronicznego transferu danych poprawę standardów współpracy i wymiany informacji między przedsiębiorstwami a instytucjami sektora publicznego, w tym jednostkami samorządowymi.

Pochodną tych procesów powinna być także aktywizacja przedsiębiorczości i innowacyjności technologicznej, co w konsekwencji powinno pozytywnie wpływać na rozwój działalności gospodarczej. W dalszej perspektywie powinno się to przełożyć na przyspieszenie tempa rozwoju gospodarczego, zwiększenie PKB i poprawę sytuacji na rynku pracy.

Wobec powyższego w niniejszym podrozdziale wskazano na znaczące, rozwijające się korelacje i sprzężenia zwrotne w zakresie innowacyjności technologicznej w sektorze podmiotów gospodarczych oraz współpracy tych podmiotów z instytucjami sektora publicznego. Od początku lat 90. ubiegłego wieku wzrost gospodarczy w Polsce jest zdeterminowany głównie rozwojem przedsiębiorczości, komercjalizacją procesów gospodarczych, implementacją nowoczesnych rozwiązań technologicznych i dostosowywaniem standardów proceduralnych do uregulowań normatywnych Unii Europejskiej. Znaczący jest w tym zakresie

⁹ T.T. Kaczmarek, *Globalna gospodarka i globalny kryzys*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2009, s. 38.

¹⁰ G. Szpor, W. Wiewiórowski, *Internet. Prawno-informatyczne problemy sieci, portali i e-usług*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 163.

udział kreatywności i innowacyjności działających w Polsce podmiotów gospodarczych oraz funkcjonujących w ujęciu lokalnym i krajowym podmiotów sektora publicznego, w tym samorządowych. Tych pozytywnych tendencji w dużym stopniu nie zakłócił nawet niedawny globalny kryzys finansowy. Mimo to poziom innowacyjności technologicznej w Polsce jest jeszcze znacząco niższy w kontekście standardów krajów wysokorozwiniętych¹¹.

W związku z tym istniejącej w polityce społeczno-gospodarczej potrzeba dalszego systemowego inspirowania do tworzenia innowacji technologicznych powstających w przedsiębiorstwach i ich implementacji w instytucjach sektora publicznego. Przełoży się to na poprawę gospodarki finansowej tych podmiotów, a tym samym także proces ten może być istotnym czynnikiem poprawy finansów instytucji publicznych, w tym jednostek samorządowych, z których część jest wysoko zadłużona. Poza tym na tle tego procesu powinny także rozwijać się korelacje i sprzężenia zwrotne poprawiających współpracę podmiotów gospodarczych i instytucji sektora publicznego.

3. Zagrożenia i bezpieczeństwo elektronicznego transferu danych w bankowości internetowej w Polsce

Postęp technologiczny w zakresie elektronicznego przetwarzania, składowania i udostępniania informacji oraz transferu danych w sieci Internet zdeterminowany został od lat 80. ubiegłego wieku rozwojem elektronicznej bankowości. Pod koniec XX w. w krajach rozwiniętych, w tym także w Polsce, internetowa elektroniczna bankowość stała się już standardem w zakresie zdalnego dostępu do kont bankowych, elektronicznego zawierania transakcji oraz transferu informacji na temat przeprowadzanych operacji finansowych poprzez sieć Internet.

W związku z tym bankowość elektroniczna jest tą dziedziną, którą obecnie uznaje się za jeden z najistotniejszych czynników, które determinują rozwój współczesnych systemów finansowych. Podstawowym udogodnieniem dla klientów instytucji finansowych warunkującym ich dynamiczny rozwój jest możliwość przeprowadzania operacji finansowych w każdym momencie i praktycznie z każdego miejsca na świecie poprzez globalną sieć. Korzyści z tego rozwoju czerpią nie tylko klienci tych systemów, którzy nie są już ograniczeni fizycznym dostępem do oddziałów bankowych i godzinami pracy placówek bankowych, ale

¹¹ A. Borcuch, *Bankowość elektroniczna w Polsce*, wydanie II zmienione, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2012, s. 92.

również banki, które poszerzyły zakres swej działalności w skali krajowej oraz międzynarodowej, wychodząc z ofertą do potencjalnie szerszej grupy odbiorców. Wymieniony obraz pozytywnych uwarunkowań implementacji nowych rozwiązań informatycznych i korzyści, jakie daje Internet przez systemy operacyjne banków komercyjnych, stały się głównym czynnikiem intensywnego rozwoju internetowej bankowości elektronicznej również w Polsce. Rozwój ten, którego wzrost dynamiki odnotowany został zasadniczo w ostatnich kilkunastu latach, związany jest w znaczącym stopniu ze specyfiką rozwoju całego krajowego systemu finansowego i przemianami, jakie dokonały się w świadomości klientów. Szczególnie istotnym czynnikiem warunkującym obecne procesy implementacji nowych rozwiązań informatycznych do systemów bankowych jest rozwój technologii teleinformatycznej w tzw. chmurze, w tym składowania dużych zbiorów danych na tzw. platformach *big data*.

Pojęcie bankowości elektronicznej definiowane jest najczęściej jako zdalny dostęp do szerokiej gamy usług bankowych poprzez Internet przy użyciu komputera lub innego, coraz częściej mobilnego, urządzenia umożliwiającego dostęp do globalnej sieci¹². W ostatnich latach do tych urządzeń mobilnych zalicza się smartfony, tablety, laptopy i notebooki. Miniaturyzacja techniczna tych urządzeń postępuje nadal, w związku z tym już w niedługiej perspektywie do grona tego typu urządzeń mogą być zaliczone inteligentne zegarki, które będą pełniły funkcję miniaturowego smartfona.

Rozwijająca się internetowa bankowość elektroniczna jest więc systemem elektronicznego porozumiewania się z bankiem, pozwalającym klientom praktycznie z dowolnego miejsca przeprowadzać operacje na własnym rachunku, mieć stały wgląd w dane na rachunku firmy, szybciej i efektywniej zarządzać finansami, skrócić czas dokonywania operacji, jak również składać wnioski o zawarciu nowych transakcji lub uruchomienie dodatkowych usług finansowych. Z upowszechnianiem elektronicznej bankowości internetowej wiążą się jednak nie tylko same pozytywne aspekty. Wzrost ilości bankowych rachunków internetowych i dokonywanych za ich pośrednictwem transakcji sprzyja także rozwojowi cyberprzestępczości, co potwierdzają dane pochodzące z banków komercyjnych działających w Polsce¹³.

Upowszechnienie podpisu elektronicznego może wyeliminować zupełnie kontakt klienta z fizycznym oddziałem instytucji finansowej¹⁴. Rozwój syste-

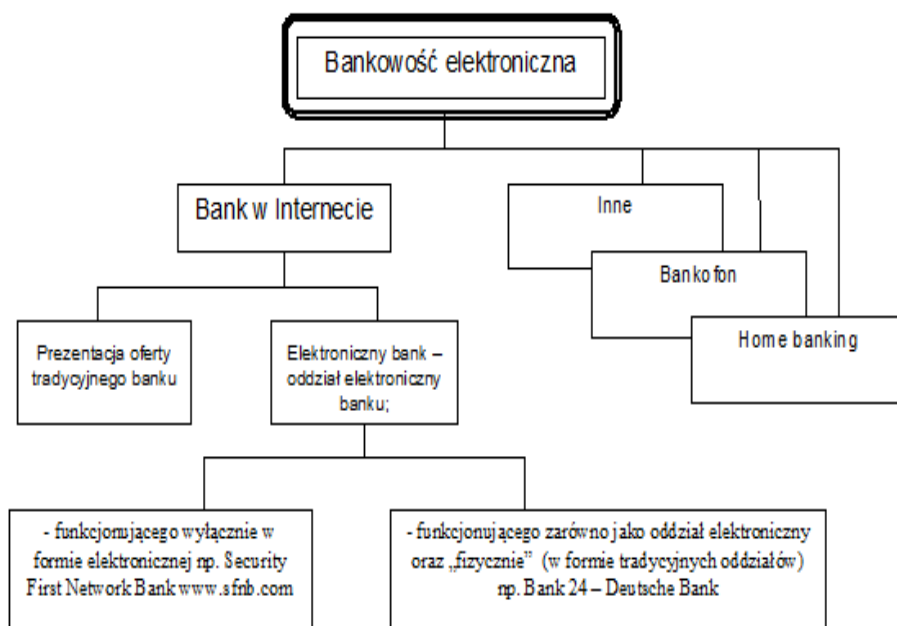
¹² E. Guzek, E. Ślęzak, *Innowacyjna bankowość internetowa. Bank Web 2.0*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 57.

¹³ S. Dolecki, *Brutalna cyberrzeczywistość*, [w:] „Bank. Miesięcznik finansowy”, raport specjalny *Cyberbezpieczeństwo*, Warszawa 2016, nr 4(276), s. 51.

¹⁴ S. Antkiewicz, *Innowacje finansowe*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2008, s. 37.

mów internetowej elektronicznej bankowości, tj. dostępu do określonych usług bankowych poprzez sieć, powszechność posługiwania się Internetem wśród indywidualnych użytkowników oraz udoskonalanie technologii zabezpieczeń transferu danych przesyłanych drogą elektroniczną wygenerowało nowy rodzaj bankowości określany mianem banku wirtualnego, banku w Internecie¹⁵.

Rysunek 1. Zakres znaczeniowy pojęcia „bankowość elektroniczna”



Źródło: Opracowanie własne

Rozwój rynku internetowych transakcji finansowych ma również swoje bariery, które są związane z nowymi kategoriami ryzyka wykorzystywania technologii informatycznych w bankowości. Najistotniejsza bariera szybkiego rozwoju usług finansowych za pośrednictwem sieci wynika z niedoskonałości cybernetycznego medium, przede wszystkim z braku pełnej gwarancji w zakresie bezpieczeństwa przesyłanych informacji i realizowanych zdalnie operacji finansowych¹⁶.

¹⁵ M. Polasik, *Bankowość elektroniczna. Istota – stan – perspektywy*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2008, s. 51.

¹⁶ M. Solarz, *Rozwój bankowości elektronicznej w Polsce*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej, Warszawa 2006, s. 137.

Wymieniona niedoskonałość Internetu nie jest czynnikiem, na który instytucje finansowe nie mają żadnego wpływu. Zastosowanie określonego zespołu narzędzi podnoszących stopień bezpieczeństwa w wewnętrznych systemach teleinformatycznych przyczynia się do podnoszenia poziomu bezpieczeństwa systemów elektronicznej bankowości oraz tym samym zwiększa atrakcyjność oferty danego podmiotu świadczonej za pośrednictwem Internetu. Zwiększenie bezpieczeństwa systemów teleinformatycznych wiąże się z częściowym ograniczaniem ryzyka operacyjnego oraz z poniesieniem przez bank związanych z tym dodatkowych kosztów. Jednak samo doskonalenie systemów teleinformatycznych nie wyeliminuje w pełni ryzyka operacyjnego, ponieważ znaczną jego część w postaci operacyjnego ryzyka personalnego generuje czynnik ludzki, tj. pracownicy instytucji finansowych, którzy często nieświadomie mogą błędnie przeprowadzać określone czynności niezbędne dla realizacji transakcji finansowej realizowanej elektronicznie. Kluczową kwestią jest więc bezpieczeństwo udostępniania informacji przez instytucje finansowe, ale także podmioty sektora publicznego, oraz transferu danych niejawnych poprzez sieć Internet¹⁷.

Z badań firmy BizRate.com, zajmującej się między innymi monitorowaniem preferencji klientów elektronicznego handlu, wynika, że spośród przebadanych 13 tys. osób 2% padło ofiarą kradzieży danych związanych z realizacją transakcji, której płatność odbywała się z użyciem karty kredytowej za pośrednictwem Internetu. Znaczenie wymienionego paradoksu wzrasta wprost proporcjonalnie do wzrostu różnicy w zakresie oceny wymienionej wartości 2% ze strony banku oraz ze strony potencjalnych klientów¹⁸. Wypowiadający się w sondażach i ankietach zarówno klienci, jak i pracownicy banków, zgodnie podkreślają, że internetowa bankowość elektroniczna nadal ma przed sobą przyszłość. Dla potencjalnego klienta kluczowe determinanty rozwoju tej formy przeprowadzania operacji finansowych to przede wszystkim¹⁹:

a) efektywniejsze gospodarowanie zdeponowanymi w banku środkami, na co składa się:

- możliwość śledzenia na bieżąco wszystkich operacji przeprowadzanych na rachunkach i przyspieszenia regulacji bieżących płatności;

¹⁷ J. Kosiński, *Paradygmaty cyberprzestępczości*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2015, s. 132.

¹⁸ J. Gąsiorowski, P. Podsiedlik, *Przestępstwa w bankowości elektronicznej w Polsce. Próba oceny z perspektywy prawnokryminalistycznej – Bankowość elektroniczna – typologia*, Wyższa Szkoła Biznesu w Dąbrowie Górniczej, Dąbrowa Górnicza 2015, s. 59.

¹⁹ J. Grzywacz, *Bankowość elektroniczna w przedsiębiorstwie*, Wydawnictwo SGH, Warszawa 2016, s. 82.

- możliwość złożenia dyspozycji zdeponowania bieżących środków na rachunku lokaty terminowej lub dokonania zakupu bonów skarbowych;
- bieżąca i aktualna informacja o posiadanych środkach i o zobowiązaniach względem banku lub innych instytucji;

b) inne zalety to możliwość²⁰:

- korzystania z usług banku przez całą dobę i z dowolnego miejsca za pośrednictwem teleinformatycznych urządzeń mobilnych typu smartfon lub tablet, niezależnie od godzin otwarcia banku;
- złożenia wniosku o uruchomienie nowej usługi finansowej, a niekiedy także zdalnego zaakceptowania jej zawarcia poprzez podpis elektroniczny;
- dokonywania przelewów między różnymi rachunkami i dokonywania operacji finansowych na rachunkach inwestycyjnych z zastosowaniem produktów bankowych i papierów wartościowych funkcjonujących na różnych rynkach finansowych.

Do przedstawionych powyżej zalet systemów internetowej elektronicznej bankowości dla klienta należy dodać analogiczną argumentację najczęściej podawaną przez pracowników banków. Jest to przede wszystkim²¹:

- zmniejszenie kolejek w banku i obniżenie pracochłonności wprowadzania danych z dokumentów do bankowego systemu komputerowego;
- automatyczne dokonywanie wielu operacji bankowych o stosunkowo niskiej wartości (kwotowo), co z kolei umożliwia przekwalifikowanie i skierowanie pracowników do czynności, które w większym stopniu wymagają kontaktu z klientem w celu świadczenia nowych usług, np. doradztwa związanego bezpośrednio lub pośrednio z finansami klienta;
- możliwość znacznego obniżenia kosztów obsługi klienta i zwiększenia rentowności funkcjonowania banku; wynika to ze znacznego zwiększenia liczby obsługiwanych klientów i realizowanych operacji na rachunkach przy utrzymaniu lub niewielkim zwiększeniu zatrudnienia pracowników banku; na ogół nie zachodzi przy tym potrzeba zwiększania liczby stanowisk obsługi klienta, a więc poniesienia dodatkowych nakładów na nowe pomieszczenia bankowe i ich wyposażenie²².

Wobec powyższego prognozowana kontynuacja rozwoju internetowej bankowości zdeterminowana będzie głównie wymienionymi powyżej pozytywnymi aspektami przeprowadzania transakcji finansowych realizowanymi elektronicznie, w tym także poprzez Internet. W ostatnich latach obserwowana jest w Polsce kontynuacja

²⁰ B. Świecka, *Bankowość elektroniczna*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2008, s. 34–35.

²¹ A. Borcuch, dz. cyt., s. 67–68.

²² M. Biały, Z. Mazur, *Bankowość wczoraj i dziś*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2013, s. 49.

procesu rozwoju elektronicznej bankowości internetowej i rosnącego zainteresowania klientów banków korzystaniem z tej formy rozliczeń i dokonywania płatności. W związku z tym należy stwierdzić, że internetowa bankowość elektroniczna jest szczególnie istotnym determinantem warunkującym obecnie dokonujące się procesy implementacji nowych rozwiązań informatycznych do systemów bankowych i tym samym ewolucji platform transakcyjnych przeprowadzanych operacji finansowych. Do najdynamiczniej rozwijających się dziedzin technologii teleinformatycznej, które warunkują kolejne etapy postępu w zakresie internetowej bankowości elektronicznej, należy upowszechnianie standardów przeprowadzania operacji finansowych realizowanych w tzw. chmurze, jak również z wykorzystaniem dużych zbiorów danych ulokowanych na tzw. platformach *big data*.

Zastosowane w tym miejscu pojęcie tzw. chmury oznacza „chmurę obliczeniową” (*cloud computing*). To usługa umożliwiająca przechowywanie, archiwizowanie i wykorzystanie zgromadzonych danych, do których dostęp uzyskuje się przez Internet, poprzez znajdujące się w innej lokalizacji komputery. Zwykle technologia ta oznacza możliwość korzystania za pomocą sieci Internet z dużej mocy obliczeniowych i dysków pamięci i w związku z tym ograniczenie wydatków na własny sprzęt informatyczny (np. pamięć operacyjną)²³. Korzystanie z technologii „chmury” charakteryzuje się także innymi pozytywnymi aspektami, które można określić jako zwiększenie wygody dla użytkownika. Otóż do ulokowanych w „chmurze” danych dostęp uzyskać można z każdego łączącego się z Internetem urządzenia, a więc nie tylko komputera, także z poziomu tabletu, smartfona lub innego urządzenia podłączonego online z Internetem²⁴.

W związku z tym w ostatnich latach dynamicznie rośnie ilość składowanych danych w „chmurze”, na zewnętrznych serwerach udostępnianych zwykle nieodpłatnie, o określonych pojemnościach dyskowych, tj. części tego, co się coraz powszechniej określa jako *big data*. Instytucje i firmy, których efektywne funkcjonowanie jest obecnie oparte na wspomnianych powyżej technologiach „chmury” i *big data*, szacują, że do 2020 roku ilość danych składowanych w ten sposób, na zewnętrznych serwerach wzrośnie jeszcze wielokrotnie, co oznaczać będzie wzrost pojemności urządzeń składowania danych, w tym dużej pojemności dysków, które połączone w „chmurze” z serwerami umożliwiającymi komunikację poprzez Internet tworzyć będą swego rodzaju zewnętrzne hurtownie danych, które obecnie określa się jako *big data*.

²³ G. Szpor (red.), *Internet Cloud computing. Przetwarzanie w chmurach*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 38.

²⁴ J. Grzywacz, dz. cyt., s. 49.

4. Wzrost znaczenia kwestii ochrony danych niejawnych i bezpieczeństwa elektronicznego transferu danych w sieci Internet w Polsce

Przeprowadzanie operacji finansowych realizowanych w tzw. chmurze, jak również z wykorzystaniem dużych zbiorów danych ulokowanych na tzw. platformach *big data*, to jednak tylko niektóre obszary cyberprzestrzeni, których dynamiczny rozwój determinuje potrzebę analogicznego postępu w zakresie doskonalenia instrumentów bezpieczeństwa transferu i składowania danych niejawnych²⁵. W ostatnich latach w Polsce rośnie skala wyłudzeń środków pieniężnych na podstawie skradzionych w systemach informatycznych danych osobowych, tj. tzw. kradzieży tożsamości. Na podstawie danych z 26. edycji *InfoDOK. Raportu o dokumentach*, przygotowanego przez Związek Banków Polskich, wykazano, że w okresie II kwartału 2016 r. próbowano łącznie wyłudzić 81,8 mln zł. Z danych tego raportu wynika, że wykryto ponad 1,5 tys. przypadków wykorzystania kradzionej tożsamości w procedurze wyłudzenia środków pieniężnych²⁶. Skutecznym rozwiązaniem znacząco ograniczającym ten przestępczy proceder było stworzenie systemu zastrzegania dokumentów przez osoby, które je utraciły, w ramach programu „Dokumenty zastrzeżone” i rozpropagowanie tej możliwości w prowadzonych na różnych polach medialnych informacyjnych kampanii społecznych²⁷.

W związku z powyższym zapewnienie prawnej ochrony danych osobowych w cyberprzestrzeni coraz częściej uznawane jest za nieodłączny czynnik kwestii bezpieczeństwa na tle rozwoju społeczeństwa informacyjnego. Bezpieczeństwo informacji niejawnych coraz częściej uznawane jest za determinant efektywnego rozwoju krajowej gospodarki. W związku z tym także centralne instytucje państwa powinny mieć na względzie doskonalenie systemów bezpieczeństwa informacji niejawnych, w tym także danych osobowych obywateli²⁸. Ideą przewodnią doskonalenia tych systemów bezpieczeństwa powinno być dążenie do tego, aby

²⁵ K. Liderman, *Analiza ryzyka i ochrona informacji w systemach komputerowych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 73.

²⁶ *InfoDOK, Raport o dokumentach, II kwartał 2016 r. (26. edycja)*, Związek Banków Polskich, Warszawa 2016.

²⁷ *InfoDOK: Niemal 900 tys. zł dziennie próbowano wyłudzić przy pomocy kradzionej tożsamości*, [w:] witryna internetowa Związku Banków Polskich, źródło: zbp.pl/wydarzenia/archiwum/wydarzenia/2016/lipiec/infodok-niemal-900-tys-zl-dziennie-probowano-wyludzic-przy-pomocy-kradzonej-tozsamosci; dostęp: 28.07.2016 r.

²⁸ A. Gałach, A. Jędruszczak, B. Nowakowski, *Ochrona danych osobowych, informacji niejawnych i systemów teleinformatycznych w sektorze publicznym*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 147.

osoby fizyczne i tworzone przez te osoby podmioty gospodarcze i instytucje miały zapewniony możliwie najwyższy poziom gwarancji bezpiecznego korzystania z nowych technologii, np. podczas korzystania z usług bankowości elektronicznej, dokonywania zakupów online lub dzielenia się informacjami z przyjaciółmi na całym świecie. W ten sposób rosnąć będzie zaufanie klientów bankowości elektronicznej także w kwestii ochrony danych osobowych w cyberprzestrzeni, co przyczyni się do szybszego rozwoju e-usług, czym zainteresowane są przede wszystkim międzynarodowe instytucje rozliczeniowe i banki²⁹.

Potrzeba poprawy systemu identyfikacji ryzyk, wypracowania skutecznych rozwiązań podniesienia bezpieczeństwa systemów elektronicznego składowania i transferu danych, w tym danych osobowych, podkreślona była także na konferencji „V Forum Bezpieczeństwa Banków”, która odbyła się w Warszawie 10 maja 2016 r.³⁰

Podczas tej konferencji podkreślane były różne czynniki determinujące wzrost zagrożeń ataków hakerskich na systemy elektronicznej bankowości. Doradca minister cyfryzacji Anny Streżyńskiej, generał Włodzimierz Nowak wskazywał na następujące determinanty kwestii ryzyka i bezpieczeństwa elektronicznych, w tym internetowych, systemów składowania i transferu danych niejawnych:

- W zakresie bezpieczeństwa danych składowanych w systemach informatycznych najsłabszym ogniwem są zwykle jego użytkownicy;
- Niezbędnym jest doskonalenie funkcjonowania krajowego systemu cyberbezpieczeństwa, zwłaszcza w obszarach instytucji administracji rządowej, której trzeba zapewnić ochronę 24 godziny na dobę, przez 365 dni w roku poprzez stworzenie systemu wczesnego ostrzegania o zagrożeniach, permanentne dokształcanie i rygorystyczne przestrzeganie przez pracowników wielopoziomowych procedur bezpieczeństwa;
- Poprawienie procedur ochrony danych osobowych celem uniemożliwienia użytkownikom stosowania praktyk lekceważących procedury bezpieczeństwa, aby eliminować takie sytuacje, podczas których administratorzy systemów informatycznych w urzędach, ułatwiając sobie pracę, tworzą zbyt proste hasła dostępu do danych, co skutkuje łatwym ich złamaniem przez hakerów;
- Niezbędna jest aktywizacja do zacieśnienia współpracy użytkowników końcowych, z dostawcami *hardware’u* oraz *software’u*, co pozwoli na szybkie reagowanie i tworzenie skutecznych rozwiązań poprawiających kwestie

²⁹ J. Grzywacz, dz. cyt., s. 59.

³⁰ „V Forum Bezpieczeństwa Banków”, [w:] witryna internetowa Związku Banków Polskich, źródło: zbp.pl/wydarzenia/archiwum/wydarzenia/2016/maj/forum-bezpieczenstwa-bankow; dostęp: 11.05.2016 r.

bezpieczeństwa informacji niejawnych, gdy pojawi się nowy typ ataku skutkujący np. utratą danych;

- Administratorzy systemów informatycznych powinni zwracać większą uwagę na kwestię odporności na ataki hakerów ich *back-up*ów systemów i konieczność stałego archiwizowania danych. Niezbędne jest permanente współdziałanie administratorów z dostawcami usług informatycznych celem skutecznego przeciwdziałania procederom tzw. inteligentnych ataków DDoS, polegających na ukrytym, rozproszonym w sieci Internet ataku na strony internetowe banków za pośrednictwem kilku telekomów, tj. dostawców usług telefonii komórkowej³¹;
- Ważna jest kwestia skracania czasu reakcji na ataki hakerskie, ponieważ codziennie powstają nowe metody i rodzaje włamań hakerskich, natomiast procedura zakupu nowego oprogramowania np. dla ministerstw, od wyboru po jego instalację, trwa często nawet trzy lata. W związku z tym instytucje publiczne powinny korzystać z bazy danych i bazy wiedzy innych podmiotów, np. banków, firm z branży IT, telekomów, CERT-ów, tj. zespołów powołanych do reagowania na zdarzenia naruszające bezpieczeństwo w sieci Internet i działających w różnych firmach. Dobrym przykładem jest specjalnie powołany do ochrony realizacji „Rodzina 500 plus” WARroom, który już po 12 godzinach od uruchomienia tego programu potrafił zidentyfikować i przekazać policji oraz prokuraturze informacje o pierwszych hakerach, którzy rozsyłali w Internecie fałszywe linki do wniosków składanych przez beneficjentów programu.
- Dostosowanie krajowych standardów i procedur bezpieczeństwa danych w instytucjach działających w Polsce do unijnej dyrektywy NIS oraz rekomendacji M i D Komisji Nadzoru Finansowego. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego NIS (*Network and Information Security*) ma na celu zapewnienie wspólnego wysokiego poziomu bezpieczeństwa sieci i informacji w obrębie Unii Europejskiej. Polska ma 2 lata na zaimplementowanie dyrektywy NIS, tj. wypracowanie instrumentów mających na celu zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa sieci i informacji z pełnym dostosowaniem regulacji i procedur bezpieczeństwa do standardów UE.

Natomiast według Dariusza Polaczyka, dyrektora departamentu bezpieczeństwa Alior Banku SA, od kilku lat spada liczba bezpośrednich fizycznych ataków przestępców na placówki bankowe. Jednocześnie statystyki instytucji banko-

³¹ A. Grzywak, G. Widenka, *Bezpieczeństwo rozproszonych systemów informatycznych – Kryptografia w zastosowaniu do podpisu cyfrowego i identyfikacji użytkownika w sieci Internet*, Wydawnictwo Wyższa Szkoła Biznesu w Dąbrowie Górniczej, Dąbrowa Górnicza 2015, s. 36.

wych wskazują na wzrost prób okradania bankomatów ATM, zwykle tych bez monitoringu, oraz silnie rosnącą liczbę wyłudzeń danych od klientów banków do dokonywania fałszywych przelewów³².

Ze statystyk wynika, że w 2015 roku odnotowano jedynie 21 fizycznych włamań do banków ze stratami, które oszacowano na 600 tys. zł. Dane te wskazują, że skala tego problemu jest o blisko połowę niższa niż średnie statystyki fizycznych włamań do banków na tle Europy. Więcej było ataków, bo aż 125, na zamontowane w Polsce bankomaty, z których łącznie skradziono 5 mln zł. Jeszcze poważniej w 2015 roku wyglądał problem z oszustwami dokonywanymi przy pomocy kart płatniczych, co wiązało się ze stratą dla systemu bankowego 30 mln zł.

Poważnym problemem dla systemu bankowego były także fałszywe przelewy, których straty dla banków oszacowano na łączną kwotę 16 mln zł. Z przeprowadzanych okresowo badań ankietowych wynika, że ostatnio aż 85% różnego rodzaju instytucji w Polsce było ofiarami ataków cyberprzestępców. Wśród działających w Polsce firm jedna trzecia przyznała, że padła ofiarą ataków hakerskich. W ostatnich latach relatywnie wysokie były także straty banków związane z wyłudzeniami kredytów na podstawie sfałszowanych podpisów, podrobionych lub skradzionych dokumentów³³. Liczba tego typu przestępstw w ostatnich latach rośnie, co związane jest także z relatywnie niskimi cenami podrabianych, fałszywych dokumentów, np. „bazarowe” prawo jazdy dostępne jest już za kwotę kilkuset zł.

Z bankowych statystyk wynika, że najpoważniejszym problemem będącym pochodną działalności cyberprzestępców był silnie rosnący trend procederu dokonywania fałszywych przelewów internetowych, ponieważ w 2015 roku aż o 331% wzrosła ich liczba względem roku poprzedniego. W ostatnich latach zaobserwowano także rosnący trend spersonalizowanych ataków na najbogatszych klientów banków, poprzez stosowanie socjotechnik manipulacji typu *h-commerce*³⁴. W tym przestępczym procederze hakerzy zdalnie, za pośrednictwem sieci Internet infekują komputery swoich ofiar poprzez wprowadzenie tzw. koni trojańskich, programów szpiegujących, sczytujących hasła wpisywane z klawiatury komputera. Poza tym hakerzy coraz częściej rozsyłają nieprawdziwe informacje o pseudonadpłatach w otrzymanych niby od Urzędów Skarbowych e-mailach. Przedsiębiorcy coraz częściej otrzymują spreparowane przez hakerów e-maile, które informują o rzekomych poleceniach przelewów od komorników lub zawierają fałszywe faktury za rzekomo kupione towary.

³² „V Forum Bezpieczeństwa Banków”, dz. cyt.

³³ A. Borcuch, dz. cyt., s. 94.

³⁴ „V Forum Bezpieczeństwa Banków”, dz. cyt.

W związku z tym, aby zwiększyć efektywność wykrywania tego typu przestępstw, niezbędnym staje się pogłębianie współpracy banków oraz rozwijanie systemów sprawnej i szybkiej wymiany informacji o pojawiających się zagrożeniach na płaszczyźnie bank–klient oraz wśród pozostałych uczestników obrotu gospodarczego. Oznacza to rosnącą rolę bankowych CERT-ów, analityków danych funkcjonujących na platformach *big data*, ekspertów od bieżącego monitoringu, aby z wyprzedzeniem zidentyfikować źródła ataków hakerskich³⁵.

Z powyższych rozważań wynika, że przy obecnym poziomie technologicznym mało prawdopodobne jest zapewnienie stuprocentowego poziomu bezpieczeństwa dokonywanych operacji w zakresie bankowości elektronicznej, obsługi e-usług i gwarancji pełnego braku dostępu do danych osobowych przez osoby trzecie, niepowołane, hakerów. Instytucjonalne organy państwa, które odpowiadają za tworzenie, doskonalenie i uaktualnianie normatywów prawnych adekwatnie do dokonującego się postępu technologicznego, nie zawsze wypełniają stosownie tę swoją rolę³⁶. Pokazał to ostatni kryzys finansowy z 2008 roku, dla którego większość źródeł czynników kryzysowych upatruje się w ówczesnych niedoskonałościach procedur bankowych. Kierownictwa banków próbują odpierać tę krytykę, sugerując szybki postęp technologiczny w zakresie instrumentów wyceny ryzyka i produktów bankowych udostępnianych w inny niż dotychczas sposób, na tyle szybki, że doskonalenie wewnątrzbankowych procedur i instrumentów zabezpieczeń nie nadążało za tak dynamicznym postępem³⁷.

Ekonomiści badający tę problematykę naukowo nie podzielają w pełni takiego ujęcia problemu. Postęp technologiczny jest procesem na tyle obiektywnym, interdyscyplinarnym i nieprzewidywalnym w jego skutkach pozytywnych i negatywnych, że podjęcie próby jego celowego ukierunkowywania poprzez interwencjonistyczne działania państwa byłoby przedsięwzięciem niezwykle trudnym, nawet mimo tego, że niekiedy wydawałoby się to uzasadnione. Zwolennicy wolnorynkowego podejścia upraszczania regulacji i procedur twierdzą, że to ograniczałoby możliwości dokonywania się kolejnych etapów postępu technologicznego i uszczuplałoby możliwości konkurencji między podmiotami oferującymi bankowość elektroniczną, e-usługi itp.

Jednakże jeżeli statystyki odnotowywanych przez policję i banki przestępstw wskazują, że w ostatnich latach m.in. w Polsce rośnie liczba zarówno nieskutecznych, jak i skutecznych prób włamań do systemów elektronicznej bankowości oraz także wykradania danych osobowych, to znaczy, że system finansowy nie

³⁵ A. Borcuch, dz. cyt., s. 98.

³⁶ M. Muchacki, dz. cyt., s. 81.

³⁷ B. Świecka, dz. cyt., s. 115.

za bardzo sobie z tym problemem radzi, że jednak jest potrzebna interwencja państwa w tej kwestii. Kwestią dyskusyjną jest, czy ta interwencja powinna się łączyć z poszerzeniem zakresu inwigilacji mediów i elektronicznego transferu danych przez państwo. W niniejszym opracowaniu nie rozwijamy w rozważaniach tej kwestii, uznając ją za zbyt odległą od analizowanej problematyki.

Jednak jeżeli w tym „wyścigu zbrojeń” dokonującym się między informatykami zatrudnionymi w instytucjach oferujących e-usługi a informatykami hakerami w niektórych dziedzinach elektronicznej bankowości ci drudzy zaczynają wygrywać, to sugeruje pogłębiające się słabości, niedoskonałości technologiczne w systemach finansowych banków i innych podmiotów udostępniających platformy internetowej bankowości elektronicznej. W związku z tym państwo powinno aktywniej włączyć się w proces uregulowania tej sfery dokonywania operacji finansowych i elektronicznego transferu danych³⁸. Aby jednak móc określić, jaki powinien być zakres tej interwencji państwa, niezbędnym jest zweryfikowanie źródeł wzrostu liczby skutecznych włamań osób trzecich do systemów elektronicznego transferu danych i precyzyjne ustalenie, czy odpowiedzialne są za to głównie techniczne niedoskonałości systemów informatycznych, czy raczej niedopracowane procedury bezpieczeństwa lub ignorowane umyślnie lub nieświadomie przez klientów zasady bezpiecznego korzystania z urządzeń służących do elektronicznego składowania i transferu danych, w tym także danych osobowych³⁹.

Aby tę kwestię dogłębnie przebadać, niezbędna jest pełna współpraca policji, Ministerstwa Cyfryzacji, ABW, CBŚ, centralnych i nadzorczych instytucji sektora finansowego, tj. Narodowego Banku Polskiego i Komisji Nadzoru Finansowego, a także banków komercyjnych i innych systemowych instytucji partycypujących w procesie elektronicznego transferu danych. Ważna jest także rola instytucji koordynujących i upowszechniających wysoką rangę problematyki bezpieczeństwa danych osobowych w systemach elektronicznej bankowości, tj. takich instytucji jak Związek Banków Polskich i Centrum Prawa Bankowego i Informacji. Potrzeba zacieśnienia współpracy wymienionych instytucji celem poprawy systemu identyfikacji ryzyk, wypracowania skutecznych rozwiązań podniesienia bezpieczeństwa systemów elektronicznego składowania i transferu danych, w tym danych osobowych, podkreślona była również podczas już wyżej wspomnianego „V Forum Bezpieczeństwa Banków”, które odbyło się w Warszawie 10 maja 2016 r.⁴⁰

³⁸ A. Krasuski, *Dane osobowe w obrocie tradycyjnym i elektronicznym. Praktyczne problemy*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 148.

³⁹ P. Wróbel, *Komunikacja elektroniczna. Zagrożenia i ich skutki dla organizacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2014, s. 61.

⁴⁰ „V Forum Bezpieczeństwa Banków”, dz. cyt.

Podczas rokrocznie organizowanej konferencji „Forum Bezpieczeństwa Banków”, jak również podczas obrad Forum Technologii Bankowych, Rady Bankowości Elektronicznej, Forum Antyfraudowego bankowi eksperci ds. bezpieczeństwa wymieniają się praktycznymi doświadczeniami celem wypracowania konstruktywnych, wspólnych kierunków działań i konsultacji z reprezentantami innych instytucji partycypujących w systemach bezpieczeństwa informacji niejawnych. W wyniku tych debat i skoordynowania prac różnych środowisk specjalistów bankowych, naukowców i instytucji centralnych systemu finansowego powołano kolejną instytucję systemu, Narodowe Centrum Bezpieczeństwa, którego nadrzędnym celem będzie doskonalenie zarówno identyfikacji ryzyk, jak i wypracowywania skutecznych instrumentów bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni.

Oficjalne otwarcie nowo powołanej instytucji, Narodowego Centrum Bezpieczeństwa, odbyło się 4 lipca 2016 r. w warszawskiej siedzibie Naukowej i Akademickiej Sieci Komputerowej. Jedną z kluczowych platform tej instytucji jest Bankowe Centrum Cyberbezpieczeństwa, którego głównym celem będzie wykrywanie cyberzagrożeń, ich analiza i wypracowywanie dostosowanych do bieżących, szybko zmieniających się realiów cyberprzestrzeni nowych systemowych rozwiązań podnoszących poziom bezpieczeństwa elektronicznego transferu danych i przechowywania informacji niejawnych, w tym danych osobowych obywateli. O efektywności wypracowanych nowych rozwiązań poprawy kwestii bezpieczeństwa będzie decydowała skuteczność przeciwdziałania skutkom ataków hakerskich na systemy informatyczne banków i innych instytucji publicznych⁴¹.

Godnym odnotowania jest fakt, że wiceprezes Związku Banków Polskich dr Mieczysław Groszek podczas konferencji „V Forum Bezpieczeństwa Banków” podkreślił udany debiut Bankowego Centrum Cyberbezpieczeństwa podczas realizacji rządowego programu „Rodzina 500 plus”. Poza tym ważną konkluzją tego forum było stwierdzenie, że kolejnym istotnym krokiem we współpracy banków z rządem będzie wspólne wdrożenie Narodowej Strategii Cyberbezpieczeństwa⁴². Czy powołanie Narodowego Centrum Bezpieczeństwa jako nowej instytucji realnie zmieni układ sił w tym „wyścigu zbrojeń” między informatykami administratorami systemów a informatykami hakerami, czas pokaże. Obecnie możemy przyjąć, że jeżeli te nowe instytucje poprawią kwestię wymiany doświadczeń i integracji działań między różnymi organami państwa, to powinno się to przyczynić do poprawy bezpieczeństwa w obszarze ochrony informacji niejawnych, w tym także danych osobowych obywateli.

⁴¹ Otwarcie Bankowego Centrum Cyberbezpieczeństwa, [w:] witryna internetowa Związku Banków Polskich, źródło: zbp.pl/wydarzenia/archiwum/wydarzenia/2016/lipiec/otwarcie-bankowego-centrum-cyberbezpieczenia; dostęp: 4.07.2016 r.

⁴² „V Forum Bezpieczeństwa Banków”, dz. cyt.

Dopiero w wyniku tej pełnej współpracy możliwe jest wypracowanie skutecznych rozwiązań systemowych i stosownych do danej sytuacji regulacji prawnych przez państwo. Jednak aby to było możliwe, niezbędna jest pełna współpraca wymienionych instytucji, czyli taka, która uwzględniałaby także udostępnianie przez banki i inne podmioty e-usług stosownym instytucjom pełnej informacji o zarówno skutecznych, jak i nieskutecznych próbach ataków hakerskich na systemy informatyczne elektronicznej bankowości, w tym odnotowywanych kradzieży danych osobowych klientów banków, telekomów, portali społecznościowych, sklepów internetowych itd., czyli tych wszystkich podmiotów, które partycypują w procesie gromadzenia i wykorzystywania na swe potrzeby danych osobowych swoich klientów⁴³.

5. Zakończenie

Wobec powyższego należy uznać, że bezpieczeństwo udostępniania informacji przez instytucje sektora publicznego oraz transferu danych niejawnych poprzez sieć Internet to rosnące na znaczeniu determinanty rozwoju gospodarki elektronicznej. W związku z tym prawo do ochrony informacji i danych osobowych w cyberprzestrzeni w dobie rozwoju bankowości internetowej wchodzi obecnie w kolejną dynamiczną fazę rozwoju i będzie prawnym wyzwaniem dla upowszechniających się technologii tzw. chmury i *big data*. Dynamiczny rozwój elektronicznie realizowanych transakcji zdeterminowany jest postępowaniem technicznym, który dokonuje się bezustannie w wielu różnych obszarach, zarówno w zakresie wykorzystywanego przez użytkowników Internetu sprzętu komputerowego i innych urządzeń umożliwiających kontakt z globalną siecią, jak również w zakresie rozwoju technik i sieci teleinformatycznych udostępnianych klientom przez instytucje finansowe i podmioty sektora publicznego. Z jednej strony klienci instytucji finansowych coraz chętniej korzystają z powstających w ten sposób udogodnień, a z drugiej strony podmioty te odnotowują spadek kosztów operacyjnych i wzrost rentowności wygenerowanej poprzez wzrost liczby rachunków internetowych przy jednoczesnym spadku korzystania z tradycyjnej bankowości fizycznego oddziały banku. Jednak dla instytucji finansowej lub podmiotu sektora publicznego, jak i dla jego klientów, są to nie tylko same korzyści. W ostatnich latach rośnie liczba cyberprzestępstw⁴⁴. Dlatego też zapewnienie prawnej ochro-

⁴³ A. Suchorzewska, *Ochrona prawna systemów informatycznych wobec zagrożenia cyberterroryzmem*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010, s. 38.

⁴⁴ D. Polaczyk, *Zagrożenia, stan obecny i obserwowane trendy. Jak przygotować się do przyszłych zagrożeń*, [w:] Konferencja „V Forum Bezpieczeństwa Banków 2016”, s. 3, źródło: www.aieBank.pl/FBB; dostęp: 10.05.2016 r.

ny danych osobowych w cyberprzestrzeni powinno stanowić kluczowy aspekt w dobie ciągłego rozwoju społeczeństwa informacyjnego.

Bezpieczeństwo informacji niejawnych coraz częściej uznawane jest za determinant rozwoju usług bankowości elektronicznej i przekłada się na zaufanie klientów korzystających z e-usług. W związku z tym powszechnie dominuje już opinia, że poprawa bezpieczeństwa w zakresie ochrony danych osobowych w cyberprzestrzeni powinna być koordynowana przez centralne instytucje państwa i systemu finansowego. Jeżeli te instytucje będą sprawnie wypełniały postawione im cele w zakresie doskonalenia regulacji normujących bezpieczeństwo elektronicznego transferu danych, to powinno się to przełożyć na szybszy rozwój e-usług, czym zainteresowane są przede wszystkim międzynarodowe instytucje rozliczeniowe i banki.

W związku z powyższym mało prawdopodobne jest przy obecnym poziomie technologicznym zapewnienie pełnego poziomu bezpieczeństwa dokonywanych operacji w zakresie bankowości elektronicznej, obsługi e-usług i całkowite uniemożliwienie hakerom potencjalnego dostępu do informacji niejawnych. Instytucjonalne organy państwa, które odpowiadają za tworzenie, doskonalenie i uaktualnianie normatywów prawnych adekwatnie do dokonującego się postępu technologicznego powinny starać się możliwie najefektywniej wypełniać stosownie tę swoją rolę. Aby jednak móc określić, jaki powinien być zakres tej interwencji, kontroli i uregulowania procesów elektronicznego transferu danych ze strony państwa, niezbędnym jest zweryfikowanie źródeł wzrostu liczby skutecznych włamań osób trzecich do systemów elektronicznego transferu danych. Na bieżąco powinna być prowadzona weryfikacja determinantów kwestii bezpieczeństwa transferu danych niejawnych. Niezbędnym jest permanentne precyzyjne identyfikowanie czynników ryzyka i odpowiadanie na pytanie, czy te ryzyka są generowane głównie przez techniczne niedoskonałości systemów informatycznych, czy raczej niedopracowane procedury bezpieczeństwa lub ignorowane umyślnie lub nieświadomie przez klientów zasady bezpiecznego korzystania z urządzeń służących do elektronicznego składowania i transferu danych, w tym także danych osobowych.

Celem pełnej identyfikacji czynników ryzyka i wdrożenia stosownych regulacji bezpieczeństwa niezbędna jest pełna współpraca centralnych organów państwa zajmujących się m.in. kwestiami bezpieczeństwa elektronicznego transferu danych, w tym policji, Ministerstwa Cyfryzacji, ABW, CBŚ, centralnych i nadzorczych instytucji sektora finansowego, tj. NBP i KNF, a także banków komercyjnych i innych podmiotów partycypujących w procesie elektronicznego transferu danych. Dopiero w wyniku tej pełnej współpracy możliwe jest wypracowanie skutecznych rozwiązań systemowych i stosownego do danej sytuacji udoskonalenia regulacji prawnych przez państwo.

Bibliografia

Akty prawne:

- Dyrektywa 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych (Dz. Urz. L 281 z 23.11.1995 r.).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (tj. Dz. U. z 2015 r. poz. 2135).
- Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. z 2004 r. Nr 171, poz. 1800 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. z 2013 r. poz. 1422).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych oraz warunków technicznych i organizacyjnych, jakim powinny odpowiadać urządzenia i systemy informatyczne służące do przetwarzania danych osobowych (Dz. U. z 2004 r. Nr 100, poz. 1024).

Literatura:

- Antkiewicz S., *Innowacje finansowe*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2008.
- Białas M., Mazur Z., *Bankowość wczoraj i dziś*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2013.
- Borcuch A., *Bankowość elektroniczna w Polsce*, wydanie II zmienione, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2012.
- Bukowski S. (red.), *Globalizacja i integracja regionalna a wzrost gospodarczy*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2010.
- Dolecki S., *Brutalna cyberzeczywistość*, [w:] „Bank. Miesięcznik finansowy”, raport specjalny *Cyberbezpieczeństwo*, Warszawa 2016, nr 4(276).
- Dutko M., Karciarz M., *Informacja w Internecie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011.
- „V Forum Bezpieczeństwa Banków”, [w:] witryna internetowa Związku Banków Polskich, źródło: zbp.pl/wydarzenia/archiwum/wydarzenia/2016/maj/forum-bezpieczenstwa-bankow; dostęp: 11.05.2016 r.
- Gałąch A., Jędruszczak A., Nowakowski B., *Ochrona danych osobowych, informacji niejawnych i systemów teleinformatycznych w sektorze publicznym*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2013.
- Gąsiorowski J., Podsiedlik P., *Przestępstwa w bankowości elektronicznej w Polsce. Próba oceny z perspektywy prawnokryminalistycznej – Bankowość elektroniczna – typologia*, Wyższa Szkoła Biznesu w Dąbrowie Górniczej, Dąbrowa Górnicza 2015.
- Górka M. (red.), *Cyberbezpieczeństwo jako podstawa bezpiecznego państwa i społeczeństwa w XXI wieku*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2014.
- Grzywacz J., *Bankowość elektroniczna w przedsiębiorstwie*, Wydawnictwo SGH, Warszawa 2016.
- Grzywak A., Widenka G., *Bezpieczeństwo rozproszonych systemów informatycznych – Kryptografia w zastosowaniu do podpisu cyfrowego i identyfikacji użytkownika w sieci Internet*, Wydawnictwo Wyższa Szkoła Biznesu w Dąbrowie Górniczej, Dąbrowa Górnicza 2015.

- Guzek E., Ślęzak E., *Innowacyjna bankowość internetowa, Bank Web 2.0*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012.
- InfoDOK: Niemal 900 tys. zł dziennie próbowano wyłudzić przy pomocy kradzionej tożsamości, [w:] witryna internetowa Związku Banków Polskich, źródło: zbp.pl/wydarzenia/archiwum/wydarzenia/2016/lipiec/infodok-niemal-900-tys-zl-dziennie-probowano-wyludzic-przy-pomocy-kradzonej-tozsamosci; dostęp: 28.07.2016 r.
- InfoDOK, *Raport o dokumentach, II kwartał 2016 r. (26. edycja)*, Związek Banków Polskich, Warszawa 2016.
- Kaczmarek T.T., *Globalna gospodarka i globalny kryzys*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2009.
- Konwencja Nr 108 Rady Europy z dnia 28 stycznia 1981 r. o ochronie osób w związku z automatycznym przetwarzaniem danych osobowych.
- Kosiński J., *Paradygmaty cyberprzestępczości*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2015.
- Krasuski A., *Dane osobowe w obrocie tradycyjnym i elektronicznym. Praktyczne problemy*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Lakomy M., *Cyberprzestrzeń jako nowy wymiar rywalizacji i współpracy państw*, Uniwersytet Śląski, Katowice 2015.
- Liderman K., *Analiza ryzyka i ochrona informacji w systemach komputerowych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Muchacki M., *Cywilizacja informatyczna i Internet. Konteksty współczesnego konsumenta TI*, Wydawnictwo Impuls, Warszawa 2014.
- Otwarcie Bankowego Centrum Cyberbezpieczeństwa, [w:] witryna internetowa Związku Banków Polskich, źródło: zbp.pl/wydarzenia/archiwum/wydarzenia/2016/lipiec/otwarcie-bankowego-centrum-cyberbezpieczenstwa; dostęp: 4.07.2016 r.
- Polaczyk D., *Zagrożenia, stan obecny i obserwowane trendy. Jak przygotować się do przyszłych zagrożeń*, [w:] Konferencja „V Forum Bezpieczeństwa Banków 2016”, źródło: www.aleBank.pl/FBB; dostęp: 10.05.2016 r.
- Polasik M., *Bankowość elektroniczna. Istota – stan – perspektywy*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2008.
- Wróbel P., *Komunikacja elektroniczna. Zagrożenia i ich skutki dla organizacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2014.
- Solarz M., *Rozwój bankowości elektronicznej w Polsce*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej, Warszawa 2006.
- Suchorzewska A., *Ochrona prawna systemów informatycznych wobec zagrożenia cyberterroryzmem*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010.
- Szpor G. (red.), *Internet. Cloud computing. Przetwarzanie w chmurach*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2013.
- Szpor G., Wiewiórowski W., *Internet. Prawno-informatyczne problemy sieci, portali i e-usług*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2012.
- Świecka B., *Bankowość elektroniczna*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2008.
- Wiśniewska M., *Finanse w dobie kryzysu, Seria „Prace Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Gdańsku”*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2013.
- Żołąński A., *Znaczenie kapitału społecznego w procesach zarządzania innowacjami*, [w:] Baczek T. (red.), *Raport o innowacyjności gospodarki Polski w 2011 roku*, Wydawnictwo INE PAN, Warszawa 2012.

Streszczenie

Rozwój i globalizacja przyniosły nowe wyzwania dla ochrony, elektronicznego przesyłania i przetwarzania danych, w tym informacji niejawnych. Zgodnie z wytycznymi dyrektywy Unii Europejskiej z 1995 r., w perspektywie kontynuacji rozwoju Internetu i społeczeństwa cyfrowego infrastruktura teleinformatyczna poszczególnych podmiotów powinna zostać zmodernizowana i dostosowana, aby zagwarantować prawo do ochrony udostępnianych elektronicznie informacji. Z rozwojem technik udostępniania informacji poprzez Internet wiąże się wiele udogodnień dla beneficjentów, klientów i osób korzystających z usług informacyjnych instytucji sektora publicznego. Natomiast dla podmiotów udostępniających elektronicznie informacje poprzez Internet pojawia się możliwość znaczącej redukcji kosztów transakcyjnych przeprowadzanych operacji finansowych oraz elektronicznego transferu danych. Proces udostępniania informacji poprzez Internet generuje jednak wiele zagrożeń związanych z przestępstwami kradzieży tożsamości, przechwytywania przez hakerów danych niejawnych oraz dokonywania malwersacji środków pieniężnych w systemach elektronicznej bankowości. W odpowiedzi na te zagrożenia poszczególne podmioty, w tym instytucje sektora publicznego, rozbudowują systemy bezpieczeństwa zdalnego udostępniania informacji oraz dokonywanych transakcji realizowanych za pośrednictwem Internetu. Obecnie dokonuje się kontynuacja procesu doskonalenia technik zapewniających określony poziom bezpieczeństwa internetowego transferu danych. Doskonalone są procedury bezpiecznego przetwarzania, składowania i udostępniania informacji. Stopniowo także uzupełniane są krajowe regulacje prawne uwzględniające nowe, pojawiające się innowacje technologiczne oraz dokonuje się proces dostosowywania tych normatywów prawnych do standardów ponadnarodowych wyznaczanych przez centralne decyzyjne organy Unii Europejskiej.

Słowa kluczowe: udostępnianie informacji, bezpieczeństwo w cyberprzestrzeni, bezpieczeństwo transferu danych, sektor publiczny, Internet.

Summary

Security of information sharing by the public sector and transfer of classified data via the Internet

Development and globalization have brought new challenges for the protection of electronic transmission and processing of data, including classified information. According to the guidelines of the European Union Directive of 1995. In view of the continuation of the development of the internet and digital society ICT infrastructure of individual entities should be modernized and adapted to guarantee the right to the protection of information available electronically. With the development of techniques for sharing information through the Internet involves a lot of facilities for the beneficiaries, customers and service users of information public sector institutions. But for providers of electronic information through the Internet there is the possibility of a significant reduction in transaction costs of the operations of financial and electronic data transfer. On the other hand, the process of sharing information over the Internet generates a lot of risks associated with the crime of identity theft, interception by hackers classified data and make embezzlement of funds in the system of electronic banking. In response, the individual entities in the public sector is developing safety systems for remote sharing of information and of transactions carried out via the Internet. Currently, it made the continuation of the process improvement techniques to ensure a certain level of security online data transfer. Improved procedures for safe handling, storage and sharing of information. Gradually also are supplemented by national regulations take into account the new emerging technological innovation and makes the process of adapting these legal norms to transnational standards set by the central decision-making bodies of the European Union.

Key words: sharing of information, security in cyberspace, security, data transfer, the public sector, Internet.

Rozdział VII.

Ekonomiczne korzyści ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego

1. Wprowadzenie

Informacje publiczne generowane są przez podmioty sektora publicznego. Ich podstawowym zadaniem jest zaspokojenie potrzeby, dla której wygenerowania zostały wygenerowane. Należy jednak stwierdzić, że ich dalsze życie, jak i wykorzystanie, są możliwe. Wskazuje na to wiele przykładów, w których wykorzystano wtórnie informacje sektora publicznego w celu dostarczenia określonych korzyści społeczeństwu. Możliwe obszary zainteresowania są następujące¹:

- meteorologia;
- informacja zdrowotna i medyczna;
- energetyka;
- środowisko naturalne;
- biznes i gospodarka;
- dane społeczne;
- transport;
- turystyka;
- rolnictwo itd.

W każdym z tych obszarów możliwe jest skorzystanie z danych wtórnych.

Prof. dr hab. Tomasz Bernat – Uniwersytet Szczeciński.

¹ Raport: Rynek produktów, usług i treści cyfrowych opartych na ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego (isp) w Polsce: Stan obecny, perspektywy rozwoju, główne bariery, rekomendacje dotyczące wsparcia z funduszy Europejskich. Raport końcowy, WISE, Warszawa 2014.

Ponowne przetwarzanie danych, wykonywane przez podmioty sektora prywatnego lub publicznego, wykazują się przewagą korzyści ekonomicznych nad kosztami ich pozyskania, przetworzenia i odpowiedniego udostępnienia. Ekonomiczny punkt widzenia w tym ujęciu pozwala wskazać, iż możliwe jest powtórne wykorzystanie informacji i uzyskanie z tego określonych korzyści ekonomicznych. Jednym z istotnych elementów tak pojmowanego zjawiska jest częściowe rozwiązanie problemu asymetrii informacji. Asymetria informacji zachodzi wówczas, gdy jedna ze stron transakcji jest lepiej poinformowana niż druga i potrafi wykorzystać tę sytuację. W odniesieniu do informacji sektora publicznego i ich powtórne wykorzystania można założyć, że dotyczyć to będzie szerszego dostępu społeczeństwa do wszelkiego rodzaju informacji i wobec tego niwelowania problemów asymetrii. Szersze informacje oznaczają bowiem łatwiejszą i bardziej pewną możliwość podjęcia decyzji.

Analizując powyższe założenia, powstała koncepcja niniejszej pracy, łącząca w sobie problematykę wykorzystania informacji, ekonomicznych korzyści z tego oraz barier na drodze ich osiągnięcia. Interesującym jest bowiem wykazanie, że tradycyjna analiza ekonomiczna sprawdza się również w odniesieniu do powtórnego użycia informacji sektora publicznego. **Celem badania** będzie zatem odpowiedź na pytanie: **Czy możliwe jest uzyskanie korzyści ekonomicznych z powtórnego wykorzystania informacji publicznej?** Ponadto podjęta zostanie próba uzyskania odpowiedzi na pytania o możliwe bariery oraz o to, jak dalece można wykorzystywać informacje. Oznacza to, iż rozpatrywany będzie problem granic powtórnego wykorzystania informacji sektora publicznego.

2. Ekonomiczne podejście do informacji sektora publicznego

Jednym z podstawowych elementów analizy ekonomicznej przeprowadzanej w ramach badań jest porównanie korzyści i kosztów z wyborów². Polega to na tym, że przeciwstawia się możliwym kosztom decyzji, ponoszonym przez podmioty decyzyjne, korzyści, jakie mogą wyniknąć z jej podjęcia. W uproszczeniu, proces ten polega na tym, że gromadzi się wszelki informacje dotyczące możliwych kosztów, jakie musi ponieść decydent³. Koszty te rozumie się jako zarówno finansowe, jak i niefinansowe. Koszty finansowe oznaczać będą różnego rodzaju wydatki, które muszą być poniesione, aby uzyskać założony cel. Koszty niefinansowe w ekonomii zwykle traktuje się jako koszty utracone lub alterna-

² W. Samuelson, *Ekonomia menedżerska*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2009.

³ J. Davidson, *Kierowanie projektem. Praktyczny poradnik dla tych, którzy nie lubią tracić czasu*, K.E. Liber, Warszawa 2002.

tywne. Zgodnie z teoretycznym założeniem oznaczać one mogą potencjalne straty wynikające z podjęcia decyzji dotyczącej zakupu rzeczy nowej i utraty jej wartości. Koszty alternatywne są natomiast możliwymi stanami wynikającymi z niewybranych alternatywnych rozwiązań⁴.

Korzyść ekonomiczna to sytuacja, w której realizuje się określony cel oraz możliwe jest jego określenie w wartościach finansowych. Dzięki temu decydent jest w stanie określić, co można zyskać dzięki podjętemu wysiłkowi. Istotnym elementem jest tutaj analiza porównawcza, w ramach której porównuje się możliwe korzyści z kosztami⁵. Efektem tych działań jest ustalenie nadwyżki korzyści nad kosztami lub odwrotnie. Oczywistym jest fakt, iż każdy decydent oczekuje nadwyżki korzyści nad kosztami.

Powtórne wykorzystanie informacji sektora publicznego ma podstawowe cechy ekonomicznej analizy korzyści i kosztów⁶. Pozyskanie i przetworzenie informacji jest tutaj kosztem, jaki musi być poniesiony dla realizacji określonego celu. Podmiot, który podejmuje się takich działań, musi mieć na względzie to, że będzie musiał ponieść zarówno koszty finansowe, jak i wykonać różnorodne działania wymagające czasu oraz zaangażowania czynników wytwórczych (na przykład siły roboczej). Powoduje to powstanie części kosztowej analizy ekonomicznej. Jednakże podjęty wysiłek ma przynieść określone korzyści. Podmiot decyzyjny oczekuje, że jego działania przyniosą rezultat w postaci zysku ekonomicznego⁷. Ta część analizy ekonomicznej pokazuje dodatnie efekty działań. Pozyskanie i przetworzenie informacji w określony produkt oraz jego oferta rynkowa ma w założeniu pokryć wszystkie koszty poniesione przez podmiot⁸. Gdy tak się stanie, opłacalnym będzie podjęcie działań poprzez weryfikację ich rezultatów. Zainteresowany podmiot uzyska przewagę korzyści nad kosztami.

Przedstawione powyżej, uproszczone rozważania związane z analizą korzyści i kosztów ekonomicznych pozostawiają jednak wiele pytań bez odpowiedzi, jak choćby to, co oznaczają dla danego podmiotu pojęcia korzyści i kosztów. Przykładowo, zakładając funkcjonowanie podmiotu wykorzystującego (przetwarzającego) informacje statystyczne, jakimi są dane dotyczące pogody, można oceniać w różny sposób, czym będzie korzyść. Z jednej strony korzyścią dla przedsiębiorstwa oraz

⁴ A. Drobnik, *Zastosowanie analizy kosztów i korzyści w ocenie projektów publicznych*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice 2002.

⁵ A. Drobnik, *Podstawy oceny efektywności projektów publicznych*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice 2008.

⁶ T. Szot-Gabryś, *Rachunek kosztów i korzyści jako metoda oceny projektów inwestycyjnych w infrastrukturę społeczną*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach”, Nr 94 Seria: „Administracja i Zarządzanie”, Siedlce 2012.

⁷ W. Samuelson, dz. cyt.

⁸ P. Drucker, *Zarządzanie XXI wieku – wyzwania*, New Media, Warszawa 2010.

jego projektu biznesowego będzie dodatni wynik inwestycyjny, czyli pokrycie wszystkich kosztów inwestycji oraz uzyskanie nadwyżki finansowej. Z drugiej zaś strony powtórne wykorzystanie danych meteorologicznych oraz udostępnienie ich w przetworzonej formie może pozwolić na ograniczanie strat finansowych i niefinansowych w społeczeństwie i w działalności biznesowej związanych z ryzykiem pogodowym⁹. Odpowiednia aplikacja dostępna na urządzeniach elektronicznych pozwoli, w tym przypadku, na szybkie poinformowanie np. kierowców wybierających się w długą trasę o prognozach pogodowych podczas drogi. Ułatwi im to planowanie i bezpieczne przejechanie z jednego miejsca do drugiego.

Przykładem może być tutaj aplikacja stworzona przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji o nazwie Regionalny System Ostrzegania¹⁰. Jest to usługa elektroniczna umożliwiająca powiadamianie obywateli o lokalnych zagrożeniach występujących na terenie poszczególnych województw kraju. Usługa ta dostępna jest w telewizji naziemnej, jak i poprzez aplikacje mobilne. Komunikaty, generowane przez centra zarządzań kryzysowych, wyświetlane są na wszelkich dostępnych urządzeniach. Jest to tylko element aplikacji, jednak wykorzystujący i przetwarzający między innymi dostępne informacje meteorologiczne. Wykorzystanie informacji publicznej przynosi zatem korzyści zarówno dla samego ministerstwa, jak i dla społeczeństwa i gospodarki, w postaci ograniczenia ryzyka.

Kolejnym ważnym elementem ekonomicznej analizy związanej z PSI jest niwelowanie asymetrii informacyjnej. Problem asymetrii jest szeroko dyskutowany i omawiany w teorii i praktyce ekonomii¹¹. Jego głównym przesłaniem jest to, że przy podejmowaniu decyzji warto byłoby znać wszystkie istotne czynniki wpływające na jej skutkach. W teorii możliwa jest taka sytuacja, w której decydent ma wszelkie niezbędne informacje¹². W rzeczywistości jednak spotykamy się sytuacją, w której przy podejmowaniu decyzji brakuje wiedzy na temat zarówno czynników, jak i skutków. Powoduje to powstawanie ryzyka związanego z niepełną realizacją celu lub też brakiem możliwości jego spełnienia. Asymetria ta jest również wyraźnie widoczna w sytuacji negocjacji zachodzącej pomiędzy dwoma stronami, zwłaszcza gdy jedna z nich jest lepiej poinformowana¹³. Jest to klasyczny przykład modelu

⁹ J. Preś, *Zarządzanie ryzykiem pogodowym*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2007.

¹⁰ Regionalny System Ostrzegania (RSO), źródło: mc.gov.pl/aktualnosci/rso.

¹¹ G.A. Akerlof, *The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism*. "The Quarterly Journal of Economics", Vol. 84, No. 3 (Aug., 1970); H.R. Varian, *Mikroekonomia. Kurs średni – ujęcie nowoczesne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2013; P.A. Samuelson, W.D. Nordhaus, *Ekonomia*, PWN, Warszawa 2006.

¹² A. Skowroński, *Wpływ asymetrii informacji na decyzje finansowe przedsiębiorstw*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, ROK LXVII, zeszyt 3, 2005.

¹³ E. Pohulak-Żołędowska, *Informacja jako dobro rynkowe – Działania ekonomiczne podmiotów rynkowych – materiały konferencyjne*, wyd. Katedry Mikroekonomii Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2007.

pryncypał-agent. Strona posiadające więcej informacji to agent. Pryncypał jest osobą, która jest zależna od ilości i jakości informacji dostarczonych przez agenta. Musi zawierzyć lub też podjąć dodatkowe wysiłki i działania w celu poprawy swego stanowiska – uzyskania lepszych i bardziej pewnych informacji. To z kolei powoduje powstanie dodatkowych kosztów zarówno finansowych (koszt nabycia informacji), jak i niefinansowych (dodatkowy utracony czas)¹⁴.

Można zatem postawić tu pytanie związane z tematem niniejszej pracy: Czy powtórne wykorzystanie informacji sektora publicznego może ograniczyć problem asymetrii informacji? Na pytanie to odpowiedź powinna być twierdząca. Dzięki dodatkowemu wykorzystaniu informacji oraz umożliwieniu uzyskania jej przez osoby będące w sytuacji pryncypała zmniejsza się ryzyko związane z podjęciem określonych decyzji. Jak wspomniano, powtórne wykorzystanie informacji możliwe jest w wielu obszarach życia społecznego i gospodarczego¹⁵. Pozwala to, na ograniczanie ryzyka związanego z podejmowaniem decyzji przez działające podmioty. Wracając do przykładu Regionalnych Systemów Ostrzegania, należy wskazać na ograniczanie ryzyka związanego z brakiem informacji przez społeczeństwo. Dodatkowe informacje dotyczące np. pogody na drodze lub w określonym regionie Polski, czy też informacje o wypadkach lub katastrofach pozwalają na podjęcie decyzji o ograniczeniu ryzyka (np. przejazd inną drogą) lub też całkowitym zlikwidowaniu ryzyka (np. odłożenie wyjazdu na inny czas). Wówczas w sposób bezpośredni ogranicza się koszty finansowe i niefinansowe podjęcia decyzji oraz jej skutków. Większy dostęp do informacji to jednocześnie lepsza sytuacja decyzyjna oraz pewniejsze wybory. Pokazuje to zatem możliwe ograniczenie asymetrii informacji poprzez dostarczenie nowo wykreowanej informacji na podstawie pierwotnie udostępnionej.

3. Informacja sektora publicznego i bariery jej ponownego wykorzystania

Informacje sektora publicznego oznaczają różnego rodzaju treści będące w posiadaniu administracji publicznej¹⁶. Nie ma przy tym znaczenia ich tematyka

¹⁴ A. Rzepka, *Cytryny, używane auta i spółki publiczne, czyli: Zaufanie, głupcze!*, Forbes, 2014, źródło: www.forbes.pl/jak-rozwiazac-problem-asymetrii-informacji,artykuly,184641,1,1.html.

¹⁵ Program Otwierania Danych Publicznych, Ministerstwo Cyfryzacji, źródło: mc.gov.pl/aktualnosci/program-otwierania-danych-publicznych.

¹⁶ K. Siewicz, *Ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego*, źródło: wolnyinternet.panoptikon.org/sites/default/files/krzysztof_siewicz_analiza_o.pdf.

i treść¹⁷. Zgodnie z wytycznymi Unii Europejskiej proponuje się jak najbardziej szerokie rozumienie tego pojęcia. Wytyczne wskazują, iż jest to jakakolwiek treść, niezależnie od zastosowanego nośnika¹⁸. Często również informacje te nazywane są danymi publicznymi. Wynika to z faktu, iż kładzie się duży nacisk na charakter tych informacji. Mają one bowiem postać surowych danych nadających się do dalszego przetwarzania i wykorzystywania¹⁹.

Czym jest udostępnianie informacji sektora publicznego? Udostępnienie surowych danych pochodzących z sektora publicznego to nic innego jak przekazywanie możliwości ich wykorzystania dla różnych podmiotów, bez założenia jakiegokolwiek konkretnego celu ich przetwarzania²⁰. Założyć należy przy tym, że organizacje te mogą działać dla celów zarówno komercyjnych, jak i niekomercyjnych²¹. W szerszym rozumieniu, udostępnianie danych może uwzględniać zasoby niepubliczne. Oznacza to, że informacje będą pochodzić z różnych źródeł, nie tylko z sektora publicznego. Ich podstawową cechą powinna być otwartość. Pozwala to wówczas na większą dostępność i możliwość swobodnego operowania. Sama otwartość wyróżnia się trzema aspektami²²: ekonomicznym – co oznacza, że dane publiczne powinny być udostępniane bezpłatnie; technicznym – co oznacza umożliwienie ich odczytu oraz możliwość nowego przetwarzania z wykorzystaniem technologii komputerowych; prawnym – co oznacza dostęp do nich bez niepotrzebnych ograniczeń prawnych, przede wszystkim związanych z prawami autorskimi.

Rozwinięciem tej teorii są różnego rodzaju publikowane wytyczne do realizacji tej otwartości. Przykładami mogą być: raport grupy ekspertów wskazujących na 8 warunków otwartości danych²³, brytyjskie rozwiązania dotyczące upublicznienia informacji zawierające 14 punktów²⁴ lub pięciostopniowa skala otwartości danych opracowana przez Tima Bernersa-Lee²⁵. Problemem tym zajęła się również Unia Europejska, publikując w 2014 roku agendę cyfrową, w której zaproponowała

¹⁷ Raport: Rynek produktów..., dz. cyt.

¹⁸ M. Możejewski, J. Dębski, *Sprawozdanie finansowe jako źródło informacji publicznej do ponownego użycia*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” Nr 829, „Studia Informatica”, Nr 35, Szczecin 2014.

¹⁹ Dyrektywa 2003/98/EC z 2013 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego.

²⁰ Tamże.

²¹ M. Możejewski, J. Dębski, dz. cyt.

²² Raport: Rynek produktów..., dz. cyt.

²³ *The 8 Principles of Open Government Data*, źródło: OpenGovData.org.

²⁴ *Public Data Principles*, źródło: data.gov.uk/sites/default/files/Public%20Data%20Principles_For%20Data.Gov%20%281%29.pdf.

²⁵ 5 Star Open Data, 5stardata.info/.

ogólne zasady mające na celu ułatwienie wykorzystania zbiorów danych (Digital Agenda, 2014). Do podstawowych punktów w niej wymienianych zaliczyć można następujące:

- Oryginalność i niezmienność formy.
- Jak najwyższy poziom szczegółowości i kompletności.
- Stałość lokalizacji elektronicznej.
- Publikowanie w standardach i formatach, które ułatwiają wyszukiwanie danych.
- Umożliwienie masowego przepływu danych w celu ułatwienia komputerowego przetwarzania.

Powyższe wytyczne zaprezentowane przez Komisję Europejską, jak również wiele podmiotów działających w sferze udostępniania i przetwarzania danych, wskazują na kierunki rozwoju tego sektora. Wiele opinii ekspertów, zarówno w Europie, jak i na świecie, wskazuje na ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego jako istotną część procesów gospodarczych zachodzących we wszystkich gospodarkach. Także w Polsce udostępnianie informacji sektora publicznego jest już na wysokim poziomie, jednak wciąż niższym niż w krajach wysokorozwiniętych²⁶. Analiza istniejących opracowań pozwala na wyciągnięcie wniosków dotyczących różnego rodzaju barier rozwoju możliwości powtórnego wykorzystania informacji sektora publicznego²⁷. Bariery te są ze sobą powiązane, co powoduje, że konieczne jest wielokierunkowe działanie w celu ich ograniczenia lub likwidacji. Ważne jest przy tym zaangażowanie różnych grup interesariuszy całego procesu, na których składają się między innymi urzędnicy udostępniający informacje, ich użytkownicy oraz także osoby korzystające z końcowych rozwiązań z wykorzystaniem IPS.

Podstawowe bariery wymieniane przez ekspertów podzielić można na kilka grup. Zaliczyć do nich należy²⁸:

3.1. Bariery organizacyjne

W Polsce bariery te objawiają się głównie poprzez niezmiernie niski poziom dostępności do informacji sektora publicznego. Należy przy tym wskazać, iż wynika to zarówno z braku wiedzy instytucji posiadających informacje, jak i insty-

²⁶ Raport: Rynek produktów..., dz. cyt.

²⁷ K. Siewicz, *Obowiązek korzystania z otwartych standardów w informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne*, [w:] J. Gołaczyński (red.), *Informatyzacja postępowania sądowego i administracji publicznej*, C.H. Beck, 2010.

²⁸ Raport: Rynek produktów..., dz. cyt.

tucji przetwarzających oraz użytkowników końcowych. Problemem jest również zrozumienie infrastruktury gromadzonych informacji oraz bardzo często ich duże rozproszenie pomiędzy urzędy, jak i osoby na nich pracujące²⁹.

3.2. Bariery techniczne

Rozwój technologiczny związany z organizacją gromadzenia i udostępnienia danych wymaga jednolitych standardów ich przechowywania i udostępniania. Brak takich standardów powoduje, że nawet w sytuacji dostępności do informacji jej wartość i możliwości wykorzystania są znacząco ograniczone. Kolejnym problemem są różnorodne systemy informatyczne wykorzystywane przez urzędy do zarządzania danymi oraz ich udostępniania. Powoduje to ograniczenie możliwości związanych z przetwarzaniem. Konieczne są w tym przypadku właściwie sporządzone metadane zawierające szczegółowe informacje o metodologii gromadzenia danych, ich celu i kontekście danych publicznych.

3.3. Bariery legislacyjne

Bariery te odnoszą się w Polsce do problemu braku jednoznacznych wytycznych związanych z informacją sektora publicznego. Odnosi się to choćby do zakresu obowiązków instytucji w kwestii gromadzenia, utrzymywania i udostępniania danych. Jednym z negatywnych efektów tego stanu jest niska jakość danych. Są one gromadzone na różne sposoby i różnie udostępniane³⁰. Ważną kwestią związaną z barierami legislacyjnymi jest również problematyka praw autorskich do danych. Podobnie, problemem jest cykliczność udostępniania zbiorów informacji. Bardzo często informacje są przekazywane w różnych odstępach czasu, niepozwalających na ich porównywalność.

3.4. Bariery kompetencyjne i motywacyjne

Jednym z najważniejszych problemów związanych z powtórным wykorzystaniem danych są podstawy i kompetencje kadry administracji publicznej.

²⁹ M. Gumkowska, J. Herbst, J. Kołaczyński, K. Kościelecka, A. Miazga, *Dostęp do danych publicznych w Polsce. Raport z monitoringu Stowarzyszenia Klon/Jawor*, 2013.

³⁰ S. Buchholtz, M. Bukowski i A. Śniegocki, *Big and open data in Europe. A growth engine or a missed opportunity?*, demosEUROPA, WISE Institute, Warszawa.

Wśród ekspertów panuje przekonanie, że większość pracowników administracji ma negatywne podejście do publicznego udostępniania informacji. Wynika to zapewne z braku zrozumienia celowości i korzyści wynikających z takich działań. Podejmowane decyzje są wówczas zachowawcze i minimalistyczne, co nie ułatwia rozwoju tego sektora. Istnieje również przekonanie przedstawicieli administracji publicznej, że negatywnym jest możliwość osiągnięcia korzyści finansowych z przetwarzania i udostępniania IPS. Jedną z przyczyn tego stanu są bariery legislacyjne oraz brak jednoznacznego wskazania, co można i wolno zrobić z dostępnymi danymi.

3.5. Bariera popytowa

Jednym z efektów szybkiego rozwoju technologii przetwarzania danych jest pojawiająca się luka w wiedzy o tym, co i jak można wykorzystać oraz jakie technologie zastosować. W Polsce objawia się to niewystarczającą świadomością w zakresie potencjału oraz szerokiego wykorzystania informacji sektora publicznego. Zgodnie z zasadami prawa, urzędy w Polsce mają obowiązek udostępnienia informacji publicznej. Jak pisano już wyżej, obowiązek ten jest realizowany jedynie częściowo, powodując, że obywatele mają niskie poczucie faktycznego dostępu do potrzebnych informacji. Nie wiedzą na przykład, że można uzyskać informacje oraz gdzie można je znaleźć. Obecnie także popyt na IPS wśród przedsiębiorstw i różnych organizacji jest bardzo niski. Pokazuje to między innymi bardzo niewielka liczba projektów związanych z przetwarzaniem IPS.

Opisane powyżej bariery powinny być sukcesywnie przełamywane. Pozwoli to na szybszy rozwój różnego rodzaju projektów wykorzystujących IPS. Trzy najważniejsze działania, jaki należałoby podjąć, odnoszą się do następujących obszarów:

- **Organizacji działań** – ma na celu, przede wszystkim, przygotowanie techniczne i legislacyjne możliwości powtórnego wykorzystania informacji sektora publicznego.
- **Standaryzacji informacji** – to zadanie głównie techniczne, ale również legislacyjne. Jego celem jest wpłynięcie na sposób przygotowywania danych, tak aby były one najbardziej wartościowe.
- **Jakości informacji** – istotnym jest tutaj podjęcie działań związanych z jak najszerszym udostępnieniem informacji. Powinny być one również przedstawione w odpowiedni sposób, pozwalający na pełne przetwarzanie. Ważna jest również cykliczność i powtarzalność procesu udostępniania. W tym kierunku powinny pójść projektowane nowe rozwiązania.

Pomimo przedstawionych powyżej problemów związanych z powtórным wykorzystaniem informacji sektora publicznego, także i w Polsce, znane są przykłady podjętych działań. Z wielu, które można wymienić, ciekawymi rozwiązaniami są między innymi:

- Wykorzystanie danych GPS do nawigacji pojazdów przez osoby kierujące pojazdami. Sam sygnał GPS jest jedynie nośnikiem informacji, w którym miejscu znajduje się dana osoba lub pojazd. Dopiero dołożenie do tego danych geograficznych, jak np. mapy dróg, lokalizacje stacji paliwowych lub sklepów, powoduje wysoką użyteczność tego systemu technologicznego.
- Yanosik jest rozwiązaniem technologicznym, którego zasadniczym celem jest bezpieczna i bezproblemowa jazda samochodem, odnosząca się między innymi do wskazywania lokalnych patroli policji lub radarów. System ten wykorzystuje zarówno sygnał GPS, jak i mapy dróg z otwartego dostępu danych.
- Legeo.pl to aplikacja internetowa wykorzystująca bazę polskich aktów prawnych. Dzięki niej użytkownicy (prawnicy, przedsiębiorcy, osoby prywatne) mogą tworzyć teczki, w których grupowane są akty prawne dotyczące tego samego zagadnienia. W zależności od wybranej usługi aplikacja jest bezpłatna lub płatna.
- ZnajdzKsiege.pl to polski serwis internetowy, dzięki któremu można znaleźć i pobrać dowolną księgę wieczystą, podając adres nieruchomości lub numer działki. Przeznaczony jest on dla osób działających na rynku nieruchomości, a także dla wszystkich podmiotów zainteresowanych informacjami na temat nieruchomości w Polsce. Finansowanie serwisu jest oparte na opłatach za każdorazowe ściągnięcie księgi wieczystej.

Pokazane powyżej przykłady powtórного wykorzystania informacji sektora publicznego wskazują, że także w Polsce następuje rozwój w tym obszarze. Powstają podmioty gospodarcze, które realizują pomysły na podstawie właśnie takiego wykorzystania informacji. Niewątpliwie świadczy to o tym, że działania takie przynoszą więcej korzyści niż kosztów. Wynika z tego także, że są one ekonomicznie opłacalne dla podmiotów, które się ich podjęły. Analizując rozwiązania światowe, należy stwierdzić, że w krajach wysokorozwiniętych przykładów podmiotów wykorzystujących powtórnie IPS jest znacznie więcej. Niemniej liczba takich instytucji w Polsce stale rośnie. Prognozy są więc optymistyczne i warto jest podjąć działania ograniczające wymienione wyżej bariery rozwoju tego obszaru gospodarki.

4. Podsumowanie – co dalej?

Celem badania w niniejszej pracy była odpowiedź na pytanie: **Czy możliwe jest uzyskanie korzyści ekonomicznych z powtórnego wykorzystania informacji publicznej?** Należy uznać, że uzyskano pozytywną odpowiedź na tak postawiony problem. Ponadto zapytano o możliwe bariery oraz o to, jak dalece można wykorzystywać informacje.

Obszar wykorzystywania IPS stale się rozwija pomimo wielu przeszkód i barier stojących na jego drodze. Przykładem są choćby wymienione w pracy bariery. Istotnym wnioskiem, który nasuwa się po ich przeanalizowaniu oraz ocenie możliwości ich ograniczenia, a także pomysłów na wykorzystanie informacji, jest następujący: ograniczenie barier jest możliwe, co powinno pozwolić na zwiększenie możliwości realizacji różnorodnych pomysłów. W tej sytuacji jedynym problemem, który może zaistnieć, jest brak dobrych pomysłów. Oceniając jednak zdolności przedsiębiorcze oraz kreatywność polskiego społeczeństwa, nie należy się tego obawiać. Powtórne wykorzystanie informacji sektora publicznego powinno zatem być na coraz wyższym poziomie. Istnieje bowiem niemal niezliczona liczba możliwości i obszarów wykorzystania. Mogłoby się one przydać w takich obszarach, jak podejmowanie decyzji przez graczy rynkowych, dostęp do wyników badań naukowych, poprawa jakości opieki zdrowotnej, lepsze szacowanie ryzyka, szersza informacja o stanie świata, pełniejsza wiedza o środowisku, poprawa funkcjonowania rolnictwa lub też wpływ na obniżenie kosztów prowadzenia działalności gospodarczej.

Podsumowując, powtórne wykorzystanie informacji sektora publicznego w Polsce ma przed sobą dużą przyszłość. Podobnie jak w krajach wysokorozwiniętych, obszar ten może w znaczący sposób wpłynąć na rozwój gospodarczy oraz poprawę bytu społeczeństwa. Korzyści ekonomiczne przewyższające koszty ponoszone przy przetwarzaniu danych gwarantują przy tym możliwości realizacji różnych pomysłów. Należałoby zatem jedynie pozwolić na realizację nowych idei.

Bibliografia

Literatura:

5 Star Open Data, 5stardata.info/.

Akerlof G.A., *The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism.* "The Quarterly Journal of Economics", Vol. 84, No. 3 (Aug., 1970).

Buchholtz S., Bukowski M. i Śniegocki A., *Big and open data in Europe. A growth engine or a missed opportunity?*, demosEUROPA, WISE Institute, Warszawa.

Davidson J., *Kierowanie projektem. Praktyczny poradnik dla tych, którzy nie lubią tracić czasu*, K.E. Liber, Warszawa 2002.

- Drobniak A., *Podstawy oceny efektywności projektów publicznych*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice 2008.
- Drobniak A., *Zastosowanie analizy kosztów i korzyści w ocenie projektów publicznych*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice 2002.
- Drucker P., *Zarządzanie XXI wieku – wyzwania*, New Media, Warszawa 2010.
- Dyrektywa 2003/98/EC z 2013 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego.
- Gumkowska M., Herbst J., Kołaczyński J., Kościelecka K., Miazga, A., *Dostęp do danych publicznych w Polsce. Raport z monitoringu Stowarzyszenia Klon/Jawor*, 2013.
- Możejewski M., Dębski J., *Sprawozdanie finansowe jako źródło informacji publicznej do ponownego użycia*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” Nr 829, „Studia Informatica”, Nr 35, Szczecin 2014.
- Pohulak-Żołądowska E., *Informacja jako dobro rynkowe – Działania ekonomiczne podmiotów rynkowych – materiały konferencyjne*, wyd. Katedry Mikroekonomii Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2007.
- Preś J., *Zarządzanie ryzykiem pogodowym*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2007.
- Program Otwierania Danych Publicznych, Ministerstwo Cyfryzacji, źródło: mc.gov.pl/aktualnosci/program-otwierania-danych-publicznych.
- Public Data Principles, źródło: data.gov.uk/sites/default/files/Public%20Data%20Principles_For%20Data.Gov%20%281%29.pdf.
- Raport: Rynek produktów, usług i treści cyfrowych opartych na ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego (isp) w Polsce: Stan obecny, perspektywy rozwoju, główne bariery, rekomendacje dotyczące wsparcia z funduszy Europejskich. Raport końcowy, WISE, Warszawa 2014.
- Regionalny System Ostrzegania (RSO), źródło: mc.gov.pl/aktualnosci/rso.
- Rzepka A., *Cytryny, używane auta i spółki publiczne, czyli: Zaufanie, głupcze!*, Forbes, 2014, źródło: www.forbes.pl/jak-rozwiazac-problem-asymetrii-informacji,artykuly,184641,1,1.html.
- Samuelson P.A., Nordhaus W.D., *Ekonomia*, PWN, Warszawa 2006.
- Samuelson W., *Ekonomia menedżerska*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2009.
- Siewicz K., *Obowiązek korzystania z otwartych standardów w informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne*, [w:] Gołaczyński J. (red.), *Informatyzacja postępowania sądowego i administracji publicznej*, C.H. Beck, 2010.
- Siewicz K., *Ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego*, źródło: wolnyinternet.panoptikon.org/sites/default/files/krzysztof_siewicz_analiza_o.pdf.
- Skowroński A., *Wpływ asymetrii informacji na decyzje finansowe przedsiębiorstw*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, ROK LXVII, zeszyt 3, 2005.
- Szot-Gabryś T., *Rachunek kosztów i korzyści jako metoda oceny projektów inwestycyjnych w infrastrukturę społeczną*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach”, Nr 94 Seria: „Administracja i Zarządzanie”, Siedlce 2012.
- The 8 Principles of Open Government Data*, źródło: OpenGovData.org.
- Varian H.R., *Mikroekonomia. Kurs średni – ujęcie nowoczesne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2013.

Rozdział VIII.

Ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego w stosunku do osób pełniących funkcje publiczne

W czerwcu 2016 r. weszła w życie¹ będąca implementacją dyrektywy 2013/37/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2013 r. zmieniającej dyrektywę 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. ustawa w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz. Urz. UE L 175/1).

Zgodnie ze wskazaniami zawartymi w uzasadnieniu ww. ustawy² polski ustawodawca z wprowadzonymi regulacjami wiąże liczne nadzieje na pozytywne zmiany. Ma nadzieję na to, iż wskazana regulacja przyniesie ze sobą rozwój i tworzenie repozytoriów cyfrowych, dzięki którym możliwe będzie bezwioskowe udostępnianie informacji sektora publicznego do ponownego wykorzystywania. Ustawodawca liczy też, że regulacja ta będzie pozytywnie oddziaływać na podmioty chcące tworzyć nowe produkty i usługi opierające się na informacjach uzyskanych na podstawie przedmiotowej ustawy. Możliwość wykorzystania informacji sektora publicznego ma być też szansą dla przedsiębiorców, którzy chcą na ich podstawie stworzyć nowe produkty i usługi.

Adw. Roland Szymczykiwicz – Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego.

¹ Ustawa z dnia 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (Dz. U. z 2016 r. poz. 352). Ustawa ta weszła w życie w większości przepisów w okresie 3 miesięcy od publikacji (15 marca 2016 r.), natomiast część przepisów na mocy art. 40 ustawy weszła w życie 1 stycznia 2017 roku.

² Uzasadnienie ustawy jest dostępne na stronach internetowych Sejmu RP, źródło: www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=141.

Proponowane rozwiązania mają być korzystne z punktu widzenia obywateli, bo poszerzają dostęp do informacji sektora publicznego, a także standaryzują ogólne zasady jej ponownego wykorzystywania. W przypadku zdigitalizowanych zasobów, obywatele mają odnieść dwuwymiarową korzyść z nowych rozwiązań: mają oszczędzić dużo czasu (dzięki możliwości dotarcia do cyfrowej wersji zasobu) oraz zaoszczędzić pieniądze, które musieliby wydać, aby dotrzeć do miejsca przechowywania zbioru.

Polski ustawodawca (podążając za unijnym prawodawcą) poszerzył zakres przedmiotowy katalogu dokumentów udostępnianych w celu ponownego wykorzystania, tj. będących w posiadaniu bibliotek (w tym naukowych), muzeów i archiwów państwowych. Oznacza to, że zasoby dziedzictwa kulturowego będące w posiadaniu tych instytucji, takie jak wizerunki muzealiów, reprodukcje materiałów archiwalnych lub reprodukcje materiałów bibliotecznych będą mogły być ponownie wykorzystywane do celów komercyjnych i niekomercyjnych. Ma to w założeniu umożliwić skuteczniejsze upowszechnianie kultury.

W ujęciu ogólnym ustawa o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego z dnia 25 lutego 2016 r. określa zasady i tryb udostępniania i przekazywania informacji sektora publicznego w celu ich wykorzystywania, podmioty, które udostępniają lub przekazują te informacje, warunki ponownego wykorzystywania oraz zasady ustalania opłat za ponowne wykorzystywanie.

Zgodnie z art. 1 przedmiotowej ustawy za informację sektora publicznego należy rozumieć każdą treść lub jej część, niezależnie od sposobu utrwalenia, w szczególności w postaci papierowej, elektronicznej, dźwiękowej, wizualnej lub audiowizualnej, będącą w posiadaniu podmiotów, o których mowa w art. 3 ustawy³. Przez ponowne wykorzystywanie należy rozumieć wykorzystywanie przez osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, zwane dalej „użytkownikami”, informacji sektora publicznego, w celach komercyjnych lub niekomercyjnych innych niż pierwotny publiczny cel, dla którego informacja została wytworzona. Zgodnie z art. 5 ustawy każdemu przysługuje prawo do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego udostępnionych na wniosek o ponowne wykorzystywanie lub informacji udostępnionych w systemie teleinformatycznym, a w szczególności na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej podmiotu zobowiązanego lub w centralnym repozytorium informacji publicznej, o którym mowa w art. 9a ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.

³ Przepis ten zawiera wyliczenie tzw. podmiotów zobowiązanych, pośród których są między innymi jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, inne niż ww. jednostki państwowe, jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej i inne.

Przedmiotowa ustawa zawiera naturalnie pewne ograniczenia. Wśród nich są dwa istotne, wskazane w art. 6 przedmiotowej ustawy.

Po pierwsze, prawo do ponownego wykorzystywania podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych (art. 6 ust. 1 ustawy).

Po drugie, prawo do ponownego wykorzystywania podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa (art. 6 ust. 2 ustawy).

Przedmiotem niniejszego opracowania jest ustalenie zakresu stosowania przedmiotowej ustawy w stosunku do osób pełniących funkcje publiczne. Aby to uczynić, niezbędna jest analiza przedmiotowego pojęcia.

Definicję osoby pełniącej funkcje publiczne zawiera obowiązujący kodeks karny z 1997 roku (k.k.). Zgodnie z art. 115 § 19 k.k. „osobą pełniącą funkcję publiczną jest funkcjonariusz publiczny, członek organu samorządowego, osoba zatrudniona w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, chyba że wykonuje wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba, której uprawnienia i obowiązki w zakresie działalności publicznej są określone lub uznane przez ustawę lub wiążącą Rzeczpospolitą Polską umowę międzynarodową”. Przedmiotowe pojęcie (cały przepis) zostało wprowadzone do kodeksu karnego w 2003 roku na mocy jednej z nowelizacji kodeksu karnego⁴.

Wskazana definicja sama w sobie zawiera odniesie do kilku różnych pojęć i podmiotów, dlatego niezbędna jest wykładnia „elementów składowych” powyższej definicji.

Po pierwsze, odnośnie do definicji funkcjonariusza publicznego należy wskazać, iż precyzyjne wyjaśnienie, kim jest funkcjonariusz publiczny, zawiera artykuł 115 § 13 kodeksu karnego. Przepis ten zawiera określenie (wyliczenie) tego, kto w rozumieniu kodeksu karnego jest funkcjonariuszem publicznym. Wskazuje się w literaturze, iż zawarta w tym przepisie definicja legalna funkcjonariusza publicznego jest definicją zakresową i definicją pełną, co oznacza, iż zawiera kompleksowe wyliczenie osób traktowanych jako funkcjonariusze publiczni⁵.

⁴ Zmianę tę wprowadził art. 1 ust. 3 pkt b ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2003 r. Nr 111, poz. 1061).

⁵ Tak przykładowo J. Majewski. Patrz: W. Wróbel (red.), A. Zoll (red.), A. Barczak-Oplustil, M. Bielski, G. Bogdan, Z. Cwiąkański, M. Dąbrowska-Kardas, W. Górski, M. Iwański, M. Jakubowski, J. Jodłowski, P. Kardas, J. Majewski, M. Małecki, A. Plich, M. Pircak-Górowska, J. Raglewski, M. Szewczyk, S. Tarapata, *Kodeks karny. Część ogólna. Tom I. Część II. Komentarz do art. 53–116*, WK

Wskazać należy, iż na dzień dzisiejszy kodeks karny wymienia 9 grup podmiotów mających status funkcjonariusza publicznego i wskazuje wprost, że funkcjonariuszem publicznym jest:

- 1) Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) poseł, senator, radny;
- 3) poseł do Parlamentu Europejskiego;
- 4) sędzia, ławnik, prokurator, funkcjonariusz finansowego organu postępowania przygotowawczego lub organu nadrzędnego nad finansowym organem postępowania przygotowawczego, notariusz, komornik, kurator sądowy, syndyk, nadzorca sądowy i zarządca, osoba orzekająca w organach dyscyplinarnych działających na podstawie ustawy;
- 5) osoba będąca pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba w zakresie, w którym uprawniona jest do wydawania decyzji administracyjnych;
- 6) osoba zajmująca kierownicze stanowisko w innej instytucji państwowej;
- 7) funkcjonariusz organu powołanego do ochrony bezpieczeństwa publicznego albo funkcjonariusz Służby Więziennej;
- 8) osoba pełniąca czynną służbę wojskową;
- 9) pracownik międzynarodowego trybunału karnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe.

Wskazana powyżej definicja funkcjonariusza publicznego jest pełna i kompleksowa, co oznacza, iż osoba, która nie należy do żadnej z kategorii wskazanych w przepisie art. 115 § 13 k.k., nie może być uznana za funkcjonariusza publicznego⁶.

Powyższej opisany charakter definicji funkcjonariusza publicznego w rozumieniu kodeksu karnego powoduje logiczną konkluzję, iż funkcjonariuszem publicznym nie będzie osoba, dla której przepisy szczególne zagwarantowały taką ochronę prawną, jaka jest przewidziana dla funkcjonariuszy publicznych⁷. Odnotować tu należy, iż odwrotna reguła prawna była stosowana pod rządami kodeksu karnego z 1969 roku⁸, gdzie przepis art. 120 § 11 k.k. stanowił wprost, iż pod pojęciem funkcjonariusza publicznego rozumie się również „inną osobę korzystającą z mocy przepisów szczególnych z ochrony prawnej,

2016, kom. do art. 115, dostępny w programie LEX; tak też J. Giezek [w:] J. Giezek (red.), N. Kłaczyńska, G. Łabuda, *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, WKP 2012, kom. do art. 115, program LEX.

⁶ Patrz: wyrok SN z dnia 8 maja 2015 r., III KK 423/14, LEX nr 1710370, wyrok SN z dnia 8 grudnia 2004 r., sygn. IV KK 126/04, OSNKW 2005, nr 1, poz. 9.

⁷ Patrz: wyrok SN z dnia 27 listopada 2000 r., WKN 27/00, OSNKW 2001, nr 3–4, poz. 21; tak też SN w postanowieniu z dnia 8 grudnia 2004 r., IV KK 126/04, OSNKW 2005, nr 1, poz. 9.

⁸ Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 1969 r. Nr 13, poz. 94).

przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych”. W doktrynie prawa karnego fakt owej zmiany przyjmowany jest z mieszanymi uczuciami, albowiem jedni autorzy chwalą odejście od tego rozwiązania⁹, inni zdecydowanie to krytykują¹⁰, natomiast niektórzy podkreślają, iż wskutek tego rozwiązania pewna specyficzna grupa podmiotów znajduje się poza ustawową definicją funkcjonariusza publicznego, np. nie jest nim asesor notarialny lub asesor komorniczy (choć Sąd Najwyższy sformułował wyjątkowo rozszerzającą tezę w stosunku do asesora komorniczego, wskazując, iż asesor komorniczy nie jest funkcjonariuszem publicznym w rozumieniu art. 115 § 13 pkt 3 k.k., jednakże należy przyjąć, że ma on status funkcjonariusza publicznego w rozumieniu tego przepisu, gdy pełni zlecone mu obowiązki zastępcy komornika na podstawie art. 26 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji¹¹).

W katalogu podmiotów wskazanych przez ustawodawcę jako funkcjonariuszy publicznych żadnych wątpliwości prawnych nie budziły z pewnością pojęcia: prezydenta (art. 115 § 13 pkt 1 k.k.), posła, senatora, radnego (art. 115 § 13 pkt 2 k.k.), posła do Parlamentu Europejskiego (art. 115 § 13 pkt 3 k.k.), ani osoby pełniącej czynną służbę wojskową¹² (art. 115 § 13 pkt 8 k.k.). Pozostałe pojęcia były analizowane i poddawane wykładni w literaturze prawa karnego.

Pod pojęciem funkcjonariusza finansowego organu postępowania przygotowawczego lub organu nadrzędnego nad finansowym organem postępowania przygotowawczego rozumie się znaczenie ustalone odpowiednio w art. 53 § 37 i 39 ustawy – Kodeks karny skarbowy¹³ (k.k.s.)¹⁴. Finansowymi organami postępowania przygotowawczego są urzędy skarbowe, inspektorzy kontroli

⁹ Przykładowo A. Marek wskazuje, iż sens zmian jest oczywisty i wiąże się z zupełnie inną koncepcją państwa i prawa – w porównaniu z tzw. realnym socjalizmem PRL. Patrz: A. Marek, *Kodeks karny. Komentarz do art. 115*, program LEX, 2012.

¹⁰ J. Wyrembak, *Pojęcie funkcjonariusza publicznego w prawie karnym*, Państwo i Prawo 2007, z. 4, s. 83–84.

¹¹ Tak wskazał Sąd Najwyższy w uchwale SN z dnia 30 kwietnia 2003 r., sygn. I KZP 12/03, OSNKW 2003, nr 5–6, poz. 42. Wysoce krytycznie treść tej uchwały ocenił J. Majewski. Patrz: W. Wróbel (red.), dz. cyt. Równie krytycznie ww. uchwałę ocenił J. Giezek. Patrz: J. Giezek, *Odpowiedzialność karna notariusza w świetle art. 231 kodeksu karnego*, Rejent 2006, nr 3, s. 12 i n.

¹² Na mocy art. 59 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (tj. Dz. U. z 2016 r. poz. 1534 z późn. zm.) żołnierzami w czynnej służbie wojskowej są osoby, które odbywają lub pełnią następujące jej rodzaje: zasadniczą służbę wojskową, przeszkolenie wojskowe, ćwiczenia wojskowe, służbę przygotowawczą, okresową służbę wojskową, służbę wojskową w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny. Żołnierzami w czynnej służbie wojskowej są również żołnierze zawodowi (art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1414 z późn. zm.).

¹³ Ustawa z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (tj. Dz. U. 2013 nr 186 z późn. zm.).

¹⁴ Wskazuje na to J. Giezek. Patrz: J. Giezek (red.), N. Kłaczyńska, G. Łabuda, dz. cyt.

skarbowej. Z kolei pojęcie organu nadrzędnego nad finansowym organem postępowania przygotowawczego obejmuje izby skarbowe, izby celne, Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej, a także ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

Zgodnie z postanowieniem Sądu Najwyższego z dnia 28 października 2009 r.¹⁵ pod pojęciem kuratora sądowego rozumie się zarówno kuratora sądowego w rozumieniu art. 95 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych¹⁶, jak i kuratora społecznego.

Zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego¹⁷ pojęcie „pracownika samorządu terytorialnego” użyte w art. 115 § 13 pkt 4 k.k. obejmuje wszystkich pracowników jednostek samorządu terytorialnego (gmin, powiatów lub samorządu województw) oraz ich związków, a zatem wszystkich pracowników samorządowych w rozumieniu ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych¹⁸ oraz przepisów wcześniejszej ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych¹⁹.

Z kolei termin „organ państwowy” nie powinien być zakresowo utożsamiany z pojęciami takimi jak „instytucja państwowa” czy „państwowa jednostka organizacyjna”²⁰.

Podkreślenia wyraźnie wymagają, iż ustawodawca w wymogach określonych do przepisu art. 115 § 13 pkt 4 i 5 obok wymogu zatrudnienia w ramach stosunku pracy sformułował wymóg merytorycznej pracy dla organów wskazanych w tym przepisie poprzez wyłączenie z definicji funkcjonariuszy publicznych osób pełniących „wyłącznie czynności usługowe”. Chodzi tu na przykład o kierowców, sekretarki, sprzątaczkę²¹.

Przepis art. 115 § 13 pkt 5 k.k. określa, iż funkcjonariuszem publicznym jest „także inna osoba w zakresie, w którym uprawniona jest do wydawania decyzji administracyjnych”. Należy wskazać, iż owo pojęcie należy interpretować wąsko, tj. osoba taka jest funkcjonariuszem publicznym tylko w takim zakresie, w jakim jest uprawniona do wydawania decyzji administracyjnych,

¹⁵ Por. Postanowienie SN z dnia 28 października 2009 r., sygn. I KZP 17/09, OSNKW 2009, nr 12, poz. 102, LEX nr 531184; tak też wyrok SN z dnia 16 czerwca 2011 r., sygn. II KK 337/10, LEX nr 847145.

¹⁶ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych (tj. Dz. U. z 2014 poz. 795 z późn. zm.).

¹⁷ Patrz: Postanowienie SN z dnia 17 lutego 2010 r., sygn. III KK 333/09, OSNKW 2010, nr 7, poz. 62.

¹⁸ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (tj. Dz. U. z 2016 r. poz. 902 z późn. zm.).

¹⁹ Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (tj. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 z późn. zm.).

²⁰ J. Majewski, [w:] W. Wróbel (red.), A. Zoll (red.), A. Barczak-Oplustil i in., dz. cyt.

²¹ M. Mozgawa, [w:] M. Mozgawa (red.), M. Budyn-Kulik, P. Kozłowska-Kalisz, M. Kulik, *Kodeks karny. Komentarz*, WK 2015, kom. do art. 115 k.k., dostępny w programie LEX.

a pod pojęciem „decyzja administracyjna” rozumie się naturalnie ten termin w rozumieniu prawa administracyjnego²². W ślad za A. Markiem wskazać należy, iż chodzi tu niewątpliwie o osoby niebędące pracownikami administracji rządowej lub samorządowej, innego organu lub instytucji państwowej, które mają oparte na ustawie uprawnienie do wydawania decyzji administracyjnych (np. we władzach samorządu zawodowego, izbach rzemieślniczych, organizacjach kombatanckich itd.)²³.

Z kolei przepis art. 115 § 13 pkt 6 k.k. określa, iż funkcjonariuszem publicznym jest osoba zajmująca kierownicze stanowisko w innej instytucji państwowej. Definicja ta wymagała dookreślenia w literaturze i w orzecznictwie w zakresie obu przesłanek ujętych we wskazanej definicji, tj. zarówno co do pojęcia „kierowniczego stanowiska”, jak i pojęcia „innej instytucji państwowej”²⁴.

Pojęcie „kierowniczego stanowiska” teoretycznie mogłoby być rozumiane zarówno wąsko (jako kierowanie całą instytucją), jak i szeroko, gdzie kierowniczym stanowiskiem jest kierowanie nie tylko całością organizacji, ale również jej wyodrębnionymi komórkami (tudzież działami/wydziałami). W literaturze (choć niejednogłośnie) przyjmuje się szeroką definicję pojęcia „kierowniczego stanowiska”²⁵.

Pojęcie instytucji państwowej jest pojęciowo węższe od pojęcia państwowej jednostki organizacyjnej. Nie obejmuje ono w szczególności podmiotów, za których pośrednictwem państwo (jako Skarb Państwa) prowadzi działalność gospodarczą, np. przedsiębiorstw państwowych²⁶. Wskazane pojęcie należy interpretować szeroko, tj. odnosić je nie tylko do takich struktur państwowych, których zadaniem jest podejmowanie decyzji władczych, ale też państwowych

²² Por. Postanowienie SN z dnia 7 marca 2014 r., sygn. V KK 318/13, OSNKW 2014, nr 7, poz. 57.

²³ Patrz: A. Marek, *Kodeks karny. Komentarz*, LEX 2010, kom. do art. 115, dostępny w programie LEX.

²⁴ Na konieczność interpretacji ww. pojęć wskazywali między innymi J. Bojarski i O. Górniok, [w:] M. Filar (red.), M. Berent, J. Bojarski, M. Bojarski., P. Czarniecki, W. Filipkowski, O. Górniok, E.M. Guzik-Makaruk, S. Hoc, P. Hofmański, M. Kalitowski, M. Kulik, L.K. Paprzycki, E.W. Pływaczewski, W. Radecki, A. Sakowicz, Z. Siwik, B.J. Stefańska, R.A. Stefański, L. Tyszkiewicz, A. Wąsek, L. Wilk, *Kodeks karny. Komentarz*, WK 2016, kom. do art. 115, dostępny w programie LEX.

²⁵ Przykładowo tak A. Wąsek, [w:] O. Górniok (red.), M. Bojarski, M. Filar, W. Filipkowski, P. Hofmański, M. Kalitowski, A. Kamieński, L.K. Paprzycki, E.W. Pływaczewski, W. Radecki, Z. Sienkiewicz, Z. Siwik, R.A. Stefański, L. Tyszkiewicz, A. Wąsek, L. Wilk, *Kodeks karny. Komentarz. Tom 1*, s. 804–805. Tak też przyjmuje M. Mozgawa, [w:] M. Mozgawa (red.), M. Budyn-Kulik, P. Kozłowska-Kalisz, M. Kulik, dz. cyt. Z kolei (choć wydaje się niesłusznie) za wąskim rozumieniem pojęcia stanowiska kierowniczego opowiada się przykładowo Z. Kallaus, patrz: Z. Kallaus, *Przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego*, [w:] *Nowa kodyfikacja karna. Kodeks karny. Krótkie komentarze*, z. 2, Warszawa 1998, s. 75; oraz też O. Górniok, [w:] O. Górniok, *Z problematyki przestępstw przeciwko działalności instytucji państwowych i samorządu terytorialnego*, Prok. i Pr. 2000, nr 5, s. 12.

²⁶ Por. uzasadnienie uchwały SN z dnia 17 maja 2000 r., I KZP 10/00, OSNKW 2000, nr 5–6, poz. 40.

jednostek organizacyjnych powołanych do realizacji konstytucyjnych obowiązków państwa wobec obywateli oraz realizacji innych zadań publicznych²⁷. W pojęciu instytucji państwowej nie będą się mieścić (nawet w drodze wyjątku) żadne instytucje samorządowe²⁸.

Pod pojęciem funkcjonariusza organu powołanego do ochrony bezpieczeństwa publicznego w rozumieniu art. 115 § 13 pkt 7 k.k. należy rozumieć wszelkie organy, których zadaniem jest ochrona bezpieczeństwa publicznego, niezależnie od tego, czy jest to zadanie główne i jedyne, czy też jest to jedno z zadań tego organu. W tej kategorii będą się mieścić wszyscy funkcjonariusze służb mundurowych (Policja, Straż Graniczna itd.), w tym także Służby Celnej jako bezsprzecznie służby mundurowej mającej w zakresie szczegółowych zadań ochronę bezpieczeństwa publicznego²⁹.

W rozumieniu art. 115 § 13 pkt 9 k.k. funkcjonariuszami publicznymi są również pracownicy międzynarodowych trybunałów karnych, z wyjątkiem tych, którzy pełnią funkcje wyłącznie usługowe. Zakres wskazanego pojęcia obejmuje zarówno trybunały stałe (jak np. Międzynarodowy Trybunał Karny z siedzibą w Hadze³⁰), jak i trybunały powoływana *ad hoc*, tj. do rozpoznania określonej sprawy lub określonej grupy spraw³¹.

Powyższe konstatacje przedstawiają dość szeroko problematykę związaną z definicją funkcjonariusza publicznego ujętą w art. 115 § 13 k.k. Należy tu jednak podkreślić, iż polski ustawodawca (jak już była tu mowa) w art. 115 § 19 k.k. zawarł

²⁷ J. Majewski [w:] W. Wróbel (red.), A. Zoll A. (red.), A. Barczak-Oplustil i in., dz. cyt. Pogląd J. Majewskiego zdają się też podzielać M. Mozgawa [w:] M. Mozgawa (red.), M. Budyn-Kulik, P. Kozłowska-Kalisz, M. Kulik, dz. cyt.

²⁸ Por. uzasadnienie uchwały składu siedmiu sędziów SN z dnia 20 czerwca 2001 r., I KZP 5/01, OSNKW 2001, nr 9–10, poz. 71. Odmienne (i, jak się wydaje, nietrafnie) A. Zoll, [w:] G.. Bogdan, K. Buchała, Z. Cwiakalski, M. Dąbrowska-Kardas, P. Kardas, J. Majewski, M. Rodzyńkiewicz, M. Szewczyk, W. Wróbel, A. Zoll (red.), *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz. Tom 2*, s. 707, Kraków 1999. Stanowisko to przywołuje i krytycznie ocenia również J. Majewski [w:] W. Wróbel (red.), A. Zoll A. (red.), A. Barczak-Oplustil i in., dz. cyt.

²⁹ Patrz: R. Szymczykiewicz, *Status prawny funkcjonariusza celnego*, [w:] *Zarządzenie w Służbie Celnej RP – szanse i zagrożenia XXI wieku*, Warszawa 2015.

³⁰ Międzynarodowy Trybunał Karny z siedzibą w Hadze działa na podstawie Rzymskiego Statutu Międzynarodowego

Trybunału Karnego – umowy międzynarodowej sporządzonej w Rzymie dnia 17 lipca 1998 r., ratyfikowanej przez

Polskę dnia 12 listopada 2001 r. (Dz. U. z 2003 r. Nr 78, poz. 708).

³¹ J. Majewski podaje tu jako przykład Międzynarodowy Trybunał Karny dla Byłej Jugosławii utworzony w 1993 r. na mocy rezolucji 827 Rady Bezpieczeństwa ONZ, Międzynarodowy Trybunał Karny dla Rwandy utworzony w 1994 r. na mocy rezolucji 955 Rady Bezpieczeństwa ONZ, Sąd Specjalny dla Sierra Leone utworzony na mocy porozumienia między ONZ a Rządem Sierra Leone z dnia 16 stycznia 2002 r. Por. J. Majewski [w:] W. Wróbel (red.), A. Zoll (red.), A. Barczak-Oplustil, dz. cyt.

szerszą definicję osoby pełniącej funkcje publiczne, albowiem wyraźnie wskazał, iż osobą pełniącą funkcje publiczne jest nie tylko funkcjonariusz publiczny, ale także:

- członek organu samorządowego;
- osoba zatrudniona w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi (chyba że wykonuje wyłącznie czynności usługowe);
- inna osoba, której uprawnienia i obowiązki w zakresie działalności publicznej są określone lub uznane przez ustawę lub wiążącą Rzeczpospolitą Polską umowę międzynarodową.

Pod pojęciem członka organu samorządowego należy rozumieć członka organu każdego samorządu utworzonego na podstawie ustawy, a zarazem członka każdego organu danego samorządu (a nie tylko członka organu wykonawczego)³².

Próbując zdefiniować bliżej pojęcie „osoby, której uprawnienia i obowiązki w zakresie działalności publicznej są określone lub uznane przez ustawę lub wiążącą Rzeczpospolitą Polską umowę międzynarodową”, należy wskazać, iż działalność publiczna nie jest tożsama z funkcją publiczną³³. Pod pojęciem wskazanej działalności należy rozumieć działalność zinstytucjonalizowaną służącą realizacji zadań publicznych (a więc odnoszących się do ogółu) i wywierającą lub przynajmniej mogącą wywierać skutki w sferze publicznej³⁴. W orzecznictwie Sądu Najwyższego przykładowo przyjmuje się, iż w analizowanej definicji mieszczą się: ordynator szpitala³⁵, dyrektor przedsiębiorstwa państwowego³⁶, prezes spółdzielni mieszkaniowej³⁷, a nawet nauczyciel akademicki³⁸ lub biegły sądowy³⁹.

³² M. Mozgawa, [w:] M. Mozgawa (red.), M. Budyn-Kulik, P. Kozłowska-Kalisz, M. Kulik, dz. cyt., s. 244; A. Barczak-Oplustil, [w:] A. Barczak-Oplustil, M. Bielski, G. Bogdan, Z. Cwiąkałski, M. Dąbrowska-Kardas, P. Kardas, J. Majewski, J. Raglewski, M. Szewczyk, W. Wróbel, A. Zoll (red.), *Kodeks...*, t. 2, s. 1146–1147, teza 8 do art. 228.

³³ J. Bojarski i O. Górniok, [w:] M. Filar (red.), M. Berent, J. Bojarski i in., dz. cyt., kom. do art. 115, teza 52, dostępna w programie LEX.

³⁴ Por. J. Majewski, [w:] W. Wróbel (red.), A. Zoll (red.), A. Barczak-Oplustil i in., dz. cyt., kom. do art. 115; tak też M. Mozgawa, [w:] M. Mozgawa (red.), M. Budyn-Kulik, P. Kozłowska-Kalisz, M. Kulik, dz. cyt. Wskazaną definicję zdaje się też akceptować Sąd Najwyższy, wyrażając podobny pogląd w postanowieniu z dnia 7 maja 2012 r., sygn. V KK 402/11, OSNKW 2012, nr 8, poz. 84.

³⁵ Por. uchwałę SN w składzie siedmiu sędziów z dnia 20 czerwca 2001 r., sygnatura I KZP 5/01, OSNKW 2001, nr 9–10, poz. 71.

³⁶ Por. uchwałę SN w składzie siedmiu sędziów SN z dnia 18 października 2001 r., sygn. I KZP 9/01, OSNKW 2001, nr 11–12, poz. 87.

³⁷ Por. uchwałę SN w składzie siedmiu sędziów SN z dnia 28 marca 2002 r., sygn. I KZP 35/01, OSNKW 2002, nr 5–6, poz. 29.

³⁸ Por. postanowienie SN z dnia 25 czerwca 2004 r., V KK 74/04, OSNKW 2004, nr 7–8, poz. 7.

³⁹ Przykład ten podają J. Bojarski i O. Górniok, powołując się na postanowienie Sądu Okręgowego w Gdańsku z dnia 22 marca 2011 r., VI KZ 81/11, POSAG 2011, nr 2, s. 195. Patrz: O. Bojarski

Z podanych powyżej podmiotów mających w rozumieniu kodeksu karnego być „osobami pełniącymi funkcje publiczne” największe problemy interpretacyjne budzi określenie, iż mają to być „osoby zatrudnione w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, chyba że wykonują wyłącznie czynności usługowe”. Pytania i wątpliwości interpretacyjne, które się w tym miejscu w sposób naturalny i nieodzowny rodzą, są następujące: czy pojęcie osób zatrudnionych ogranicza się tylko do osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, jak rozumieć pojęcie jednostek organizacyjnych dysponujących środkami publicznymi, oraz wreszcie (być może nawet najważniejsze) jak rozumieć pojęcie środków publicznych. Próbę odpowiedzi na przedmiotowe pytania należy zacząć niejako „od końca”, tj. od próby definicji, czym są środki publiczne.

Jak wskazuje A. Borodo, pod pojęciem środków publicznych należy rozumieć całość różnego rodzaju środków będących w dyspozycji państwa, samorządu terytorialnego i innych podmiotów sektora finansów publicznych. Na środki te składają się różnorodne rodzaje i kategorie wpływów uzyskiwanych przez jednostki sektora publicznego⁴⁰.

Należy wskazać, iż pojęcie środków publicznych z gruntu rzeczy zdefiniowane jest w art. 5 ustawy o finansach publicznych⁴¹, który zawiera bardzo szeroki katalog środków, które można określić jako środki publiczne, dochody publiczne, środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi, inne niż wymienione w pkt 2, przychody jednostek sektora finansów publicznych pochodzące z prowadzonej przez nie działalności oraz pochodzące z innych źródeł, przychody budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych pochodzące:

- a) ze sprzedaży papierów wartościowych;
- b) z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa oraz majątku jednostek samorządu terytorialnego;
- c) ze spłat pożyczek i kredytów udzielonych ze środków publicznych;
- d) z otrzymanych pożyczek i kredytów;
- e) z innych operacji finansowych.

i O. Górniok, [w:] M. Filar (red.), M. Berent, J. Bojarski i in, dz. cyt. kom. do art. 115, teza 53, dostępna w programie LEX.

⁴⁰ A. Borodo, *Słownik finansów samorządowych*, TNOiK Dom Organizatora, Toruń 2007, s. 170.

⁴¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tj. Dz.U. 2013 nr 885 z późn. zm.).

Poszczególne specjalistyczne terminy można by dalej rozwijać, tak jak np. pojęcie dochodów publicznych jako podstawowej kategorii środków publicznych⁴². Dochodami publicznymi (zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy o finansach publicznych) są:

- 1) daniny publiczne, do których zalicza się: podatki, składki, opłaty, wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz banków państwowych, a także inne świadczenia pieniężne, których obowiązek ponoszenia na rzecz państwa, jednostek samorządu terytorialnego, państwowych funduszy celowych oraz innych jednostek sektora finansów publicznych wynika z odrębnych ustaw;
- 2) inne dochody budżetu państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych należne na podstawie odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych;
- 3) wpływy ze sprzedaży wyrobów i usług świadczonych przez jednostki sektora finansów publicznych;
- 4) dochody z mienia jednostek sektora finansów publicznych, do których zalicza się w szczególności: wpływy z umów najmu, dzierżawy i innych umów o podobnym charakterze, odsetki od środków na rachunkach bankowych, odsetki od udzielonych pożyczek i od posiadanych papierów wartościowych, dywidendy z tytułu posiadanych praw majątkowych;
- 5) spadki, zapisy i darowizny w postaci pieniężnej na rzecz jednostek sektora finansów publicznych;
- 6) odszkodowania należne jednostkom sektora finansów publicznych;
- 7) dochody ze sprzedaży majątku, rzeczy i praw, niestanowiące przychodów w rozumieniu ust. 1 pkt 4 lit. a i b.

Wskazać należy, iż każdorazowa interpretacja, czy dana jednostka dysponuje środkami publicznymi, wymaga analizy ustawy o finansach publicznych i powiązanych z tą ustawą aktów wykonawczych.

Szeroki katalog podmiotów, które są jednostkami sektora finansów publicznych, zawiera art. 9 ustawy o finansach publicznych, wskazując między innymi, iż są to organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały, jednostki samorządu terytorialnego, jednostki budżetowe, uczelnie państwowe oraz inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego.

⁴² C. Kosikowski, *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2001, s. 125 i n.

Pod pojęciem jednostek sektora finansów publicznych oraz innych podmiotów w zakresie, w jakim wykorzystują środki publiczne lub dysponują tymi środkami, należy rozumieć zarówno osoby fizyczne lub grupy tych osób, jak również osoby prawne, jeżeli otrzymują one środki publiczne na podstawie ustawy o finansach publicznych, ustaw odrębnych lub umów międzynarodowych, w celu wykonywania nałożonych na nie lub przyjętych do realizacji zadań publicznych⁴³.

W literaturze prawa karnego wskazuje się natomiast jednomyślnie, iż użyty przez ustawodawcę zwrot „osoba zatrudniona” należy interpretować szeroko, tj. przyjmować, iż pojęcie to obejmuje różne podstawy świadczenia pracy (nie tylko wynikające z umowy o pracę)⁴⁴. Interpretacja ta wynika z faktu, iż ustawodawca nie używa w tej definicji zwrotu „pracownik”, lecz właśnie „osoba zatrudniona”.

Reasumując, wskazać należy, iż prawo karne materialne zawiera szeroko sformułowane, ale podlegające wykładni pojęcie osób pełniących funkcje publiczne i na jego podstawie można ustalić, czy dana osoba w świetle prawa karnego jest osobą pełniącą funkcje publiczne, czy też nie.

W ustawie o dostępie do informacji publicznej z dnia 6 września 2001 roku⁴⁵ ustawodawca posługuje się terminem „informacji publicznej”. Zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych pod pojęciem tym rozumiana może być każda informacja dotycząca sfery faktów i danych, wykonywana lub odnosząca się do władz publicznych, a także odnosząca się do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne, w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa. Charakter publiczny należy przypisać tym informacjom, które odnoszą się do publicznej sfery działalności organów⁴⁶.

Na kanwie spraw o uzyskanie dostępu do informacji publicznej pojawił się taki problem, iż niektóre podmioty spełniały kryterium wytwarzania informacji publicznej i podlegania tej ustawie, ale nie miały statusu osoby pełniącej funkcje publiczne w rozumieniu kodeksu karnego. W związku z tym pojawiła się istotna wątpliwość prawna – czy ustawodawca, definiując w art. 115 pkt 19 k.k. osobę

⁴³ C. Kosikowski, *Dyscyplina finansów publicznych oraz odpowiedzialność za jej naruszenie*, [w:] C. Kosikowski (red.), E. Ruśkowski, *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2003, s. 865–866.

⁴⁴ M. Mozgawa (red.), M. Budyn-Kulik, P. Kozłowska-Kalisz, M. Kulik, dz. cyt., kom. do art. 115, dostępny w programie LEX. Tak też J. Majewski, [w:] W. Wróbel (red.), A. Zoll (red.), A. Barczak-Oplustil i in., dz. cyt., kom. do art. 115, dostępny w programie LEX.

⁴⁵ Ustawa z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U z 2016 r. poz. 1764).

⁴⁶ Tak wskazał przykładowo Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 28 września 2016 roku, sygn. II SAB/Gd 13/16, LEX nr 2120642, tak też wyrok NSA w Warszawie z dnia 4 lutego 2016 roku, sygn. I OSK 2224/14, LEX nr 2036020.

pełniącą funkcję publiczną, zawarł przedmiotową definicję wyłącznie na użytek prawa karnego materialnego (i oczywiście prawa karnego procesowego), czy też definicja ta ma mieć charakter uniwersalny i powszechny w polskim systemie prawa. Inaczej mówiąc, pytanie brzmi, czy definicja osoby pełniącej funkcję publiczną może być w ustawie o dostępie do informacji publicznej szersza niż w kodeksie karnym, czy może ona być pojęciem „autonomicznym” w stosunku do pojęcia używanego przez kodeks karny.

Powyżej opisany problem i wątpliwości wynikły z faktu, iż ww. ustawa o dostępie do informacji publicznej posługiwała się określeniem zarówno funkcjonariusza publicznego, jak i osoby pełniącej funkcje publiczne, i to w różnych kontekstach. Chodzi o to, że art. 6 ust. 2 wskazanej ustawy w zakresie definicji funkcjonariusza publicznego odsyłał bezpośrednio do przepisów kodeksu karnego⁴⁷, natomiast w art. 5 ust. 2 i 3 tejże ustawy ustawodawca posługiwał się zwrotem „osoba pełniąca funkcję publiczną” bez odesłania do przepisów kodeksu karnego w tym lub jakimkolwiek innym przepisie ustawy. W literaturze wskazywano, że jest to umyślne „działanie” ustawodawcy spowodowane tym, aby nadać osobie pełniącej funkcje publiczne szersze i autonomiczne znaczenie na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej⁴⁸.

Powyżej opisana okoliczność (wątpliwość prawna) spowodowała konieczność ustalenia przez sądy administracyjne w drodze wykładni, czy ustawa o dostępie do informacji publicznej faktycznie zawiera „własne” (autonomiczne) pojęcie tego, kim jest osoba pełniąca funkcję publiczną.

W literaturze przyjęły się poglądy, iż za osobę pełniącą funkcję publiczną należy uznać każdego, kto pełni funkcję w organach władzy publicznej lub też w strukturach osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, jeżeli tylko funkcja ta ma związek z dysponowaniem majątkiem państwowym lub samorządowym albo zarządzaniem sprawami związanymi z wykonywaniem swych zadań przez władze publiczne, a także inne podmioty, które tę władzę realizują lub gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Bez znaczenia jest tutaj to, na jakiej podstawie prawnej osoba wykonuje funkcję publiczną⁴⁹.

⁴⁷ Przepis art. 6 ust. 2 ma następujące brzmienie: „dokumentem urzędowym w rozumieniu ustawy jest treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwalona i podpisana w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego, w ramach jego kompetencji, skierowana do innego podmiotu lub złożona do akt sprawy”.

⁴⁸ J. Uliasz, *Prawo do prywatności osób pełniących funkcje publiczne*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 3, s. 58

⁴⁹ I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 87; M. Bidziński, [w:] M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 73–74.

Co więcej, na kanwie analizy poszczególnych przypadków sformułowano również pogląd wskazujący na to, że nawet osoby fizyczne niewchodzące w skład aparatu państwa w pewnych warunkach powinny być traktowane jako osoby pełniące funkcje publiczne⁵⁰. Teza ta zyskała aprobatę w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA), albowiem do tak szerokiej definicji osób pełniących funkcje publiczne NSA zaliczył między innymi: kontrahentów zawierających umowy z podmiotami publicznymi⁵¹, osoby ubiegające się o służbę w służbie publicznej⁵².

Powyżej opisana wątpliwość prawna została usunięta w wyroku NSA z dnia 15 czerwca 2016 roku (sygn. I OSK 3217/14)⁵³, w którym NSA wprost wskazał, że pojęcie to obejmuje każdą osobę, która ma wpływ na kształtowanie spraw publicznych w rozumieniu art. 1 ust. 1 ww. ustawy na sferę publiczną, iż pojęcie „osoby pełniącej funkcję publiczną” ma na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej (użyte w art. 5 ust. 2) w autonomiczne i szersze znaczenie niż w art. 115 § 13 i 19 k.k. Taka wykładnia odpowiada intencjom twórców ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz najpełniej urzeczywistnia dyrektywę konstytucyjną wynikającą z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP.

W tym uzasadnieniu NSA posłużył się argumentem dotyczącym konstrukcji przepisów art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej (tego, iż ustawodawca, gdyby chciał, to umieściłby w tych przepisach odwołanie do kodeksu karnego), powołał się na orzecznictwo, które jednostkowo dopuszczało uznawanie poszczególnych podmiotów za osoby pełniące funkcje publiczne pomimo braku spełniania dyspozycji art. 115 § 19 k.k., oraz wskazał też, iż wynika to z interpretacji Konstytucji RP. Zdaniem NSA ograniczenie dostępności informacji publicznej jest wyjątkiem od zasady (por. ust. 1 i 3 art. 61 Konstytucji RP), a zatem w myśl reguły *exceptiones non sunt extendendae* ewentualne wątpliwości w tym przedmiocie należy przesądzać na rzecz zasady jawności (podobnie NSA orzekał w innych wyrokach⁵⁴).

Należy jednak w tym miejscu zaznaczyć, iż NSA we wskazanym orzeczeniu poczynił jedno ważne (i dość oczywiste) zastrzeżenie: przesądzenie, iż dana

⁵⁰ E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo do informacji publicznej a prawo do prywatności osób pełniących funkcje publiczne w świetle orzecznictwa*, „CASUS” 2015, nr 3 (77), s. 17.

⁵¹ Por. wyroki NSA z dnia: 12 lutego 2015 r., sygn. I OSK 759/14; z dnia 6 lutego 2015 r., sygn. I OSK 650/14; z dnia 4 lutego 2015 r., sygn. I OSK 531/14 – dostępne w ogólnopolskiej bazie orzeczniczej NSA (orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query).

⁵² Por. wyrok NSA z dnia 12 czerwca 2014 r., sygn. I OSK 2488/13, „Monitor Prawniczy” 2015, nr 5, s. 260–265.

⁵³ Wyrok NSA z dnia 15 czerwca 2015 r., sygn. I OSK 3216/14, LEX nr 2082609.

⁵⁴ Por. wyrok NSA z dnia 18 marca 2015 r., sygn. akt I OSK 951/14 oraz wyrok NSA z dnia 8 lipca 2015 r., sygn. akt 1530/14.

osoba pełni funkcję publiczną w rozumieniu art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, nie oznacza jeszcze, że żądana informacja może zostać udostępniona wnioskodawcy z wyłączeniem ochrony prywatności tej osoby. Należy bowiem podkreślić, że stosownie do art. 5 ust. 2 ww. ustawy dla ograniczenia prawa do prywatności konieczne jest także, aby żądana informacja o osobie pełniącej funkcję publiczną miała związek z pełnieniem tej funkcji publicznej.

Przechodząc na grunt analizy tytułowego zagadnienia dotyczącego ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego z dnia 25 lutego 2016 roku, wskazać należy, iż (jak już było to wspomniane na wstępie niniejszego opracowania) ustawa ta określa zasady i tryb udostępniania i przekazywania informacji sektora publicznego w celu jej wykorzystywania, podmioty, które udostępniają lub przekazują te informacje, warunki ponownego wykorzystywania oraz zasady ustalania opłat za ponowne wykorzystywanie.

Przedmiotowa ustawa (jak już było to podnoszone) zawiera pewne ograniczenia dotyczące ponownego wykorzystywania informacji publicznych i są one bezpośrednio wskazane w art. 6 przedmiotowej ustawy. Z przepisy tego wynika jasno, że:

- 1) prawo do ponownego wykorzystywania podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych;
- 2) prawo do ponownego wykorzystywania podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa.

Odnosząc się do materii będącej przedmiotem niniejszego opracowania, wskazać należy, iż ustawodawca w art. 6 ust. 2 użył określenia „osób wykonujących funkcje publiczne” bez ustanowienia żadnej definicji tego pojęcia oraz bez odniesienia go do przepisów kodeksu karnego. W związku z tym, z uwagi na niezaprzeczalne prawne powiązanie analizowanej ustawy z ustawą o dostępie do informacji publicznej, wskazać należy, iż pojęcie osoby pełniącej funkcje publiczne należy interpretować tak, jak w stosunku do ustawy o dostępie do informacji publicznej. Pojęcie „osoby pełniącej funkcję publiczną” obejmie zatem każdą osobę, która ma wpływ na kształtowanie spraw publicznych w rozumieniu art. 1 ust. 1 ww. ustawy, na sferę publiczną.

Jednocześnie należy wskazać, iż swoistym „punktem granicznym” zakresu udzielanej informacji o danej osobie pełniącej funkcje publiczne będzie to, aby

żądana informacja miała związek z pełnieniem wskazanej funkcji. Jest to zapis w swej treści tożsamy z zapisem art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, gdzie dla ograniczenia prawa prywatności również niezbędne jest, aby żądana informacja miała związek z pełnieniem funkcji publicznej. Wskazać należy, iż zgodnie z orzecznictwem NSA musi istnieć adekwatny związek między informacją odnoszącą się do danej osoby a funkcjonowaniem tej osoby w sferze publicznej⁵⁵.

Należy tu też wyjaśnić, iż fakt zaprzestania pełnienia przez daną osobę określonej funkcji nie oznacza, że ograniczeniu podlegają informacje z okresu, gdy dana osoba pełniła funkcje publiczne. Takowe informacje będą udzielane osobom zainteresowanym, ale tylko w relewantnym przedziale czasowym⁵⁶.

W związku z dokonywaną analizą nie można w tym miejscu nie wspomnieć o wyroku Trybunału Konstytucyjnego, który wyraźnie wskazał na rozróżnienie pojęć „osoby publicznej” oraz „osoby pełniącej funkcje publiczne”, wskazując, iż pojęcie osoby pełniącej należy powiązać z realizacją określonych zadań w urzędzie, w ramach struktur władzy publicznej lub na innym stanowisku decyzyjnym, w strukturze administracji publicznej, a także w innych instytucjach publicznych. Wskazanie, czy mamy do czynienia z funkcją publiczną, powinno zatem, w ocenie TK, odnosić się do badania, czy określona osoba w ramach instytucji publicznej realizuje w pewnym zakresie nałożone na tę instytucję zadanie publiczne⁵⁷.

Zatem reasumując przedmiotowe opracowanie, należy poczynić następujące ustalenia: Ustawa o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego z dnia 25 lutego 2016 roku zawiera zapis pozwalający na ponowne wykorzystywanie informacji publicznych dotyczących osób pełniących funkcje publiczne (w tym również o warunkach i wykonywaniu tych funkcji) pod warunkiem, iż dane informacje będą związane z pełnieniem tej funkcji. Związek ten musi być bezpośredni (adekwatny). W istocie zapis ten w swej treści jest zbieżny z ochroną, jaką daje takiej osobie pełniącej funkcje publiczne ustawa o dostępie do informacji publicznej.

Powyższa okoliczność pozwala na wysnucie konkluzji, iż pojęcia używane w obu ustawach są ze sobą tożsame i w obu przypadkach są znacznie szersze

⁵⁵ Por. wyrok NSA z dnia 18 lutego 2015 r. sygn. I OSK 695/14 – dostępny w powszechnej bazie orzecniczej NSA.

⁵⁶ Por. wyrok NSA z dnia 31 lipca 2013 r. sygn. I OSK 742/13 - dostępny w powszechnej bazie orzecniczej NSA.

⁵⁷ Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 marca 2006 r. sygn. K17/05, OTK 2006, seria A, Nr 3, poz. 30.

niż pojęcie „osoby pełniące funkcje publiczne” w rozumieniu kodeksu karnego – bowiem obejmują swym zakresem każdą osobę, która ma wpływ na kształtowanie spraw publicznych, na sferę publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Dodatkowo należy wskazać, iż zakres uzyskania i ponownego wykorzystania informacji publicznej o osobie wykonującej funkcje publiczne jest ograniczony czasowo do okresu, gdy osoba ta funkcje te pełniła i to niezależnie od tego, czy osoba ta przedtem lub potem (po zaprzestaniu pełnienia funkcji) była osobą publicznie znaną (osobą publiczną).

W ostatnim zdaniu należy wyrazić nadzieję, iż ustawa o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego spełni nadzieje pokładane przez ustawodawcę (i prawodawcę europejskiego) i będzie służyć zarówno przedsiębiorcom, jak i osobom fizycznym, do działań kreatywnych (w tym również w związku z analizami informacji publicznych dotyczących osób pełniących funkcje publiczne) i przyniesie wymierne pozytywne efekty.

Streszczenie

W czerwcu 2016 roku weszła w życie ustawa w sprawie ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego. Na jej mocy ponowne wykorzystanie informacji jest możliwe również w stosunku do osób pełniących funkcje publiczne i funkcjonariuszy publicznych, choć ustawa nie podaje definicji tych terminów. Niniejszy artykuł analizuje znaczenie tych pojęć, zwłaszcza pod kątem tego, czy są one tożsame z pojęciami użytymi w kodeksie karnym, czy też mają szersze prawne znaczenie.

Słowa kluczowe: informacja publiczna, wykorzystanie informacji publicznej, ponowne wykorzystanie informacji publicznej, osoba pełniąca funkcje publiczne, funkcjonariusz publiczny.

Summary

Re-use of public sector information for people fulfilling public functions

In June 2016 in Poland an act about re-use of public sector information entered into force. This act allows re-use of information regarding people fulfilling public functions and public officers, but doesn't precisely state their legal definitions. The article analyses legal meaning of these two definitions, especially focusing on finding out, if those definitions have exactly the same meaning as in penal law code or are they maybe legally wider.

Key words: public sector information, use of public sector information, re-use of public sector information, person fulfilling public functions, public officer.

Głosy w dyskusji
na temat ponownego wykorzystania
informacji sektora publicznego
podczas konferencji zorganizowanej przez
Komisję Samorządu Terytorialnego
i Administracji Państwowej Senatu RP
we współpracy z Wydziałem Administracji
i Nauk Społecznych Politechniki Warszawskiej
w dniu 21 czerwca 2016 r.

Maciej Bukowski

Panie Marszałku! Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Dzisiaj wcześniejsze prezentacje pani profesor, pana profesora, pana doktora powiedziały dużo na temat teorii, jak to wszystko powinno wyglądać. Jako przedstawiciel Związku Województw Rzeczypospolitej jestem także dyrektorem Departamentu Społeczeństwa Informacyjnego, czyli informacji publicznej w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Warmińsko-Mazurskiego, gdzie rzeczywiście już spotykamy się z udzielaniem informacji publicznej i tzw. re-use, czyli powtórny wykorzystaniem informacji publicznej. Jest dużo do zrobienia przed nami wszystkimi, ale jednak chciałbym tutaj po części powrócić do rzeczy, o których była już dzisiaj mowa, tak po prostu skrótowo, żeby wskazać, jakie samorządy – tu przede wszystkim mówię o województwie, ale wydaje mi się, że to dotyczy też szczebli kolejnych, czyli powiatów, gmin – borykają się przy udzielaniu informacji publicznej, a także zwłaszcza przy wykorzystaniu tej informacji ponownie.

Ostatnio bardzo mądre słowa zostały wypowiedziane przez minister cyfryzacji Annę Streżyńską podczas konferencji Impact'16. My, jako administracja publiczna, posiadamy dane, a te dane powinien ktoś wykorzystać, czyli przede wszystkim biznes, aby dostarczyć usługi mieszkańcom, usługi także sektorowi publicznemu. Bo tak, jak powiedział pan profesor, dzięki tym danym, rzetelnym danym, analizom możemy podejmować trafne decyzje, które będą generować dużo większe korzyści zarówno społeczne, jak i ekonomiczne dla osób podejmujących decyzje strategiczne w naszym kraju na poziomie centralnym, na poziomie wojewódzkim, a także na innych szczeblach administracji samorządowej.

Tak jak tu pani profesor powiedziała, w 2011 r. została wprowadzona do ustawy o informacji publicznej kwestia ponownego wykorzystania informacji. W 2016 r., 16 czerwca, weszła w życie nowa ustawa, która wyłączyła całkowicie kwestie ponownego wykorzystania. Do tej pory w samorządach był problem z ustaleniem, co jest informacją publiczną, jak traktować ponowne udostępnienie informacji publicznej, co to w ogóle jest, w jaki sposób udostępnić informację.

Do urzędów, proszę państwa, wpływa bardzo duża ilość informacji, używają informacje publiczne. Chodzi o informacje od prostej po złożoną oraz też o wykorzystanie rejestrów, które są w posiadaniu administracji samorządowej. Te dwa akty prawne, wcześniejszy i teraźniejszy, dają nam podstawy do tego, żeby tę informację publiczną móc ponownie wykorzystać, jasno w tej chwili, klarownie, na podstawie tej nowej ustawy, która weszła w życie 16 czerwca. Dzięki zaproszeniu na tę konferencję jako przedstawiciel Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej oraz członek zespołu do spraw społeczeństwa infor-

macyjnego zapytałem w województwach, jak wygląda kwestia wykorzystania informacji, w ogóle ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego.

Proszę państwa, ciężko przyznać, ale jest bardzo niska świadomość w urzędach dotycząca ponownego wykorzystania informacji publicznej. Tak jak powiedziałem, jest to często mylone z udzieleniem informacji publicznej, na wniosek lub też na zapytanie.

Jaka w tej chwili jest ilość udostępnionych informacji publicznych do ponownego wykorzystania? Najwięcej wniosków wpłynęło do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego, do województwa warmińsko-mazurskiego, a także do województwa podkarpackiego. W pozostałych regionach albo tych danych nie ma, bo te dane są rozproszone po różnych urzędach, albo też w ogóle nie został zarejestrowany wniosek o powtórne wykorzystanie informacji publicznej.

Za chwilę powiem, czego dotyczyły w głównej mierze te wnioski o powtórne wykorzystanie informacji publicznej. Czemu tak się dzieje? To było wcześniej powiedziane bodajże przez pana doktora: jest brak promocji wykorzystania informacji publicznej w samorządach różnego szczebla, nie ma świadomości osób, które udostępniają informację publiczną. Informacja, która wpływa, wniosek, który wpływa do urzędu marszałkowskiego lub do innej instytucji jest traktowany jako zapytanie o informację publiczną, przede wszystkim przedsiębiorcy nie wiedzą też, o co mogą zapytać. Nie ma stworzonych baz danych, rejestrów dotyczących zasobów, które mogą być udostępnione. To wynika chociażby z prostej przyczyny, że urząd, samorząd regionalny posiada też jednostki organizacyjne: zarząd dróg wojewódzkich (tutaj była kwestia pokazanej Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, sytuacja na drogach krajowych) – ta sama informacja jest na poziomie dróg wojewódzkich, zarząd melioracji – kwestia o stanie wód, wojewódzka biblioteka publiczna – cały dostęp do zasobów bibliotecznych, czy muzea. Tych informacji, które mogą być ponownie wykorzystane, jest bardzo dużo, lecz nie ma jedyne, centralnego miejsca, gdzie można uzyskać informację o zasobach, które można ponownie wykorzystać w danym regionie.

Pan doktor zadał pytanie, czy są tworzone strategie ponownego wykorzystania informacji publicznej. Odpowiedź brzmi: jako takich strategii nie ma, gdzieś tam, z tyłu głowy jest informacja, że te informacje trzeba powtórnie wykorzystać, ale nie ma w tej chwili prac nad tworzeniem tych strategii. Każdy może powiedzieć, że myśli, zastanawia się, jak stosować tę ustawę, jak promować tę informację, którą informację na początku promować i przede wszystkim jak zadbać o jakość tej informacji. Z tym różnie może być. Często się zdarza, że w zamówieniach publicznych są tworzone rozwiązania informatyczne, ale wiemy, jak to jest: oferta jest oceniana ze względu na cenę, niekoniecznie też jakość.

Obecnie ta kwestia musi być bardzo mocno postawiona, o jakość trzeba zadbać w całej administracji publicznej w kraju.

Czego dotyczyły te wnioski? Wnioski dotyczą przede wszystkim prac naukowych: doktoranckich i magisterskich na temat funkcjonowania samorządów w danych regionach. Jedno zapytanie, jeden wniosek o powtórne wykorzystanie dotyczył wykorzystania narzędzia informatycznego. To pokazuje, jak niska jest świadomość, jakie dane i w jaki sposób mogą być wykorzystane dzięki informacji publicznej.

Tej chwili mamy przepisy, przede wszystkim chodzi o rozporządzenie w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, dotyczące interoperacyjności systemów, ale czy to wystarczy? Wydaje mi się, że to nie wystarczy, potrzebne jest określenie standardów technicznych – to, co tutaj pan doktor pokazywał – jak systemy mają być udostępniane i jak zbiory mają być tworzone, jak ma być tworzone wykorzystanie. Bo, proszę państwa, tak jak było powiedziane na temat gmin, w każdej z nich może być inaczej budowany budżet. Nie ma narzędzia do jednolitego porównania zasobów. Tworzenie aplikacji, która będzie korzystała z różnych standardów, też jest nie do końca korzystne ekonomicznie dla twórcy tego rozwiązania. Czyli w naszym interesie jest ustandaryzowanie, ujednoczenie danych na poziomie krajowym, na poziomie wojewódzkim i wszystkich szczebli administracji samorządowej.

Jak wygląda kwestia oceny stanu z punktu widzenia samorządu województwa? Jest brak koncepcji udostępniania danych, czyli nie ma wypracowanej strategii, jak te dane wykorzystywać, brak poszczególnych ewidencji zasobów, czyli tego, co może być ponownie wykorzystane przez przedsiębiorcę, a także przez inne instytucje, poprzez inne rozwiązania informatyczne, które mogą agregować dane na poziomie danego województwa, a przede wszystkim brak promocji posiadanych zasobów. Są tworzone rozwiązania, są tworzone aplikacje, ale na tym się kończy, bo zazwyczaj jest powiedziane: w ramach funduszu zostało stworzone narzędzie, ale potem na utrzymanie tego narzędzia, na jego rozwój już pieniędzy nie ma. Czy też jest problem, który może generować powtórne wykorzystanie informacji publicznej.

Jako samorządy w instytucji publicznej mamy BIP-y, w których jest informacja prosta, informacja, do której jesteśmy zobligowani przepisami prawa. Nie są to narzędzia automatyczne, niektóre BIP-y udostępniają tzw. RSS, czyli pozyskiwanie pewnych danych, ale nie jest to to, moim zdaniem, na czym powinniśmy poprzestać. Czyli przed nami jest duża praca do wykonania: na poziomie centralnym, na poziomie Ministerstwa Cyfryzacji, które powinno być liderem w promowaniu rozwiązań i narzędzi dotyczących udostępniania informacji publicznej, a także na poziomie nas, samorządów wszystkich szczebli, aby te informacje były udostępniane i były jak najlepszej jakości.

Tak jak powiedziałem, kwestia, w którym kierunku powinniśmy iść, ujednoczenia standardów informatycznych, otwierania danych na poziomie centralnym, promowania i informowania o zasobach będących w posiadaniu administracji, uświadamiania pracowników administracji, że to nie jest coś złego udostępniać te dane przedsiębiorcy. To są informacje stworzone z pieniędzy publicznych, czyli powinna być możliwość ponownego wykorzystania tych wszystkich danych, które umożliwiają rozwój, a także przynoszą wymierne korzyści dla PKB danego kraju. To w skrócie.

Dziękuję państwu za uwagę. Jest to dla nas temat, zagadnienie bardzo istotne, też na poziomie województw, ponowne wykorzystanie, ale jednak musi być wspólna praca na poziomie krajowym i samorządowym tak, aby te informacje, które będą udostępniane, były odpowiedniej jakości, w odpowiednim standardzie. Ważna jest współpraca na poziomie centralnym i samorządowym. Dziękuję bardzo.

Krzysztof Gawkowski

Panie Przewodniczący, Panie Doktorze, bardzo serdecznie dziękuję za zaproszenie. Dziękuję za zorganizowanie konferencji wszystkim organizatorom, a szczególnie pani profesor Annie Gołębiowskiej, za to, że po raz kolejny w ciągu miesiąca mamy możliwość występowania w tak ważnej sprawie, jak ponowne wykorzystanie informacji publicznej.

Przechodząc do meritum, podczas konferencji chciałbym podnieść sprawę, która zasadniczo stanowi *clou* ustawy, czyli część dotyczącą takich ważnych elementów, jak muzea, archiwa i biblioteki. W Europie kończy się już proces konsultacji, implementacji dyrektywy z 2013 r. do przepisów krajowych, a zgodnie z brzmieniem preambuły dyrektywa o rozszerzeniu ma przede wszystkim dotyczyć muzeów, archiwów i bibliotek, a uzasadnieniem jest potencjał ponownego wykorzystania zasobów kulturowych, zwłaszcza tych znajdujących się w domenie publicznej. Informacja sektora publicznego jest dzisiaj ważnym elementem wyjściowym dla produktów i usług związanych z zasobami cyfrowymi o dotychczas niewykorzystanym potencjale. Ten potencjał publiczny jest taką perspektywą, sektor publiczny gromadzi i przechowuje ogromną ilość informacji i treści, a wraz z rewolucją cyfrową istotnie wzrosła wartość tego źródła dla innowacyjnych form przekazywania informacji. Dzięki ustawie, która kilka dni temu weszła w życie, łatwiejsze będzie wykorzystanie tego potencjału. Co do zasady, ponowne wykorzystanie informacji publicznej związane z muzeami, związane z bibliotekami odbywa się bezpłatnie. Pobierane opłaty mogą służyć jedynie pokryciu dotychczasowych i dodatkowych kosztów przygotowania lub

dostosowania danych, ale nie mogą być to opłaty za samo udostępnianie. Warunki podobnego wykorzystania, jakie może nałożyć instytucja udostępniająca informacje, są określone w wąskim, zamkniętym katalogu i pozwalają one na zobowiązanie do poinformowania o źródle, czasie wytwarzania, ale także informacji o pierwotnej formie pochodzenia tych wykorzystywanych danych.

W przypadku gdy instytucja udostępnia informację publiczną będącą utworem lub bazą danych – o tym dzisiaj wspominała pani profesor, ale też pojawiała się ta informacja w kilku wystąpieniach – wówczas takie instytucje zobowiązane są zapewnić możliwość dowolnego ich wykorzystania, a więc użycia do celów komercyjnych i niekomercyjnych, tworzenia i rozpowszechniania kopii utworu lub takiej bazy. Co jednak zasoby publiczne instytucji i kultury mają wspólnego z ponownym wykorzystaniem informacji publicznej? W większości przypadków są one wytwarzane lub przechowywane za pieniądze publiczne, więc powinny być dostępne, ale nie dotyczy to bezpośrednio funkcjonowania władz publicznych ani nie zapewnia przejrzystości ich działania. Często państwo, próbując wypożyczyć jakieś zbiory z bibliotek, próbując wejść do muzeów, spotykacie się z informacją, że coś jest zamknięte, niedostępne albo przynajmniej jest w archiwach, które nie mogą być wykorzystywane w chwili, kiedy są akurat potrzebne.

Do tej pory instytucje kultury były bezpośrednio wyłączone spod przepisów ponownego wykorzystania informacji publicznej, mimo to wiele z nich już teraz udostępniało treści do ponownego wykorzystania, a od 16 czerwca będzie to już się działo notorycznie. Dzieje się to jednak przeważnie poprzez digitalizację danych – o tym w dużej części będę mówił – czyli przetwarzanie rzeczywistego obiektu w obiekt cyfrowy, na które zarówno w Europie, jak i na świecie przeznaczają się ogromne środki finansowe. Aktualnym wyzwaniem przestaje być sama digitalizacja, a staje się skuteczne wykorzystywanie bogatej cyfrowej infrastruktury i zasobów kultury, a temu służą zasady, które zostały przyjęte w ustawie z lutego 2016 r. Ważna w tym kontekście jest natomiast misja publiczna, jaką realizują podmioty kultury. Organizują i zapewniają dostęp do dorobku nauki, kultury, służą gospodarce oraz potrzebom obywateli, kształtują wrażliwość poznawczą i estetyczną. Są też ważnym elementem o charakterze edukacyjnym i wśród społeczeństwa dobrze ocenianym. Zasoby, na skutek nieproduktywnego gromadzenia i traktowania tych danych, często były niezauważane. Nowe wymogi technologiczne mają właśnie służyć wyrównywaniu szans edukacyjnych, zwiększyć uczestnictwo w kulturze i aktywność wśród obywateli. Takie instytucje kultury jak muzea, archiwa lub biblioteki od wieków są odpowiedzialne za gromadzenie danych. Zarówno mowa tutaj o zasobach materialnych, jak i niematerialnych. Dzięki rozwojowi technologii w ciągu ostatnich lat ta ważna misja nabrała nowego znaczenia,

poprzez krzewienie kultury, w zasadzie kultury elektronicznej, poprzez pliki, które można z łatwością skopiować, przetworzyć, wrzucić na bloga, przez to, że można udostępnić znajomym na portalu społecznościowym jakąś informację kulturalną, historyczną, muzealną, która jest zdigitalizowana. Bez digitalizacji zbiory analogowe nie mogą być wykorzystywane w przestrzeni Internetu, tymczasem upowszechnianie w sieci oznacza szerszy dostęp do zbiorów i większą szansę na zaangażowanie użytkowników.

W ramach budowy europejskiej polityki otwartego dostępu uznano, że digitalizacja zbiorów instytucji kulturalnych ma również ogromny potencjał ponownego wykorzystania i może stanowić podstawę nowych produktów i usług. Już dziś wiele instytucji kultury w całej Europie udostępnia swoje zbiory, jednak robią to w dowolnych terminach, w różnych formach, na różnych warunkach i za różną opłatą – w żaden sposób nie jest to dzisiaj unormowane, nie ma jednego standardu dla wszystkich państw w Europie.

Nowa ustawa o ponownym wykorzystaniu informacji publicznej w odniesieniu do instytucji kultury obejmuje przede wszystkim zasoby pochodzące z domeny publicznej i zgodnie z ustawą z 25 lutego podmioty zobowiązały się do udostępniania lub przekazywania informacji sektora publicznego, w celu ponownego wykorzystania, między innymi jednostek sektora finansów publicznych oraz różnego rodzaju organizacji i związków, które z nimi współpracują. Ustawa przewiduje wyłączenie z obowiązku udostępniania tych danych i jest to obowiązek, który spoczywać nie będzie na państwowych i samorządowych instytucjach kultury oraz innych podmiotach, z wyjątkiem, tak jak wspomniałem, państwowych i samorządowych muzeów, a także bibliotek publicznych, chyba że informacje stanowią informację publiczną podlegającą udostępnieniu w Biuletynach Informacji Publicznej.

Zasadą jest, że informacja sektora publicznego udostępniana jest w celu przekazu lub ponownego wykorzystania, jednak zobowiązuje się także do nałożenia na jej wykorzystywanie odpowiednich norm. Natomiast, jeśli chodzi o muzea, ustawa z 1996 r. określa, że pobieranie opłat jest możliwe, jeśli mówimy o czynności związanej z udostępnianiem informacji sektora publicznego albo udostępnianiem wizerunków muzealiów z wykorzystaniem informatycznych nośników danych. Z tym państwo często pewnie się spotykają: jeżeli chcecie jakichś informacji zasięgnąć do publikacji, to wtedy za takie dane zebrane w postaci materiału lub nośnika elektronicznego może zostać pobrana opłata.

Zgodnie z art. 1 ust. 10 lit. b dyrektywy z 2013 r. w odniesieniu do umów na wyłączność, których przedmiotem jest digitalizacja informacji sektora publicznego będących w posiadaniu muzeów państwowych i samorządowych, bibliotek publicznych i naukowych oraz archiwów państwowych, czas obowiązywania takiego prawa wyłącznego nie będzie przekraczał 10 lat. To jest bardzo ważne,

dlatego że mamy też perspektywę czasową, która dotyczy autorów. W przypadku, gdy ten okres przekracza 10 lat, umowy takie podlegają przeglądowi w 11. roku obowiązywania umowy, a następnie co 7 lat taka umowa zostaje po raz kolejny notyfikowana.

Strony umowy w ramach jej wykonywania zobowiązują się do nieodpłatnego przekazywania kopii, postaci elektronicznej, każdego – podkreślam **każdego** – zdigitalizowanego materiału. Tak więc wszystkie instytucje kultury, które w każdy możliwy sposób będą udostępniać informację publiczną – w szerokim rozumieniu, bo to mogą być przecież książki, mogą być to informacje archiwalne, mogą być to dokumenty, ale również mogą być to zdjęcia, które są wykorzystywane dzisiaj na wielu wystawach – muszą ją udostępniać nieodpłatnie. Jeśli chodzi o umowy zawarte na wyłączność, podmiotem do ich zobowiązania jest publikacja w Biuletynie Informacji Publicznej. Postanowienia innych umów o wyłączności niż te, o których mowa była w moim wystąpieniu, będą obowiązywały do 31 grudnia 2043 r. Tak więc mamy do czynienia z prawem sięgającym ponad trzy dekady w przyszłość i tak naprawdę rozstrzygnięcia mogą się jeszcze wielokrotnie zdarzyć.

Rzecz, która dzisiaj nie była poruszana, a warto ją w wystąpieniu podkreślić, to fakt, że w związku z rozpoczęciem obowiązywania ustawy, czyli od 16 czerwca, wszystkie instytucje, biblioteki, muzea mają 3 miesiące na pełne wdrożenie i dostosowanie się do nowych przepisów określonych w projektach, a następnie uchwalonych w ustawie z 25 lutego.

Przepisy ustawy nie będą stosowane jednak do kilku ważnych instytucji, między innymi jednostek publicznych, radiofonii i telewizji w rozumieniu ustawy z 1992 r., instytucji kultury w rozumieniu ustaw o samorządzie terytorialnym, a także szkół wyższych i Polskiej Akademii Nauk oraz innych jednostek naukowych, które przewiduje między innymi ustawa z 8 października 2004 r. Podmioty objęte systemem oświaty, które zostały opisane w 1991 r., też mają swoją wyłączność, dlatego ustawa prawdopodobnie będzie nowelizowana, a już w roku 2017, na początku, będziemy mieli nowe przepisy, które warto by było na podobnej konferencji poruszyć. Dlatego będę wszystkich organizatorów zachęcał, żebyśmy po tych nowelizacjach mogli się w przyszłym roku spotkać, bo temat jest obszerny.

Jeszcze raz serdecznie państwu dziękuję za możliwość wystąpienia. Dziękuję bardzo.

Witold Kołodziejski

Szanowni Państwo!

Przybyłem, żeby się podzielić swoimi, czyli w dużej mierze ministra cyfryzacji, refleksjami z dotychczasowego procesu otwierania danych publicznych, reflek-

sjami z prac nad określaniem dostępnych zasobów i zasobów, które warto by było otworzyć i po które warto sięgnąć, pracami na przyszłość, bo Ministerstwo Cyfryzacji opracowało i konsultuje program otwierania danych publicznych. Podchodzimy do tego z dużą powagą, ponieważ kwestia danych publicznych to nie tylko i wyłącznie sprawa zaspokojenia ciekawości, chociaż to jest bardzo istotne na przykład z punktu widzenia możliwości obywatelskiej kontroli organów administracji, zarówno tej rządowej, jak i samorządowej, ale także, a może przede wszystkim, gigantyczna wartość gospodarcza. Proszę państwa, potencjał gospodarczy i społeczny otwartych danych oszacowany i policzony przez Komisję Europejską przewiduje, że w 2016 r. bezpośrednia wielkość rynku otwartych danych wyniesie w skali Europy ponad 55 miliardów euro, ale że już w 2020 r. wzrośnie o prawie 40% i wyniesie 75 miliardów euro. Tak więc w ciągu 4 lat tak naprawdę to będzie rynek szacowany na 325 miliardów euro. To są bardzo konkretne, wymierne korzyści gospodarcze. Oczywiście tutaj, na konferencji była mowa o wartości danych, o jakości tych danych, wszyscy zdajemy sobie sprawę z tego, jak dużą niosą ze sobą wartość, ale tak naprawdę, żeby to w pełni zrozumieć, warto przeczytać właśnie te liczby.

Jeśli chodzi o dzisiejszą rzeczywistość, to 4 dni temu weszła w życie ustawa o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego, czyli znaleźliśmy się w przełomowym momencie. Ja tylko przypomnę, że ta ustawa miała dosyć trudny początek, trudno się rodziła, kilkakrotnie była szeroko konsultowana, te konsultacje jeszcze były powtarzane, dlatego że dotyczyły bardzo wrażliwej materii, czyli danych, które dzisiaj nazywane są „paliwem” nowoczesnej, innowacyjnej gospodarki, które przedstawiają bardzo wysoką wartość. Dane wytworzone w sektorze publicznym nie są chętnie otwierane i udostępniane. Ja już nie mówię o takich danych, które są danymi na przykład budżetowymi, finansowymi, związanymi z pracą urzędów, samorządów, magistratów. Istniała duża obawa przed tak szerokim udostępnieniem tego typu informacji. Jak pokazały przykłady, na razie nielicznych miast, które zdecydowały się na tak szerokie otwarcie portfela danych, żadne obawy się nie potwierdziły, to znaczy nie było tak, że nagle ujawniły się jakieś, nie wiadomo jakie, roszczeniowe postawy, urzędnicy nie byli zalewani kolejnymi pytaniami, wręcz przeciwnie. Doświadczenie pokazuje, że jeżeli obywatel, który chce wiedzieć, jak funkcjonuje jego władza samorządowa lub centralna, ma te informacje szeroko udostępnione, ma zaspokojony głód informacyjny, nie działa nierozsądnie, tylko przeciwnie, właśnie działa rozsądnie. Pozwoliło to wyjaśnić wiele nieporozumień i wiele niepotrzebnych pretensji, pytań itd. Ale istniała niejasność, dosyć istotna, które dane uznać na przykład za wrażliwe, które można podawać, a które nie, gdzie anonimizować dane, a gdzie nie. Zawsze jest tak, że im mniej udostępnimy, tym

większa pewność, że nie przekroczymy granicy ujawnienia czyichś danych, na przykład osobowych. Z tym też było trudno.

Obecna ustawa wprowadza bardzo dużą, wręcz rewolucyjną zmianę, dlatego że otwiera, udostępnia dane bibliotek, archiwów i muzeów, dane, które są niesłychanie pożądane i cenne na rynku. Ja mówię o rynku, bo założeniem ustawy o ponownym wykorzystaniu informacji, czyli tak naprawdę implementacji dyrektywy o re-use, jest to, że te dane muszą być udostępnione, otwarte, w formacie umożliwiającym ich jak najlepsze automatyczne przetwarzanie, a wykorzystywane mogą być w celach komercyjnych. To nie jest tak, że my otwieramy te dane i zastrzegamy: ale tylko, żeby na tym nie zarabiać, bo jak już zarobicie, to się musicie z nami dzielić. Nie, niech będą tworzone aplikacje, programy, niech ktoś na tym zarabia, proszę bardzo, to jest korzyść dla obywatela.

Ja podam przykład bardzo popularnej aplikacji, jednej z pierwszych tak szeroko wykorzystującej dane sektora publicznego, administracji samorządowej, a konkretnie kilku miast. To jest aplikacja „Jak dojadę”, aplikacja, w której wpisuje się miejsce, do którego chcemy dojechać, i dzięki temu, że miasto udostępnia aktualizowany rozkład jazdy swojej komunikacji, z tej aplikacji ja się dowiem, gdzie, o której godzinie mam autobus, jak długo będę czekał na przesiadkę. I ktoś zarabia na reklamach. Zresztą to był starter, na początku tej inwestycji były też angażowane pieniądze publiczne, to jest osobna rzecz, ale dzięki danym publicznym ktoś może stworzyć aplikację, na której zarobi, a korzyść dla nas wszystkich będzie niepodważalna. Stąd ta dygresja mówiąca o otwieraniu, o tej wartości, dlatego że jest opór przed urynkowaniem tych danych, przed tym właśnie, żeby ktoś na tym zarabiał. My przecież inwestowaliśmy w wytwarzanie tych danych, to dlaczego mamy nie zarabiać? – problem szczególnie poruszany na etapie dopinania budżetów samorządów. To są istotne argumenty, ale myślenie o korzyściach dla wszystkich i o tym, że tylko rynkowo można tak naprawdę to organizować, to jest to myślenie, które przyświecało twórcom ustawy.

Dodatkowo mówimy o danych na przykład muzeów. Oczywiście cała sfera praw autorskich obowiązuje i to nie jest tak, że my możemy udostępnić te dane, które są chronione prawem autorskim, bo jest osobna regulacja, ale cała gigantyczna część zasobów archiwów, bibliotek i muzeów nie jest objęta rygiem ochrony danych osobowych, czyli krótko mówiąc, mogą być udostępniane i zależy to tylko od właściciela tych zasobów, a tym właścicielem są instytucje publiczne, czyli biblioteki, muzea, archiwa publiczne. I to będzie otwierane.

Jaka z tego korzyść? Wiadomo, będziemy mieli do tego dostęp. Są już dzisiaj bardzo popularne aplikacje, które na każdy dzień przesyłają obraz jakiegoś dzieła sztuki z dodatkowym opisem. To coś niesłychanie edukacyjnego, niesie dużą wartość dodaną. To bazuje na tym, co zostało wytworzone, nie digitalizuje się

zbiorów specjalnie jeszcze raz, tylko w zasobach publicznych są olbrzymie ilości danych. Administracja publiczna w ogóle wytwarza i gromadzi ogromne ilości danych i właśnie te dane mogą i powinny stanowić fundament powstawania innowacyjnych dóbr, produktów i tak naprawdę pobudzać gospodarkę.

To są losy tej ustawy, w ostatnich dwóch tygodniach również Senat brał udział w tych zmianach. Tak naprawdę w ciągu ostatnich kilku tygodni do już przygotowanej, już procedowanej, już zgłaszanej ustawy udało nam się jeszcze wprowadzić zmiany i otworzyć dane Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej oraz geodezyjne. Proszę państwa, to są dane, na które mamy największy popyt, największe zapotrzebowanie. Proszę sobie wyobrazić, że Instytut Meteorologii miał taki model biznesowy właściwie od 1981 r., kiedy przestał wychodzić biuletyn instytutu meteorologii (ze względu na brak papieru wtedy zawieszono jego wydawanie). Wówczas skończyło się udostępnianie polskich danych meteorologicznych. Do dzisiaj było to niemożliwe nie ze względów politycznych, tylko ekonomicznych. Tak był skonstruowany model, że 60 milionów złotych rocznie przychodu z obrotu tymi danymi – różnie to można liczyć, proszę się nie przywiązywać do tych cyfr, ale to jest kilkadziesiąt milionów złotych – było argumentem nie do przeskoczenia. Dopiero bardzo silna determinacja wywołana świadomością, jak ważne to są dane dla gospodarki innowacyjnej, sprawiła, że udało się udostępnić, otworzyć te dane. One co prawda nie zostały otwarte 16 czerwca, one będą otwarte 1 stycznia 2017 r. ze względów właśnie na rok budżetowy, na zbilansowanie budżetu. Większość dzisiejszych aplikacji pogodowych, z których dowiadujemy się o pogodzie, korzysta z danych brytyjskich lub amerykańskich, dużo mniej dokładnych, bo to są dane zbierane nie bezpośrednio na Ziemi, u nas. Krótko mówiąc, możemy się spodziewać, że będziemy mieli dużo lepszej jakości prognozy pogody i dużo większą konkurencję, bo oczywiście największe podmioty kupowały dane z Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej, ale na przykład taki znany portal pogodowy ICM korzystał z danych amerykańskich i brytyjskich, a IMGW zasysał z tego portalu dziennie po kilka gigabajtów danych, bo były naprawdę dobrej jakości. Tak więc dźwignia, napęd gospodarczy samych danych jest tutaj bardzo ważny i ta ustawa może być przełomowa.

Co wprowadza ustawa? Oczywiście to jest konferencja w środowisku, które ma do czynienia z danymi sektora publicznego, ale dla uporządkowania powiem, że ona omija dosyć trudną procedurę występowania o informacje, procedurę o dostęp do informacji publicznej. Znacznie upraszcza sprawę i mówi o tym, że wszystkie dane, które w sektorze publicznym zostały wytworzone, muszą być na wniosek ponownie udostępnione do wykorzystania również właśnie komercyjnego.

Teraz rodzi się następny problem, bo do tych danych już od dzisiaj wszyscy mamy dostęp. Wystarczy złożyć wniosek do jakiejś instytucji, nawet e-mailowo można to zrobić, napisać, do kogo, od kogo, podać adres zwrotny, na który trzeba te dane, ten zasób przesłać, najczęściej w sposób elektroniczny, e-mailowy, i napisać jeszcze, do czego chce się to wykorzystać, i w ciągu 14 dni muszę dostać odpowiedź. Ale teraz, co dostanę? To nie jest oczywiście obojętne, i temu dzisiejsza konferencja też jest poświęcona, jakiej jakości będą te dane. Bo jeżeli zażądam danych na przykład podsumowujących lub sumujących budżety powiatowe albo poszczególne budżety wojewódzkie marszałków, urzędów marszałkowskich i dostanę to w formie zeskanowanej, w nieprzetwarzalnym formacie PDF, to te dane nic mi nie powiedzą. Gdybym ja chciał je wykorzystać, musiałbym je przepisać, wpisać w arkusz kalkulacyjny i dopiero zacząć przetwarzać. Tak więc kluczowym elementem dzisiaj staje się jakość danych i odpowiednie formaty plików, w których te dane muszą być przesyłane. Sens obrotu danymi jest wtedy, kiedy możemy zastosować automatyczne mechanizmy przetwarzania, wykorzystania tych zasobów. Obecnie pojęciem kluczowym jest *big data*, ogromne ilości danych przetwarzane przez superszybkie komputery, po to, żeby wyciągnąć z nich nową jakość.

Jest rozporządzenie w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności i tam są wskazane formaty plików, w jakich te dane mają być udostępnione. W samej ustawie o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego również wskazaliśmy formaty, wskazaliśmy, że one muszą być możliwe do maszynowego przetworzenia. To oczywiście są wytyczne, którą wszystkie urzędy muszą respektować. Jak to jest w praktyce? W praktyce jest tak, że jeżeli ktoś ma stare zasoby, to trudno od niego wymagać, żeby ponownie zaczął je digitalizować. On je przekaże w takiej formie, w jakiej ma, czyli w formatach JPG, PDF – nieprzetwarzalnych, i najwyżej możemy się zastanawiać nad wprowadzeniem rozwiązań, mechanizmów, programów, które te dane mogłyby automatycznie odczytać i przetworzyć. Natomiast tutaj tak naprawdę chodzi o to, że już od teraz wszystkie obecnie wytwarzane dane przez sektor publiczny muszą być zarówno wytworzone, jak i udostępnione w odpowiednich formatach plików, otwartych formatach, umożliwiających przetwarzanie.

Proszę państwa, są Krajowe Ramy Interoperacyjności, są rozporządzenia, to można znaleźć, odczytać. Tak naprawdę pliki najbardziej otwarte mają główne priorytety, ale sam mechanizm tworzenia danych będzie miał największy wpływ na ich jakość. Między innymi to było też powodem wprowadzenia przez Ministerstwo Cyfryzacji jednolitego systemu elektronicznego obiegu dokumentów. To jest projekt, który nazwaliśmy SZDRP, czyli projekt, który polega na tym, że w ramach i siłami Ministerstwa Cyfryzacji zbudujemy, połączymy dwa istniejące

systemy elektronicznego obiegu dokumentów (istnieje znacznie więcej takich systemów), stworzymy jeden zintegrowany system, który będzie budowany w technologii chmury, a więc udostępniony wszystkim jednostkom administracji za darmo, ze wsparciem technicznym, ze wszystkim, co się wiąże z prowadzeniem i utrzymaniem takiego systemu. Efekt, na który liczymy – mówię tutaj pod kątem dostępu do danych publicznych i do jakości tych danych – będzie taki, że im większy będzie zasięg tego ujednoliconego systemu, tym bardziej będzie ustandaryzowany format danych wytwarzanych przez sektor publiczny. Jeżeli ten format będzie ustandaryzowany, będzie dobrej jakości, łatwiej go będzie przetwarzać. SZDRP to nie jest system, który narzucimy jednostkom administracji, to jest system, który zaproponujemy. To, co narzucimy, to standardy danych, które mają być wymieniane pomiędzy urzędami.

Szanowni Państwo!

To są inicjatywy, które podejmujemy. W tej chwili pracujemy nad programem, właściwie już mamy gotowy, jeszcze go konsultujemy, program otwierania danych publicznych opracowanych przez Ministerstwo Cyfryzacji. W tym programie mamy również dane publiczne, które chcemy udostępnić niejako automatycznie na naszej stronie internetowej. To jest centralne repozytorium. O ile w trybie dostępu, re-use, czyli na wniosek, możemy zażądać każdej informacji, które w sektorze publicznym zostały wytworzone, o tyle centralne repozytorium ma gromadzić te informacje i udostępniać je za pośrednictwem strony internetowej, też wystawiać interfejs, też wystawiać UP, żeby można było to automatycznie przetwarzać. Już nie trzeba żadnych wniosków, tylko można pozyskiwać dane bezpośrednio.

Zasada jest taka, że będziemy zbierać od administracji informacje, wnioski, które były do niej zgłaszane, o udostępnienie danych i automatycznie te zasoby będziemy umieszczać w swoim repozytorium. To będzie służyło budowaniu szerokiej bazy danych, na które jest zapotrzebowanie. Tak więc, krótko mówiąc, ponieważ są nieprzebrane zasoby informacji, a nie wszystkie mają jednakową wartość dla obywateli, my będziemy mieli prostą informację, które są potrzebne, i te będziemy udostępniać.

Tak naprawdę dzisiaj, robiąc analizy, które dane są najbardziej potrzebne i najbardziej pożądane, okazuje się, że są to dane przestrzenne, te, którymi dysponuje Główny Geodeta Kraju, oraz dane statystyczne, Głównego Urzędu Statystycznego, Ministerstwa Sprawiedliwości, Ministerstwa Edukacji Narodowej itd. Tych danych jest dużo. Informacje o środowisku, na te dane również jest bardzo duże zapotrzebowanie. Oczywiście biznes i gospodarka, dane transportowe i kulturalne. To są dane, w których posiadaniu są urzędy centralne, i te dane będziemy w centralnym repozytorium informacji publicznej udostępniali,

natomiast bardzo duże zasoby danych są w administracji samorządowej i te będą udostępnione właśnie na wniosek zainteresowanych osób, a my będziemy je również „podpinali”.

W tej chwili rozmawiamy z dużymi miastami, bo chcielibyśmy zachęcać urzędników do tego, aby dane miast były jak najszerszej otwierane, zapewniamy ich, że nie ma się czego obawiać – pokazują to przykłady innych miast. Jesteśmy w porozumieniu z kilkoma dużymi samorządami. Chcemy, żeby w każdym urzędzie, na razie na szczeblu centralnym, była wyznaczona osoba, która odpowiada za udostępnianie danych. To nie musi być informatyk, który zajmuje się systemem, ale chodzi o to, że musi być wskazana jedna konkretna osoba, do której trzeba się zwracać. Na naszej stronie jest cały czas otwarta skrzynka kontaktowa i reagujemy na wszystkie informacje lub zgłoszone problemy z otwarciem danych. Liczymy na to, że resztę zrobi rynek, to znaczy, że zainteresowanie będzie rosło i rzeczywiście te wartości, o których wspominałem na początku, które wyliczyła Komisja Europejska, w dużej mierze zmaterializują się w polskiej gospodarce. Dziękuję bardzo.

Jarosław Dębski

Dzień dobry państwu.

Przede wszystkim gratuluję wytrwałości, ponieważ moje wystąpienie będzie ostatnie na tej konferencji, ale jak zapewne można się domyślać, nie wyczerpię tematu. Zatem to jeszcze nie koniec konferencji, nie koniec ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego, ale jak zapowiedziano kilka dni temu, to jest właśnie koniec Polski papierowej. Zaplanowano szereg działań, które mają doprowadzić do tego, że obywatele i przedsiębiorcy zaoszczędzą 11 milionów godzin rocznie, powstaną nowe e-usługi, skrócone zostaną kolejki do urzędów, które udostępniać będą swoje e-okienka na ekranach naszych laptopów, tabletek i smartfonów. Docelowym efektem realizacji tych procesów administracji ma być e-administracja. Oznacza to tylko jedno: liczba danych sektora publicznego do ponownego wykorzystania będzie rosła lawinowo. W odróżnieniu od zasobów administracji pierwotnie zgromadzonych w formie papierowej lub też zasobów uwspółcześionych poprzez digitalizację, będą to informacje znacznie bardziej szczegółowe i mogące być uzupełniane automatycznie o dodatkowe informacje, informacje porządkujące, tzw. metadane.

Jednocześnie podczas dzisiejszej konferencji podkreślany był fakt celowego ponownego wykorzystania informacji. Celowego, to znaczy takiego, które generuje wartość ekonomiczną, społeczną, naukową itp., pokonującego przy tym bariery ograniczające osiąganie tych korzyści, o czym mówili poprzedni prelegenci.

Jaką sytuację mamy obecnie? Zdolny programista, na przykład student informatyki albo kilkuosobowy start-up – a od start-upów zaczynały takie firmy jak Google, Tweeter, czy Facebook – identyfikuje w swoim środowisku problem i planuje rozwiązać go poprzez aplikację na smartfona, która ma korzystać z informacji sektora publicznego, czyli ze zbiorów danych gromadzonych na przykład przez wodociągi gminne. Taki przykład. Co zatem musi zrobić programista? Zaprojektować i zaprogramować aplikację. Zajmie mu to, w uproszczeniu, kilka dni. Następnie aplikację musi podłączyć do zasobów swojej gminy, czyli zbiorów informacji sektora publicznego do ponownego wykorzystania, opisujących na przykład jakość wody w gminie. Programista udaje się do gminy, gdzie natrafia na bardzo otwartego burmistrza i po tygodniu uzyskuje dane do swojej aplikacji. Przez następne kilka miesięcy przekonuje do współpracy jeszcze kilka gmin i podłącza ich dane, które – choć w zupełnie inny sposób, co wymaga podkreślenia – łączą się z jego aplikacją. Aby podłączyć zbiory danych z pozostałych gmin, ten programista potrzebowałby 15–20 lat. Aplikacja z danymi kilku gmin nie wzbudzi zainteresowania wśród użytkowników smartfonów lub inwestorów z oczywistych powodów i nie będzie rozwijana, nie stanie się kolejnym Facebookiem. Taka aplikacja nie generuje też wartości z potencjału informacji sektora publicznego, gdyż napotyka na wspomniane wcześniej bariery. W związku z tym tracimy kolejne firmy typu Google, Facebook, które czerpią z danych sektora publicznego.

Dlatego jest potrzebne rozwiązanie, potrzebny jest wspólny system informacji sektora publicznego, łączący różne źródła informacji na potrzeby ponownego wykorzystania informacji w jednym standardzie, który będzie jednocześnie kontrolował jakość tej informacji, tak aby podłączanie się do tego systemu było bardzo proste. Dotyczy to także informacji zawartych w chwili obecnej w Biuletynach Informacji Publicznej, które stanowią informacje sektora publicznego do ponownego wykorzystania. Obecnie BIP-y aktualizowane są według uznania, jedne lepiej, drugie gorzej, trzecie wcale. Poza kontrolą faktu prowadzenia BIP lub publikowaniem informacji na BIP, na podstawie odrębnej ustawy, jakość informacji nie jest kontrolowana. Oznacza to, że informacja w BIP do ponownego wykorzystania może być publikowana, ale nie rodzi wartości, szczególnie po upływie określonego czasu. Wobec powyższego niezbędnymi krokami, aby sankcjonować i usprawniać rozwój ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego w celu czerpania tych korzyści, o których mówili przedmówcy – i to są jednocześnie wnioski *de lege ferenda* – jest, po pierwsze, utworzenie krajowej strategii na rzecz uwalniania potencjału informacji sektora publicznego. Słowo klucz: strategia. Po drugie, konieczne są wpisujące się w strategię krajową lokalne strategie identyfikacji i udostępniania zasobów publicznych na potrzeby ponownego wykorzystania. Po trzecie, potrzebne jest stosowanie

standardowego ekosystemu danych na potrzeby ponownego wykorzystania. Po czwarte, muszą być wprowadzone pomiar i aprecjacja jakości informacji sektora publicznego przez emitentów.

Niewielka dygresja. W wydanej w 2015 r. encyklice papież Franciszek poświęcił ogromną część wpływowi technologii na ludzkie życie, napisał między innymi: „Jako ludzie mamy wolność niezbędną do ograniczania i ukierunkowania technologii, opracowywania inteligentnych sposobów zwiększania i ograniczania naszej władzy oraz wprzęgnięcia technologii w służbę innego rodzaju postępu, zdrowszego, bardziej ludzkiego, bardziej społecznego i bardziej integralnego”.

Nowa ustawa z 25 lutego 2016 r., o której tutaj była kilkakrotnie mowa, określająca zasady i tryb udostępniania informacji sektora publicznego w celu ponownego wykorzystania, nie podnosi jednak powyższych kwestii w wymiarze przekładającym się na określenie celów jako korzyści z ponownego wykorzystania. Kwestie te powinny znaleźć odniesienie na poziomie ustawowym. Jednocześnie liczba emitentów i zakres przedmiotowy informacji udostępnianych na podstawie ustawy powinny być w sposób ciągły i stały monitorowane i stopniowo rozszerzane. W szczególności chodzi o informacje statystyczne, informacje dotyczące kultury.

Na dzisiejszej konferencji nie mogły być szczegółowo poruszone wszystkie kwestie z powyższych zagadnień, ze względu na ograniczony czas i zakres tematyczny. Można się też spodziewać, że zmiany, o których mówimy, nie będą łatwe do wprowadzenia także dla instytucji, z których część posiada monopol w obszarze pewnych rodzajów danych. Dlatego, mając na uwadze nasze wspólne dobro i prognozowane, a czerpane już w innych krajach korzyści społeczne i gospodarcze z tego rodzaju danych, warto konsekwentnie stawiać na rozwiązania umożliwiające efektywne ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego.

Dziękuję bardzo.

Komentarz Generalnego Inspektora
Danych Osobowych na temat projektów:
ustawy o zmianie ustawy o dostępie do informacji
publicznej oraz niektórych innych ustaw
oraz ustawy o ponownym wykorzystaniu
informacji sektora publicznego

W nawiązaniu do konferencji *Nowy impuls rozwoju – ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego w administracji* z 22 czerwca 2016 roku, w której miałam przyjemność uczestniczyć, reprezentując Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, i zabrać głos w dyskusji, przedstawiam rozszerzenie wypowiedzi w przedmiocie konieczności poszanowania zasad przetwarzania danych osobowych w procesie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego.

Na wstępie wskazać należy, że komentarz ten opiera się na stanowisku Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych przedstawianym konsekwentnie od 2011 r. w odniesieniu do projektów: ustawy o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw oraz ustawy o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego.

W aktualnie obowiązującym porządku prawnym dotyczącym dostępu do informacji publicznej oraz w regulacji odnoszącej się do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego funkcjonują mające znaczenie dla przetwarzania danych osobowych następujące regulacje:

- Art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. 2015 poz. 2058 t.j. ze zm.), zgodnie z którego treścią prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa.
- Art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (Dz. U. 2016 poz. 352), który stanowi, że prawo do ponownego wykorzystywania podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa.
- Art. 7 ust. 2 ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego stanowi natomiast, że przepisy ustawy nie naruszają przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych.

Przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego m.in. gwarantują prawo i zasady dostępu do informacji publicznej, tj. każdej informacji o sprawie publicznej oraz informacji sektora publicznego w celu ponownego jej wykorzystywania.

Pamiętać należy, że podmioty i osoby takie stawać się będą administratorami danych osobowych w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie danych osobowych, tj. decydującymi o celach i środkach przetwarzania danych osobowych ponownie wykorzystywanych. A zatem po stronie udostępniających informację publiczną lub informację sektora publicznego będących jednocześnie administratorami danych osobowych spoczywać będzie obowiązek właściwego, zgodnego z zasadą legalizmu udostępniania takich informacji.

Niewątpliwie dostęp do takiej informacji i możliwość dalszego obrotu nią implikują konieczność poddania szczególnej uwadze – osób i podmiotów korzystających z informacji sektora publicznego – zagadnień związanych z ochroną danych osobowych przekazanych do ponownego przetwarzania oraz z wykorzystywaniem w celach niekoniecznie zgodnych z pierwotnym celem ujawnienia tych danych w trybie dostępu do informacji publicznej lub dostępu do informacji sektora publicznego.

W związku z powyższym kwestią pierwszej wagi jest to, że informacja publiczna lub informacja sektora publicznego gromadzona przez podmioty publiczne w ramach i dla celów zgodnych z konstytucyjną zasadą praworządności jest i zapewne będzie – na podstawie przepisów powołanych aktów prawnych ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego – przetwarzana dla celów zupełnie nowych i innych, nad którymi organy władzy publicznej stracą kontrolę.

Organ władzy publicznej nie mogą zmieniać celu przetwarzania informacji poza cele wyznaczone w przepisach prawa, natomiast podmioty, które na podstawie prawa do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego przetwarzają będą taką informację w dowolnym komercyjnym lub niekomercyjnym celu, nie są takim ograniczeniem związane.

Dlatego też, po pierwsze, przypomnieć należy, że korzystanie z tych informacji powinno odbywać się z poszanowaniem wyżej wskazanych art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, a także art. 6 ust. 2 ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego.

Ponadto niezwykle istotne jest to, że gromadzenie i dalsze wykonywanie operacji na informacjach stanowiących dane osobowe będzie ich przetwarzaniem i może następować tylko i wyłącznie z poszanowaniem zasad ochrony danych osobowych – w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie danych osobowych.

Ma to znaczenie i uzasadnienie nie tylko ze względu na aktualnie obowiązujący ww. art. 7 ust. 2 ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Najistotniejsze jest wskazanie, że nie przestają obowiązywać ani przepisy szczególne regulujące przetwarzanie danych osobowych z różnych dziedzin życia lub sektorów prawa, ani tym bardziej regulacje ustawy o ochronie

danych osobowych i wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych. Regulacje te muszą ze sobą „współgrać”, gdyż celem art. 7 ust. 2 ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego jest poszanowanie ogólnych norm ustanowionych mocą przepisów ustawy o ochronie danych osobowych. Respektowanie tych norm, zasad jest niezbędne także dlatego, że dyrektywa 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. zmieniona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/37/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. zmieniającą dyrektywę 2003/98/WE w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego w sposób wyraźny stanowi, że dyrektywa powinna być wykonywana i stosowana w pełnej zgodności z regułami odnoszącymi się do ochrony danych osobowych zgodnie z dyrektywą 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych (preambuła, motyw 21). Zgodnie z art. 1 ust. 4 dyrektywy niniejsza dyrektywa pozostawia nienaruszony i w żaden sposób nie wpływa na poziom ochrony osób fizycznych w odniesieniu do przetwarzania danych osobowych zgodnie z przepisami Unii i prawa krajowego, w szczególności nie zmienia zobowiązań i praw określonych w dyrektywie 95/46/WE.

Ponadto w niedalekiej już przyszłości znaczenie w tym zakresie będą mieć nowe przepisy, które obowiązywać będą na skutek zmian polskich przepisów o ochronie danych osobowych planowanych w związku z przyjęciem rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. Urz. UE L 119 z 04.05.2016 r., s. 1.)

Ze względu na to, że przepisy w zakresie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego stanowią element aktualnie obowiązującego porządku prawnego, istnieje konieczność poszanowania zasad przetwarzania danych osobowych w sytuacji ich ponownego wykorzystywania. Zobowiązane do respektowania tych zasad są wszystkie te osoby i/lub podmioty, które uczestniczyć będą w procesie przetwarzania danych osobowych zgromadzonych w nowo powstających zbiorach danych osobowych, jako administratorzy danych osobowych, podmioty przetwarzające dane w imieniu i na rzecz administratorów, administratorzy bezpieczeństwa informacji lub osoby upoważnione do przetwarzania danych osobowych, jak np. pracownicy.

Bezwzględnie o zachowaniu zgodnym z zasadami legalizmu, celowości, adekwatności, respektowaniu obowiązku informacyjnego lub prawa do kontroli procesu przetwarzania danych pamiętać muszą wszyscy ci administratorzy, jak

i wszystkie osoby związane z przetwarzaniem danych osobowych pozyskanych jako informacja publiczna lub sektora publicznego.

Jednym z zagrożeń, jakie dostrzegali i nadal dostrzega organ do spraw ochrony danych osobowych, jest łączenie danych osobowych w zakresie, w jakim będą stanowiły informację publiczną, informację sektora publicznego, z danymi stanowiącymi informację publiczną niemającymi statusu danych osobowych, w celu tworzenia profilu osoby fizycznej.

Dane osobowe z rejestrów osobowych ujawnianych w systemach teleinformatycznych będą łączone np. z danymi z dowolnych rejestrów publicznych. Informacja publiczna lub informacja sektora publicznego będzie tym samym wykorzystywana – z użyciem nowej podstawy prawnej – do tworzenia profilu osobowego osoby fizycznej, czyli „automatycznej techniki przetwarzania danych polegającej na przypisaniu danej osobie „profilu” w celu podejmowania dotyczących jej decyzji, bądź analizy lub przewidywania jej preferencji zachowań i postaw”¹. Takie profile będą miały charakter zarówno tzw. profili predykcyjnych (tworzonych w drodze wnioskowania na podstawie obserwacji indywidualnego i zbiorowego zachowania użytkowników w czasie, w szczególności poprzez uzupełnianie informacji publicznej o monitorowanie odwiedzanych stron oraz reklam, które użytkownik wyświetla, lub na które klika), jak i tzw. profili jawnych (tworzonych na podstawie danych osobowych przekazywanych w ramach usługi sieciowej przez same osoby, których dane dotyczą)². Zastosowanie w tym zakresie będą miały wytyczne zawarte w Rekomendacji CM/Rec (2010) 13 Komitetu Ministrów państw członkowskich Rady Europy w sprawie ochrony osób w związku z automatycznym przetwarzaniem danych osobowych podczas tworzenia profili³.

Rada Europy podkreśliła, że technologie informacyjne i komunikacyjne pozwalają na zbieranie na wielką skalę danych, w tym danych osobowych, zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym. Są one wykorzystywane do wielu celów, w tym do świadczenia usług powszechnie akceptowanych i cenionych przez społeczeństwo, konsumentów i gospodarkę. Jednocześnie szczególną uwagę organy ochrony praw człowieka powinny zwrócić na uzupełnianie informacji publicznej zawierającej dane osobowe zbierane w różnych sytuacjach i w różnych celach: dane dotyczące ruchu, zapytania internautów, nawyki konsumenckie, dane o aktywności, stylu życia i zachowaniu użytkow-

¹ Opinia Grupy art. 29 nr 2/2010 w sprawie internetowej reklamy behawioralnej, przyjęta dnia 22 czerwca 2010 r., pkt 2.3., s. 8.

² Tamże.

³ Rekomendacja przyjęta przez Komitet Ministrów Rady Europy w dniu 23 listopada 2010 r. podczas 1099. posiedzenia Wiceministrów; źródło: wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1710949&Site=CM.

ników urządzeń telekomunikacyjnych, w tym dane geolokalizacyjne oraz dane pochodzące w szczególności z portali społecznościowych, systemów wideonadzoru, systemów biometrycznych oraz systemów identyfikacji za pomocą fal radiowych (RFID), *smart meteringu* i „Internetu przedmiotów”. Tworzenie profili może być bowiem prowadzone w uprawnionym interesie zarówno podmiotu wykorzystującego ponownie informację publiczną, jak i osoby, której są przypisywane, na przykład jeśli stosuje się je dla poprawy segmentacji rynku, analizy ryzyka, wykrywania oszustw lub dostosowywania oferty świadczonych usług do popytu, oraz że z tego względu może ono przynieść korzyści użytkownikom, gospodarce i całemu społeczeństwu. Jednocześnie takie działanie może narazić osobę fizyczną na szczególnie wysokie ryzyko dyskryminacji i ataków na jej prawa osobiste i godność, a tworzenie profili dzieci może mieć dla nich poważne konsekwencje przez całe ich życie, a nie są one zdolne samodzielnie udzielić dobrowolnej, świadomej i wyraźnej zgody na zebranie ich danych osobowych w celach profilowania.

Koniecznym jest zatem monitorowanie stosowania zasad ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego w zakresie, w jakim obejmuje ona dane osobowe (bądź dane, które po powiązaniu z danymi posiadanymi przez ponownie wykorzystującego, stają się danymi osobowymi), w odniesieniu do ochrony danych osobowych, które pozwoli na ochronę podstawowych praw i wolności osoby, której dane dotyczą, w szczególności prawa do prywatności oraz do zapobiegania dyskryminacji ze względu na płeć, pochodzenie etniczne i rasowe, wyznanie i przekonania, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną.

Oznacza to, że przy przetwarzaniu takich nowej jakości danych zachowane powinny być zasady przetwarzania danych osobowych, w tym wobec osób, których dane dotyczą. Każdy podmiot danych powinien być informowany, że jego dane osobowe uzyskane przy korzystaniu z prawa do informacji publicznej lub informacji sektora publicznego są ponownie wykorzystywane na zasadach określonych w powszechnie obowiązujących przepisach prawa; każdej osobie przysługuje prawo kontroli procesu przetwarzania jej danych, w tym dostępu do jej danych, poprawiania, usuwania lub blokowania swoich danych osobowych w przypadku, gdy profilowanie związane z przetwarzaniem danych osobowych wykonywane jest niezgodnie z przepisami prawa; każda osoba powinna znać zasady kierujące danym sposobem ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego.

Należy jednak pamiętać, że ochrona godności ludzkiej i innych podstawowych praw i wolności, w odniesieniu do profilowania, może być skuteczna tylko i wyłącznie, jeśli wszystkie zainteresowane strony współpracują podczas tworzenia profili osób w sposób rzetelny i zgodny z prawem. Należy promować mechanizmy

samoregulacji, takie jak kodeksy postępowania zapewniające poszanowanie danych osobowych i prywatności oraz do wdrażania technologii opisanych w wyżej wymienionej rekomendacji.

Istnieje realna obawa, że w świadomości podmiotów ponownie wykorzystujących informację sektora publicznego, w szczególności podmiotów prywatnych, może istnieć przekonanie, że dopełnienie obowiązku informacyjnego nie jest konieczne w sytuacji, gdy określone informacje zostały pozyskane jako informacje publiczne.

Potrzebne jest zaakcentowanie odpowiedzialności podmiotów ponownie wykorzystujących informację publiczną lub informację sektora publicznego za poszanowanie prawa do informacji osoby fizycznej i prawa do poprawiania, usuwania lub blokowania swoich danych osobowych w przypadku, gdy przetwarzanie następuje niezgodnie z przepisami prawa.

Z tych wszystkich względów uzasadnione było przypomnienie o konieczności poszanowania zasad przetwarzania danych osobowych w procesie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, co zaakcentowane zostało mocą art. 7 ust. 2 ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego.

Generalny Inspektor
Ochrony Danych Osobowych

ISBN 978-83-65711-06-9