

Rozpoczynamy cykl artykułów poświęconych wdrożeniu ustawy o otwartych danych i ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego. Nowa ustawa regulująca zasady ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego weszła w życie 8 grudnia 2021 r. Jest to zatem dobra okazja do przybliżenia czytelnikom tego obszaru, zwłaszcza że w przyszłości będzie on nabierał coraz większego znaczenia.

Podstawa prawna

Tematyka wykorzystywania informacji sektora publicznego oraz otwierania danych publicznych nie jest w zasadzie niczym nowym. Problematykę tę wcześniej regulowała ustawa z 2016 r. o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego oraz szcztąkowa ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.

Na początku krótko o aktualnych podstawowych aktach prawnych dotyczących wykorzystywania danych publicznych. Pierwszą jest Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1024 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie otwartych danych i ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (wersja przekształcona) zwana dalej Dyrektywą o otwartych danych. Drugą jest ustawa z 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego (dalej ustawa o otwartych danych).

Czasowo (maksymalnie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustaw) zachowują jeszcze moc przepisy dwóch rozporządzeń wykonawczych tj. rozporządzenie z dnia 5 lipca 2016 r. w sprawie maksymalnych stawek opłat za ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego nakładanych przez muzea państwowe i muzea samorządowe oraz rozporządzenie dnia 12 marca 2014 r. w sprawie Centralnego Repozytorium Informacji Publicznej (rozporządzenie wykonawcze do ustawy o dostępie do informacji publicznej). W ciągu najbliższych kilku miesięcy można spodziewać się projektów aktów wykonawczych do nowej ustawy. Warto też poznać Program otwierania danych na lata 2021–2027. Program został przyjęty uchwałą Rady Ministrów z 18 lutego 2021 r. (M.P. 2021 poz. 290 www.isap.sejm.gov.pl). Nie jest to akt o charakterze powszechnie obowiązującym, niemniej jednak wytycza kierunek otwierania danych publicznych, również tych będących w dyspozycji samorządów.

Porada: Przepisy unijnej nie są najłatwiejszą lekturą do czytania, niemniej jednak osobom zainteresowanym tematyką otwartych danych zalecam przeczytanie Dyrektywy o otwartych danych, zwłaszcza motywów Preambuły, które zawierają uzasadnienie wprowadzanych przepisów. Często właśnie z motywów Preambuły można wywnioskować, jaki był cel unijnego prawodawcy i w jaki sposób interpretować przepisy prawa krajowego, które wdrażają dyrektywę.

Ustawa o otwartych danych i ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego a ustawa o dostępie do informacji publicznej

Pozornie oba akty regulują zbliżoną tematykę. Niestety z tego względu, że oba akty prawne w niektórych miejscach się zazębiają stosowanie w praktyce obu ustaw może być problematyczne. Różnice pomiędzy oboma ustawami:

- różny cel przepisów;
- różny przedmiot regulacji;
- inaczej zdefiniowane podmioty zobowiązane;

- inne wyłączenia i ograniczenia w zakresie udostępniania informacji publicznych i informacji sektora publicznego.

Cele

Celem ustawy o dostępie do informacji publicznej jest bowiem informowanie obywateli o stanie "spraw publicznych", prawo uzyskiwania przez społeczeństwo informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. A zatem prawo to służy społecznej kontroli nad funkcjonowaniem władzy publicznej (tak przykładowo postanowienie NSA z 24 listopada 2021 r. sygn. III OSK 6680/21 [CBOSA](#)).

Celem przepisów o otwartych danych jest wykorzystanie danych gromadzonych przez sektor publiczny w szerszym zakresie niż ten dla którego dane te zostały wytworzone lub pozyskane. W motywie 8 Preambuły do Dyrektywy o otwartych danych wskazano, że „sektor publiczny w państwach członkowskich gromadzi, produkuje, reprodukuje i rozpowszechnia szeroki zakres informacji w wielu obszarach działalności, takich jak społeczeństwo, polityka, ekonomia, prawo, geografia, środowisko, pogoda, sejsmiczność, turystyka, przedsiębiorczość, patenty i edukacja. Dokumenty, sporządzane przez organy sektora publicznego (...) stanowią szerokie, zróżnicowane i wartościowe zasoby, które mogą być wykorzystane z korzyścią dla społeczeństwa. Dzięki temu, że informacje te, które obejmują dane dynamiczne, są udostępniane w powszechnie stosowanym formacie elektronicznym, obywatele i podmioty prawne mogą znajdować nowe sposoby ich wykorzystywania oraz tworzyć nowe, innowacyjne produkty i usługi”. Dalej w motywie 9 wskazano, że „informacje sektora publicznego stanowią wyjątkowe źródło danych, które mogą przyczynić się do poprawy funkcjonowania rynku wewnętrznego i do rozwoju nowych zastosowań dla konsumentów i podmiotów prawnych. Inteligentne korzystanie z danych, w tym ich przetwarzanie w ramach zastosowań sztucznej inteligencji, może mieć rewolucyjne skutki dla wszystkich sektorów gospodarki.”.

Przedmiot

Ustawa o dostępie do informacji publicznej jak sama nazwa wskazuje, dotyczy udostępniania informacji publicznych (tj. informacji o sprawach publicznych). Ustawa o otwartych danych dotyczy udostępniania informacji sektora publicznego, które definiowane są jako „każdą treść lub jej część, niezależnie od sposobu utrwalenia, w szczególności w postaci papierowej, elektronicznej, dźwiękowej, wizualnej lub audiowizualnej, będącą w posiadaniu podmiotu zobowiązanego” (art. 2 pkt 8 ustawy). Pojęcie „informacja sektora publicznego” jest zatem pojęciem szerszym niż pojęcie „informacja publiczna”. Biorąc jednak pod uwagę, że w doktrynie i w orzecznictwie przyjmuje się bardzo szeroką definicję informacji publicznej w warunkach polskich rozróżnienie to nie ma aż tak dużego znaczenia. W orzecznictwie można się co prawda spotkać z poglądem, że „nadużycie prawa dostępu do informacji publicznej będzie polegało na próbie korzystania z jego instytucji dla osiągnięcia celu innego aniżeli troska i dobro publiczne, jakim jest prawo do przejrzystego państwa, jego struktur, przestrzeganie prawa przez podmioty życia publicznego, jawność administracji i innych organów itp.” (tak przykładowo wyrok NSA z dnia 18 maja 2020 r. sygn. I OSK 2267/19 [CBOSA](#), wyrok WSA w Rzeszowie z 1 grudnia 2021 r. sygn. II SAB/Rz 138/21 [CBOSA](#)). Niemniej jednak w większości przypadków, w przypadku wniosków o udostępnienie informacji publicznej adresat wniosku nie jest w stanie zweryfikować intencji wnioskodawcy.

Ważne: O trybie rozpatrzenia sprawy decyduje wnioskodawca. W przypadku trybu wnioskowego ustawa

o dostępie do informacji publicznej daje de facto szersze możliwości w zakresie pozyskania informacji przez wnioskodawcę oraz warunków jej wykorzystania. Innymi słowy, jeżeli wnioskodawca wskaże jako podstawę swojego wniosku ustawę o dostępie do informacji publicznej, organ nie może potraktować wniosku jako wniosku o ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego. Kwestia ta była przedmiotem zapytania Związku Powiatów Polskich w roku uzgadniania projektu ustawy w toku prac Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. W odpowiedzi ze strony KPRM wskazano, że „prawo dostępu do informacji publicznej i prawo do ponownego wykorzystywania (eksploatacji) ISP są odrębnymi, wzajemnie autonomicznymi prawami (zarówno w wymiarze materialnym, jak i proceduralnym). W przypadku złożenia przez zainteresowanego wniosku o ponowne wykorzystywanie ISP, jeżeli podmiot zobowiązany ma wątpliwości co do charakteru wniosku, nie może samodzielnie ustalać, że wniosek dotyczy ponownego wykorzystywania ISP albo dostępu do informacji publicznej. Prawo to przysługuje wnioskodawcy, który przyjmując na siebie odpowiedzialność związaną z wykorzystywaniem ISP niezgodnie z przepisami prawa, decyduje czy występuje z wnioskiem o udzielenie informacji publicznej, czy też o ponowne wykorzystywanie ISP.” (www.zpp.pl). Pobocznie warto jednak zwrócić uwagę, że ustawa o dostępie do informacji publicznej nie określa warunków wykorzystania informacji pozyskanych w tym trybie ani nie wprowadza żadnych ograniczeń w tym zakresie. Poza tym z reguły celem wniosku o dostęp do informacji publicznej jest pozyskanie informacji w innym celu niż ten dla którego informacja ta została wytworzona, stąd stanowisko KPRM w końcowej jego części jest co najmniej dyskusyjne.

Podmioty zobowiązane

Odmienne w obu ustawach zdefiniowane są podmioty zobowiązane, przy czym warto zaznaczyć, że w ustawie o otwartych danych definicja podmiotu zobowiązanego (art. 3) bazuje na definicji podmiotu zobowiązanego do stosowania Prawa zamówień publicznych.

Przykład: organizacje pozarządowe mogą być zobowiązane do udostępniania informacji publicznej, jeżeli są finansowane ze środków publicznych (np. korzystają z dotacji) jednak nie są podmiotami zobowiązanymi w rozumieniu ustawy o otwartych danych.

Definicja podmiotu zobowiązanego z ustawy o otwartych danych jest zdecydowanie bardziej precyzyjna niż określenie podmiotu zobowiązanego do stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej. Z punktu widzenia jednostek samorządu terytorialnego podmiotem zobowiązanym w rozumieniu ustawy o otwartych danych może być ta jednostka (np. gmina, powiat) lub jej jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej (np. starostwo, powiatowe centrum pomocy rodzinie). W przypadku ustawy o dostępie do informacji publicznej może zdarzyć się, że wniosek o udostępnienie informacji publicznej, który wpłynął do starostwa w zależności od treści i przedmiotu wniosku będzie musiał rozpatrzyć starosta, zarząd powiatu a nawet rada powiatu, ponieważ adresatem może być organ władzy publicznej.

Z uwagi na obszerność tematu dotyczącego wyłączenia i ograniczeń w zakresie realizacji uprawnień z ustawy o otwartych danych, temat ten będzie przedmiotem odrębnego artykułu.