

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

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

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

prawolubni

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

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 obowiązkującym 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 udostępniły 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. Kokoszcyński, 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 urzeczywistnienia materialnej treści prawa do ponownego wykorzystywania i.s.p., a mianowicie: równego traktowania, niewyłączości, 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 norm⁹.

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 urzeczywistnienia 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.

W komentarzu omówiono zagadnienia ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego oraz jego relacji z prawem dostępu do informacji publicznej, z przepisami z zakresu prawa autorskiego i prawa własności intelektualnej, ochrony danych osobowych, tajemnicą przedsiębiorcy oraz tajemnicami ustawowo chronionymi.

Publikacja pomoże czytelnikowi w realizacji obowiązków związanych z umieszczaniem informacji w portalu danych, tzw. otwieraniem danych publicznych, zamieszczaniem informacji na stronach internetowych oraz przekazywaniem informacji na wniosek, a także wyjaśni:

- co jest przedmiotem oferty składanej wnioskodawcy,
- jak reagować na jego sprzeciw,
- kiedy trzeba wydać decyzję administracyjną,
- kiedy należy pobrać opłatę i jak ją naliczyć,
- kto musi wyznaczyć pełnomocnika do spraw otwartości danych oraz
- czy dopuszczalne prawnie jest udostępnianie do ponownego wykorzystywania kodów źródłowych.

Opracowanie wyjaśnia także kwestie proceduralne, w tym związane z rozpatrywaniem wniosków o ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego, zarówno w przypadku wniosków o zwykły dostęp do informacji publicznej, jak i tzw. stały dostęp.

Komentarz jest przeznaczony dla praktyków: radców prawnych, adwokatów, sędziów, prokuratorów, a także dla pracowników administracji państwowej i jednostek samorządu terytorialnego oraz dla przedsiębiorców i innych podmiotów prywatnych zainteresowanych ponownym wykorzystywaniem informacji publicznej, danych statystycznych, materiałów archiwalnych, zdigitalizowanych księgozbiorów czy kolekcji dzieł sztuki.

Kup e-book i czytaj
w aplikacji Smarteca

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA: 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

