



Fundacja
ePaństwo



CENTRUM
CYFROWE



R A P O R T

2017

USTAWA O PONOWNYM WYKORZYSTYWANIU INFORMACJI SEKTORA PUBLICZNEGO
ROK PO WEJŚCIU W ŻYCIE



Wstęp	4
Proces legislacyjny	7
Praktyka funkcjonowania ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego	8
Orzecznictwo dotyczące ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego	8
Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego w praktyce instytucji państwowych	10
Proaktywne udostępnianie informacji sektora publicznego do ponownego wykorzystywania	15
Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego w praktyce instytucji kultury	16
Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego a Biuletyn Informacji Publicznej	20
Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego w archiwach	22
Relacje materii ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego z innymi aktami prawa	23
Ustawa o dostępie do informacji publicznej	24
Ustawa o muzeach	25
Prawo geodezyjne i kartograficzne	25
Udostępnianie informacji o środowisku	26
Program otwierania danych publicznych	26
Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego a ochrona danych osobowych	27
Wnioski	28

Wstęp

Od dłuższego czasu można zaobserwować rosnące zainteresowanie wokół danych publicznych¹ - zarówno po stronie rządów, biznesu jak i obywateli. Szacuje się, że skumulowana wartość rynku otwartych danych w UE 28+ w okresie 2016-2020 wyniesie 325 mld euro². Andrus Ansip, wiceprzewodniczący Komisji Europejskiej do spraw jednolitego rynku cyfrowego, w jednym ze swoich wystąpień powiedział: "Gdybym musiał wyrazić moje poglądy na temat przyszłości cyfrowej - Europy, a nawet całego świata, mógłbym to zrobić jednym słowem: "dane". Wykorzystywanie danych publicznych jest zjawiskiem, które niesie za sobą wiele korzyści. Wśród nich wymienia się usprawnienie działania administracji, poprawę jakości danych gromadzonych przez sektor publiczny, rozwój inicjatyw biznesowych i społecznych, rozwiązywanie szeroko pojętych problemów społecznych (poprzez innowacyjne rozwiązania oparte na wykorzystywaniu i analizie danych), czy wzmocnienie pozycji obywateli wobec władzy i w ramach partycypacji społecznej.

Udostępnianie danych publicznych to jednak dopiero pierwszy krok na drodze do pełnej eksploatacji społecznego potencjału, jaki się za nimi kryje. Drugim jest istnienie prostego i efektywnego mechanizmu ponownego wykorzystywania informacji sek-

tora publicznego (dalej: "ISP"), warunkującego proces czerpania korzyści z danych publicznych. Nieskomplikowana praktyka w tym zakresie jest potrzebna zarówno podmiotom publicznym, jak i obywatelom - szczególnie w kontekście tworzenia innowacyjnych produktów i usług informacyjnych. W raporcie na temat rynkowych aspektów wykorzystywania informacji sektora publicznego Graham Vickery stwierdza, że ekonomiczna wartość ISP wynika wprost z faktu, że w gospodarce opartej na informacji posiadana wiedza jest zawsze źródłem przewagi konkurencyjnej.⁴

Postanowiliśmy przyjrzeć się bliżej jak w praktyce funkcjonuje ustawa z dnia 25 lutego 2016 roku o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego⁵ (dalej: "Ustawa" lub "Ustawa o reuse"), w jaki sposób korzystają z niej wnioskodawcy oraz jak stosują ją podmioty publiczne. Wysłaliśmy 40 wniosków o dostęp do informacji publicznej adresowanych do wybranych instytucji⁶ zobowiązanych do stosowania Ustawy w Polsce. Każda z wybranych przez nas jednostek została poproszona o odpowiedź na kilka pytań związanych ze stosowaniem Ustawy o reuse w okresie od 16 czerwca 2016 roku do 24 kwietnia 2017 roku.

W prezentowanym materiale poruszamy kwestie związane z ponownym wykorzystywaniem informacji sektora publicznego pochodzących z 40 wybranych instytucji publicznych, z których 24 to instytucje kultury, a pozostałe to instytucje państwowe. W treści raportu poruszamy zagadnienia dotyczące m. in.:

- ilości wniosków o re-use, które wpłynęły do instytucji publicznych w badanym okresie,
- przedmiotu składanych wniosków,
- rozstrzygnięć instytucji publicznych w zakresie składanych wniosków,
- umów o udzielenie wyłącznego prawa do korzystania z informacji sektora publicznego przez instytucje publiczne.

Ponadto, postanowiliśmy przyjrzeć się dwóm kwestiom kluczowym w kontekście praktyki stosowania Ustawy. Po pierwsze, orzecznictwu sądów - liczne kontrowersje interpretacyjne, które budzi Ustawa o reuse stają się przedmiotem orzekania sądów administracyjnych. Drugim zagadnieniem jest kwestia kolizji nowych przepisów z ustawami szczegółowymi i związane z tym wątpliwości co do praktyki stosowania Ustawy.

Idea ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego jest stopniowo rozwijana. Wśród liderów w tej dziedzinie pojawia się m. in. Dania, Norwegia, USA, Szwecja czy Nowa Zelandia. W Stanach Zjednoczonych portal data.gov⁷ powstał w 2009 roku. Natomiast w Hiszpanii prace na rzecz ISP zapoczątkowano również

2009 roku, kiedy Ministerstwo Przemysłu, Energetyki i Turystyki, (w partnerstwie z Ministerstwem Finansów i Administracji Publicznej poprzez publiczną korporacyjną jednostkę Red.es) wprowadziło projekt Aporta, by wspierać i rozwijać ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego.⁸

Zasady ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego są w Unii Europejskiej regulowane dyrektywą 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. Przyjęta w 2013 roku nowelizacja dyrektywy 2013/37/UE w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (dalej: "Dyrektywa")⁹ - dotycząca wyłącznie kwestii ponownego wykorzystywania, z pominięciem kwestii dostępu - miała na celu dalsze ujednolicenie zasad oraz zapewnienie otwartego dostępu do informacji sektora publicznego. Zgodnie z założeniami Dyrektywy: t t „polityka otwartego dostępu do danych propagująca szeroką dostępność i ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego do celów prywatnych lub komercyjnych, przy minimalnych ograniczeniach prawnych, technicznych lub finansowych bądź bez takich ograniczeń, i wspierająca obieg informacji przeznaczonych nie tylko dla podmiotów gospodarczych, także dla opinii publicznej, może odegrać ważną rolę w stymulowaniu rozwoju nowych usług opartych na nowatorskich sposobach łączenia i korzystania z takich informacji, pobudzić wzrost gospodarczy i wesprzeć zaangażowanie społeczne”.

¹Jako dane publiczne rozumiemy informacje sektora publicznego, o których mowa w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 25 lutego 2016 roku o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (Dz. U. poz. 352): „Przez informację sektora publicznego należy rozumieć każdą treść lub jej część, niezależnie od sposobu utrwalenia, w szczególności w postaci papierowej, elektronicznej, dźwiękowej, wizualnej lub audiowizualnej, będącą w posiadaniu podmiotów, o których mowa art. 3”.

²Zalety korzystania z danych na Europejskim Portalu Danych, <https://www.europeandataportal.eu/pl/using-data/benefits-of-open-data>, dostęp: 18 czerwca 2018 roku.

³Speech by Vice-President Ansip at Bruegel annual meeting: "Productivity, innovation and digitalisation - which global policy challenges?", https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/ansip/announcements/speech-vice-president-ansip-bruegel-annual-meeting-productivity-innovation-and-digitalisation-which_en, dostęp: 18 czerwca 2018 roku.

⁴Vickery Graham, Review of Recent Studies on PSI Re-Use and Related Market Developments, 2011, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/review-recent-studies-psi-re-use-and-related-market-developments>, dostęp: 18 czerwca 2018 roku.

⁵ustawy z dnia 25 lutego 2016 roku o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (Dz. U. poz. 352)

⁶W zakresie instytucji państwowych skupiliśmy się na tych podmiotach, które mają już doświadczenie w stosowaniu ustawy z dnia 25 lutego 2016 roku o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (Dz. U. poz. 352) oraz biorą udział w Rządowym programie otwierania danych publicznych, jak również na tych podmiotach, które z uwagi na posiadane przez siebie dane, powinny najczęściej stosować przepisy ww. ustawy w praktyce.

⁷Open Data Barometer 2013.

⁸PSI re-use in Spain, Aporta Initiative, maj 2014.

⁹Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/37/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. zmieniająca dyrektywę 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 roku w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz. Urz. UE L 175/1).



W Polsce Ustawa reguluje możliwość korzystania z różnego rodzaju danych posiadanych przez sektor publiczny, a co za tym idzie określa zasady czerpania korzyści z ich potencjału. Ustawa ta implementuje Dyrektywę 2013/37/UE. Ustawa o reuse weszła w życie z dniem 16 czerwca 2016 roku, z wyjątkiem kilku przepisów, które zaczęły obowiązywać później. Nowa regulacja określa zasady i tryb udostępniania i przekazywania informacji sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania, podmioty, które udostępniają lub przekazują te informacje, warunki ponownego wykorzystywania oraz zasady ustalania opłat za ponowne wykorzystywanie.

Należy podkreślić, że ramy prawne ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego w Polsce w kontekście działalności podmiotów publicznych (z wyłączeniem muzeów, archiwów i bibliotek) funkcjonują od końca 2011 r. kiedy to weszła w życie nowelizacja ustawy o dostępie do informacji publicznej zawierająca rozdział poświęcony temu zagadnieniu. Z tego powodu, mimo kilku różnic pomiędzy uregulowaniem ponownego wykorzystywania w treści ustawy o dostępie do informacji publicznej¹⁰, a obecną regulacją, trzeba zauważyć, że w przypadku podmiotów niebędących instytucjami kultury wytworzyła się pewna praktyka, która rzutuje na kwestie interpretacji obowiązujących przepisów. Ma to szczególne odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Informacja sektora publicznego to ogromny zasób wiedzy i informacji. Autorzy raportu "Rynek produktów, usług i treści cyfrowych opartych na ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (ISP) w Polsce"¹¹ oszacowali, że łącznie polska struktura administracyjna dysponuje liczbą ok. 1,5 miliona zbiorów informacji. Oznacza to wielką ilość zarówno instytucji posiadających ISP, jak i stosowanych rozwiązań informatycznych, formatów i standardów zapisu danych. Liczba ta jest imponująca, a nie uwzględnia zasobów dziedzictwa kultury.

¹⁰ Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2011 nr 204 poz. 1195.)
¹¹ Sonia Buchholtz, Jan Strycharz, Aleksander Śniegocki, dr Alek Tarkowski, "Rynek produktów, usług i treści cyfrowych opartych na ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego (ISP) w Polsce", https://www.polskacyfrowa.gov.pl/media/1215/POPC_WISECC_ISP_raportkoncowy_922015_.pdf, dostęp: 18 czerwca 2018 roku.

Proces legislacyjny

Obowiązująca Ustawa o reuse miała na celu wdrożenie do krajowego porządku prawnego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2013 roku zmieniającej dyrektywę z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego. Implementacja Dyrektywy miała na celu uczynienie ponownego wykorzystywania bardziej przejrzystym i łatwiejszym.

Dyrektywa powinna była zostać wdrożona do polskiego prawa do dnia 18 lipca 2015 roku, jednak termin ten (wymagany przez art. 2 ust. 1 Dyrektywy) nie został dochowany. Rządowy projekt Ustawy¹² wpłynął do Sejmu RP dopiero 16 grudnia 2015 roku, a Ustawa została uchwalona 25 lutego 2016 roku.¹³

Procedowanie nad regulacją dotyczącą ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego od początku budziło zainteresowanie. Na etapie pierwszych konsultacji projektu założeń projektu Ustawy - organizowanych w 2014 roku przez ówczesne Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (dalej: "MAC") - swoje uwagi przedstawiło 16 podmiotów oraz 5 osób prywatnych. Podczas drugich konsultacji w 2015 roku zaprezentowano 48 stanowisk wyrażających opinię instytucji publicznych, organizacji pozarządowych oraz obywateli.¹⁴

W ramach konsultacji podnoszono zarzuty dotyczące m. in. zasadności wyodrębnienia przepisów o ponownym wykorzystywaniu z ustawy o dostępie do informacji publicznej i uregulowanie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego w odrębnym akcie prawnym. Wskazywano na wątpliwości co do zakresu projektowanej Ustawy oraz trudności z właściwą interpretacją niektórych pojęć. Podkreślano, że podział na

¹² <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=141>, dostęp 18 czerwca 2017 roku.
¹³ <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=C7F43AAE32CFDA11C1257F22003B5D5D>, dostęp 18 czerwca 2017 roku.
¹⁴ <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/220632/katalog/220633#220633>, dostęp 18 czerwca 2017 roku.
¹⁵ <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/220632/katalog/220633#220633>, dostęp 18 czerwca 2017 roku.
¹⁶ <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/opinieBAS.xsp?nr=141>, dostęp 18 czerwca 2017 roku.

informacje publiczne i pozostałe informacje sektora publicznego nie jest tak oczywisty. Zastrzeżenia dotyczyły także wyłączeń i ograniczeń ponownego wykorzystywania, wąskiego katalogu podmiotów zobowiązanych do stosowania Ustawy i braku wytycznych dotyczących licencjonowania informacji sektora publicznego. MAC sporządził raporty podsumowujące przeprowadzone konsultacje, w których odnosił się do poszczególnych uwag.¹⁵

W toku procesu legislacyjnego od początku zwracano uwagę na niedoskonałości definicji pojęcia „informacji sektora publicznego”. W opinii prawnej Biura Analiz Sejmowych wskazano, że zawarta w projekcie legalna definicja pojęcia: „informacja sektora publicznego” – rozpatrywana w związku z legalną definicją pojęcia „ponownego wykorzystywania” – „posiada, w swoim obecnym kształcie, istotne usterki legislacyjne, mogące spowodować, że praktyczne stosowanie instytucji prawnej ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego natrafi na poważne przeszkody i nie będzie mogło następować w sposób pożądanym”¹⁶. Do definicji informacji sektora publicznego wprowadzono niewielkie zmiany, jednak zabieg ten nie wyeliminował wszystkich wskazywanych w trakcie konsultacji wątpliwości.

Ustawa funkcjonuje w polskim porządku prawnym od czerwca ubiegłego roku. Od tego czasu, zarówno podmioty udostępniające informacje sektora publicznego, jak i bezpośrednio zainteresowani ponownym wykorzystywaniem tworzą praktykę stosowania nowej regulacji. Jak wynika z dalszej części raportu - proces ten nie odbywa się bez wątpliwości i pytań.

Praktyka funkcjonowania ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego

Orzecznictwo dotyczące ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego

Relatywnie krótki okres obowiązywania nowej regulacji przekłada się na niewielką ilość orzeczeń wydanych na podstawie Ustawy, choć już na tym etapie zauważalna jest tendencja do kierowania się w orzecznictwie praktyką stosowania prawa¹⁷, ukształtowaną wcześniej na podstawie przepisów rozdziału 2a ustawy o dostępie do informacji publicznej. Możliwość orzekania z wykorzystaniem przepisów Ustawy ograniczyły przepisy intertemporalne w niej zawarte. Zgodnie z ich treścią, do wszelkich spraw z zakresu udostępniania informacji publicznej w celu ponownego wykorzystywania, które zostały wszczęte i nie zostały zakończone w dniu 16 czerwca 2016 roku ostatecznym albo prawomocnym rozstrzygnięciem, należy stosować dotychczasowe przepisy. W konsekwencji po wejściu w życie Ustawy w wielu sprawach nadal musiała być stosowana Ustawa o dostępie do informacji publicznej, zawierająca rozdział poświęcony ponownemu wykorzystywaniu informacji publicznej.

Wśród orzeczeń wydanych na gruncie Ustawy przedmiot rozstrzygnięcia stanowiły kwestie związane m. in. z pojęciem informacji sektora publicznego, czy kwalifikacją danego podmiotu jako zobowiązanego do udostępniania informacji sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania. Poniżej prezentujemy kilka fragmentów orzeczeń wydanych na podstawie nowych przepisów.

- “[...] ustawa o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, znajduje zastosowanie jedynie do takich informacji, które oceniane przez pryzmat ustawy o dostępie do informacji publicznej będą posiadały status informacji publicznej.”

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 listopada 2016 r., sygn. akt II SAB/Wa 586/16)

- “Ponowne wykorzystanie informacji przez użytkownika (w rozumieniu art. 2 ust. 2 ustawy z 2016 r. o ponownym wykorzystaniu informacji) może obejmować informację publiczną, która została już udostępniona lub podlega udostępnieniu, albowiem celem jest jej ponowne wykorzystanie komercyjne lub niekomercyjne w celu innym niż pierwotny cel publiczny.”

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 października 2016 r., sygn. akt II SAB/Wa 599/16:

- “W szczególności Spółka powinna zwrócić uwagę na sformułowanie zawarte w jej art. 3 ust. 3 ab initio, w którym wyróżniono jako jedną z cech podmiotu zobowiązanego jego “utworzenie w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym”. Jeżeli przedmiotem działalności adresata wniosku złożonego w trybie art. 21 ust. 1 ustawy o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego, obok przeważającej działalności o charakterze powszechnym, prowadzona jest także inna działalność, nie oznacza to, że nie jest ona podmiotem zobowiązanym w rozumieniu art. 3 w/w ustawy.”

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 1 grudnia 2016 roku, sygn. akt IV SA/GI 808/16

Można mieć poważne wątpliwości co do tego, czy sądy administracyjnie słusznie odnoszą definicję informacji publicznej do definicji informacji sektora publicznego. Ustawa o dostępie do informacji publicznej w zupełnie inny sposób definiuje swój zakres przedmiotowy niż Ustawa o reuse, która wskazuje na każdy dokument (niezależnie od formy utrwalenia) będący w posiadaniu podmiotu zobowiązanego. Jak wskazywano w uzasadnieniu projektu Ustawy, informacja publiczna jest zaledwie jednym ze zbiorów informacji sektora publicznego. Informacją sektora publicznego będzie również, zdaniem autorów raportu, kod źródłowy stworzonego przez instytucję zobowiązaną oprogramowania. Stanowisko to na gruncie obowiązującej Dyrektywy potwierdził francuski Trybunał Administracyjny¹⁸, ale już Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził w nieprawomocnym orzeczeniu z dnia 23 maja 2017 r., że kod źródłowy nie jest informacją publiczną i zakres Dyrektywy się do tej informacji nie odnosi. Również eksperci uważają, że kod źródłowy może być przykładem informacji sektora publicznego, mimo, że nie jest jednocześnie informacją publiczną. Rafał Malujda pisze wyraźnie, że „Kod źródłowy oprogramowania może być niewątpliwie zakwalifikowany jako treść, o której mowa w ustawie [Ustawie o reuse]”.¹⁹

Należy wyrazić nadzieję, że z biegiem czasu praktyka orzecznicza sądów administracyjnych dostarczy wskazówek, które wyeliminują wątpliwości związane z poszczególnymi rozwiązaniami zawartymi w Ustawie i uczynią ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego bardziej jednoznacznym, uwzględniając przy tym podstawowe cele Dyrektywy.

¹⁷ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. 2001 nr 112 poz. 1198 (dalej: “Ustawa o dostępie do informacji publicznej”).

¹⁸ <http://www.april.org/sites/default/files/20160216-jugement-tribunal-administratif-demande-communication-code-source-impots.pdf>, dostęp 18 czerwca 2017 roku.
¹⁹ Rafał Malujda, Polityka kodów źródłowych. IT w Administracji. Nr 10 (107) październik 2016 roku.

Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego w praktyce instytucji państwowych

W ramach monitoringu stosowania Ustawy wysłaliśmy do 16 instytucji państwowych - w tym wybranych ministerstw i urzędów - pytania dotyczące praktyki ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego.

1. Ile wniosków o ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego - złożonych w trybie ustawy z dnia 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (Dz. U. z dnia 15 marca 2016 r.) dalej "u.p.w." - wpłynęło do Organu w okresie od 16 czerwca 2016 roku do 24 kwietnia 2017 roku?
2. Proszę o wskazanie przedmiotu wniosków, o których mowa w pkt. 1 powyżej, tj. określenie jakich konkretnych informacji dotyczyły te wnioski.
3. Proszę o wskazanie:

a. rozstrzygnięcia Organu odnośnie każdego ze złożonych wniosków, o których mowa w pkt. 1 powyżej, poprzez określenie czy:

i. przekazano wnioskodawcy informacje sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania bez określania warunków ponownego wykorzystywania,ii. poinformowano wnioskodawcę o braku warunków ponownego wykorzystywania w przypadku posiadania informacji sektora publicznego przez wnioskodawcę,iii. złożono wnioskodawcy ofertę zawierającą warunki ponownego wykorzystywania,iiii. złożono wnioskodawcy informację o wysokości opłat za ponowne wykorzystywanie (w tym wypadku, proszę także o wskazanie ustalonej przez Organ wysokości opłaty za ponowne wykorzystywanie wnioskowanych informacji oraz wysokości nałożonej finalnie na wnioskodawcę opłaty),v. odmówiono wnioskodawcy w drodze decyzji, wyrażenia zgody na ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego,vi. wydano inne rozstrzygnięcie.
4. Czy w okresie od 16 czerwca 2016 roku do 24 kwietnia 2017 roku Organ zawierał umowy o udzielenie wyłącznego prawa do korzystania z informacji sektora publicznego, o których mowa w art. 9 ust. 2 u.p.w.?

5. W razie udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie wskazane w pkt. 4 powyżej, proszę o udostępnienie treści wszelkich umów zawartych przez Organ w przedmiocie udzielenia wyłącznego prawa do korzystania z informacji sektora publicznego.

Wszystkie zapytane przez nas instytucje terminowo udzieliły odpowiedzi. Poniżej prezentujemy poszczególne pytania w zestawieniu z otrzymanymi odpowiedziami.



Pytanie nr 1

Ile wniosków o ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego - złożonych w trybie Ustawy wpłynęło do Organu w okresie od 16 czerwca 2016 roku do 24 kwietnia 2017 roku?

Wśród 16 zapytanych przez nas instytucji publicznych jeden podmiot otrzymał 207 wniosków, a pozostałe od 1 do 6, z tym że do 5 instytucji w ogóle nie złożono wniosków. Zgodnie z uzyskanymi informacjami żadnych wniosków nie otrzymał Główny Urząd Statystyczny, Narodowy Fundusz Zdrowia, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Główny Urząd Geodezji i Kartografii oraz Główny Inspektorat Ochrony Środowiska.

Skorygowania wymaga informacja przedstawiona nam przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska (dalej: "GIOŚ"). Wedle naszej wiedzy co najmniej jeden wniosek o ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego wpłynął do tej instytucji i został złożony w imieniu Fundacji ePaństwo (wniosek z dnia 7 lutego 2017 roku wysłany w formie e-mail). GIOŚ udzielił Fundacji ePaństwo odpowiedzi poprzez odesłanie do strony <http://powietrze.gios.gov.pl/pjp/archives>.

Najwięcej, bo aż 207 wniosków, skierowano do Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej - Państwowy Instytut Badawczy (dalej: "IMGW PIB").

Ilość wniosków o ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego, które wpłynęły do wybranych instytucji, jest zróżnicowana. Biorąc pod uwagę, że w momencie kierowania przez nas pytań nowa regulacja obowiązywała przez okres ponad 10 miesięcy - wnioski były składane do badanych instytucji raczej sporadycznie (z wyjątkiem przypadku IMGW PIB, związanego z zainteresowaniem danymi pogodowymi, i co warto podkreślić, stosującego przepisy Ustawy dopiero od 1 stycznia 2017 r.).

Niewielka ilość złożonych wniosków nie musi jednak świą omości zainteresowania ponownym wykorzystywaniem informacji sektora publicznego. Możliwe jest wykorzystywanie danych udostępnionych również w Centralnym Repozytorium Informacji Publicznej, o czym piszemy w dalszej części raportu. Zgodnie z Ustawą złożenie wniosku stanowi jeden z trybów umożliwia-

jących ponowne wykorzystywanie tych informacji i jest konieczne w dwóch sytuacjach.

Pierwsza z nich dotyczy przypadku, gdy informacje sektora publicznego w ogóle nie zostały udostępnione. Wówczas w ramach rozpatrywania wniosku powinny zostać rozstrzygnięte kwestie udostępnienia ISP, określenia warunków ich ponownego wykorzystywania oraz ewentualnych opłat.

Druga z sytuacji wiąże się z tym, że interesujące nas dane sektora publicznego są już dostępne, ale warunki ich ponownego wykorzystywania nie zostały ustalone przez instytucję publiczną (przy założeniu, że dane nie zostały opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej ani w Centralnym Repozytorium Informacji Publicznej, będącym miejscem, w którym dostępne są dane o szczególnym znaczeniu dla innowacyjności), albo warunki te zostały już ustalone, ale my zamierzamy wykorzystywać dane na innych warunkach, niż te które wskazano.

INSTYTUCJA PUBLICZNA	ilość otrzymanych wniosków o re-use
Ministerstwo Edukacji Narodowej	1
Główny Urząd Statystyczny	0
Ministerstwo Spraw Zagranicznych	3
Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	1
Ministerstwo Rodziny Pracy i Polityki Społecznej	6
Narodowy Fundusz Zdrowia	0
Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	0
Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej - Państwowy Instytut Badawczy	207
Ministerstwo Finansów	6
Ministerstwo Zdrowia	5
Główny Urząd Geodezji i Kartografii	0
Ministerstwo Sprawiedliwości	2
Ministerstwo Środowiska	3
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	2
Główny Inspektorat Ochrony Środowiska	0
Ministerstwo Obrony Narodowej	1

Pytanie nr 2

Jakich informacji dotyczyły składane wnioski?

Przedmiot składanych wniosków determinowała specyfika działania poszczególnych instytucji publicznych.

Najwięcej wniosków (207) dotyczyło danych posiadanych przez IMGW PIB, a więc danych związanych z kwestiami klimatu (przykładowo: dotyczących temperatury powietrza, wilgotności, ciśnienia czy kierunku wiatru). IMGW PIB wskazało, że część osób wnioskujących o ponowne wykorzystywanie sektora publicznego jest bezpośrednio kierowana do portalu prowadzonego przez instytut pod adresem <https://dane.imgw.pl/> (dalej: "Portal"). Na Portalu określono warunki ponownego wykorzystywania informacji, którymi są jedynie: wskazanie źródła oraz poinformowanie o przetworzeniu informacji.

IMGW PIB opublikowało dane na Portalu oraz poinformowało o warunkach ich ponownego wykorzystywania. Zainteresowani danymi mogą więc, bez składania wniosku i na warunkach określonych przez instytut, pobierać i ponownie wykorzystywać udostępnione informacje. Fakt odsyłania przez IMGW PIB części wnioskodawców do Portalu, z jednej strony może świadczyć o braku świadomości prawnej po stronie zainteresowanych o możliwości korzystania z informacji sektora publicznego (w sytuacji ich udostępnienia i określenia przez instytucję warunków ich ponownego wykorzystywania). Z drugiej - może być konsekwencją braku wiedzy zainteresowanych o zasobach IMGW PIB znajdujących się na Portalu.

Z odpowiedzi 15 pozostałych instytucji wynikało, że wnioski o ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego kierowane do pytanym podmiotów dotyczyły:

- księgi wejść i wyjść do Ministerstw oraz kalendarza spotkań Ministrów (MEN, MSZ, MRRW, MRPiPS, MF, MZ, MS, MŚ, MSWA, MON);

- udostępnienia w formie interfejsu programistycznego aplikacji informacji z portalu polakzagranica.msz.gov.pl (MSZ);

- zakresu działania i organizacji MRPiPS; materiałów promocyjnych; sprawozdań z prac Polskiej Rady Języka Migowego oraz w sprawie "Niebieskiej Karty"; zapisów ustawy o pomocy społecznej i systemu opieki nad dziećmi do lat 3. (MRPiPS);

- tłumaczeń źródeł z zakresu ogólnego prawa podatkowego (zwłaszcza hiszpańska ordynacja podatkowa); raportów pracy Zespołu Zadaniowego do spraw kontroli podmiotów powiązanych; danych z kontroli cen transferowych przeprowadzonych przez US i UKS; łącznej liczby kontroli prowadzonych przez US i UKS zakończonych oszacowaniem dochodu; łącznej kwoty dochodu doszacowanego przez US i UKS; średniej kwoty doszacowanego dochodu będących rezultatem kontroli US i UKS; porozumień zawartych przez Polskę w ramach procedur wzajemnego porozumiewania się uregulowanych w umowach o unikaniu podwójnego opodatkowania zawartych przez Polskę; kampanii społecznych realizowanych przez MF; porozumień rozstrzygających ogólne problemy związane z interpretacją i stosowaniem konwencji o unikaniu podwójnego opodatkowania zawartych przez Polskę, wzorowanych na art. 25 ust 3 Konwencji Modelowej OECD w sprawie podatku od dochodu i majątku. (MRiF);

- informacji o podmiotach występujących do Ministra Zdrowia z wnioskiem o wydanie opinii o celowości inwestycji oraz informacji o szczegółach wniosku; ewidencji wniosków złożonych do Ministra Zdrowia w ramach Instrumentu Oceny Wniosków Inwestycyjnych w Sektorze Zdrowia, ich treści, oraz opinii Ministra Zdrowia do tych wniosków; informacji w kontekście otrzymania przez jednostki dotacji na dofinansowanie zakupu sprzętu scyntygraf /kamera gamma/ kamera scyntygraficzna; informacji o wysokości średnich zarobków miesięcznych lekarzy z I i II stopniem specjalizacji zatrudnionych

w oparciu o umowę o pracę (MZ);

- listy kampanii społecznych (MS, MSWA);

- informacji o finansowaniu parków narodowych; sprawozdań z wykonania planów finansowych przez parki narodowe (MŚ).

Jak wynika z powyższego - zdaniem podmiotów zobowiązanych - wnioski o ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego nie zawsze dotyczyły informacji sektora publicznego. W szczególności w odniesieniu do księgi wejść i wyjść gości ministerstwa oraz kalendarza spotkań ministra). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 22 listopada 2016 r. (sygn. akt II SAB/Wa 586/16) wskazał, że " [...] informacja dotycząca treści księgi wejść i wyjść gości Ministerstwa nie mogła zostać udostępniona w trybie ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, gdyż nie stanowi informacji publicznej w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej. Przedmiotowy nośnik nie zawiera informacji o sprawach publicznych, jako że przedstawia informację o personaliach osób spoza aparatu administracji publicznej, sporządzoną dla potrzeb organizacyjnych, zachowania bezpieczeństwa w budynku Ministerstwa." W tym samym wyroku stwierdzono, że kalendarz spotkań ministra należy zakwalifikować jako dokumentację wewnętrzną oraz że jest to informacja, która nie może zostać udostępniona w trybie Ustawy.

Tymczasem, w naszej ocenie, treść definicji informacji sektora publicznego zawartej w Ustawie nie pozwala na taką interpretację. Mowa jest bowiem, o każdym utrwalonym dokumencie, bez rozróżniania czy jest to dokument urzędowy czy wewnętrzny. Takie stanowisko sądów administracyjnych prowadzi w rezultacie do znacznego ograniczenia, określonego w Dyrektywie, prawa do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego.



Ponowne wykorzystywanie informacji z sektora publicznego wykracza poza potrzeby organizacji pozarządowych oraz aktywistów działających dla dobra publicznego. Pozwala na rozwój zarówno wartościowych inicjatyw obywatelskich, jak i nowoczesnych przedsięwzięć biznesowych.



DANIEL MACYSZYN, PREZES FUNDACJI EPAŃSTWO

Pytanie nr 3

Jakie podjęto rozstrzygnięcia w odniesieniu do poszczególnych wniosków?

W większości przypadków wnioskodawcom przekazano informacje sektora publicznego w celu ich ponownego wykorzystywania. IMGW PIB na 207 wniosków o ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego nie wydał żadnej decyzji odmownej (przy czym instytut zaznaczył, że odpowiada na podstawie niekompletnych danych dostępnych na moment odpowiedzi na wniosek). Wśród wszystkich zapytanych instytucji publicznych w kilku przypadkach wydano decyzję o odmowie

udostępnienia informacji sektora publicznego. Zdarzyły się również przypadki informowania przez podmioty zobowiązane, że wnioskowane informacje nie stanowią informacji sektora publicznego (w szczególności w odniesieniu do zapytań o księgi wejść i wyjść do Ministerstw oraz kalendarze spotkań Ministrów). Według treści udzielonych odpowiedzi, w żadnym przypadku nie przedstawiono wnioskodawcy informacji o wysokości opłat za ponowne wykorzystywanie.

Pytanie nr 4

Czy w okresie od 16 czerwca 2016 roku do 24 kwietnia 2017 roku Organ zawierał umowy o udzielenie wyłącznego prawa do korzystania z informacji sektora publicznego?

Ustawa wprowadza zasadę, według której podmioty udostępniające lub przekazujące informacje sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania nie mogą wprowadzać ograniczenia korzystania z tych informacji przez innych użytkowników. Zasada ta nie ma jednak bezwzględnego charakteru. Ustawa przewiduje od niej wyjątek poprzez wskazanie, że w przypadku, gdy prawidłowe wykonywanie zadań publicznych wymaga ograniczenia korzystania z informacji sektora publicznego przez innych użytkowników, podmiot zobowiązany może zawrzeć z użytkownikiem umowę o udzielenie wyłącznego prawa do korzystania z tej informacji. Zgodnie z treścią uzyskanych odpowiedzi, żadna z 16 instytucji nie wskazała, by w badanym okresie zawierała tego rodzaju umowy. Należy wyrazić zadowolenie w związku z taką sytuacją, gdyż nie dochodzi do ograniczania rynku ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego i każdy ma szansę dostępu do tych samych danych.

Proaktywne udostępnianie informacji sektora publicznego do ponownego wykorzystywania

Proaktywne udostępnianie informacji sektora publicznego do ponownego wykorzystywania

Należy podkreślić, że badanie ilościowe, w oparciu o przyjętą metodologię, odnoszące się do skali składanych wniosków o udostępnienie informacji do ponownego wykorzystywania nie pozwala na wyczerpujące określenie skali używania tej regulacji. Postanowiliśmy przyjrzeć się zatem w jakim stopniu użytkownicy i użytkowniczki korzystają z portalu danepubliczne.gov.pl będącego Centralnym Repozytorium Informacji Publicznej, gdzie zgodnie z Ustawą publikowane mogą być ISP do ponownego wykorzystywania. Należy jednak podkreślić, że dane te często są udostępniane w sposób uniemożliwiający ich wykorzystywanie, np. w formacie pdf. Poniżej znajdują się informacje na temat skali udostępnianych zestawów danych w CRIP wraz z informacją o podmiocie udostępniającym na dzień 14 czerwca 2017 r.

Zasoby Centralnego Repozytorium Informacji Publicznej

Zakład Ubezpieczeń Społecznych - 73
Główny Urząd Statystyczny - 70
Ministerstwo Sprawiedliwości - 37
Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego - 35
Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów - 28
Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej - 27
Urząd Miasta Poznania - 25
Ministerstwo Rozwoju - 25
Ministerstwo Finansów - 22
Urząd Miasta Lublin - 19
Urząd Komunikacji Elektronicznej - 18
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji - 18
Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi - 18
Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej - 16
Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy - 15
Ministerstwo Sportu i Turystyki - 13
Ministerstwo Edukacji Narodowej - 13
Ministerstwo Cyfryzacji - 13
Komenda Główna Straży Granicznej - 13
Urząd Miejski w Gdańsku - 12
Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej - 12
Główny Inspektorat Sanitarny - 10
Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa - 9
Ministerstwo Środowiska - 8
Główny Urząd Geodezji i Kartografii - 8
Narodowy Instytut Dziedzictwa - 7
Ministerstwo Spraw Zagranicznych - 7
Polska Organizacja Turystyczna - 6
Kancelaria Prezesa Rady Ministrów - 6
Główny Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa - 6
Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska - 6
Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad - 6
Urząd Transportu Kolejowego - 5
Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy - 5
Miasto stołeczne Warszawa - 5
Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia - 5
Urząd Zamówień Publicznych - 4
Narodowy Fundusz Zdrowia - 4
Ministerstwo Skarbu Państwa - 4
Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa - 4
Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej - 4
Gmina Wrocław - 4
Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego - 3
Ministerstwo Gospodarki - 3
Ministerstwo Energii - 3
Główny Inspektorat Ochrony Środowiska - 3
Agencja Rynku Rolnego - 3
Główny Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych - 2
Fundacja Projekt: Polska - 2
Biblioteka Narodowa - 2

W przypadku Ministerstwa Edukacji Narodowej największą popularnością cieszy się Wykaz szkół i placówek oświatowych. Wykaz zawiera jednostkowe zestawienia danych adresowych szkół i placówek systemu oświaty pogrupowane według województw i według typów, oraz opis zawartości poszczególnych kolumn. Rejestr obejrzało 5888 osób, a pobrało 3298.

Użytkownicy i użytkowniczki CRIP, najchętniej sięgali w przypadku danych Ministerstwa Cyfryzacji do zestawu Najpopularniejsze imiona w Polsce czyli listy najpopularniejszych imion w Polsce w poszczególnych latach, z podziałem na płeć. Zestawienie zostało obejrzane 2087 razy, a liczba pobrań osiągnęła 335.

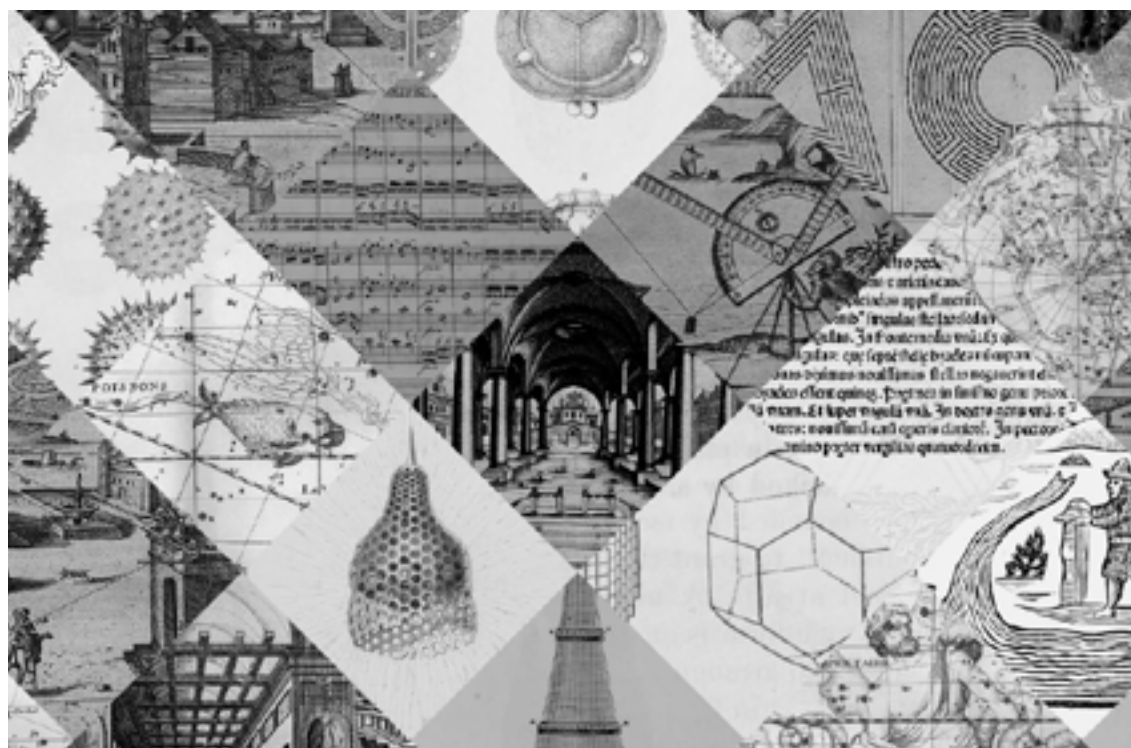
Największym zainteresowaniem wśród danych przekazanych przez Ministerstwo Finansów cieszył się wykaz organizacji pożytku publicznego, które otrzymały 1% należnego podatku dochodowego od osób fizycznych. Wykazy dotyczą poszczególnych lat podatkowych, za które organizacje otrzymały środki z 1% należnego podatku dochodowego od osób fizycznych i obejrzało go 1862 osób, a został pobrany 333 razy.

Wśród danych udostępnionych przez Narodowy Fundusz Zdrowia, użytkowników i użytkowniczki najbardziej interesowały dane z wykazu ICD-9 PL czyli międzynarodowej Klasyfikacji Procedur Medycznych. Wykaz obejrzało 1819 osób, a pobrano go 285 razy.

Z kolei najpopularniejszym zestawem danych przekazanych przez Ministerstwo Środowiska jest rejestr Zamkniętego Użycia Organizmów Genetycznie Zmodyfikowanych obejrzany 166 razy, ale pobrany jedynie 7.

Poważnym mankamentem jest brak wiedzy na temat przykładów wykorzystywania tych i innych informacji pobranych z CRIP. Tego rodzaju monitoring pozwoliłby na sformułowanie oceny co do wpływu wykorzystywania danych w kontekście innowacji i poszerzania sfery usług cyfrowych. Na podstawie danych dotyczących przeglądania i pobrań danych można jednak wysnuć wniosek, że korzystający z CRIP byli zainteresowani informacjami, które do tej pory nie były powszechnie dostępne. Oznacza to, że priorytetem jest głównie dostęp do danych, niekoniecznie w celu dalszego ich wykorzystywania w innej formie. Stanowić to może podstawę do przyjęcia przez podmioty zobowiązane bardziej atrakcyjnej formy prezentowania informacji o swojej działalności, na własnych stronach internetowych. Stanowi to również podstawę do potwierdzenia tezy prezentowanej przez niektóre podmioty w toku procesu legislacyjnego, że podział na dostęp do informacji i na ich ponowne wykorzystywanie jest podziałem sztucznym, nadmiernie komplikującym stan prawny.

Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego w praktyce instytucji kultury



Dzięki rozwojowi nowych technologii w ciągu ostatnich lat kultura przeniosła się do świata cyfrowego, gdzie można z łatwością pliki skopiować, przetworzyć, umieścić na blogu czy udostępnić znajomym na portalu społecznościowym. Upowszechnienie w sieci oznacza szerszy dostęp do zbiorów i większą szansę na zaangażowanie użytkowników.

Implementacja Dyrektywy miała rozwiązać problemy prawne, które ograniczały możliwość korzystania z zasobów kultury w cyfrowym świecie. W ramach budowania europejskiej polityki otwartego dostępu uznano, że digitalizowane zbiory instytucji kultury mają również ogromny potencjał ponownego wykorzystywania i mogą stanowić podstawę nowych produktów i usług. Ustawa o reuse miała zrewolucjonizować dostęp do kultury oraz wpłynąć na jej biznesowy i społeczny potencjał. Po raz pierwszy zasoby dziedzictwa kultury zostały uznane za infor-

mację sektora publicznego, która nie tylko powinna być udostępniana, ale również ponownie wykorzystywana przez użytkowników, niezależnie od charakteru prowadzonej działalności (komercyjny bądź niekomercyjny charakter).

Co prawda ustawodawca zdecydował się na implementację Dyrektywy w najwęższym możliwym zakresie, jeśli chodzi o podmioty zobowiązane oraz obowiązki aktywnego udostępniania zasobów, jednak jednocześnie stworzył system, w którym użytkownicy kultury powinni mieć łatwy dostęp do twórczości. Przed wdrożeniem Ustawy polskie instytucje kultury były bezpośrednio wyłączone spod przepisów ponownego wykorzystywania informacji publicznej. Mimo tego wiele z nich udostępniało treści do ponownego wykorzystywania w celach komercyjnych i niekomercyjnych, zazwyczaj w ramach realizacji projektów digitalizacyjnych.

W celu przeanalizowania, czy Ustawa wpłynęła na ponowne wykorzystywanie zasobów dziedzictwa oraz tego w jaki sposób instytucje kultury przystosowały się do nowej regulacji, wysłaliśmy wnioski o informację publiczną do 24 instytucji kultury²⁰ (5 bibliotek, 5 archiwów, 13 muzeów i 1 galerii). Na nasze pisma odpowiedziało 20 instytucji. Celowo wysłaliśmy również wniosek o udostępnienie informacji do Zachęty - Narodowej Galerii Sztuki w Warszawie, która jako galeria publiczna nie jest zobowiązana do stosowania Ustawy. Zakładaliśmy jednak, że wiedza o tym fakcie nie jest powszechnie znana i osoby chcące wykorzystywać zasoby z Zachęty również wysyłają wnioski o ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego. Niestety, nie otrzymaliśmy odpowiedzi na nasze pismo w terminie, więc nie mogliśmy potwierdzić naszego przypuszczenia.

Byliśmy również bardzo zainteresowani odpowiedziami, których udzielił nam archiwa, jako że w pewnym zakresie nie stosują one Ustawy o reuse, gdyż ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach ma status legis specialis w stosunku do Ustawy.

Instytucje kultury, do których wysłaliśmy wnioski, zostały wybrane na podstawie następujących kryteriów:

- wielkość posiadanych zasobów;
- nowe instytucje kultury, będące przedmiotem zainte-

resowania opinii publicznej (np. Muzeum II Wojny Światowej i Muzeum Historii Żydów Polskich POLIN).

Instytucjom kultury zadaliśmy następujące pytania:

1. Ile wniosków o ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego wpłynęło do instytucji w okresie od 16 czerwca 2016 roku do 24 kwietnia 2017 roku?
2. Jakich informacji sektora publicznego dotyczyły dane wnioski?
3. Jaką decyzję w sprawie wniosków podjęła instytucja - czy udostępniono informację sektora publicznego (jeśli tak to na jakich warunkach). Czy odmówiono i na podstawie jakich przesłanek?
4. W jaki sposób dana instytucja określa wysokość opłat za ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego? Czy instytucja ma opracowany cennik w tym zakresie i gdzie jest on dostępny?

Odpowiedzi udzielone przez archiwa zostaną podsumowane w osobnym podrozdziale, ze względu na szczególne ramy prawne udostępniania przez nie zasobów w celu ponownego wykorzystywania.



Instytucje kultury digitalizując i udostępniając online swoje zasoby dały im drugie życie. Teraz oddają je do ponownego wykorzystywania licząc, że te wartościowe zasoby znajdą nowe zastosowania i konteksty, będą inspirować i pobudzać twórczość innych.



BARBARA SZCZEPAŃSKA, STOWARZYSZENIE EBIB

20 1. Narodowe Archiwum Cyfrowe 2. Muzeum Historii Żydów Polskich Polin 3. Muzeum Narodowe w Warszawie 4. Muzeum Narodowe w Krakowie 5. Archiwum Państwowe w Warszawie 6. Archiwum Państwowe w Poznaniu 7. Archiwum Państwowe w Lublinie 8. Archiwum Państwowe w Gdańsku 9. Biblioteka Narodowa 10. Galeria Zachęta 11. Książnica Pomorska im. Stanisława Staszica w Szczecinie 12. Biblioteka Śląska w Katowicach 13. Biblioteka Publiczna Miasta Stołecznego Warszawy – Biblioteka Główna Województwa Mazowieckiego 14. Wojewódzka Biblioteka Publiczna im. Marszałka Józefa Piłsudskiego w Łodzi 15. Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku 16. Narodowe Narodowe we Wrocławiu 17. Muzeum Narodowe w Kielcach 18. Państwowe Muzeum Etnograficzne w Warszawie 19. Muzeum Historii Polski 20. Muzeum Powstania Warszawskiego 21. Muzeum Sztuki Nowoczesnej w Warszawie 22. Muzeum Pałacu Króla Jana III w Wilanowie 23. Muzeum – Zamek w Łańcut 24. Muzeum Zamku Królewskiego w Warszawie.

Pytanie nr 1

Ile wniosków o ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego wpłynęło do instytucji w okresie od 16 czerwca 2016 roku do 24 kwietnia 2017 roku?

Większość instytucji, do których skierowaliśmy wnioski o udostępnienie informacji publicznej, nie otrzymała żadnych wniosków dotyczących ponownego wykorzystania ich zasobów.

Należy podkreślić, że żaden wniosek nie wpłynął do bibliotek, będących przedmiotem niniejszego badania. Na tle wszystkich instytucji, jeśli chodzi o ilość otrzymanych wniosków, na pierwszy plan wysuwa się Muzeum Narodowe w Krakowie, jednak na podstawie odpowiedzi na pytania (brak wyszczególnienia, których obiektów dotyczyły wnioski) trudno stwierdzić, dlaczego to właśnie kolekcja tego muzeum budzi takie zainteresowanie w kontekście reuse.

INSTYTUCJA KULTURY	ILOŚĆ OTRZYMANYCH WNIOSKÓW
Biblioteka Śląska	0
Biblioteka m.st. Warszawa	0
Biblioteka Narodowa	0
Książnica Pomorska	0
Muzeum Etnograficzne w Warszawie	20
Muzeum Historii Polski	0
Muzeum II Wojny Światowej	0
Muzeum Narodowe w Kielcach	44
Muzeum Narodowe w Krakowie	od czerwca do grudnia 2016 - 157 wniosków, od stycznia do maja 2017 - 300 wniosków
Muzeum Narodowe w Warszawie	3
Muzeum Narodowe we Wrocławiu	91
Muzeum Sztuki Nowoczesnej	0
Muzeum Zamek Królewski w Warszawie	0
Muzeum Zamku Jana III Sobieskiego w Wilanowie	0
Muzeum Powstania Warszawskiego	1

Pytanie nr 2

Jakich informacji sektora publicznego dotyczyły dane wnioski?

Wszystkie wnioski dotyczyły wizerunków muzealiów ze zbiorów muzeów (wykorzystywanych głównie w celach wydawniczych), za wyjątkiem wniosku do Muzeum Powstania Warszawskiego, który dotyczył bazy danych ofiar cywilnych Powstania Warszawskiego. Przykład po-

wyższych wniosków pokazuje, że o wykorzystywaniu informacji sektora publicznego myśli się dość wąsko jedynie w kontekście fotografii posiadanych zasobów, zainteresowania nie budzą jednak posiadane przez instytucje kultury bazy danych bądź metadane, będące przecież bogatym źródłem informacji.

Pytanie nr 3

Jaką decyzję w sprawie wniosków podjęła instytucja - czy udostępniono informację sektora publicznego (jeśli tak to na jakich warunkach). Czy odmówiono i na podstawie jakich przesłanek?

O ile instytucja odpowiedziała na to pytanie, to poinformowała nas, że przekazywała ISP albo nieodpłatnie bez określenia warunków, albo odpłatnie. Żadna z instytucji nie wskazała, że odmówiła udostępniania ISP (poza Muzeum Narodowym w Warszawie, które powołało się na brak danego zasobu w kolekcji). Wskazuje

to albo na dużą otwartość tych muzeów, albo na dużą świadomość użytkowników kultury, którzy nie składają wniosków dotyczących np. utworów, co do których prawa autorskie jeszcze nie wygasły i które nie muszą być udostępniane do ponownego wykorzystywania.

Pytanie nr 4

W jaki sposób dana instytucja określa wysokość opłat za ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego? Czy instytucja ma opracowany cennik w tym zakresie i gdzie jest on dostępny?

Istnieje korelacja pomiędzy posiadaniem przez instytucje kultury cenników a składaniem wniosków przez użytkowników – można przypuszczać, że cenniki zostały opracowane w wyniku otrzymywania wniosków. Cenniki funkcjonują bowiem (poza archiwami) jedynie w następujących instytucjach: Muzeum Narodowe w Krakowie (brak linku do cennika w BIP, <https://bip.malopolska.pl/mnkrakow/Article/get/id,1210582.html>), Muzeum Narodowe w Warszawie (<http://www.mnw.art.pl/dzialalnosc-naukowa/udostepnianie-reprodukcji-i-zdjec/>), Muzeum Etnograficzne w Warszawie (<http://www.ethnomuseum.pl/bip.html>). Natomiast Muzeum Narodowe we Wrocławiu, Muzeum Narodowe w Kielcach i Muzeum Powstania Warszawskiego, do których wpłynęły wnioski, nie posiadają takich cenników. Jedyną instytucją, do której nie wpłynął żaden wniosek,

a która posiada cennik (co prawda niedostępny w internecie) jest Muzeum Pałacu Króla Jana III w Wilanowie. Ze względu na małą ilość istniejących cenników niemożliwe jest przedstawienie wniosków na temat tendencji w wysokości pobieranych opłat za ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego. Muzeum Etnograficzne zdecydowało się na zastosowanie stawek przewidzianych w Rozporządzeniu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 5 lipca 2016 r. w sprawie maksymalnych stawek opłat za ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego nakładanych przez muzea państwowe i muzea samorządowe, natomiast Muzeum Narodowe w Warszawie opracowało własny cennik zgodnie z istniejącymi ograniczeniami w tym zakresie.

Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego a Biuletyn Informacji Publicznej

Ustawodawca w art. 11 Ustawy nałożył na wszystkie podmioty zobowiązane, w tym instytucje kultury, obowiązek udostępniania w Biuletynie Informacji Publicznej:

01.

warunków ponownego wykorzystywania, jeżeli zostały określone;

03.

informacji o czynnikach, które są brane pod uwagę przy ustalaniu nakładanych opłat za ponowne wykorzystywanie, w przypadku podmiotów zobowiązanych będących muzeami państwowymi lub muzeami samorządowymi;

02.

informacji o wysokości opłat za ponowne wykorzystywanie, w tym podstawie ich obliczania, jeżeli zostały przez niego ustalone, oraz informację o czynnikach, które będą brane pod uwagę przy rozpatrywaniu nietypowych wniosków o ponowne wykorzystywanie i które mogą mieć wpływ w szczególności na koszt lub czas przygotowania lub przekazania informacji;

04.

informacji o środkach prawnych przysługujących w przypadku odmowy wyrażenia zgody na ponowne wykorzystywanie oraz o prawie do sprzeciwu;

05.

umów o udzielenie wyłącznego prawa do korzystania z informacji sektora publicznego, powody jej zawarcia oraz wyniki oceny tej umowy, o ile taka umowa została zawarta.

Informacje na temat ponownego wykorzystywania można znaleźć w BIP następujących instytucji:

- Muzeum Etnograficzne w Warszawie (<http://www.ethnomuseum.pl/bip.html>);
- Muzeum Narodowe w Krakowie (<https://bip.malopolska.pl/mnkrakow/Article/get/id,1210582.html>);
- Muzeum Zamek w Wilanowie (http://www.wilanow-palac.pl/ponowne_wykorzystanie_informacji_sektora_publicznego.html);
- Muzeum Narodowe w Warszawie (<http://www.mnw.art.pl/dzialalnosc-naukowa/udostepnianie-reprodukcji-i-zdjec/>);
- Muzeum Narodowe w Kielcach (<http://bip.sejmik.kielce.pl/300-zasady-udostepniania-informacji-publicznej/1061-zasady-udostepniania-informacji-publicznej-w-mn-ki/21320.html>).

Jednak jedynie w BIP Muzeum Etnograficznego można znaleźć komplet informacji wymaganych Ustawą. Niewątpliwie katalog tych obligatoryjnych informacji jest bardzo rozbudowany i należy sobie zadać pytanie o celowość nakładania obowiązków, które nie mają realnego przełożenia w osiągnięciu celów którym służy Ustawa.

Ustawodawca nie nałożył obowiązku informowania o możliwości ponownego wykorzystywania zasobów dziedzictwa kultury w żadnej innej formie poza BIP. Taka informacja bezpośrednio na stronie internetowej instytucji zapewne dotarłaby do większej ilości odbiorców kultury, jednak żadna instytucja z objętych monitoringiem nie zdecydowała się na taką formę publikacji.

W przypadku instytucji kultury, w porównaniu do pozostałych instytucji będących przedmiotem badania, brak jest praktyki proaktywnego udostępniania zasobów w CRIP zgodnie z procedurą przewidzianą w Ustawie.



Ponowne wykorzystanie cyfrowych zbiorów instytucji kultury i dziedzictwa muzeów, bibliotek czy archiwów umożliwia popularyzację kultury i udział szerokiej publiczności w działaniach instytucji kulturalnych. Cyfrowe zbiory trafiają między innymi do Wikipedii, gdzie są wyświetlane przez użytkowników internetu: na przykład, obrazy z Muzeum Narodowego w Warszawie w formie cyfrowej w Wikipedii ogląda ponad 3 mln użytkowników internetu z całego świata.

Jednak stosunkowo niewiele polskich instytucji informuje o dostępności cyfrowych zbiorów: informacje na temat zasad korzystania z kolekcji są często umieszczone na podstronie rozbudowanego serwisu i słabo widoczne. Innym problemem jest to, że materiały cyfrowe są udostępniane w formie nie nadającej się do ponownego wykorzystywania - w zbyt niskiej rozdzielczości lub ze znakiem wodnym. Tymczasem coraz więcej zagranicznych instytucji otwarcie zachęca odbiorców do korzystania z udostępnionych zbiorów, organizuje konkursy na projekty czy remiksy: działania te mają wymiar popularyzatorski, zwiększają widoczność instytucji w sieci, a także niejednokrotnie umożliwiają powstawanie małych społeczności twórców i edukatorów skupionych wokół instytucji udostępniającej swoje zasoby.



MARTA MALINA MORACZEWSKA, POLSKI KOORDYNATOR PROJEKTÓW GLAM-WIKI

Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego w archiwach

Wszystkie archiwa, do których wysłaliśmy wnioski o dostęp do informacji publicznej, posiadają w swoich Biuletynach Informacji Publicznej informacje na temat ponownego wykorzystywania. Należy jednak pamiętać, że dla archiwów wprowadzenie Ustawy o reuse nie było taką wielką zmianą, gdyż udostępnianie materiałów archiwalnych w sieci polskich archiwów państwowych odbywa się w trybie ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (dalej: „u.n.z.a.”), jako lex specialis oraz zgodnie z zarządzeniami i regulacjami porządkowymi Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych (dalej: „NDAP”). Ustawa o reuse wprowadziła jednak wiele zmian w u.n.z.a. Uchylony został art. 16 ust. 1 u.n.z.a., stanowiący o udostępnianiu materiałów archiwalnych, oraz zmieniona została treść art. 16 ust. 2a, stanowiąca o usługach wykonywanych przez archiwa państwowe. W zamian za to dodano art. 16a–16e szczegółowo regulujące zasady udostępniania materiałów archiwalnych. Co do pozostałych informacji sektora publicznego, nieuregulowanych ustawą z 1983 r., zastosowanie ma Ustawa o reuse.

Zgodnie z zasadą, że każdemu przysługuje prawo dostępu do zasobu archiwalnego, materiały archiwalne udostępniane są bez potrzeby wysyłania wniosku z Ustawy. W udostępnianiu pośrednim (przekazaniu zainteresowanemu informacji zawartej w materiałach archiwalnych w postaci pisemnej odpowiedzi na wniosek lub zapytanie bądź w postaci reprodukcji dokumentów) w zakresie spraw nieobjętych rygorami ustawowymi, przyjmuje się zlecenia na wykonanie usługi komercyjnej. NDAP wymaga jedynie złożenia „zgłoszenia użytkownika”, gdzie nie jest wymagane podawanie celu, dla którego użytkownik zamierza korzystać z wybranych przez siebie materiałów archiwalnych. Osoby korzystające z zasobu poprzez portal szukajwarchiwach.pl w ogóle nie wypełniają żadnych zgłoszeń i nie są imiennie identyfikowane. Opłaty są jedynie pobierane w przypadku zlecenia przez użytkownika dostarczenia mu informacji w szczególny sposób albo w szczególnej formie, wykraczających poza standardową ofertę informacyjną Archiwum i pociągających za sobą dodatkowe koszty (np. potrzebę digitalizacji zasobu w lepszym niż posiadany przez archiwum formacie). Zlecenia podlegające standardowym opłatom realizowane są w trybie usług, na podstawie upoważnienia z art. 16 ust. 2a u.n.z.a.²¹ – z tym jednak, że kalkulacja opłaty za udostępnienie informacji ogranicza się do rzeczywiście ponoszonych kosztów, nie obejmując zysku.

Zasoby archiwalne budzą wciąż niewielkie zainteresowanie w skali kraju (choć większe niż zasoby dostępne w CRIP). Trudno jest określić, ile z nich jest faktycznie ponownie wykorzystywanych, a ile służy jedynie pozyskaniu informacji genealogicznych czy własnościowych. Archiwum w Poznaniu poinformowało nas, że na portalu szukajwarchiwach.pl łącznie zarejestrowano w roku 2016 tylko 6074 użytkowników. Statystyki portalu pokazują w tym okresie 648 000 odsłon i ponad 98 000 unikalnych użytkowników.

Relacje materii ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego z innymi aktami prawa

Zgodnie z brzmieniem art. 7 ust. 1 Ustawy „Przepisy ustawy nie naruszają prawa dostępu do informacji publicznej ani wolności jej rozpowszechniania, ani przepisów innych ustaw określających zasady, warunki i tryb dostępu do informacji będących informacjami sektora publicznego”.

Podstawową trudnością, widoczną już na gruncie wcześniejszych przepisów o ponownym wykorzystywaniu, które weszły w życie w 2012 roku, była trudność odróżnienia zjawiska rozpowszechniania informacji od jej ponownego wykorzystywania. Co należy ocenić pozytywnie, zdecydowana reakcja sądów administracyjnych m.in. w sprawie, w której zapadł wyrok WSA w Olsztynie 25 marca 2014 r. o sygn. akt II SAB/OI 4/14 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/1F8356984A>) sprawiła, że ustała prakty-

ka stosowania przepisów dotyczących ponownego wykorzystywania informacji do ograniczania pracy mediów, czy realizowania przez każdego prawa do rozpowszechniania informacji.

Problemem pozostaje jednak fakt, że Ustawa nie jest aktem, który kompleksowo reguluje obszar dostępu i wykorzystywania danych spełniających przesłanki wskazane w definicji informacji sektora publicznego.

W poniższej części raportu przeanalizowano zarówno odmienne mechanizmy udostępniania ISP do ponownego wykorzystywania, uregulowane w ustawach mających charakter lex specialis, jak i ustawy, które mogą być interpretowane jako będące w kolizji z Ustawą o reuse.

²¹ Archiwa państwowe wykonują usługi archiwalne w zakresie wyszukiwania informacji i danych zawartych w materiałach archiwalnych, przetwarzania tych informacji i danych, a także sporządzania wyciągów, wypisów, odpisów albo odwzorowań wizualnych bądź dźwiękowych tych materiałów, włącznie z metadanymi odwzorowań cyfrowych.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej

Wdrożenie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 roku w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (zostało pierwotnie dokonane poprzez inkorporację jej przepisów do ustawy o dostępie do informacji publicznej²² (dalej: „Ustawa o dostępie do informacji publicznej”). Przy okazji nowelizacji Ustawy o dostępie do informacji publicznej zdecydowano się wprowadzić, na wzór innych państw (m.in. brytyjskiego data.gov.uk) instytucję repozytorium danych publicznych pod nazwą Centralnego Repozytorium Informacji Publicznej (CRIP). Mimo późniejszego wyodrębnienia regulacji dotyczących ponownego wykorzystywania informacji publicznej, zdecydowano się pozostawić przepisy odnoszące się do CRIP w treści Ustawy o dostępie do informacji publicznej. Zgodnie z art. 9a tej ustawy „Informacje publiczne o szczególnym znaczeniu dla rozwoju innowacyjności w państwie i rozwoju społeczeństwa informacyjnego, które ze względu na sposób przechowywania i udostępniania pozwalają na ich ponowne wykorzystywanie w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (...), w sposób użyteczny i efektywny, stanowią zbiór, zwany dalej „zasobem informacyjnym”, i są udostępniane w centralnym repozytorium.” Zdaniem przedstawiciela wnioskodawcy projektu potrzeba wprowadzenia tego pojęcia w 2011 r. wynikała z okoliczności, że „powinniśmy dążyć do tego, aby w polskim porządku prawnym pojawiło się pojęcie „zasób informacyjny” jako określenie tego, co jest dobrem wspólnym, tak jak dobrem wspólnym jest przestrzeń publiczna. Być może na późniejszym etapie regulacji powinniśmy pochylić się nad bardziej precyzyjną definicją, ale w XXI wieku musimy to tak definiować. Kiedyś mieliśmy zasoby surowców naturalnych, a teraz surowcem naturalnym XXI wieku jest zasób informacyjny – takie pojęcie powinno się pojawić w polskim porządku prawnym”.²³

Autor i autorki raportu w pełni popierają takie uzasadnienie, jednak w naszej opinii wprowadzenie terminu zasobu informacyjnego powoduje niepotrzebny chaos pojęciowy wprowadzając obok kategorii informacji publicznych i informacji sektora publicznego odrębną kategorię zasobu informacyjnego. Ryzyka z tym związane trafnie ujął w opinii przygotowanej na zlecenie Senatu mec. Jan Stefanowicz stwierdzając, w kontekście obowiązku określenia, które informacje są tymi o szczególnym znaczeniu dla rozwoju innowacyjności, że „to przecież i tak przyszły użytkownik informacji ocenia do czego, a więc i dlaczego daną informację chce wykorzystać. Ważne przy tym jest jedynie to, czy w celach zgodnych z prawem i w sposób prawem dopuszczalny.” J. Stefanowicz wskazuje również, że „Z żadnych przepisów unijnych, dyrektyw czy prawa krajowego nie wynika, aby była potrzeba takich wyodrębnień, tworzenia pojęć i instytucji. Zupełnie swobodnie i prosto, w zgodzie z dyrektywą można by wprowadzić jedynie obowiązek udostępniania informacji podlegającej powtórnemu wykorzystaniu w BIP i jej szczególnego oznaczania (sygnowanie np. katalogów, stron lub dokumentów)”.²⁴

Wydaje się, że problem zauważa również Ministerstwo Cyfryzacji, które w uzasadnieniu do projektu rozporządzenia w sprawie zasobu informacyjnego przeznaczonego do udostępniania w centralnym repozytorium informacji publicznej²⁵ przyznaje, że „Na dzień dzisiejszy rozporządzenie określające zasoby udostępniane w CRIP ma mniejsze znaczenie w świetle zmian wprowadzonych ustawą o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego oraz uchwałą Rady Ministrów z dnia 20 września 2016 r. w sprawie ustanowienia „Programu otwierania danych publicznych”. Jego wydanie jest obligatoryjne w celu zapewnienia spójności systemu prawnego, ale nie niezbędne do udostępniania w serwisie nowych danych podmiotów objętych zakresem ustawy.”

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

23 <http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgskmr6/ASW-305>, dostęp 18 czerwca 2017 roku.

24 <http://ww2.senat.pl/k7/dok/opinia/2011/op60911.pdf>, dostęp 18 czerwca 2017 roku.

25 <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//522/12298901/12435706/12435707/dokument290891.pdf>, dostęp 18 czerwca 2017 roku.

Ustawa o muzeach

Stosowanie w praktyce ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego może w niektórych przypadkach budzić kontrowersje w świetle ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach (dalej: „Ustawa o muzeach”). Po pierwsze, można sobie wyobrazić sytuację, w której zasób dziedzictwa kultury wykorzystywany jest w sposób ośmieszający (np. „Szał” Podkowińskiego do reklamy paszy dla koni) – powstaje wtedy pytanie, czy taki cel udostępnienia nie stoi w sprzeczności z misją muzeów. Zgodnie z art. 1 Ustawy o muzeach, „muzeum jest jednostką organizacyjną nienastawioną na osiąganie zysku, której celem jest gromadzenie i trwała ochrona dóbr naturalnego i kulturalnego dziedzictwa ludzkości o charakterze materialnym i niematerialnym, informowanie o wartościach i treściach gromadzonych zbiorów, upowszechnianie podstawowych wartości historii, nauki i kultury polskiej oraz światowej, kształtowanie wrażliwości poznawczej i estetycz-

nej oraz umożliwianie korzystania ze zgromadzonych zbiorów”. Co więcej, na mocy art. 2 Ustawy o muzeach, powyżej określone cele muzeum realizuje m.in. przez popieranie i prowadzenie działalności artystycznej i upowszechniającej kulturę (pkt 7a) oraz udostępnianie zbiorów do celów edukacyjnych i naukowych (pkt 8). Muzealia w świetle Ustawy o muzeach traktowane są jako dobro narodowe (art. 21 ust. 1 Ustawy o muzeach). Tak więc gdyby traktować w tym przypadku Ustawę o muzeach jako *lex specialis* w stosunku do Ustawy o reuse, możliwość udostępniania zbiorów ograniczona zostałaby wyłącznie do celów edukacyjnych i naukowych, tworząc podstawę odmowy udostępnienia ISP do ponownego wykorzystywania w sytuacji, gdy ponowne wykorzystywanie miałoby wykraczać poza cel edukacyjny i naukowy, co zapewne jest niezgodne z celami Dyrektywy.

Prawo geodezyjne i kartograficzne

Kolejnym przykładem odmiennej regulacji określającej mechanizm ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego jest ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2016 r. poz. 1629 z późn. zm.) (dalej „u.p.g.i.k”). Zgodnie z art. 40a u.p.g.i.k tylko część zasobu geodezyjnego i kartograficznego udostępniania jest nieodpłatne. Dodatkowo należy zasygnalizować, że istotnym ograniczeniem możliwości wykorzystywania danych geodezyjnych i kartograficznych jest wskazanie w art. 40c że korzystanie z nich opiera się na licencji określonej przez podmiot posiadający o dane geodezyjne i kartograficzne.

Art. 40k u.p.g.i.k odsyła co prawda w zakresie nieregu-

lowanym tą ustawą do Ustawy o reuse, ale zakres braku regulacji jest ograniczony.²⁶ Sprowadza się to głównie do braku możliwości odmowy przyznania licencji, ustanowienia jej zasad w sposób dyskryminujący, czy określenia terminów udostępnienia informacji. Niestety, z uwagi na szczegółowe regulacje dotyczące opłat, nie można się będzie powoływać na określoną w Ustawie o reuse zasadę bezpłatności, czy ograniczonej możliwości pobierania opłat. Wykorzystywanie przez zamawiającego danych z zasobu kartograficznego, które zostały wskazane w załączniku do u.p.g.i.k będzie musiało odbywać się po uzyskaniu dostępu na skutek wniesienia odpowiedniej opłaty i uzyskaniu właściwej licencji.

26 G. Sibiga w „Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego”. Ministerstwo Cyfryzacji, Warszawa 2016 r. s. 221

Udostępnianie informacji o środowisku

Kwestie dostępu do informacji o środowisku określają przepisy ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2016 r. poz. 353 z późn. zm.) (dalej: "Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku").

Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku dotyczy całego spektrum informacji, bowiem zgodnie z art 9 ust. 1 Ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku udostępnieniu w jej trybie podlega informacja dotycząca stanu elementów środowiska, takich jak: powietrze, woda, powierzchnia ziemi, kopaliny, klimat, krajobraz i obszary naturalne, w tym bagna, obszary nadmorskie i morskie, a także rośliny, zwierzęta i grzyby oraz inne elementy różnorodności biologicznej, w tym organizmy genetycznie zmodyfikowane, oraz wzajemnych oddziaływań między tymi elementami; środków, takich jak: środki administracyjne, polityki, przepisy prawne dotyczące środowiska i gospodarki wodnej, plany, programy oraz porozumienia w sprawie ochrony środowiska,

a także działań wpływających lub mogących wpłynąć na elementy środowiska, o których mowa w pkt 1, jak również środków i działań, które mają na celu ochronę tych elementów.

Dlatego też jako informacje o środowisku są również udostępniane np. mapy zagrożenia powodziowego i mapy ryzyka powodziowego w postaci rastrowej lub wektorowej. Dostęp do planów (i ich aktualizacji) gospodarowania wodami oraz składających się na nie - materiałach źródłowych - również odbywa się na zasadach i w trybie określonych w Ustawie udostępnianiu informacji o środowisku a stawki opłat reguluje rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2010 r. w sprawie opłat za udostępnianie informacji o środowisku. Warto wskazać, że przepisy ww. ustawy nie odwołują się do zasad wskazanych w Ustawie o reuse, co oznacza, że zasady odnoszące się do ponownego wykorzystywania nie odnoszą się do informacji o środowisku. To poważne pominięcie legislacyjne, które może mieć konsekwencje np. w przypadku chęci ograniczenia dostępu do pomiarów powietrza pozwalających na ich ponowne wykorzystywanie.

Program otwierania danych publicznych

Program otwierania danych publicznych stanowi załącznik do uchwały nr 107/2016 Rady Ministrów z dnia 20 września 2016 r.²⁷ i jest dokumentem strategicznym mającym na celu poprawę jakości oraz zwiększenie ilości danych udostępnianych w Centralnym Repozytorium Informacji Publicznej. Dokument powiela zatem w pewnym zakresie postanowienia rozporządzenia w sprawie zasobu informacyjnego przeznaczonego do udostępniania w centralnym repozytorium informa-

cji publicznej, przyczyniając się tym samym, w naszej ocenie, do zbyt rozproszonego systemu udostępniania informacji do ponownego wykorzystywania. Niemniej, wprowadzenie kompleksowych programów uwzględniających, tak jak w tym przypadku, również potrzebę szkolenia podmiotów posiadających informacje sektora publicznego jest istotnym elementem urzeczywistnienia prawa do wykorzystywania ISP.

²⁷ https://mc.gov.pl/files/program_otwierania_danych_publicznych_0.pdf, dostęp 18 czerwca 2017 roku.

Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego a ochrona danych osobowych

Wiele kontrowersji budzi zakres art. 6 ust. 2 Ustawy o reuse. Jedną z przesłanek wydania decyzji odmawiającej wyrażenia zgody na ponowne wykorzystywanie ISP jest prywatność osoby fizycznej - „Prawo do ponownego wykorzystywania podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy”.

Zasadne jest pytanie, czy ochrona prywatności ograniczająca się najczęściej do ochrony danych osobowych jest przesłanką wystarczającą, by odmówić dostępu do informacji sektora publicznego, czy instytucja zobowiązana ze względu na cel Ustawy o reuse jest jednak zobowiązana zanonimizować (w miarę możliwości) daną informację sektora publicznego i w takiej zanonimizowanej wersji przekazać ją do ponownego wykorzystywania. Dr Marlena Sakowska-Baryła, autorka rozdziału 4 "Ograniczenia prawa do ponownego wykorzystywania ISP" w podręczniku "Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego" przygotowanego na zlecenie Ministerstwa Cyfryzacji stwierdza, że "także w przypadku u.p.w. [Ustawy o reuse - przyp. aut.] należy przyjąć, że anonimizacja stanowi pierwszy środek ochrony prywatności przy realizacji prawa do ponownego wykorzystywania ISP w przypadku wszystkich sposobów korzystania z niego określonych w art. 5 u.p.w. Anonimizacja wchodzi zatem w rachubę zarówno przy wnioskowym, jak i bezwnioskowych trybach uzyskiwania przez użytkownika ISP w celu ponownego wykorzystywania".²⁸

Za tą interpretacją przemawia również długoletnia praktyka dostępu do informacji publicznej. Powszechną praktyką jest anonimizowanie dokumentów np. przy publikacji orzeczeń sądów powszechnych, administracyjnych, Sądu Najwyższego, orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, decyzji organów władzy publicznej, uchwał organów uchwałodawczych jednostek samorządu terytorialnego w tzw. sprawach indywidualnych (np. przy rozpatrywaniu skarg i wniosków) oraz przy udostępnianiu różnego rodzaju dokumentów zawierających dane osobowe osób, które nie pełnią funkcji publicznych lub nie korzystają z publicznych środków. Do rozstrzygnięcia pozostaje jednak kwestia anonimizacji w systemie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego chociażby ze względu na ułatwienie profilowania osób fizycznych.

²⁸ https://mc.gov.pl/files/ponowne_wykorzystywanie_informacji_sektora_publicznego_podrecznik.pdf, dostęp 18 czerwca 2017 roku, s.74.

Wnioski

20 instytucji kultury i 16 instytucji państwowych, które odpowiedziały na nasze wnioski o dostęp do informacji publicznej, nie stanowią procentowo większości podmiotów zobowiązanych do stosowania Ustawy – jednak ze względu na ich zasoby i skalę działania można powiedzieć, że jest to grupa reprezentatywna. Wniosek nasuwa się jeden – Ustawa o reuse nie zrewolucjonizowała wykorzystywania zasobów publicznych, w tym zasobów dziedzictwa kultury. W celu odpowiedzi na pytanie dlaczego, należałoby przebadac osoby potencjalnie zainteresowane ponownym wykorzystywaniem danych, które nie składają wniosków i, co oczywiste, nie tworzą nowych produktów i usług w oparciu o ISP. Można postawić tezę, że mamy do czynienia z dwiema możliwymi odpowiedziami. Albo zasoby publiczne nie są atrakcyjne dla użytkowników, albo brak jest wiedzy na temat tego, jak stosować reguły ponownego wykorzystywania informacji zgodnie z prawem, np. w przypadku zasobów kultury bez obaw o naruszenie prawa autorskiego. Nasze doświadczenie we współpracy z instytucjami sprawia, że przychylamy się do drugiej z tez. Nie możemy jednak wykluczyć, że wskazany na wstępie raportu potencjał ponownego wykorzystywania danych publicznych jest przeszacowany i mamy w istocie do czynienia z niewieloma elitarnymi projektami, z których, co prawda korzystają masowi odbiorcy, ale ich opracowanie jest udziałem nielicznych

Dalecy jesteśmy od wskazywania winnych za taki stan rzeczy – na pewno nie powinny być za takie uznane podmioty zobowiązane, a szczególnie instytucje kultury, dla których sama Ustawa jest często niezrozumiała i niespójna wewnętrznie.²⁹

Ustawa o reuse jest przykładem na to, że samo wdrożenie przepisów unijnych nie gwarantuje osiągnięcia celów, które za tymi przepisami stoją. Równie ważne jak samo stworzenie ram prawnych do funkcjonowania pewnego zjawiska jest edukowanie i podnoszenie świadomości, zachęcanie do korzystania z nowych mecha-

nizmów i nakłanianie zarówno podmiotów zobowiązanych, jak i obywateli, do otwartości i kreatywności. Dlatego też rekomendujemy podjęcie działań, które uczyniłyby z Ustawy praktycznie wykorzystywane narzędzie. W tym celu nie jest wystarczające proaktywne publikowanie zasobów publicznych (co już się dzieje w przypadku wielu Ministerstw), ale edukowanie użytkowników.

Szkolenia i kształcenie ustawiczne

Stosowanie regulacji prawnych wymaga odpowiedniego przygotowania. Nie tylko po to by spełniać wszystkie formalne wymagania, ale przede wszystkim po to by realizować cele dla których przepisy zostały przyjęte. Autorów raportu cieszy zabezpieczenie środków na szkolenia urzędników w rządowym Programie otwierania danych publicznych - zarezerwowana kwota, może pokryć jednak zaledwie ułamek potrzeb. Utworzenie rzeczywistego systemu dostępu do danych wymaga wprowadzenia zmian w funkcjonowaniu gromadzenia, wymiany i udostępniania informacji na poziomie całej administracji. Więcej środków powinno zostać zainwestowane – i uważamy, że jest to inwestycja korzystna – w edukację urzędników dotyczącą przygotowywania danych w formie otwartej, tak, aby budując kulturę otwartości urzędów, zapewnić sprawny proces udostępniania danych do ponownego wykorzystywania.

Monitoring wykorzystywania zasobów

Istotnym mankamentem Ustawy jest fakt, że brak jest skutecznych mechanizmów monitoringu jej stosowania i oceny skutków. W poprzednim stanie prawnym, przewidziano obowiązek informowania Prezesa Rady Ministrów przez podmioty zobowiązane o fakcie wpłynięcia powyżej 1000 wniosków o udostępnienie danych tego samego rodzaju. Zgadza się, że ten mechanizm nie był skuteczny i nigdy nie został zastosowany, ale warto rozważyć wprowadzenie monitoringu wykorzystywania konkretnych zasobów przez każdy z podmiotów zobowiązanych, chociażby poprzez kwartalne raporty powstałe na podstawie monitoringu internetu pod kątem wykorzystywania danych po słowach kluczach.

Zdajemy sobie sprawę z tego, że jest to mechanizm niedoskonały, ale wobec braku możliwości wymagania od wnioskodawców i użytkowników podawania ściśle określonego celu wykorzystywania informacji jest to metoda, która przynajmniej w przybliżeniu pozwala na określenie stopnia wykorzystywania ISP określonego rodzaju.

Ograniczenie Ustawy do niezbędnych przepisów przy jednoczesnej rewizji przepisów odrębnych w celu ujednolicenia zasad ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego

Ustawa zdaje się zawierać zbyt dużo przepisów, które powodują, że procedura zainicjowana złożeniem wniosku o ponowne wykorzystywanie jest skomplikowana, bez wyraźnego uzasadnienia. Informacje sektora publicznego, co do których nie mają zastosowania przepisy ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz.U. 1994 nr 24 poz. 83) powinny być udostępniane bez możliwości określenia warunków, gdyż może to krępować wykorzystującego. Warunek oznaczenia pochodzenia danych lub czasu ich udostępnienia jest na tyle oczywisty dla osób prezentujących wykorzystywane dane, że nie wymaga odrębnego nałożenia przez podmiot zobowiązany. Również postępowanie oparte częściowo na przepisach Kodeksu Cywilnego nie znajduje uzasadnienia dla tych informacji, które nie są chronione prawem autorskim. To również niepotrzebne obciążenie dla administracji, która musi wytwarzać dodatkowe dokumenty np. w postaci oferty określającej warunki. W przypadku danych znajdujących się w domenie publicznej jest to niepotrzebne. Do określonych w Ustawie zasad udostępniania informacji sektora publicznego do ponownego wykorzystywania powinny odwoływać się również co najmniej Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku oraz u.p.g.i.k.

Centrum kompetencji do spraw ponownego wykorzystywania ISP

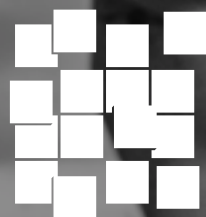
Systemowe podejście do ponownego wykorzystywania ISP mogłoby zostać wsparte poprzez stworzenie centrum kompetencji, którego zadaniami byłoby wdrażanie przyjętych standardów oraz podnoszenie kompetencji osób zaangażowanych w udostępnianie i ponowne wykorzystywanie ISP, poprzez działalność edukacyjną i promocyjną. Model centrów kompetencji sprawdza się dotychczas w obszarze digitalizacji zasobów kultury i dziedzictwa. Przykładem działania takiej instytucji jest brytyjski Open Data Institute. Drugie, osobne centrum kompetencji w temacie reuse należałoby stworzyć dla instytucji kultury, ze względu na wyzwania związane z udostępnianiem zasobów dziedzictwa kultury.

Finansowanie projektów dotyczących ponownego wykorzystywania

Większe zainteresowanie ponownym wykorzystywaniem ISP może wzbudzić organizowanie konkursów mających na celu wykorzystywanie ISP w kontekście rozwiązywania konkretnych problemów lub adresowania konkretnych potrzeb. Konkurs taki jest organizowany w Wielkiej Brytanii - Open Data Challenge Series - prowadzony przez NESTA.

Podsumowując, rekomendujemy przyjęcie myślenia systemowego w odniesieniu do ponownego wykorzystywania ISP - samo udostępnianie zasobów publicznych nie jest wystarczające do pełnego wykorzystania potencjału informacji sektora publicznego, która zyskuje realną wartość dopiero na etapie reuse.

²⁹ W „Muzealnictwie” z 2017 roku na dniach ukaże się artykuł Natalii Mileszyk, dr Alka Tarkowskiego i dr Zofii Zawadzkiej poświęcony wyzwaniom związanym ze stosowaniem Ustawy w praktyce.



Fundacja
ePaństwo



CENTRUM
CYFROWE

Ustawa o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego rok po wejściu w życie. Raport.

Autorzy: Krzysztof Izdebski, Natalia Mileszyk, Magdalena Siwanowicz

Recenzja: dr Paweł Litwiński, dr Alek Tarkowski

Projekt graficzny:



Zdjęcia wykorzystane w publikacji:

1. Leonardo da Vinci, "Dama z gronostajem", domena publiczna
2. Jorge Royan, A tower of used books, CC BY-SA 3.0., https://commons.wikimedia.org/wiki/File:A_tower_of_used_books_-_8444.jpg
3. Unsplash, domena publiczna, https://pixabay.com/p-828584/?no_redirect
4. Anke Geyer, FUK Graphic Design Studio, Wallpaper des Kultur-Hackathons "Coding da Vinci", CC0 1.0., https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Coding_da_Vinci_Wallpaper-1.jpg
5. Kaigue Rocha, Person taking picture of the dock with I-phone, domena publiczna, <https://www.goodfreephotos.com/business-and-technology/person-taking-picture-of-the-dock-with-i-phone.jpg.php>

Publikacja jest dostępna na licencji Creative Commons Uznanie Autorstwa 4.0 Międzynarodowa pewne prawa zastrzeżone na rzecz autorów, Fundacji ePaństwo i Fundacji Centrum Cyfrowe.

Pełna treść licencji jest dostępna na stronie <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode.pl>.

Zezwala się na dowolne wykorzystywanie treści publikacji pod warunkiem wskazania autorstwa autorów oraz podania informacji o licencji.