

USTAWA O OTWARTYCH DANYCH I PONOWNYM WYKORZYSTYWANIU INFORMACJI SEKTORA PUBLICZNEGO

Komentarz

Bogdan Fischer, Agnieszka Piskorz-Ryń
Marlena Sakowska-Baryła, Joanna Wyporska-Frankiewicz

KOMENTARZE

USTAWA O OTWARTYCH DANYCH I PONOWNYM WYKORZYSTYWANIU INFORMACJI SEKTORA PUBLICZNEGO

Komentarz

Bogdan Fischer, Agnieszka Piskorz-Ryń
Marlena Sakowska-Baryła, Joanna Wyporska-Frankiewicz

KOMENTARZE

Stan prawny na 1 września 2022 r.

Recenzent

Dr hab. Arwid Mednis

Wydawca

Izabella Małecka

Redaktor prowadzący

Katarzyna Gierłowska

Opracowanie redakcyjne

Violet Design

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski



Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujmy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2022

ISBN 978-83-8286-560-8

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 728 313 462

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	27
---------------------	----

Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego	35
--	----

Rozdział 1

Przepisy ogólne	37
-----------------------	----

Art. 1. [Przedmiot regulacji]	37
-------------------------------------	----

1. Zakres ustawy o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego	37
1.1. Zakres tematyczny ustawy	37
1.2. Tytuł ustawy	38
1.3. Rozumienie zwrotu „zasady”	40
1.4. Rozumienie zwrotu „tryb”	41
2. Geneza i cele ponownego wykorzystywania i.s.p.	42
2.1. Prawo do ponownego wykorzystywania a otwarte dane	42
2.2. Pojęcie „otwartego rządu”	42
2.3. Pojęcie „otwartych danych”	43
2.4. Cele ekonomiczne ponownego wykorzystywania i.s.p.	44
2.5. Cele pozaekonomiczne ponownego wykorzystywania i.s.p.	45
3. Ponowne wykorzystywanie w prawie wspólnotowym	48

4.	Historia ponownego wykorzystywania informacji w Polsce	49
4.1.	Implementacja pierwszej dyrektywy	49
4.2.	Nowelizacja ustawy dostępowej	51
4.3.	Założenia nowej ustawy	53
4.4.	Prace nad ustawą	53
5.	Dalsze zmiany w prawie wspólnotowym	54
6.	Ustawa o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego	55
Art. 2.	[Definicje]	56
1.	Anonimizacja	58
1.1.	Pojęcie anonimizacji	58
1.2.	Anonimizacja w orzecznictwie sądów administracyjnych	59
1.3.	Anonimizacja a tryby realizacji prawa do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego	60
1.4.	Proces anonimizacji a anonimizacja na gruncie RODO	61
1.5.	Anonimizacja a pseudonimizacja według RODO	63
1.6.	Pozorna lub wadliwa anonimizacja	64
1.7.	Anonimizacja przy zapewnianiu ponownego wykorzystywania i.s.p.	65
1.8.	Techniki anonimizacji	67
1.9.	Koszty anonimizacji	69
2.	Dane badawcze	69
2.1.	Nowe kategorie danych	69
2.2.	Cechy danych badawczych	70
2.3.	Podmioty systemu szkolnictwa wyższego i nauki	72
3.	Dane dynamiczne	73
4.	Dane o wysokiej wartości	74
4.1.	Wprowadzenie	74
4.2.	Cechy i przykłady zbiorów o wysokiej wartości	75
4.3.	Dystrybucja przez API	75
5.	Dane prywatne	76
6.	Format otwarty	76
7.	Format przeznaczony do odczytu maszynowego	77

8. Interfejs programistyczny aplikacji	79
9. Metadane	80
10. Otwarte dane	83
10.1. Geneza i kontekst europejski	83
10.2. Elementy konstrukcyjne definicji	85
11. Ponowne wykorzystywanie	87
11.1. Charakterystyka pojęcia	87
11.2. Historia definicji legalnej ponownego wykorzystywania	88
11.3. Definicja ponownego wykorzystywania	90
11.4. Użycie i.s.p. w pracach naukowych i innych opracowaniach	93
11.5. Cel ponownego wykorzystywania i.s.p.	94
11.6. Udostępnianie lub przekazywanie informacji pomiędzy podmiotami wykonującymi zadania publiczne	95
11.7. Próba definicyjnego uchwycenia ponownego wykorzystywania	96
12. Informacja sektora publicznego	96
12.1. Pojęcie informacji sektora publicznego – wprowadzenie	96
12.2. Elementy definicyjne	97
12.3. Utrwalenie	97
12.4. Posiadanie	98
12.5. Informacja sektora publicznego a program komputerowy	100
12.6. Elementy składowe i.s.p.	100
12.7. Informacja sektora publicznego a informacja publiczna – uwagi ogólne	101
12.8. Informacja sektora publicznego a informacja publiczna – w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych	103
13. Portal danych	104
14. Użytkownik	105
Art. 3. [Podmioty zobowiązane]	105
1. Pojęcie podmiotu zobowiązanego	107

1.1.	Wyznaczanie zakresu podmiotów zobowiązanych	107
1.2.	Zakres podmiotowy ustawy o otwartych danych a zakres podmiotowy ustawy o dostępie do informacji publicznej	108
2.	Jednostki sektora finansów publicznych	108
2.1.	Podmiot zobowiązany na gruncie ustawy o otwartych danych	108
2.2.	Katalog podmiotów sektora finansów publicznych	110
3.	Inne podmioty niebędące jednostkami sektora finansów publicznych	121
Art. 4.	[Informacje sektora publicznego nieobjęte ustawą]	125
1.	Sposób regulacji wyłączeń	126
2.	Wyłączenia podmiotowo-przedmiotowe	127
3.	Wyłączenia przedmiotowe	132
3.1.	Podstawy wyłączenia przedmiotowego	132
3.2.	Powiązania z innymi przepisami	133
3.3.	Dopuszczalność ponownego wykorzystywania	134
3.4.	Forma zastosowania ograniczenia	134
3.5.	Charakter wyłączeń z art. 4	134
Art. 5.	[Prawo do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego]	135
1.	Udostępnianie i przekazywanie	135
2.	Zasady udostępniania w systemach teleinformatycznych	137
2.1.	Zakres podmiotowy i przedmiotowy udostępnienia	137
2.2.	Biuletyn Informacji Publicznej	137
3.	Przekazywanie informacji na wniosek	138
Art. 6.	[Ograniczenie prawa do ponownego wykorzystywania]	138
1.	Rodzaje ograniczeń	140
1.1.	Wprowadzenie	140
1.2.	Zasada ogólna	140
2.	Ochrona informacji niejawnych	142
2.1.	Uwagi co do sposobu stanowienia ograniczeń	142
2.2.	Informacja niejawna	143
3.	Tajemnica ustawowo chroniona	145

3.1.	Tajemnice ustawowo chronione	145
3.2.	Przesłanki istnienia tajemnicy prawnie chronionej	146
3.3.	Tajemnica ustawowo chroniona jako podstawa ograniczenia dostępu do informacji w systemie dostępu do informacji publicznej	147
4.	Prywatność osoby fizycznej i tajemnica przedsiębiorstwa a informacja sektora publicznego	148
4.1.	Wprowadzenie	148
4.2.	Prywatność osoby fizycznej	149
4.3.	Zgoda na przetwarzanie danych osobowych	156
4.4.	Ponowne wykorzystywanie informacji o osobach pełniących funkcje publiczne	163
4.5.	Ograniczenie ponownego wykorzystywania a anonimizacja	170
5.	Ograniczenie ze względu na tajemnicę przedsiębiorstwa	172
5.1.	Wprowadzenie	172
5.2.	Pojęcie tajemnicy przedsiębiorstwa	173
5.3.	Materialne i formalne przesłanki tajemnicy przedsiębiorcy	175
5.4.	Podmiotowy zakres tajemnicy przedsiębiorcy	183
5.5.	Rezygnacja przedsiębiorcy z przysługującego mu prawa	184
6.	Ograniczenie dostępu do informacji wynikające z innych ustaw	185
6.1.	Wprowadzenie	185
6.2.	Ustawowe ograniczenie dostępu do informacji	185
6.3.	Pojęcie ograniczonego dostępu	186
6.4.	Wewnątrzustawowe powiązania z przepisami wprowadzającymi ograniczenia	187
6.5.	Odesłanie do art. 6 ust. 2 u.o.d.p.w.	187
6.6.	Przypadki zastosowania ograniczenia	189
7.	Ograniczenie prawa do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego nienależącej do zakresu zadań publicznych oraz ze względu na prawa autorskie i inne	190

7.1. Informacje nienależące do zakresu zadań publicznych określonych prawem	190
7.2. Depozyty	192
7.3. Pojęcie prawa własności intelektualnej	194
7.4. Wyłączenie spod ochrony autorskoprawnej	199
7.5. Przedmiot i podmiot prawa autorskiego	213
7.6. Dzieła pracownicze	222
7.7. Treść prawa autorskiego	226
7.8. Prawa pokrewne	230
7.9. Licencjonowanie utworu	237
7.10. Prawa do baz danych	246
7.11. Prawa wynikające z ochrony odmian roślin	252
7.12. Prawa autorskie i pokrewne w muzeach, bibliotekach i archiwach	257
7.13. Infrastruktura krytyczna	269
7.14. Program komputerowy	269
Art. 7. [Ustawa a przepisy szczególne oraz przepisy o ochronie danych osobowych]	273
1. Reguły kolizyjne	273
1.1. Prawa informacyjne	273
1.2. Odniesienia do regulacji ustawy z 2016 r.	274
2. Ustawa o otwartych danych a dostęp do informacji publicznej i inne wolności i prawa informacyjne	275
2.1. Uwarunkowania historyczne	275
2.2. Gwarancje dla dostępu do informacji publicznej	275
2.3. Specyfika ponownego wykorzystywania i.s.p. względem dostępu do informacji publicznej	276
2.4. Efektywne wykorzystywanie informacji	276
2.5. Odrębność prawa do ponownego wykorzystywania oraz prawa dostępu do informacji publicznej	277
2.6. Zastosowanie trybu wnioskowego	278
2.7. Gwarancje dla wolności rozpowszechniania informacji	278

3. Ustawa o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego a ochrona danych osobowych	281
3.1. Założenie ochrony danych osobowych w implementowanych dyrektywach	281
3.2. Potwierdzenie stosowania zasad ochrony danych osobowych	282
3.3. Przetwarzanie danych osobowych dla celów ponownego wykorzystywania na gruncie RODO	283

Rozdział 2

Zasady udostępniania i przekazywania informacji sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania	312
Art. 8. [Zasada niedyskryminacji]	312
1. Wprowadzenie	313
2. Treść i cel wprowadzenia zasady niedyskryminacji	313
2.1. Podstawy wprowadzenia zasady niedyskryminacji	313
2.2. Równe traktowanie wnioskodawców i użytkowników	314
2.3. Równe traktowanie przy przygotowywaniu i.s.p. w sposób i formie wskazanych we wniosku	315
2.4. Porównywalne sytuacje	315
Art. 9. [Zasada niewyłączości]	316
1. Wprowadzenie	317
1.1. Zasada niewyłączości w dyrektywie 2019/1024	317
1.2. Wyłączne prawo ponownego wykorzystywania w dyrektywie 2019/1024	318
2. Treść zasady niewyłączości	318
3. Wyjątki od zasady niewyłączości	319
3.1. Wprowadzenie	319
3.2. Świadczenie usług w interesie publicznym	319
3.3. Zawarcie umowy na wyłączność	320
4. Umowa na wyłączność	321
4.1. Tryb i forma zawarcia umowy na wyłączność	321
4.2. Ujawnianie treści umowy na wyłączność	322

4.3. Weryfikacja istnienia przesłanek zawarcia umowy na wyłączność	322
5. Licencje	323
Art. 10. [Udostępnianie lub przekazywanie informacji sektora publicznego jako otwartych danych; stosowane formaty danych; udostępnianie danych poprzez interfejs programistyczny aplikacji (API); wyłączenie działań nieproporcjonalnych]	323
1. Zasada przekazywania danych jako otwarte	324
2. Zasada dostępności formatów, otwarte standardy	326
3. Dostosowanie do eksportu	327
4. Formaty danych stosowane powszechnie	328
5. Udostępnianie przez API	329
6. Wyłączenie działań nieproporcjonalnych	329
6.1. Wnioskowe wskazanie sposobu lub formy udostępnienia	329
6.2. Nieproporcjonalność działań	330
7. Fakultatywna możliwość udostępnienia lub przekazania programu komputerowego	331
Art. 11. [Informowanie na stronie BIP o warunkach ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego]	332
1. Informacje obligatoryjne w Biuletynie Informacji Publicznej	333
1.1. Ekspozycja i.s.p. w BIP	333
1.2. Implementacja dyrektywy 2019/1024	334
1.3. Kategoria „ponowne wykorzystywanie” w BIP	335
1.4. Treść publikowana w BIP	335
1.5. Informacja o opłatach	336
1.6. Informacje o środkach prawnych	336
1.7. Publikacja umów na wyłączność	338
1.8. Wnioskowy dostęp do nieopublikowanych informacji	339
2. Domniemanie bezwarunkowego udostępnienia	339
2.1. Bezwarunkowe udostępnienie	339
2.2. Ponowne wykorzystywanie z uwzględnieniem warunków i opłat	340

Art. 12. [Warunki ponownego wykorzystywania jako oferta]	341
1. Warunki oferty	342
2. Przyjęcie oferty	342
3. Domniemanie zgody	343
Art. 13. [Informowanie o zaprzestaniu udostępniania lub aktualizacji informacji sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania]	344

Rozdział 3

Warunki ponownego wykorzystywania	345
--	------------

Art. 14. [Zasada bezwarunkowości; reguły wprowadzenia warunków ponownego wykorzystywania]	345
1. Zasada bezwarunkowości	346
2. Warunki obligatoryjne	346
2.1. Klasyfikacja warunków	346
2.2. Warunki w przypadku i.s.p. będącej utworem	347
2.3. Wprowadzanie warunków obligatoryjnych	347
3. Ścisła interpretacja	350
Art. 15. [Treść warunków ponownego wykorzystywania]	350
1. Rodzaje warunków	351
1.1. Pojęcie warunku	351
1.2. Warunek jako odstępstwo od ogólnej zasady bezwarunkowego ponownego wykorzystywania i.s.p.	352
1.3. Brak dowolności w określaniu warunków	353
1.4. Warunki obligatoryjne i fakultatywne	353
1.5. Rodzaje warunków fakultatywnych	354
1.6. Sposoby określania warunków	354
2. Treść warunków fakultatywnych	355
2.1. Wprowadzenie	355
2.2. Zamknięty katalog warunków	356
2.3. Obowiązek poinformowania o źródle, czasie wytworzenia i pozyskania i.s.p.	356
2.4. Informacja o źródle i.s.p.	357
2.5. Informowanie o czasie wytworzenia	357
2.6. Informowanie o czasie pozyskania i.s.p.	358

2.7. Obowiązek poinformowania o przetworzeniu i.s.p.	359
2.8. Obowiązek informowania o zakresie odpowiedzialności podmiotu zobowiązanego	361
2.9. Warunki dotyczące i.s.p. stanowiących dane osobowe	362
3. Informowanie o warunkach	365
3.1. Ujawnianie warunków	365
3.2. Określanie warunków w decyzji administracyjnej	366
3.3. Określanie warunków w przypadku stałego dostępu	366
4. Warunki jako treść oferty	366
4.1. Wprowadzenie	366
4.2. Oferta	367
4.3. Charakter prawny warunków	368
5. Rozróżnienie podmiotowe warunków fakultatywnych	368
6. Warunki fakultatywne	368
7. Ponowne wykorzystywanie zbiorów o charakterze martyrologicznym i symboli narodowych z zasobów bibliotek, archiwów i muzeów	369
8. Zabezpieczenie przed roszczeniami	370
9. Otwarte licencje	370
Art. 16. [Zasada obiektywności, proporcjonalności i niedyskryminującego charakteru warunków ponownego wykorzystywania]	373
1. Zasada proporcjonalności określania warunków	373
1.1. Wprowadzenie	373
1.2. Zasada proporcjonalności warunków w dyrektywie 2019/1024	373
2. Konsekwencje niestosowania zasady proporcjonalności	375
 Rozdział 4	
Zasady ustalania opłat za ponowne wykorzystywanie	376
Art. 17. [Zasada bezpłatności]	376
1. Zasada bezpłatności ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego	376
1.1. Wprowadzenie	376

1.2. Opłaty na gruncie poprzednio obowiązujących przepisów dotyczących ponownego wykorzystywania i.s.p.	377
1.3. Bezpłatność	377
1.4. Weryfikacja określenia opłat	378
2. Zasada bezpłatności a tryby ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego	378
2.1. Bezpłatność a tryby ponownego wykorzystywania i.s.p.	378
2.2. Bezpłatność w przypadku i.s.p. zamieszczonych w BIP i portalu danych	378
2.3. Bezpłatność w przypadku udostępnienia i.s.p. w innych niż BIP i portal danych w systemach teleinformatycznych	379
2.4. Niespójność regulacji	379
2.5. Odstąpienie od zasady bezpłatności w przypadku zasobów b.a.m.	382
Art. 18. [Zasady nałożenia i ustalenia wysokości opłat]	382
1. Zakres pobierania opłaty	383
1.1. Uwarunkowania wynikające z unijnych regulacji dotyczących ponownego wykorzystywania i.s.p. ...	383
1.2. Zasada dopuszczalności żądania kosztów bezpośrednich	385
1.3. Kategorie opłat	385
1.4. Opłaty standardowe i niestandardowe	386
1.5. Charakter opłaty	386
1.6. Zakaz podmiotowego różnicowania wysokości opłat	387
1.7. Trudności interpretacyjne	387
1.8. Niewładczy charakter nakładania opłat	388
2. Fakultatywność nałożenia opłaty	389
2.1. Wprowadzenie	389
2.2. Tryby oddawania i.s.p. do ponownego wykorzystywania a określanie opłat	390
2.3. Racjonalność określania opłat	391
3. Przesłanki nałożenia opłaty	391

3.1.	Katalog przesłanek	391
3.2.	Okoliczności umożliwiające nałożenie opłaty	391
3.3.	Tryb wnioskowy	392
3.4.	Nałożenie opłaty w przypadku braku przekazania i.s.p. wnioskodawcy	392
4.	Dodatkowe koszty	393
4.1.	Wątpliwości co do klasyfikacji kosztów jako dodatkowych	393
4.2.	Pojęcie dodatkowych kosztów	394
4.3.	Bezpośredni związek z przekazaniem informacji na wniosek	394
4.4.	Koszty przy stałym dostępie	395
4.5.	Realizacja wniosku	395
4.6.	Niedopuszczalność ryczałtu	395
5.	Podstawy do ustalenia opłaty	397
5.1.	Wprowadzenie	397
5.2.	Podstawy ustalenia opłaty	397
5.3.	Zakres kosztów uwzględnianych przy określeniu opłaty	398
5.4.	Koszty standardowe i swoiste	398
5.5.	Koszty przygotowania i przekazania i.s.p.	400
5.6.	Koszty przygotowania i.s.p.	400
5.7.	Koszty przekazania i.s.p.	401
5.8.	Zakaz przekraczania sumy kosztów pośrednich	401
5.9.	Wytyczne	402
Art. 19.	[Podwyższenie opłat w przypadku informacji udostępnianych przez muzea]	402
1.	Opłata za komercyjne wykorzystywanie zasobów muzeów	403
1.1.	Opłaty w dyrektywach o ponownym wykorzystywaniu i.s.p.	403
1.2.	Implementacja dyrektywy	405
1.3.	Odstępstwo od ogólnej zasady bezpłatności	405
1.4.	Zakres podmiotowy	406
1.5.	Kryteria przedmiotowe	406

1.6.	Udostępnienie i przekazanie i.s.p.	407
1.7.	Efektywność regulacji	408
1.8.	Ograniczenia opłat	409
1.9.	Wątpliwości interpretacyjne	409
2.	Ustalanie wysokości opłaty	410
2.1.	Czynniki brane pod uwagę przy określaniu opłaty	410
2.2.	Koszty	411
2.3.	Koszty zależne od trybu	413
2.4.	Tryb wnioskowy	414
2.5.	Rozsądny zwrot z inwestycji	415
3.	Maksymalne stawki urzędowe	415
3.1.	Delegacja ustawowa	415
3.2.	Sposób obliczenia opłaty przy stałym taryfikatorze	416
3.3.	Stawki opłat	416
Art. 20.	[Opłaty za ponowne wykorzystywanie w sposób stały]	417
1.	System teleinformatyczny	418
2.	Wyliczanie opłaty	418
2.1.	Wprowadzenie	418
2.2.	Składowe kosztów	419
2.3.	Ofertowy tryb ustalania opłaty	420
Art. 21.	[Wskazanie sposobu obliczenia opłaty]	421
1.	Weryfikacja opłaty	421
1.1.	Wprowadzenie	421
1.2.	Podmiot uprawniony	421
1.3.	Powszechność uprawnienia	421
1.4.	Obowiązek poinformowania o sposobie obliczenia opłaty	422
2.	Forma udzielenia informacji na żądanie wnioskodawcy	423
 Rozdział 5		
Dane badawcze, dane dynamiczne i dane o wysokiej wartości		424
Art. 22.	[Warunki ponownego wykorzystywania danych badawczych]	424
1.	Dane badawcze i zasady udostępniania	424
2.	Warunki ponownego wykorzystywania danych badawczych	426

Art. 23. [Polityka otwartego dostępu do danych badawczych finansowanych ze środków publicznych]	427
1. Wprowadzenie do polityki otwartego dostępu	428
1.1. Uzasadnienie dla ponownego wykorzystywania danych badawczych	428
1.2. Wspieranie dostępności danych badawczych	429
2. Zakres i adresaci polityki	430
Art. 24. [Udostępnianie w celu ponownego wykorzystywania danych dynamicznych]	432
1. Pojęcie danych dynamicznych i zasady regulacji przyjęte w dyrektywie 2019/1024	432
2. Zasady udostępnienia danych dynamicznych przyjęte w ustawie	433
Art. 25. [Udostępnianie w celu ponownego wykorzystywania danych o wysokiej wartości]	436
1. Pojęcie danych o wysokiej wartości i zasady regulacji przyjęte w dyrektywie 2019/1024	436
1.1. Wprowadzenie	436
1.2. Dążenie do zwiększenia podaży danych publicznych o wysokiej wartości	437
1.3. Definicja legalna pojęcia danych o wysokiej wartości	437
2. Zasady udostępnienia danych wysokiej wartości przyjęte w ustawie	438
2.1. Szczegółowe warunki udostępniania danych o wysokiej wartości	438
2.2. Sposób udostępniania danych o wysokiej wartości	439
3. Opłaty za udostępnianie danych o wysokiej wartości w celu ponownego wykorzystywania	439
Art. 26. [Wykaz danych o wysokiej wartości udostępnianych w celu ponownego wykorzystywania]	440
Art. 27. [Delegacja ustawowa – szczególne zasady udostępniania w celu ponownego wykorzystywania danych o wysokiej wartości]	441

Rozdział 6

Program otwierania danych	443
Art. 28. [Opracowanie, przyjęcie i realizacja programu otwierania danych]	443
1. Wprowadzenie	444
2. Charakter programu otwierania danych	444
3. Realizatorzy programu	446
Art. 29. [Koordynator programu otwierania danych]	448
1. Pozycja prawna koordynatora programu	448
2. Aparat obsługujący koordynatora	451
Art. 30. [Zadania realizatora programu otwierania danych]	451
Art. 31. [Zadania koordynatora programu otwierania danych]	452

Rozdział 7

Portal danych	455
Art. 32. [Informacje sektora publicznego udostępniane w portalu danych i obowiązki podmiotów zobowiązanych w tym zakresie]	455
1. Wprowadzenie	456
1.1. Uwagi ogólne	456
1.2. Portal danych jako powszechnie dostępny system informatyczny	457
1.3. Powiązania z art. 11 i 12 u.o.d.p.w.	458
2. Portal danych	459
2.1. Pojęcie portalu danych	459
2.2. Podstawowa forma bezwnioskowego udostępniania i.s.p. do ponownego wykorzystywania	460
2.3. Portal danych a tworzone lokalnie portale otwartych danych	461
3. Podmioty udostępniające informacje w portalu danych	462
3.1. Podmioty zobowiązane do udostępniania i.s.p. w portalu danych	462
3.2. Podmioty zwolnione z obowiązku udostępniania i.s.p. w portalu danych	462

3.3. Fakultatywne udostępnianie	463
4. Udostępnianie informacji w portalu danych	464
Art. 33. [Delegacja ustawowa]	465
1. Wprowadzenie	465
2. Zakres delegacji ustawowej	466
3. Informacje sektora publicznego a metadane	466
Art. 34. [Administrator portalu danych; funkcjonalności portalu danych; weryfikacja danych udostępnianych w portalu danych]	467
1. Wprowadzenie	469
2. Administrowanie portalem danych	469
2.1. Minister właściwy do spraw informatyzacji – administrator portalu danych	469
2.2. Zadania administratora portalu danych	471
2.3. Outsourcing zadań ministra	471
3. Powierzenie przetwarzania danych osobowych	472
3.1. Uwagi ogólne	472
3.2. Charakter powierzenia przetwarzania danych osobowych	473
3.3. Umowa powierzenia przetwarzania danych osobowych lub inny instrument prawny	473
3.4. Weryfikacja podmiotu przetwarzającego	474
4. Standardy portalu danych	475
5. Delegacja do wydania rozporządzenia przez Radę Ministrów	476
Art. 35. [Dane prywatne udostępniane w portalu danych]	477
1. Wprowadzenie	478
2. Udostępnianie danych prywatnych w portalu danych	479
3. Zastosowanie do danych prywatnych przepisów ustawy o otwartych danych	480
Art. 36. [Warunki wykorzystywania danych prywatnych udostępnianych w portalu danych]	481
1. Wprowadzanie warunków ponownego wykorzystywania	482
2. Otwarte licencje	482

Rozdział 8**Pełnomocnicy do spraw otwartości danych 484**

Art. 37. [Powołanie i odwołanie pełnomocnika do spraw otwartości danych]	484
1. Zakres przedmiotowy zadań pełnomocnika. Postanowienia ogólne	485
2. Zakres podmiotowy	487
2.1. Obligatoryjne wyznaczenie pełnomocnika	487
2.2. Fakultatywne wyznaczenie pełnomocnika	488
3. Status pracowniczy pełnomocnika	488
4. Obsługa pełnomocnika	489
5. Sieć pełnomocników do spraw otwartości danych	490
6. Łączenie funkcji pełnomocnika ds. otwartości i inspektora ochrony danych	490
Art. 38. [Zadania pełnomocnika do spraw otwartości danych]	493
1. Zadania pełnomocnika – wprowadzenie	494
2. Katalog zadań pełnomocnika	494

Rozdział 9**Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego****przekazywanych na wniosek 496**

Art. 39. [Wniosek o ponowne wykorzystywanie]	496
1. Wnioskowy tryb ponownego wykorzystywania i.s.p.	498
1.1. Zastosowanie trybu wnioskowego	498
1.2. Wnioskowy tryb w przypadku informacji niedostępnych w BIP lub w portalu danych	499
1.3. Informacje posiadane przez wnioskodawcę	500
2. Wniesienie wniosku	501
2.1. Powszechne prawo wniesienia wniosku o ponowne wykorzystywanie i.s.p.	501
2.2. Podmioty uprawnione	502
2.3. Wszczęcie postępowania wnioskowego	502
2.4. Charakter postępowania z wniosku o ponowne wykorzystywanie i.s.p.	502
2.5. Wstępne czynności w postępowaniu	503
3. Wniosek o stały dostęp	504

3.1.	Cel regulacji	504
3.2.	Kryteria stałego dostępu	504
4.	Warunki formalne wniosku	504
4.1.	Regulacja warunków formalnych	504
4.2.	Sformalizowany charakter wniosku	505
4.3.	Treść wniosku o ponowne wykorzystywanie i.s.p.	505
4.4.	Oznaczenie nazwy podmiotu zobowiązanego	507
4.5.	Oznaczenie wnioskodawcy	507
4.6.	Określenie i.s.p.	508
4.7.	Określenie celu ponownego wykorzystywania i.s.p.	509
4.8.	Określenie formy i.s.p.	510
4.9.	Określenie sposobu przekazania i.s.p.	510
4.10.	Podpis wnioskodawcy	511
5.	Postać złożenia wniosku	511
6.	Wezwanie do usunięcia braków formalnych wniosku	512
7.	Skutek nieuczynienia zadość wezwaniu	514
Art. 40.	[Termin rozpatrzenia wniosku]	514
1.	Rozpatrzenie wniosku	515
2.	Terminy	516
2.1.	Termin podstawowy i termin końcowy	516
2.2.	Modyfikacja terminów względem Kodeksu postępowania administracyjnego	517
2.3.	Uspójnienie terminów z przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej	517
2.4.	Niezwłoczne rozpatrzenie wniosku	518
2.5.	Przedłużenie terminu	519
2.6.	Instrukcyjny charakter terminów	519
2.7.	Inne terminy w postępowaniu o ponowne wykorzystywanie i.s.p.	520
3.	Bieg terminu	520
3.1.	Początek biegu terminu	520
3.2.	Celowość regulacji	521
3.3.	Liczenie terminu	522
3.4.	Bieg terminu na rozpatrzenie wniosku a wezwanie do usunięcia braków formalnych	524

4.	Przedłużenie terminu	525
4.1.	Przesłanki przedłużenia terminu	525
4.2.	Powiadomienie wnioskodawcy	526
4.3.	Przedłużony termin na rozpatrzenie wniosku	527
4.4.	Treść informacji o przedłużeniu terminu	527
4.5.	Forma zawiadomienia o przedłużeniu terminu	528
5.	Bezczynność	528
5.1.	Przesłanki bezczynności	528
5.2.	Przypadki bezczynności	530
5.3.	Skarga na bezczynność	531
5.4.	Wnoszenie skargi na bezczynność	532
5.5.	Tryb rozpatrywania skarg na bezczynność	534
6.	Przewlekłość	534
6.1.	Znaczenie terminu „przewlekłość”	534
6.2.	Przewlekłość przy stosowaniu przepisów ustawy o otwartych danych	535
Art. 41.	[Rozpatrzenie wniosku; złożenie sprzeciwu; odmowa wyrażenia zgody]	536
1.	Sposoby rozpatrzenia wniosku	537
1.1.	Wprowadzenie	537
1.2.	Sposoby rozpatrzenia wniosku	538
1.3.	Merytoryczne zakończenie postępowania	538
2.	Bezwarunkowe przekazanie informacji sektora publicznego	539
3.	Poinformowanie o braku i.s.p. wskazanych we wniosku ..	540
4.	Poinformowanie o braku warunków	541
5.	Oferta	543
5.1.	Określenie warunków	543
5.2.	Określenie opłaty	544
5.3.	Podstawy złożenia oferty określającej warunki	544
5.4.	Przypadki braku domniemania bezwarunkowego re-use	545
5.5.	Pojęcie oferty	546
5.6.	Forma oferty	547
5.7.	Uprawnienia wnioskodawcy w związku ze złożeniem oferty	547

5.8. Niedopuszczalność częściowego przyjęcia oferty	548
5.9. Sposoby nieprzyjęcia oferty	549
5.10. Sprzeciw od oferty	549
5.11. Postępowanie w przedmiocie sprzeciwu od oferty	549
5.12. Zastosowanie Kodeksu postępowania administracyjnego	550
5.13. Decyzja	551
5.14. Prawny charakter warunków i opłat	551
5.15. Przekazanie i.s.p. w przypadku rozstrzygnięcia decyzją o warunkach lub opłacie	554
6. Rozstrzygnięcie wniosku decyzją administracyjną	554
6.1. Rozstrzygnięcia w drodze decyzji administracyjnej	554
6.2. Treść decyzji	555
6.3. Odmowa	556
6.4. Odmowa wyrażenia zgody na ponowne wykorzystywanie i.s.p. z uwagi na konieczność podjęcia przez podmiot zobowiązany nieproporcjonalnych działań	556
7. Odmowa udostępnienia i.s.p. ze względu na ograniczenia wynikające z art. 6 u.o.d.p.w.	557
Art. 42. [Rozpatrzenie wniosku o ponowne wykorzystywanie w sposób stały]	558
1. Rozpatrywanie wniosku o stały dostęp do i.s.p.	558
2. Przestanki odmowy udzielenia stałego dostępu	559
Art. 43. [Organ odwoławczy; zakres stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego i Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi]	559
1. Organ właściwy do rozpoznania odwołania od decyzji	560
2. Decyzje wydawane w trybie przepisów ustawy o otwartych danych	561
3. Stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego	563
3.1. Podstawy zastosowania Kodeksu postępowania administracyjnego	563

3.2. Elementy decyzji	564
3.3. Odwołanie od decyzji	566
3.4. Zastosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczących trybów nadzwyczajnych	566
4. Skarga do sądu administracyjnego	567
5. Stosowanie przepisów Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi	569
5.1. Wyjątki od zasady bezpośredniego stosowania Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi	569
5.2. Załatwienie sprawy przez sąd administracyjny	570
5.3. Skarga do WSA na decyzje	573
5.4. Skarga do WSA na bezczynność oraz przewlekłość	573
5.5. Rozpoznanie skargi do WSA oraz skargi kasacyjnej do NSA	577
Art. 44. [Informacje nieobjęte przepisami o ponownym wykorzystywaniu na wniosek]	577

Rozdział 10

Zmiany w przepisach	579
Art. 45. [Zmiany w ustawie Prawo geodezyjne i kartograficzne]	579
Art. 46. [Zmiany w ustawie o statystyce publicznej]	579
Art. 47. [Zmiany w ustawie o muzeach]	579
Art. 48. [Zmiany w ustawie – Prawo o ruchu drogowym]	580
Art. 49. [Zmiany w ustawie o Krajowym Rejestrze Sądowym]	580
Art. 50. [Zmiany w ustawie o dostępie do informacji publicznej]	581
Art. 51. [Zmiany w ustawie o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne]	581
Art. 52. [Zmiany w ustawie o Państwowym Ratownictwie Medycznym]	584
Art. 53. [Zmiany w ustawie o ewidencji ludności]	585
Art. 54. [Zmiany w ustawie – Prawo wodne]	585
Art. 55. [Zmiany w ustawie o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych]	585

Art. 56. [Zmiany w ustawie o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy]	586
Art. 57. [Zmiany w ustawie o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej]	586

Rozdział 11

Przepisy przejściowe, dostosowujące i przepisy końcowe	587
---	-----

Art. 58. [Przepisy intertemporalne]	587
1. Wprowadzenie	587
2. Przepisy dotychczasowe	588
3. Sprawy wszczęte i niezakończone w dniu wejścia w życie ustawy o otwartych danych	588
3.1. Zastosowanie przepisów dotychczasowych	588
3.2. Pojęcie sprawy wszczętej i niezakończonej w dniu wejścia w życie ustawy	589
3.3. Konieczność zastosowania nowych przepisów	589
4. Umowy zawarte przed wejściem w życie ustawy o otwartych danych	590
Art. 59. [Polityka otwartego dostępu do danych badawczych finansowanych ze środków publicznych]	590
Art. 60. [Przepisy przejściowe i dostosowujące]	591
Art. 61. [Przepisy przejściowe i dostosowujące]	591
Art. 62. [Utrata mocy ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego]	593
Art. 63. [Wejście ustawy w życie]	593

Bibliografia	595
Literatura	595
Wykaz aktów prawnych	608
Inne akty i dokumenty	616
Orzecznictwo	618

Autorzy	623
----------------------	-----

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- | | |
|---------------------------------|--|
| dyrektywa
96/9/WE | – dyrektywa 96/9/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 11.03.1996 r. w sprawie ochrony prawnej baz danych (Dz.Urz. WE L 77, s. 20) |
| dyrektywa
2002/58/WE | – dyrektywa 2002/58/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 12.07.2002 r. dotycząca przetwarzania danych osobowych i ochrony prywatności w sektorze łączności elektronicznej (dyrektywa o prywatności i łączności elektronicznej) (Dz.Urz. WE L 201, s. 37) |
| dyrektywa
2003/98/WE | – dyrektywa 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 17.11.2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz.Urz. UE L 345, s. 90) |
| dyrektywa
2012/28/UE | – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/28/UE z 25.10.2012 r. w sprawie niektórych dozwolonych sposobów korzystania z utworów osieroconych (Dz.Urz. UE L 299, s. 5) |
| dyrektywa
2013/37/UE | – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/37/UE z 26.06.2013 r. zmieniająca dyrektywę 2003/98/WE w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz.Urz. UE L 175, s. 1) |
| dyrektywa
2019/1024 | – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1024 z 20.06.2019 r. w sprawie otwartych danych |

- i ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz.Urz. UE L 172, s. 56)
- k.c.** – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.)
- k.k.** – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.)
- k.p.** – ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2022 r. poz. 1510 ze zm.)
- k.p.a.** – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.)
- k.p.c.** – ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1805 ze zm.)
- Konstytucja RP** – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- konwencja berneńska** – Akt paryski Konwencji berneńskiej o ochronie dzieł literackich i artystycznych, sporządzony w Paryżu 24.07.1971 r. (Dz.U. z 1990 r. Nr 82, poz. 474)
- KPP** – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389)
- nowelizacja z 21.02.2019 r.** – ustawa z 21.02.2019 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 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.U. poz. 730)
- o.p.** – ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2021 r. poz. 1540 ze zm.)
- p.p.s.a.** – ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.)
- p.s.w.n.** – ustawa z 20.07.2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2022 r. poz. 574 ze zm.)
- p.w.p.** – ustawa z 30.06.2000 r. – Prawo własności przemysłowej (Dz.U. z 2021 r. poz. 324)

p.z.p.	– ustawa z 11.09.2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1710 ze zm.)
pr. ośw.	– ustawa z 14.12.2016 r. – Prawo oświatowe (Dz.U. z 2021 r. poz. 1082 ze zm.)
r.KRI	– rozporządzenie Rady Ministrów z 12.04.2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2247)
r.m.s.o.	– rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 5.07.2016 r. w sprawie maksymalnych stawek opłat za ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego nakładanych przez muzea państwowe i muzea samorządowe (Dz.U. poz. 1011)
r.n.e.s.d.	– rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 30.10.2006 r. w sprawie niezbędnych elementów struktury dokumentów elektronicznych (Dz.U. Nr 206, poz. 1517)
RODO	– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 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, s. 1, ze zm.)
rozporządzenie nr 3577/92	– rozporządzenie Rady (EWG) nr 3577/92 z 7.12.1992 r. dotyczące stosowania zasady swobody świadczenia usług w transporcie morskim w obrębie Państw Członkowskich (kabotaż morski) (Dz.Urz. WE L 364, s. 7, ze zm.)
rozporządzenie nr 2100/94	– rozporządzenie Rady (WE) nr 2100/94 z 27.07.1994 r. w sprawie wspólnotowego systemu ochrony odmian roślin (Dz.Urz. WE L 227, s. 1, ze zm.)
rozporządzenie nr 1370/2007	– rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z 23.10.2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego

	transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70 (Dz.Urz. UE L 315, s. 1, ze zm.)
rozporządzenie nr 1008/2008	– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1008/2008 z 24.09.2008 r. w sprawie wspólnych zasad wykonywania przewozów lotniczych na terenie Wspólnoty (Dz.Urz. UE L 293, s. 3, ze zm.)
TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47)
TRIPS	– Porozumienie w sprawie handlowych aspektów praw własności intelektualnej – załącznik nr 1 do obwieszczenia Ministra Spraw Zagranicznych z 12.02.1996 r. w sprawie publikacji załączników do Porozumienia ustanawiającego Światową Organizację Handlu (WTO) (Dz.U. z 1996 r. Nr 32, poz. 143)
u.b.	– ustawa z 27.06.1997 r. o bibliotekach (Dz.U. z 2019 r. poz. 1479 ze zm.)
u.d.a.r.	– ustawa z 4.09.1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2021 r. poz. 1893 ze zm.)
u.d.i.p.	– ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902)
u.f.p.	– ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.)
u.i.d.p.	– ustawa z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2021 r. poz. 2070 ze zm.)
u.m.	– ustawa z 21.11.1996 r. o muzeach (Dz.U. z 2022 r. poz. 385)
u.n.	– ustawa z 9.11.2012 r. o nasiennictwie (Dz.U. z 2021 r. poz. 129)
u.n.z.a.	– ustawa z 14.07.1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz.U. z 2020 r. poz. 164 ze zm.)
u.o.b.d.	– ustawa z 27.07.2001 r. o ochronie baz danych (Dz.U. z 2021 r. poz. 386)
u.o.d.o.1997	– ustawa z 29.08.1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 922 ze zm.)

u.o.d.p.w.	– ustawa z 11.08.2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (Dz.U. poz. 1641 ze zm.)
u.o.i.n.	– ustawa z 5.08.2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 742 ze zm.)
u.o.p.o.r.	– ustawa z 26.06.2003 r. o ochronie prawnej odmian roślin (Dz.U. z 2021 r. poz. 213)
u.p.a.p.p.	– ustawa z 4.02.1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1062 ze zm.)
u.p.e.a.	– ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2022 r. poz. 479 ze zm.)
u.p.w.	– ustawa z 25.02.2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (Dz.U. z 2019 r. poz. 1446); nieobowiązująca
u.r.t.	– ustawa z 29.12.1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2022 r. poz. 1722)
u.s.n.p.s.	– ustawa z 17.06.2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz.U. z 2018 r. poz. 75 ze zm.)
u.z.n.k.	– ustawa z 16.04.1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2022 r. poz. 1233 ze zm.)
wytyczne z 24.07.2014 r.	– obwieszczenie Komisji – Wytyczne w sprawie zalecanych licencji standardowych, zbiorów danych i opłat za ponowne wykorzystanie dokumentów (Dz.Urz. UE C 240, s. 1)
z.k.p.a.	– ustawa z 7.04.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 935)
z.t.p.	– Zasady techniki prawodawczej – załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283)

Czasopisma i publikatory

Dz.U.	– Dziennik Ustaw
IAP	– Informacja w Administracji Publicznej
KP	– Kontrola Państwowa
KPPubl	– Kwartalnik Prawa Publicznego
M.P.	– Monitor Polski
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Seria A
PiP	– Państwo i Prawo
PiZ	– Przedsiębiorczość i Zarządzanie
PPH	– Przegląd Prawa Handlowego
PUG	– Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
ZNUJ PPWI	– Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace z prawa własności intelektualnej
ZNUJ PWIOWI	– Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace z wynalazczości i ochrony własności intelektualnej

Inne

API	– interfejs programowania aplikacji (<i>application programming interface</i>)
b.a.m.	– biblioteki, archiwa, muzea
BIP	– Biuletyn Informacji Publicznej
COBORU	– Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Uprawnych
CPVO	– Wspólnotowy Urząd Ochrony Odmian Roślin (Community Plant Variety Office)
CRIP	– Centralne Repozytorium Informacji Publicznej
GUS	– Główny Urząd Statystyczny
i.s.p.	– informacja sektora publicznego
IOD	– inspektor danych osobowych
KE	– Komisja Europejska
MAiC	– Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji
NBP	– Narodowy Bank Polski

NISO	– National Information Standards Organization
TSUE	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
UODO	– Urząd Ochrony Danych Osobowych
UPOV	– Międzynarodowy Związek Ochrony Nowych Od- mian Roślin (International Union for the Protection of New Varieties of Plants)

USTAWA

z dnia 11 sierpnia 2021 r.

o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego¹

(tekst pierwotny Dz.U. z 7 września 2021 r. poz. 1641; zm.: Dz.U. z 2022 r. poz. 1700)

¹ Niniejsza ustawa w zakresie swojej regulacji wdraża dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1024 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie otwartych danych i ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz.Urz. UE L 172 z 26.06.2019, str. 56).

ROZDZIAŁ 1

Przepisy ogólne

Art. 1. [Przedmiot regulacji]

Ustawa określa zasady otwartości danych, zasady i tryb udostępniania i przekazywania informacji sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania oraz podmioty, które udostępniają lub przekazują te informacje.

1. Zakres ustawy o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego

1.1. Zakres tematyczny ustawy

Komentowana ustawa o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego określa, po pierwsze, zasady otwartości danych; po drugie, zasady i tryb udostępniania i przekazywania informacji sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania; po trzecie, podmioty, które udostępniają lub przekazują te informacje; po czwarte, warunki ponownego wykorzystywania oraz zasady ustalania opłat za ponowne wykorzystywanie. Przepis art. 1 u.o.d.p.w. odnosi się do takich zagadnień regulowanych w dalszych postanowieniach ustawy o otwartych danych, jak: pojęcie ponownego wykorzystywania i otwartych danych (art. 2 u.o.d.p.w.), udostępnianie i przekazywanie (art. 5 u.o.d.p.w.), zasady i tryb (art. 8–13, 39–44 u.o.d.p.w.) oraz podmioty zobowiązane

(art. 3 i 4 u.o.d.p.w.). Uzasadnione jest przyjmować, że komentowana ustawa obejmuje gwarancje, które łącznie kształtują prawo do ponownego wykorzystywania i.s.p., stanowiące jedno z praw informacyjnych, obok takich publicznych praw podmiotowych jednostki jak prawo do ochrony danych osobowych i prawo dostępu do informacji publicznej. Katalog praw tego rodzaju może być uzupełniany o inne wolności i prawa, których realizacja wiąże się z dostępem do informacji czy też posługiwaniem się informacjami. Wszystkie one tworzą pewną sumę wielu wartości, swobód (wolności) i uprawnień (praw), łącznie kształtujących status informacyjny człowieka². Jednocześnie zaliczać je należy do kategorii kształtujących prawo informacyjne w znaczeniu przedmiotowym, a więc całość norm prawnych regulujących pozyskiwanie, generowanie, wytwarzanie, udostępnianie, izolowanie, przetwarzanie czy rozpowszechnianie informacji, które dotyczą realizacji prawa do informacji, dystrybucji informacji o obowiązującym prawie, a także obowiązki administracji publicznej względem tych informacji, w tym procedury postępowania z nimi i ich ochrony³.

1.2. Tytuł ustawy

W komentowanym przepisie nie przyznano jednak wprost prawa do ponownego wykorzystywania i.s.p. Prawo to jest publicznym prawem podmiotowym wynikającym z komentowanej ustawy. Sformułowania „prawo do ponownego wykorzystywania” używa ustawodawca dopiero w art. 5 u.o.d.p.w. Zgodnie z Zasadami techniki prawodawczej w przepisach ogólnych zamieszcza się określenie zakresu spraw uregulowanych ustawą i podmioty, których ona dotyczy (§ 21 z.t.p.). W tym przypadku nie wskazano, że przedmiotem ustawy jest prawo do ponownego wykorzystywania i.s.p. Wątpliwości może budzić także sam tytuł ustawy i relacja między otwartymi danymi a ponownym wykorzystywaniem i.s.p. Biorąc pod uwagę tytuł ustawy, jak też jej art. 1, wydawałoby się, że reguluje ona dwie odrębne kwestie: otwarte dane i ponowne wykorzystywanie i.s.p. Zgodnie z art. 1 przedmiotem ustawy są zasady otwartości danych oraz

² Zob. M. Sakowska-Baryła, *Ochrona danych osobowych a dostęp do informacji publicznej i ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego. Próba zdefiniowania relacji w polskim porządku prawnym*, Warszawa 2022, s. 44–45.

³ Zob. M. Sakowska-Baryła, *Ochrona...*, s. 55–56 i przywołana tam literatura.

zasady udostępniania i przekazywania i.s.p. w celu ponownego wykorzystywania. Analizując wyłącznie komentowany przepis, można by uznać, że zasady otwartości danych i zasady ponownego wykorzystywania i.s.p. są odrębne. Twierdzenie to nie ma jednak pokrycia w treści komentowanej ustawy. Otwarte dane to rodzaj i.s.p. w postaci elektronicznej, udostępnianych w określony sposób, na zasadach przewidzianych w art. 2 pkt 11 oraz w art. 10 u.o.d.p.w. Jeżeli więc na gruncie analizowanej ustawy każdy ma prawo do ponownego wykorzystywania, to pojęcie otwartych danych wiąże się z dążeniem podmiotów zobowiązanych do tego, aby udostępniały dane jako otwarte, oraz ze wsparciem udzielanym im w tym procesie. Otwarte dane to i.s.p. mające postać elektroniczną i udostępniane na określonych zasadach. Odwołując się więc do przywoływanych już Zasad techniki prawodawczej, tytuł ustawy powinien w sposób ogólny określać przedmiot ustawy (§ 16 z.t.p.). Powinien czynić to możliwie najzwięźlej, w sposób adekwatny informując o jej treści (§ 18 z.t.p.). Tytuł aktu powinien reprezentować zawartą w danym akcie treść normatywną w sposób jednoznaczny i unikalny⁴. Powinien on pełnić funkcję informacyjną i identyfikacyjną⁵. W tym przypadku jest jednak inaczej. Tytuł wydaje się wprowadzać w błąd. Można bowiem powziąć mylne przekonanie, że reguluje on dwa prawa: prawo do otwartych danych i prawo do ponownego wykorzystywania lub dwa zakresy przedmiotowe od siebie niezależne: otwarte dane i ponowne wykorzystywanie. W rzeczywistości zaś reguluje ponowne wykorzystywanie, w tym otwarte dane. Nie było więc potrzeby podkreślać w tytule kwestii otwartych danych. Można podejrzewać jednak, że działanie ustawodawcy podyktowane było po pierwsze tytułem dyrektywy, którą ustawa implementuje, po drugie odróżnieniem ustawy od swojej poprzedniczki. Reasumując, stwierdzić należy, że u podstaw otwierania danych i ponownego wykorzystywania i.s.p. leży idea efektywnego wykorzystywania informacji, ponieważ znaczna część zasobów informacyjnych administracji jest na tyle uniwersalna i przydatna dla celów szerszych niż pierwotne cele jej wytworzenia lub pozyskania, że może być

⁴ G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016, § 16 z.t.p., nt 3.

⁵ G. Wierczyński [w:] T. Bąkowski, P. Bielski, K. Kaszubowski, M. Kokoszczyński, J. Stelina, J.K. Warylewski, G. Wierczyński, *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, Warszawa 2003, § 16 z.t.p., nt 1.

wykorzystywana przez podmioty inne niż organy administracji i przeznaczana do innych celów niż wykonywanie zadań publicznych. Wykorzystanie to może odbywać się bez szkody dla interesu publicznego oraz innych interesów prawnie chronionych. Ponadto rzeczzone zasoby uzyskiwane i utrzymywane za pieniądze podatników powinny być dostępne także dla nich, o ile nie szkodzi to interesowi publicznemu i wykonywaniu zadań administracji. To podstawowe przesłanki wprowadzenia przede wszystkim do europejskiego, ale i do polskiego porządku prawnego regulacji ponownego wykorzystywania (*re-use*)⁶. Informacje sektora publicznego, ich otwieranie i dopuszczalność ponownego wykorzystywania w dowolnym celu mogą być postrzegane także w kategoriach dobra wspólnego – bez względu na to, czy to dobro wspólne rozumiane jest w ujęciu prawnym czy ekonomicznym⁷.

1.3. Rozumienie zwrotu „zasady”

Ustawodawca posługuje się w tym przepisie terminem „zasada”. Zgodnie z nim ustawa o otwartych danych określa zasady otwartości danych oraz zasady i tryb udostępniania i przekazywania i.s.p. w celu ponownego wykorzystywania. „Określenie «zasada» oznacza treść, w której zawarte jest prawo rządzące jakimiś procesami, regułą dającą się ująć w sposób sformalizowany i określającą działanie mające zastosowanie w określonej dziedzinie”⁸. W kontekście komentowanego przepisu chodzi o zasady dotyczące urzeczywistniania materialnej treści prawa do ponownego wykorzystywania i.s.p., a mianowicie: równego traktowania, niewyłączności, bezpłatności, bezwarunkowości, dostępności formatów czy przejrzystości (poszczególne zasady są opisane w dalszych częściach komentarza). Jak wskazuje A. Piskorz-Ryń, zasady ustalone w ustawie można uznać za zasady ogólne. „Na tle dyrektywy ujmować je należy zaś jako zbiór reguł o charakterze porządkującym, odnoszących się do obowiązków organów sektora publicznego, skierowanych do ustawodawcy krajowego

⁶ Zob. M. Maciejewski, *Relacja prawa ponownego wykorzystywania informacji publicznej i praw własności intelektualnej* [w:] *Prawo do informacji publicznej. Efektywność regulacji i perspektywy rozwoju*, red. M. Maciejewski, Warszawa 2014, s. 135.

⁷ Szerzej zob. M. Sakowska-Baryła, *Ochrona...*, s. 366–370.

⁸ Uchwała NSA (7) z 9.12.2013 r., I OPS 7/13, LEX nr 1399808.

i wiążących go w procesie stosowania prawa. [...] Zasady [...] otwierają również rozważania wartości, jakie w prawie do ponownego wykorzystywania i.s.p. są realizowane, odwołując się do wewnętrznej aksjologii dyrektywy i ustawy jako zespołu norm”⁹.

1.4. Rozumienie zwrotu „tryb”

Ustawa reguluje również tryb udostępniania i przekazywania i.s.p. w celu ponownego wykorzystywania. Zgodnie ze słownikiem języka polskiego określenie „tryb” należy rozumieć m.in. jako procedurę¹⁰. Sformułowania „tryb udzielania informacji” użył ustawodawca w art. 61 ust. 4 Konstytucji RP. Interpretację tego zwrotu przeprowadził TK, podkreślając, że „pojęcie «trybu udzielania informacji» zawiera w sobie konkretyzację zasad dostępu oraz zasad korzystania z dokumentów”¹¹. Trybunał Konstytucyjny uznał również, że „zakres regulacji objętej upoważnieniem zawartym w art. 61 ust. 4 Konstytucji dotyczy ustalenia metody postępowania, sposobu załatwiania określonych spraw, a także bazy organizacyjno-technicznej, w oparciu o którą sprawy takie będą załatwiane”¹². Dodatkowo TK wskazał, że „«tryb udzielania informacji», o którym jest mowa w art. 61 ust. 4 Konstytucji, to dyrektywy proceduralne, wskazujące sposób urzeczywistniania materialnej treści tego prawa. Poza dyrektywami proceduralnymi uzupełniające, lecz istotne znaczenie mają uregulowania zagadnień organizacyjno-technicznych; bez nich urzeczywistnienie prawa do informacji byłoby utrudnione, a nawet czasami niemożliwe”¹³.

Korzystając z interpretacji TK pojęcia trybu udzielania informacji, stwierdzić należy, że przez termin „tryb”, użyty w komentowanym przepisie, trzeba rozumieć dyrektywy proceduralne dotyczące udostępniania i przekazywania i.s.p. do ponownego wykorzystywania oraz wskazujące

⁹ A. Piskorz-Ryń, *Ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2018, s. 178–179.

¹⁰ *Słownik języka polskiego*, t. 3, R–Z, red. M. Szymczak, Warszawa 1989, s. 540.

¹¹ Wyrok TK z 16.09.2002 r., K 38/01, OTK-A 2002/5, poz. 59.

¹² Wyrok TK z 16.09.2002 r., K 38/01.

¹³ Wyrok TK z 16.09.2002 r., K 38/01.

sposób urzeczywistniania materialnej treści prawa do ponownego wykorzystywania, a także zagadnienia organizacyjno-techniczne związane z jego realizacją.

2. Geneza i cele ponownego wykorzystywania i.s.p.

2.1. Prawo do ponownego wykorzystywania a otwarte dane

Prawo do ponownego wykorzystywania wiąże się z koncepcją otwartego rządu (ang. *open government*). Stanowi ona odpowiedź na „[...] zmiany zachodzące w życiu społecznym na początku XXI w., do których zaliczyć należy powstanie serwisów informacyjnych nowej generacji opartych na zasadach Web 2.0. Nowe technologie umożliwiają zaangażowanie użytkowników sieci w tworzenie jej zasobów, a rolą serwisów jest wypracowanie ram dla ich aktywności i stworzenie platformy do otwartej współpracy, produkcji i dystrybucji danych”¹⁴.

2.2. Pojęcie „otwartego rządu”

Pojęcie otwartego rządu jest różnie definiowane. Zdaniem T. O'Reilly'ego jest to wykorzystanie technologii, zwłaszcza technologii współpracy, w sercu Web 2.0 w celu lepszego rozwiązywania wspólnych problemów na poziomie lokalnym, państwowym i międzynarodowym¹⁵. W polskiej literaturze przedmiotu pojęcie to zdefiniowali B. Banaszak i M. Bernaczyk, którzy uznali, że współczesna koncepcja otwartego rządu obejmuje trzy elementy partycypacji w procesach decyzyjnych:

- 1) jawność działania władzy publicznej umożliwiającą poznanie przyczyn, motywacji lub materiałów wykorzystywanych w procesie stanowienia lub stosowania prawa;

¹⁴ A. Piskorz-Ryń, *Jawność działania administracji publicznej z perspektywy „otwartego rządu”* [w:] *Władza – obywatele – informacja. Ku nowemu porządkowi prawnemu. Księga pamiątkowa ku czci Profesor Teresy Górzyńskiej*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2014, s. 112 i n.

¹⁵ T. O'Reilly, *Government as a platform* [w:] *Open Government. Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*, red. D. Lathrop, L. Ruma, Sebastopol, CA 2010, s. 12.

- 2) otwartość *sensu stricto*, co oznacza, że rząd wysłuchuje obywateli i bierze ich stanowisko pod rozwagę w trakcie projektowania polityki;
- 3) odpowiedzialność władzy publicznej wobec suwerena za działania i zaniechania¹⁶.

Koncepcja otwartego rządu obejmuje trzy elementy konstrukcyjne, do których zaliczyć należy, po pierwsze, zwiększenie partycypacji społecznej, poziomu demokracji i współpracy; po drugie, zwiększenie efektywności działań administracji publicznej i wzrost zaufania obywateli; po trzecie, otwartość i przejrzystość działania administracji publicznej, w tym otwarcie zasobów publicznych i zapewnienie dostępu do nich.

2.3. Pojęcie „otwartych danych”

W związku z procesem „otwierania” się administracji zaczęto podkreślać rolę i znaczenie danych publicznych jako zasobu, który jest w posiadaniu władzy publicznej i może służyć ogółowi. Wskazywano, że ma on dużą wartość ekonomiczną. Dostępność danych sprzyja współpracy i realizacji modelu produkcji społecznej, prowadząc do stworzenia wartości dodanej dzięki innowacyjności. Dane publiczne stanowią atrakcyjny dla sektora przedsiębiorstw „surowiec”, który może być użyty dla rozwoju gospodarczego. Są one siłą napędową rewolucji informacyjnej, a dostęp do nich jest tym, czym dla rewolucji przemysłowej był dostęp do środków produkcji¹⁷. Niemniej ponowne wykorzystywanie informacji nie może być postrzegane wyłącznie w kategoriach ekonomicznych. Dostęp do danych ma także podstawy demokratyczne, ponieważ zakłada dzielenie się przez władzę publiczną wspólnym dobrem (danymi) we wspólnym interesie. Korzyści z uwolnienia danych mają więc zarówno znaczenie ekonomiczne, jak i pozaekonomiczne. Informacje mogą pełnić istotną funkcję w generowaniu wartości społecznej poprzez tworzenie społecznej wartości dodanej dzięki różnym formom produkcji społecznej.

¹⁶ B. Banaszak, M. Bernaczyk, *Konsultacje społeczne i prawo do informacji o procesie prawotwórczym na tle Konstytucji RP oraz postulatu otwartego rządu*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012/4, s. 19.

¹⁷ B. Bugarcic, *Openness and transparency in public administration: challenges for public law*, „Wisconsin International Law Journal” 2004/3, s. 502 i n.

2.4. Cele ekonomiczne ponownego wykorzystywania i.s.p.

Cele ponownego wykorzystywania i.s.p. mają charakter ekonomiczny i pozaekonomiczny. Za cel uznać należy „skonkretyzowaną czasowo ocenę projektowanego stanu, przedmiotu, faktu, zdarzenia odnoszoną do systemu wartości ustawodawcy”¹⁸. Jak wskazuje A. Piskorz-Ryń, „omawiając cele o charakterze ekonomicznym, wskazać należy na cztery podstawowe: pierwszym jest ustanowienie rynku wewnętrznego i systemu zapewniającego niezakłóconą konkurencję na tym rynku; drugim jest wzrost gospodarczy dzięki poprawie warunków dla rozwoju firm europejskich, przede wszystkim w sektorze usług; trzecim – wzmocnienie pozycji konkurencyjnej tych firm wobec firm amerykańskich; czwartym – tworzenie nowych miejsc pracy”¹⁹. Oddzielić należy jednak cele dyrektywy od celów samego prawa, przy założeniu istnienia związku między nimi.

Na podstawie tych ustaleń można przyjąć, że celem ponownego wykorzystywania jest przede wszystkim zapewnienie korzyści ekonomicznej dla przedsiębiorstw dzięki rozwojowi kreatywności i innowacyjności. Realizacja tego prawa ma zapewnić im zysk. Udostępnienie danych publicznych pozwala rozwijać nowe modele biznesowe oparte na wiedzy. Co ważne, są to dane wielokrotnego użytku i mogą być wykorzystywane jednocześnie przez wielu użytkowników do stworzenia różnych produktów i usług. Informacje sektora publicznego stanowią też podstawę wielu produktów cyfrowych opartych na wiedzy i mogą być ważnym surowcem dla nowych usług. Podmioty publiczne w ramach wykonywania zadań publicznych wytwarzają ogromne zasoby informacyjne, są twórcami i dostawcami oryginalnego materiału, z kolei sektor prywatny odgrywa istotną rolę jako uczestnik i pośrednik procesu przetwarzania informacji pomiędzy źródłem informacji (podmiotem publicznym) a końcowym użytkownikiem²⁰. Organy władzy publicznej, udostępniając swoje zasoby, umożliwiają sektorowi przedsiębiorstw tworzenie wartości dodanej do posiadanych danych i zaspokajanie w ten sposób potrzeb rynku.

¹⁸ F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1991, reprint, s. 114–120.

¹⁹ A. Piskorz-Ryń, *Ponowne wykorzystanie...*, s. 98.

²⁰ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, VIII kadencja, druk sejm. nr 141, s. 3–4.

W konsekwencji powstają nowe miejsca pracy i wzrasta zatrudnienie. Efektem uwolnienia i.s.p. jest tworzenie nowych produktów, których część nigdy by nie powstała, gdyby nie działanie sektora przedsiębiorstw. Z kolei obywatele mają prawo do konsumowania produktów opartych na i.s.p.

2.5. Cele pozaekonomiczne ponownego wykorzystywania i.s.p.

Do celów pozaekonomicznych ponownego wykorzystywania i.s.p. zgodnie z dyrektywą 2003/98/WE w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego zaliczyć należy rozwój społeczeństwa informacyjnego i naukowego. Informacje sektora publicznego stanowią zasób, który może być wykorzystywany do różnych produktów cyfrowych. Ponowne użycie danych umożliwia uzyskiwanie nowych dróg dostępu i zdobywanie wiedzy, jak też łatwiejszy dostęp do dziedzictwa kulturowego. Ponadto promuje kulturę przez zapewnianie łatwiejszego, powszechnego i zdalnego do niej dostępu. Zainicjowana postanowieniami dyrektywy 2013/37/UE zmieniającej dyrektywę 2003/98/WE w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego digitalizacja dorobku kulturowego państw członkowskich UE i udostępnianie go w internecie każdemu umożliwia dostęp do kultury i wiedzy oraz pozwala promować bogactwo i różnorodność dziedzictwa kulturowego Europy.

Zmiany w tym zakresie poszły jednak dalej. Dyrektywa 2019/1024 w sprawie otwartych danych i ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego swoim zakresem objęła dane badawcze, uwzględniając postulaty ruchu określanego jako otwarta nauka²¹. Pojęcie to nie jest jednoznaczne i może być różnie ujmowane przez przedstawicieli różnych nauk²². Można wyodrębnić pięć różnych szkół myślenia o tym pojęciu²³.

²¹ Szerzej na ten temat B. Fischer, A. Piskorz-Ryń, *Re-use of Research Data*, „Prawo i Więź” 2021/2, s. 96–100.

²² B. Fecher, S. Friesike, *Open Science: One Term, Five Schools of Thought* [w:] *Opening Science. The Evolving Guide on How the Internet is Changing Research, Collaboration and Scholarly Publishing*, red. S. Bartling, S. Friesike, Cham–Heidelberg–New York–Dordrecht–London 2014, s. 44.

²³ B. Fecher, S. Friesike, *Open...*, *passim*.

Nie będą one tu wszystkie opisywane. Istotne są jednak postulaty szkoły demokratycznej otwarcia danych badawczych. W ocenie zwolenników tych teorii każdy produkt badawczy powinien być swobodnie dostępny i należy zapewnić prawo dostępu do wiedzy, zwłaszcza gdy jest ona finansowana ze środków publicznych. W ramach tego nurtu wskazuje się również na znaczenie otwartości dla samej nauki poprzez zapewnienie otwartości w komunikacji naukowej oraz weryfikacji, oceny prowadzonych badań. D. Resnik w swojej książce *Etyka nauki* podkreśla, że: „Ważna ocena nauki zależy od otwartości. Otwartość nie pozwala nauce stać się dogmatyczną, bezkrytyczną i stronnictwą”²⁴. Argumenty podnieszone przez tę szkołę, a przede wszystkim przez ruch otwartych danych, w pełni wpisują się w cele regulacji, o których mowa w motywie 27 dyrektywy 2019/1024. Zgodnie z nimi polityka otwartego dostępu ma na celu zapewnienie naukowcom i ogółowi społeczeństwa dostępu do danych badawczych na jak najwcześniejszym etapie procesu rozpowszechniania oraz ułatwienie korzystania z nich i ich ponownego wykorzystywania. Początki ruchu naukowego *open access* (Open Access Movement) sięgają lat 90. ubiegłego wieku. Chociaż jego podstawowym założeniem było kształtowanie otwartego modelu komunikacji naukowej, to jednak z czasem przyjęte zasady wykroczyły poza te ramy i się upowszechniły. Podstawy definicyjne otwartego dostępu znajdujemy w trzech dokumentach: deklaracji budapeszteńskiej z 14.02.2002 r. (Budapest Open Access Initiative)²⁵, deklaracji z Bethesdy z 20.06.2003 r. (Bethesda Statement on Open Access Publishing)²⁶ oraz deklaracji berlińskiej z 22.10.2003 r. (Berlin Declaration on Open Access to Knowledge in the Sciences and Humanities)²⁷. Otwarty dostęp, w ocenie prawodawcy europejskiego, przyczynia się do zwiększenia jakości, ograniczenia konieczności zbędnego powielania badań, do przyspieszenia postępu naukowego, zwalczania oszustw w dziedzinie nauki, a także może ogólnie sprzyjać wzrostowi gospodarczemu

²⁴ D. Resnik, *The ethics of science*, London 1998, s. 58.

²⁵ <https://www.budapestopenaccessinitiative.org/read/>, dostęp: 2.06.2022 r.

²⁶ <http://legacy.earlham.edu/~peters/fos/bethesda.htm>, dostęp: 2.06.2022 r.

²⁷ <https://openaccess.mpg.de/Berlin-Declaration>, dostęp: 2.06.2022 r.; szerzej B. Fischer, *Autorskoprawne konteksty ponownego wykorzystywania danych badawczych* [w:] *Sto lat polskiego prawa handlowego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Andrzejowi Kidybie*, t. 2, red. M. Dumkiewicz, K. Kopaczyńska-Pieczniak, J. Szczotka, Warszawa 2020, s. 554 i n.

i innowacyjności (motyw 27 dyrektywy 2019/1024). Otwarcie danych badawczych czy w ogóle otwarcie nauki nie jest celem samym w sobie²⁸. Służy nauce, pozwala rozsądnie gospodarować środkami na badania naukowe oraz sprzyja wzrostowi gospodarczemu i innowacyjności²⁹. Dane badawcze, których ilość rośnie w gwałtownym tempie, mogą być wykorzystywane także poza środowiskiem naukowym, w tym przez sektor przedsiębiorstw³⁰.

Kolejnym pozaekonomicznym celem ponownego wykorzystywania i.s.p. jest poprawa jakości danych. Podmioty zobowiązane do udostępniania i.s.p. uzyskują dzięki temu informację zwrotną od ponownych i końcowych użytkowników, co pozwala organom sektora publicznego na poprawę jakości gromadzonych informacji. Jest to również zgodne z motywem 4 dyrektywy 2013/37/UE.

Ponowne wykorzystywanie i.s.p. wzmacnia również pozycję obywateli, a zarazem demokrację uczestniczącą, oraz promuje przejrzystą, odpowiedzialną i wydajniejszą administrację, funkcjonującą w sposób znacznie bardziej transparentny i efektywny³¹. Jest tak, ponieważ celem ponownego wykorzystywania i.s.p. jest umożliwienie lepszego dostępu do i.s.p., w tym do informacji publicznej. Dzięki temu powstaje nowy wymiar funkcjonowania produktów i usług opartych na i.s.p., a co za tym idzie – gwarancja lepszego i efektywniejszego dostępu do informacji. Ten zaś zapewnia obywatelom UE możliwość zarówno partycypacji w funkcjonowaniu UE, jak i zwiększenia mobilności i intensywniejszego korzystania z rynku wewnętrznego. Ponowne wykorzystywanie i.s.p.

²⁸ European Commission, *Progress on Open Science: Towards a Shared Research Knowledge System – Final Report of the Open Science Policy Platform*, Brussels 2020, s. 3, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d36f8071-99bd-11ea-aac4-01aa75ed71a1> (dostęp: 2.06.2022 r.).

²⁹ Przegląd poglądów nauki w tym zakresie zob. J.-C. Burgelman, C. Pascu, K. Szkuta, R. Von Schomberg, A. Karalopoulos, K. Repanas, M. Schouppe, *Open Science, Open Data, and Open Scholarship: European Policies to Make Science Fit for the Twenty-First Century*, „Frontiers in Big Data” 2019/2, s. 1–2.

³⁰ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, IX kadencja, druk sejm nr 1338, s. 5.

³¹ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o otwartych danych..., s. 2.

pomaga również w realizacji prawa do informacji publicznej. Problemem w pełnym korzystaniu z tego prawa jest obecnie liczba informacji, która utrudnia zapoznanie się i wyszukanie istotnych danych potrzebnych do kontrolowania władzy publicznej. Ponowne wykorzystywanie i.s.p. może ułatwić dostęp do informacji publicznej. Na zakończenie tych rozważań podkreślić należy, że państwo powinno gospodarować i.s.p., kierując się konstytucyjną zasadą zrównoważonego rozwoju i – z jednej strony – mieć świadomość wpływu tego zasobu na rozwój gospodarczy kraju, a z drugiej – zwracać uwagę na możliwe zagrożenia związane z ponownym wykorzystywaniem informacji publicznej³². Powinno również uwzględnić problem refinansowania nakładów na publiczne bazy danych i budżetowe uwarunkowania finansowania tych baz, a także pozycję prawną polskiego podatnika i przedsiębiorcy na tle prawnoporównawczym, aby uniknąć asymetrii obciążeń³³.

3. Ponowne wykorzystywanie w prawie wspólnotowym

Prawo do ponownego wykorzystywania jest prawem nowej generacji głęboko zdeterminowanym przez prawo europejskie. W RP, jak też w wielu krajach członkowskich zostało ono wprowadzone do porządku prawnego w wyniku zobowiązań wynikających z członkostwa w UE. Poprzez prawo unijne dokonano również wyboru modelu ponownego wykorzystywania jako prawa odrębnego od dostępu do informacji o charakterze publicznym. Podkreślenia wymaga również, że samo pojęcie ponownego wykorzystywania (ang. *re-use*) jest typowe dla rozwiązań europejskich, na gruncie amerykańskim zaś pisze się o otwartych danych (ang. *open data*).

³² P. Drobek, A. Piskorz-Ryń, *Prawne problemy ponownego wykorzystania zasobów rejestrowych. Zagadnienia wybrane* [w:] *Rejestry publiczne. Jawność i interoperacyjność*, red. A. Gryszczyńska, Warszawa 2016, s. 206.

³³ G. Szpor, *Wstęp* [w:] *Internet. Publiczne bazy danych i Big data*, red. G. Szpor, Warszawa 2014, s. XII.

4. Historia ponownego wykorzystywania informacji w Polsce

4.1. Implementacja pierwszej dyrektywy

Wprowadzenie do polskiego porządku prawnego prawa do ponownego wykorzystywania i.s.p. wynikało z konieczności implementacji dyrektywy 2003/98/WE. Państwa członkowskie zobowiązane były do transponowania jej postanowień do prawa krajowego do 1.07.2005 r. Jedynie cztery kraje dotrzymały tego terminu: Dania, Francja, Irlandia i Wielka Brytania. Przed Trybunałem Sprawiedliwości UE toczyło się nawet postępowanie przeciwko kilku państwom, które miały opóźnienia, w tym przeciwko Polsce. Wszczęcie postępowania wynikało z faktu, że władze polskie uznały za wystarczające dla transpozycji dyrektywy 2003/98/WE do krajowego porządku prawnego przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej, Kodeksu postępowania administracyjnego oraz Konstytucji RP. Później listę tę uzupełniono o ustawę z 2.07.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej³⁴. Komisja Europejska w październiku 2008 r. wystosowała do RP wezwanie do usunięcia uchybień, wskazując, że nadesłane akty nie regulują w sposób przewidziany w dyrektywie 2003/98/WE kwestii ponownego wykorzystywania i.s.p., o których mowa w art. 2–4, 6–8, 10 i 11 dyrektywy 2003/98/WE. W odpowiedzi na to wezwanie, udzielonej w grudniu 2008 r., RP podtrzymała swoje stanowisko. W konsekwencji w czerwcu 2009 r. KE wystosowała uzasadnioną opinię i wezwała do podjęcia niezbędnych kroków do zastosowania się do jej postanowień. Polska w odpowiedzi podtrzymała wcześniejszą argumentację i jednocześnie poinformowała o przygotowaniu projektu stosownej ustawy, który miał być wniesiony do parlamentu. To spowodowało, że KE postanowiła wnieść skargę do TS, który stwierdził, że RP uchybiła zobowiązaniom państwa członkowskiego, „nie przyjmując w wyznaczonym terminie wszystkich przepisów ustawodawczych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych w celu transpozycji do polskiego porządku prawnego art. 2–4, 6–8, 10 i 11

³⁴ Dz.U. z 2017 r. poz. 2168 ze zm.

dyrektywy”³⁵, dzielając w tym zakresie stanowisko KE. W wyroku tym TS zauważył, że brak w polskim prawie ograniczeń dla ponownego wykorzystywania informacji nie ma żadnego znaczenia z punktu widzenia kwestii prawidłowej transpozycji przepisów dyrektywy 2003/98/WE do porządku prawnego. Dyrektywa 2003/98/WE ustanawia bowiem „ogólne ramy w celu zapewnienia, by warunki te były uczciwe, proporcjonalne i niedyskryminacyjne. [...] Wspomniane warunki [...] należy wobec tego uznać nie za ograniczenie prawa do wykorzystywania dokumentów sektora publicznego, lecz za obowiązki, których organy sektora publicznego muszą przestrzegać, gdy ponownie wykorzystywanie posiadanych przez nie dokumentów jest dopuszczalne”³⁶. W związku z powyższym TS uznał, że RP jako państwo członkowskie musi implementować dyrektywę 2003/98/WE. Brak zakazu ponownego wykorzystywania informacji, wynikający z procedury dostępowej, jest niewystarczający dla jej implementacji. Oznacza to, że w polskim porządku prawnym, w następstwie zobowiązań wynikających z członkostwa w UE, musi istnieć odrębna od procedury dostępu do informacji publicznej regulacja ponownego jej wykorzystywania. Ponadto TS wywiódł, że o ile ponowne wykorzystywanie dokumentów sektora publicznego wymaga uprzedniego dostępu do nich, o tyle oba procesy są oczywiście odmienne. Ponadto cele dyrektywy 2003/98/WE, wśród których znajduje się, jak to wynika z jej motywu 5, polepszenie możliwości ponownego wykorzystywania informacji pochodzących od sektora publicznego służące rozwojowi usług w Unii Europejskiej, niekoniecznie są tymi samymi celami, jakim służą uregulowania krajowe dotyczące dostępu do tych informacji. Ponadto uregulowania krajowe dotyczące dostępu do dokumentów publicznych same w sobie nie są w stanie zapewnić wdrożenia przepisów dyrektywy z wystarczającą szczegółowością, precyzją i jasnością, aby uczynić zadość zasadzie pewności prawa oraz umożliwić osobom fizycznym i prawnym zamierzającym ponownie wykorzystywać takie dokumenty zapoznanie się w pełni z przysługującymi im prawami³⁷.

³⁵ Wyrok TS z 27.10.2011 r., C-362/10, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, EU:C:2011:703.

³⁶ Wyrok TS w sprawie C-362/10, Komisja przeciwko Polsce, pkt 50.

³⁷ Wyrok TS w sprawie C-362/10, Komisja przeciwko Polsce, pkt 54 i 55.

W ocenie TS w polskim porządku prawnym nie był transponowany również art. 10 dyrektywy 2003/98/WE, choć Polska argumentowała, że ma to miejsce w ogólnych przepisach prawa, tj. w wyrażonej w Konstytucji RP zasadzie równości wobec prawa. Trybunał uznał, że istnienie „ogólnej zasady równego traktowania nie wystarcza do wykazania, iż w prawie krajowym zapewnione jest w pełni przestrzeganie konkretnych wymagań ustanowionych w szczególności w akapicie drugim tego artykułu, dotyczących ponownego wykorzystywania dokumentów przez organ sektora publicznego w ramach działalności gospodarczej, odrębnej od jego zadań publicznych”³⁸.

Trybunał odniósł się również do braku w polskim porządku prawnym przepisów ustawowych lub wykonawczych, które wdrażałyby art. 8 i 11 dyrektywy 2003/98/WE. Pierwszy z tych przepisów dotyczy licencji. Nasz kraj uznał, że nie ma obowiązku dokonywać transpozycji art. 8, ponieważ w Polsce nie istnieje system licencji na ponowne wykorzystywanie i.s.p. Podobnie brak transpozycji art. 11 dyrektywy 2003/98/WE jest uzasadniony brakiem możliwości zawierania umów, a więc również udzielania praw wyłącznych do ponownego wykorzystywania takich informacji. Zdaniem TS „brak systemu licencji i brak możliwości zawierania umów na ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego nie może zwalniać państwa członkowskiego z obowiązku transpozycji art. 8 i 11 dyrektywy, gdyż przepisy te nie przewidują takiego zwolnienia. [...] Zatem nawet jeżeli obecnie nie ma systemu licencji lub umów na wyłączność dotyczących ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego w Rzeczypospolitej Polskiej, państwo to jest jednak zobowiązane dokonać transpozycji art. 8 i 11 dyrektywy, w szczególności na wypadek ewentualnego wprowadzenia takiego systemu w przyszłości”³⁹.

4.2. Nowelizacja ustawy dostępowej

Prawo do ponownego wykorzystywania informacji zostało wprowadzone do polskiego porządku prawnego przez nowelizację ustawy o dostępie do informacji publicznej, tj. ustawą z 16.09.2011 r. o zmianie ustawy

³⁸ Wyrok TS w sprawie C-362/10, Komisja przeciwko Polsce, pkt 60.

³⁹ Wyrok TS w sprawie C-362/10, Komisja przeciwko Polsce, pkt 63 i 65.

o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw⁴⁰. Ustawa ta została wniesiona do Sejmu 13.07.2011 r. jako projekt rządowy i była rozpatrywana w trybie pilnym. Sejm na posiedzeniu 31.08.2011 r. przyjął powyższą nowelizację przy 265 głosach za, 0 przeciw i 135 wstrzymujących się. Następnie 3.09.2011 r. przekazano ją Marszałkowi Senatu, a Senat na posiedzeniu 14.09.2011 r. zajął stanowisko i uchwalił poprawkę do ustawy o dostępie do informacji publicznej. Dotyczyła ona jednak zmian w art. 5 u.d.i.p., czyli ograniczenia dostępu do informacji, nie zaś problematyki ponownego ich wykorzystywania. Na posiedzeniu 16.09.2011 r. Sejm przyjął poprawkę Senatu. Nowelizacja została podpisana przez Prezydenta RP 24.09.2011 r. i weszła w życie 29.12.2011 r. W wyniku zmian do ustawy o dostępie do informacji publicznej dodano rozdział 2a, określający zasady ponownego wykorzystywania informacji publicznej. W ten sposób zwrot „ponowne wykorzystywanie” został po raz pierwszy użyty w języku prawnym RP. Wcześniej w naszym kraju nie obowiązywały przepisy ogólne dotyczące ponownego używania informacji publicznej. Jedynie w nielicznych ustawach szczególnych znajdowały się szczątkowe regulacje, które określały zasady wykorzystywania informacji przez podmioty niewykonujące zadań publicznych. Dla przykładu, w ówczesnie obowiązujących przepisach ustawy o swobodzie działalności gospodarczej istniała możliwość odpłatnego udostępniania danych Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (w inny sposób niż zamieszczanie ich na e-PUAP) na potrzeby ich „wykorzystywania w celach komercyjnych i niekomercyjnych” (regulujący tę kwestię art. 39 ust. 2 wszedł w życie 7.03.2009 r.). W związku z nowelizacją ustawy o dostępie do informacji publicznej w 2011 r. w polskim porządku prawnym wprowadzono odrębne od dostępu do informacji publicznej prawo do ponownego jej wykorzystywania. Ustawodawca sam jednak nie do końca potrafił zwerbalizować charakter wprowadzanych zmian. W uzasadnieniu do projektu wskazano bowiem, że podstawowym ich celem było „wprowadzenie do krajowego porządku prawnego nowego (piątego) trybu dostępu do informacji publicznej oraz zasad ponownego wykorzystywania informacji publicznych, które zostały określone w dyrektywie 2003/98/WE

⁴⁰ Dz.U. Nr 204, poz. 1195 ze zm.

Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. dotyczącej ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego⁴¹.

4.3. Założenia nowej ustawy

W celu implementacji dyrektywy 2013/37/UE zdecydowano się uchwalić nową ustawę. Było to podyktowane przede wszystkim rozszerzeniem zakresu ponownego wykorzystywania informacji na zasób bibliotek, archiwów i muzeów. Do tej pory zasoby posiadane przez te podmioty były wyłączone z ponownego wykorzystywania informacji. Z tym że pozostające w ich dyspozycji zbiory dziedzictwa kulturowego wraz z powiązany-
mi z nimi metadanymi nie stanowią informacji publicznej, co powoduje, że zakres przedmiotowy prawa do informacji publicznej i prawa do ponownego wykorzystywania jest odmienny⁴². Z tego względu zdecydowano się na rozdzielenie zasad realizacji obu praw do odrębnych ustaw.

4.4. Prace nad ustawą

Projekt ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego z 15.12.2015 r.⁴³ wpłynął do Sejmu 16.12.2015 r. i został skierowany do pierwszego czytania do Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, z zaleceniem zasięgnięcia opinii Komisji Kultury i Środków Przekazu. Drugie czytanie odbyło się 28.01.2016 r., trzecie – 29.01.2016 r. Za uchwaleniem ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji głosowało 432 posłów, przeciw było 2, nikt się nie wstrzymał. W głosowaniu, które odbyło się po północy, nie brało udziału 26 posłów. Ustawę przekazano do Senatu, ten zaś uchwałą z 19.02.2016 r. wprowadził poprawki, które Sejm

⁴¹ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw, VI kadencja, druk sejm. nr 4434, s. 2.

⁴² P. Fajgielski, A. Młynarska-Sobaczewska, A. Piskorz-Ryń, G. Sibiga, *Ekspertyza prawna. Rozwiązania mogące stanowić podstawę do zmian przepisów regulujących zasady dostępu do informacji publicznej i jej ponownego wykorzystywania*, 2013, https://informacjapubliczna.org/wp-content/uploads/archive_files/files/novelizacja/10_inp_ekspertyza_8s5m.doc (dostęp: 2.06.2022 r.) (ekspertyza przygotowana na zlecenie MAiC).

⁴³ Zob. rządowy projekt ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, VIII kadencja, druk sejm. nr 141.

przyjął na posiedzeniu 25.02.2016 r. Miały one przede wszystkim charakter porządkujący. Ustawę 26.02.2016 r. przekazano Prezydentowi RP, który podpisał ją 12.03.2016 r. Uchwalona ustawa o ponownym wykorzystywaniu informacji określała zasady i tryb udostępniania i przekazywania i.s.p. w celu ponownego wykorzystywania oraz podmioty, które udostępniają lub przekazują te informacje. Na jej podstawie oba prawa – prawo do informacji publicznej i prawo do ponownego jej wykorzystywania – uregulowane zostały w odrębnych aktach prawnych.

5. Dalsze zmiany w prawie wspólnotowym

W art. 13 dyrektywy 2003/98/WE Komisja Europejska zobowiązana została do przeprowadzenia przeglądu stosowania dyrektywy oraz do przekazania wyników tego przeglądu wraz z ewentualnymi propozycjami zmian przed 18.07.2018 r. Komisja dokonała tego przeglądu i w jego następstwie opublikowała sprawozdanie oceniające⁴⁴. W sprawozdaniu tym stwierdzono, że dyrektywa nadal przyczynia się do realizacji głównych celów polityki, jakie przed nią postawiono, lecz także wskazano na istnienie szeregu kwestii, którymi należy się zająć, aby w pełni wykorzystać potencjał, jaki tkwi w i.s.p., z korzyścią dla europejskiej gospodarki i europejskiego społeczeństwa. Kwestie te obejmują następujący zakres spraw: po pierwsze, zapewnienie dostępu w czasie rzeczywistym do danych dynamicznych za pośrednictwem odpowiednich środków technicznych; po drugie, zwiększenie podaży danych publicznych o wysokiej wartości z myślą o ich ponownym wykorzystaniu; po trzecie, zapobieganie pojawianiu się nowych form umów o wyłączności; po czwarte, ograniczenie stosowania wyjątków od zasady pobierania opłat odpowiadających kosztowi krańcowemu oraz wyjaśnienie relacji między dyrektywą 2003/98/WE a niektórymi powiązanymi instrumentami prawnymi⁴⁵.

⁴⁴ Commission staff working document evaluation – *Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the re-use of public sector information*, SWD(2018) 145 final.

⁴⁵ Wniosek – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (wersja przekształcona), COM(2018) 234 final, s. 1–2.

W sprawozdaniu oceniającym potwierdzono, że dyrektywa 2003/98/WE zasadniczo dobrze funkcjonuje, nadal przyczynia się do realizacji stawianych przed nią głównych celów politycznych, a mianowicie wspierania tworzenia rynku treści cyfrowych na potrzeby produktów i usług opartych na i.s.p., stymulowania transgranicznego wykorzystywania i.s.p. oraz zapobiegania zakłóceniom konkurencji na rynku UE. Jednocześnie wywiera ona pozytywny wpływ na przejrzystość, wzmocnienie pozycji obywateli i wydajność sektora publicznego.

W ocenie skutków wzięto pod uwagę cztery warianty strategiczne. Pierwszy polegał na utrzymaniu obecnego podejścia bez zmian, drugi – na zaniechaniu dotychczasowego działania UE poprzez uchylenie dyrektywy 2003/98/WE, trzeci zakładał wyłącznie zastosowanie środków z zakresu prawa miękkiego, czwarty – rozwiązanie pakietowe przewidujące zarówno zmiany w dyrektywie 2003/98/WE, jak i środki z zakresu prawa miękkiego⁴⁶. Zdecydowano się na czwarte rozwiązanie. Ze względu na to, że dyrektywa 2003/98/WE została znacząco zmieniona, a w celu zapewnienia jasności jej postanowień przekształcona, wydana została dyrektywa 2019/1024. Zgodnie z jej art. 17 państwa członkowskie zobowiązane były do jej transpozycji do 17.07.2021 r.

6. Ustawa o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego

W celu implementacji dyrektywy 2019/1024 został opracowany projekt ustawy o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Został on podany do publicznej wiadomości 28.08.2020 r. Projekt ten poddano procesowi uzgodnień, które zakończyła konferencja uzgodnieniowa w dniach 26–27.11.2020 r. Jednocześnie projekt był poddany konsultacjom publicznym. Rada Ministrów w dniu 15.06.2021 r. przyjęła projekt ustawy, deklarując, że ma on na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej, oraz zdecydowała o skierowaniu projektu do Sejmu, upoważniając Ministra Cyfryzacji do prezentowania stanowiska

⁴⁶ Zob. ww. projekt dyrektywy w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, s. 8.

Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych. Projekt trafił do Sejmu 29.06.2021 r. Przekazano go do pierwszego czytania w Komisji Cyfryzacji, Innowacyjności i Nowych Technologii. Trzecie czytanie projektu odbyło się 23.07.2021 r. – za było 439 posłów, 0 przeciw, 9 się wstrzymało. Następnie ustawa trafiła do Senatu, który wniósł poprawki. Były one rozpatrywane przez Sejm 29.08.2021 r. – część z nich przyjęto. W konsekwencji ustawa trafiła do podpisu Prezydenta RP, który 19.08.2021 r. ustawę podpisał.

Art. 2. [Definicje]

Użyte w ustawie określenia oznaczają:

- 1) **anonimizacja** – proces zmiany informacji sektora publicznego w informacje anonimowe, które nie odnoszą się do zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej, lub proces zmiany danych osobowych w dane anonimowe w taki sposób, że identyfikacja osoby, której dane dotyczą, nie jest lub już nie jest możliwa;
- 2) **dane badawcze** – informacje sektora publicznego utrwalone w postaci elektronicznej, inne niż publikacje naukowe, które zostały wytworzone lub zgromadzone w ramach działalności naukowej w rozumieniu art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2021 r. poz. 478, 619 i 1630) i są wykorzystywane jako dowody w procesie badawczym lub służą do weryfikacji poprawności ustaleń i wyników badań;
- 3) **dane dynamiczne** – informacje sektora publicznego utrwalone w postaci elektronicznej podlegające częstym aktualizacjom lub aktualizacjom w czasie rzeczywistym, w tym ze względu na ich zmienność lub szybką dezaktualizację, w szczególności dane wygenerowane przez czujniki;
- 4) **dane o wysokiej wartości** – informacje sektora publicznego, których ponowne wykorzystywanie wiąże się z istotnymi korzyściami dla społeczeństwa, środowiska i gospodarki, w szczególności ze względu na ich przydatność do tworzenia produktów, usług i zastosowań opartych na wykorzystywaniu tych danych;

- 5) dane prywatne – każdą treść lub jej część, niezależnie od sposobu utrwalenia, w szczególności w postaci papierowej, elektronicznej, dźwiękowej, wizualnej lub audiowizualnej, będącą w posiadaniu podmiotu innego niż podmiot zobowiązany i przez niego wytworzoną, z wyjątkiem danych osobowych;
- 6) format otwarty – format pliku, który jest niezależny od systemu oraz jest udostępniany bez żadnych ograniczeń, które utrudniałyby ponowne wykorzystywanie;
- 7) format przeznaczony do odczytu maszynowego – format pliku ustrukturyzowany tak, aby programy komputerowe mogły zidentyfikować, rozpoznać i pozyskać określone dane i ich wewnętrzną strukturę;
- 8) informacja sektora publicznego – każdą treść lub jej część, niezależnie od sposobu utrwalenia, w szczególności w postaci papierowej, elektronicznej, dźwiękowej, wizualnej lub audiowizualnej, będącą w posiadaniu podmiotu zobowiązanego;
- 9) interfejs programistyczny aplikacji – zbiór technicznych funkcji umożliwiających połączenie i wzajemną wymianę danych lub metadanych między programami komputerowymi lub systemami teleinformatycznymi;
- 10) metadane – ustrukturyzowane informacje opisujące, tłumaczące, lokalizujące i ułatwiające odnalezienie, wykorzystanie innych informacji lub zarządzanie nimi;
- 11) otwarte dane – informacje sektora publicznego udostępniane lub przekazywane w postaci elektronicznej, bezwarunkowo lub z uwzględnieniem warunków, o których mowa w rozdziale 3, kompletne, aktualne, w wersji źródłowej, w otwartym i niezastrzeżonym formacie przeznaczonym do odczytu maszynowego, które są przeznaczone do bezpłatnego ponownego wykorzystywania na tych samych zasadach dla każdego użytkownika, bez konieczności potwierdzania tożsamości przez użytkownika;
- 12) ponowne wykorzystywanie – wykorzystywanie przez użytkowników informacji sektora publicznego w jakimkolwiek celu, z wyjątkiem wymiany informacji sektora publicznego między podmiotami zobowiązanymi wyłącznie w celu realizacji zadań publicznych;

- 13) **portal danych** – prowadzony przez ministra właściwego do spraw informatyzacji, powszechnie dostępny system teleinformatyczny, służący do udostępniania informacji sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania oraz danych prywatnych w celu wykorzystywania;
- 14) **użytkownik** – osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, która ponownie wykorzystuje informacje sektora publicznego lub wykorzystuje dane prywatne.

1. Anonimizacja

1.1. Pojęcie anonimizacji

Wprowadzenie do ustawy o otwartych danych definicji terminu „anonimizacja” należy uznać za rozwiązanie nie tylko trafne, ale także pożądane, ponieważ w ten sposób wskazano wprost na prawną dopuszczalność jej dokonywania. Pojęciem tym praktyka posługuje się już od długiego czasu w celu określenia procesu takiego przekształcenia informacji, w wyniku którego nie jest możliwe ustalenie, kogo ta informacja dotyczyła pierwotnie, zwłaszcza w kontekście jej upubliczniania. Przed pojawieniem się analizowanej definicji o anonimizacji czy zanonimizowaniu mowa była przede wszystkim w odniesieniu do takich dokumentów, informacji czy danych, które poprzez różnego rodzaju zabiegi o charakterze technicznym były przygotowywane do udostępnienia w taki sposób, że dla podmiotu zewnętrznego powinno być niemożliwe ustalenie, kogo uzyskiwana informacja dotyczy. Mowa tu o podmiocie zewnętrznym, ponieważ proces anonimizacji dotyczy w równej mierze otwierania danych i ponownego wykorzystywania, jak też dostępu do informacji publicznej, przede wszystkim na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej, stąd tymi zewnętrznymi podmiotami są zarówno użytkownicy w rozumieniu art. 2 pkt 14 u.o.d.p.w. czy użytkownicy końcowi, o których w ustawie o otwartych danych nie ma mowy wprost, jak i uprawnieni na gruncie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej i innych aktów przewidujących dostęp do informacji publicznej.

1.2. Anonimizacja w orzecznictwie sądów administracyjnych

Wprowadzenie pojęcia anonimizacji do przepisów ustawy o otwartych danych poprzedziła ugruntowana praktyka posługiwania się nim w orzecznictwie sądów administracyjnych, ukształtowanym zwłaszcza w związku ze stosowaniem przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej. Śmiało rzec można, że to właśnie sądy administracyjne, za aprobatą doktryny, przyczyniły się do upowszechnienia anonimizacji jako narzędzia ograniczenia udostępnianej informacji w takim zakresie, w jakim jej ujawnienie nie znajdowałoby podstawy prawnej. Trzeba przy tym zaznaczyć, że rozwiązanie to upowszechniło się przede wszystkim w kontekście dostępu do informacji publicznej, ponieważ korzystanie z tego prawa cieszyło się i wciąż cieszy większym zainteresowaniem niż ponowne wykorzystywanie i.s.p.⁴⁷ Zważyć przy tym należy, że w ustawie o dostępie do informacji publicznej nie ma mowy o anonimizacji, choć sądy administracyjne wielokrotnie wskazują na konieczność jej zastosowania lub dokonują oceny co do prawidłowości jej dokonania⁴⁸. Ponieważ anonimizacja, o jakiej mowa w ich orzeczeniach, w swej istocie odpowiada tej, o której mowa w art. 2 pkt 1 u.o.d.p.w., uzasadnione jest przyjmować, że odnoszące się do tej instytucji wypowiedzi orzecznicze można traktować jako kierunkowe, interpretacyjne także w przypadku ponownego wykorzystywania i.s.p. i dokonywanego w jej zakresie procesu anonimizacji.

⁴⁷ Zob. M. Sakowska-Baryła, *Anonimizacja danych osobowych jako mechanizm faktycznej ochrony danych osobowych* [w:] M. Jabłoński, I. Małobęcka-Szwast, A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, G. Sibiga, S. Szczepaniak, K. Wygoda, *Ekspertyza prawna wykonana na zlecenie Prezesa Urzędu Ochrony Danych dotycząca oceny zgodności krajowych regulacji dostępu do informacji publicznej z ogólnym rozporządzeniem o ochronie danych osobowych (RODO) z dnia 15.07.2021 r.*, przygotowana pod kierownictwem prof. INP PAN dr hab. Grzegorza Sibigi, niepubl., s. 248 i n.

⁴⁸ Zob. wyroki NSA z 19.11.2020 r., I OSK 1195/20, LEX nr 3089740, i z 23.06.2021 r., III OSK 2160/21, LEX nr 3193939.

1.3. Anonimizacja a tryby realizacji prawa do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego

Na tryby realizacji prawa do ponownego wykorzystywania i.s.p. wskazuje art. 5 u.o.d.p.w. (szerzej zob. komentarz do art. 5). Zważywszy na treść art. 2 pkt 1 u.o.d.p.w., uzasadnione jest przyjmować, że anonimizacja informacji na gruncie ponownego wykorzystywania i.s.p. powinna następować zarówno wtedy, gdy informacje udostępnia się do ponownego wykorzystywania w trybach bezwnioskowych, jak i w trybie wnioskowym, choć w tym ostatnim przypadku rzecz może okazać się dyskusyjna, jeśli weźmiemy pod uwagę, że według art. 41 ust. 4 u.o.d.p.w. ziszczenie się przesłanek ograniczenia prawa do ponownego wykorzystywania z art. 6 u.o.d.p.w. w zasadzie powinno prowadzić do wydania decyzji o odmowie ponownego wykorzystywania i.s.p. (szerzej zob. komentarz do art. 41). W odniesieniu do zapewniania dostępu do i.s.p. w trybie wnioskowym analogicznie jak w przypadku dostępu do informacji publicznej przyjmować należy, że anonimizacja danych zawartych w dokumentach lub informacjach żądanych na wniosek jako dopuszczalna bezdecyzyjna forma ograniczenia dostępu do części żądanych informacji jest wypełnieniem obowiązków wynikających z ustawy o otwartych danych tylko wówczas, gdy czynność ta nie pozbawi tych informacji waloru informacyjnego, jaki wynika ze złożonego wniosku, a więc nie zniweczy rezultatu, do którego dążył wnioskodawca, przedkładając swój wniosek⁴⁹. Ten sposób interpretacji powoduje, że i w przypadku wnioskowego trybu ponownego wykorzystywania, gdy w rachubę wchodzi ograniczenie z art. 6 ust. 2 u.o.d.p.w., w powyższym stanie rzeczy dopuszczalne jest zanonimizowanie udostępnianych informacji bez konieczności wydawania decyzji odmownej. Jeśli prywatność i dane osobowe jednostki można chronić przez zanonimizowanie tych danych w obrębie informacji przekazywanej do ponownego wykorzystywania, nie wydaje się uzasadnione wydawanie decyzji odmownej, o której mowa w art. 41 ust. 4 u.o.d.p.w. Zastosowanie anonimizacji pozwoli na efektywne zapewnienie ochrony prywatności i prawa do ochrony danych osobowych oraz prawa do ponownego wykorzystywania. Przeprowadzenie anonimizacji nie jest

⁴⁹ Wyrok NSA z 3.03.2020 r., I OSK 165/19, LEX nr 2842136.

wszakże równoznaczne z odmową wyrażenia zgody na ponowne wykorzystywanie i.s.p. W przypadku zastosowania anonimizacji nie dochodzi do wydania decyzji, o której mowa w art. 41 ust. 1 pkt 5 u.o.d.p.w. Decyzja ta powinna być wydana, gdyby anonimizacja okazała się daremna z tej racji, że nie zapewniłaby ochrony prywatności jednostki, albo gdyby charakter lub zakres informacji, która miałaby być przedmiotem ponownego wykorzystywania, przez wzgląd na prywatność nie pozwalał na jej przekazanie bądź wyrażenie zgody na ponowne użycie.

Przyjąć zatem należy, że anonimizacja stanowi użyteczny sposób ochrony prawnie chronionej informacji, która – przede wszystkim ze względu na prywatność lub niedopuszczalność ujawnienia informacji na gruncie przepisów RODO – nie może być w całości oddana do ponownego wykorzystywania w trybach bezwnioskowych, a więc przede wszystkim za pośrednictwem stron podmiotowych BIP, przez portal danych, portale orzeczeń, podmiotowe strony internetowe podmiotów publicznych, ani przekazana na wniosek o ponowne wykorzystywanie i.s.p.

Czynność techniczna określana jako anonimizacja to zabieg, który jednocześnie pozwala zapewnić bezpieczeństwo informacjom o osobie fizycznej oraz dostęp do informacji, która pomimo wyeliminowania z niej danych osobowych w dalszym ciągu zachowuje walory informacyjne⁵⁰.

1.4. Proces anonimizacji a anonimizacja na gruncie RODO

Jak stanowi art. 2 pkt 1 u.o.d.p.w., anonimizacja to proces zmiany i.s.p. w informacje anonimowe, które nie odnoszą się do zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej, lub proces zmiany danych osobowych w dane anonimowe w taki sposób, że identyfikacja osoby, której dane dotyczą, nie jest lub już nie jest możliwa. Definicja ta jest zbieżna z definicją sformułowaną w art. 2 pkt 7 dyrektywy 2019/1024, w którym

⁵⁰ Zob. wyrok WSA w Krakowie z 1.04.2014 r., II SA/Kr 189/14, LEX nr 1525718; podobnie wyrok WSA w Poznaniu z 7.03.2013 r., II SA/Po 47/13, LEX nr 1293515; wyroki WSA w Warszawie z 9.10.2013 r., VIII SA/Wa 539/13, LEX nr 1644493, i z 21.08.2013 r., VIII SA/Wa 386/13, LEX nr 1611682; wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 19.12.2013 r., II SA/Go 926/13, LEX nr 1605535.

wskazuje się, że anonimizacja oznacza proces zmiany dokumentów w informacje anonimowe, które nie odnoszą się do zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej, lub dane osobowe zanonimizowane w taki sposób, że identyfikacja osoby, której dane dotyczą, nie jest lub już nie jest możliwa.

Można stwierdzić, że pojawienie się w ustawie o otwartych danych definicji terminu „anonimizacja” stanowi krok do uspoźnienia zasad otwierania danych i ponownego wykorzystywania i.s.p. z założeniami wynikającymi z RODO, a dotyczącymi zakresu stosowania tej właśnie regulacji. Przepisy RODO nie mają bowiem zastosowania tam, gdzie mamy do czynienia z informacjami o charakterze anonimowym. Wskazać przy tym należy, że RODO nie definiuje terminu „anonimizacja”. W motywie 26 RODO czytamy tylko, że zasady ochrony danych nie powinny mieć zastosowania do informacji anonimowych, czyli informacji, które nie wiążą się ze zidentyfikowaną lub możliwą do zidentyfikowania osobą fizyczną, ani do danych osobowych zanonimizowanych w taki sposób, że osób, których dane dotyczą, w ogóle nie można zidentyfikować lub już nie można zidentyfikować, stąd rozporządzenie to nie dotyczy przetwarzania takich anonimowych informacji, w tym przetwarzania do celów statystycznych lub naukowych⁵¹.

Na tle motywu 52 dyrektywy 2019/1024 wyjaśnieniem dla skorzystania z rozwiązania, jakim jest anonimizacja, jest ogólne wskazanie, że akt ten nie wpływa na ochronę osób fizycznych w odniesieniu do przetwarzania danych osobowych na podstawie prawa unijnego i krajowego, w szczególności na podstawie RODO i dyrektywy 2002/58/WE, w tym także uzupełniających przepisów prawa krajowego. Oznacza to m.in., że ponowne wykorzystywanie danych osobowych jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy jest ono zgodne z zasadą celowości, jak określono w art. 5 ust. 1 lit. b i art. 6 RODO, a informacje anonimowe oznaczają informacje, które nie odnoszą się do zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej, lub dane osobowe zanonimizowane w taki sposób, że podmiot, którego

⁵¹ Szerzej zob. M. Sakowska-Baryła [w:] *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Komentarz*, red. M. Sakowska-Baryła, Warszawa 2018, art. 4 pkt 1, s. 72.

dane dotyczą, nie jest zidentyfikowany lub jego identyfikacja nie jest już możliwa. W rzeczonym motywie 52 dyrektywy 2019/1024 wskazuje się wprost, że: „Proces anonimizacji informacji jest sposobem pogodzenia względów przemawiających za umożliwieniem ponownego wykorzystania i.s.p. w jak najszerszym zakresie z obowiązkami wynikającymi z przepisów o ochronie danych, ale wiąże się z kosztami. Koszt ten należy uwzględnić jako jedną z pozycji kosztów podlegających zaliczeniu do kosztu krańcowego związanego z rozpowszechnianiem danych, o których mowa w niniejszej dyrektywie”.

Z regulacji zawartej w art. 2 pkt 1 u.o.d.p.w. wynika, że anonimizacja jest zabiegiem, któremu podlegać mają dane osobowe, w związku z czym wprost tylko zabiegi dokonywane w stosunku do takich informacji określać można tym mianem. Anonimizacja, o jakiej mowa w art. 2 pkt 1 u.o.d.p.w., odnosi się zatem do danych osobowych w rozumieniu art. 4 pkt 1 RODO, choć nie można wykluczyć, że eliminacja informacji pozwalających na zidentyfikowanie danego podmiotu w praktyce może dotyczyć także informacji o szerszej grupie podmiotowej niż wyłącznie osoby fizyczne. Tymczasem wielokrotnie terminu tego używa się dla zabiegów, w wyniku których inne niż osoba fizyczna podmioty stają się „nieidentyfikowalne”. Przyjmować więc należy, że na gruncie ustawy o otwartych danych tego typu rozszerzenie zakresu pojęcia anonimizacji ma znaczenie praktyczne, nie prawne, poprzez zastosowanie tej samej nomenklatury do czynności zmierzających do wyeliminowania możliwości zidentyfikowania podmiotów, których dotyczą informacje wchodzące w zakres i.s.p. Normatywnie bowiem anonimizacja na gruncie ustawy o otwartych danych odnosi się do danych osobowych⁵².

1.5. Anonimizacja a pseudonimizacja według RODO

Cechą decydującą o skutecznej anonimizacji jest jej nieodwracalność, z tego też względu wszelkie techniki pseudonimizacji nie mogą być traktowane jako równoważne ze skuteczną anonimizacją. Pseudonimizacja ma bowiem charakter odwracalny i w przypadku jej dokonania w dalszym ciągu mamy do czynienia z danymi osobowymi, choć informacje

⁵² Zob. M. Sakowska-Baryła, *Ochrona...*, s. 617–618.