

Łukasz Nosarzewski

Prawne ograniczenia ponownego wykorzystywania informacji publicznej

Prawne ograniczenia ponownego wykorzystywania informacji publicznej

Łukasz Nosarzewski



Warszawa 2022

Prawne ograniczenia ponownego wykorzystywania informacji publicznej
Łukasz Nosarzewski (Uczelnia Łazarskiego, ORCID 0000-0001-8769-6757)

Recenzenci: dr hab. Jan Chmielewski, prof. ALK
dr hab. Grzegorz Sibiga, prof. INP PAN

Redaktor prowadząca: Aleksandra Szudrowicz
Opracowanie redakcyjne: Joanna Kłos
Korekta: Halina Stykowska
Projekt okładki: Paweł Pietrzyk
Fotografia na okładce: Pete Linforth

DOI: 10.26399/978-83-66723-51-1

ISBN 978-83-66723-51-1
e-ISBN 978-83-66723-52-8

© Copyright by Uczelnia Łazarskiego 2022



Wydanie 1
Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego, Warszawa 2022

Dla Ani i Helenki

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	11
Wstęp	15
Rozdział I. Prawne regulacje ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego w Unii Europejskiej	23
1.1. Ponowne wykorzystywanie w ujęciu historycznym	23
1.2. Cele regulacji	36
1.3. Aksjologia regulacji	40
1.4. Podstawy prawne wykorzystywania informacji	50
1.5. Ponowne wykorzystywanie informacji a wolność informacyjna	55
1.6. Ponowne wykorzystywanie informacji a prawo do informacji	61
1.7. Podsumowanie	66
Rozdział II. Prawne regulacje ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego w Polsce	68
2.1. Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego	68
2.1.1. Implementacja prawa Unii Europejskiej w Polsce	68
2.1.2. Ponowne wykorzystywanie w Konstytucji RP	74
2.1.3. Ponowne wykorzystywanie a polskie prawo administracyjne ...	86
2.1.3.1. Prawo do ponownego wykorzystywania jako składnik prawa administracyjnego	86
2.1.3.2. Informacja jako przedmiot regulacji prawa administracyjnego	93
2.2. Dostęp do informacji publicznej a ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego	99
2.2.1. Pojęcie informacji publicznej	99
2.2.2. Pojęcie informacji sektora publicznego	113
2.2.3. Informacja prosta i przetworzona a informacja sektora publicznego	117
2.2.4. Pojęcie ponownego wykorzystywania	122
2.2.5. Ponowne wykorzystywanie a dostęp do informacji	127

2.2.6. Prawo dostępu do informacji publicznej i prawo do ponownego jej wykorzystywania jako publiczne prawa podmiotowe	131
2.3. Podsumowanie	133
Rozdział III. Ponowne wykorzystywanie informacji publicznej	136
3.1. Zakres przedmiotowy i podmiotowy	136
3.1.1. Informacja publiczna jako przedmiot ponownego wykorzystywania	136
3.1.2. Podmioty uprawnione	147
3.1.3. Podmioty zobowiązane	151
3.2. Zasady udostępniania i przekazywania informacji do ponownego wykorzystania	163
3.2.1. Zasada równego traktowania	163
3.2.2. Zasada bezwarunkowości	165
3.2.3. Zasada otwartości formatów	167
3.2.4. Zasada przejrzystości	170
3.2.5. Zasada bezpłatności	172
3.3. Postępowanie w sprawie ponownego wykorzystywania informacji ...	173
3.3.1. Tryby postępowania	173
3.3.2. Czynności uprawnionego	181
3.3.3. Czynności podmiotu zobowiązanego	186
3.3.4. Kontrola administracyjna i sądowa	190
3.4. Podsumowanie	196
Rozdział IV. Materialnoprawne ograniczenia ponownego wykorzystywania ze względu na ochronę interesu publicznego	199
4.1. Pojęcie interesu publicznego	199
4.2. Ochrona poufności informacji	207
4.2.1. Informacje niejawne	207
4.2.2. Tajemnice ustawowo chronione	211
4.3. Ochrona własności publicznej	218
4.4. Ochrona szczególnych zasobów informacyjnych państwa	227
4.4.1. Informacje objęte szczególnymi ograniczeniami dostępu	228
4.4.2. Informacje wytworzone poza zakresem zadań publicznych ...	240
4.5. Ochrona infrastruktury krytycznej	243
4.6. Wyłączenie obowiązku tworzenia, przetwarzania i sporządzania wyciągów z informacji	244
4.7. Podsumowanie	249

Rozdział V. Materialnoprawne ograniczenia ponownego wykorzystywania ze względu na ochronę interesu prywatnego	252
5.1. Pojęcie interesu prywatnego	252
5.2. Ochrona prywatności	256
5.2.1. Prywatność osoby fizycznej	256
5.2.2. Wyłączenia prawa do prywatności	260
5.2.3. Ochrona danych osobowych	265
5.3. Tajemnica przedsiębiorstwa	275
5.4. Ochrona własności prywatnej	280
5.4.1. Prawa autorskie i pokrewne	283
5.4.2. Ochrona baz danych	294
5.4.3. Prawa do odmian roślin	295
5.4.4. Ochrona depozytów	296
5.4.5. Zasób bibliotek, muzeów i archiwów	299
5.4.6. Programy komputerowe	300
5.5. Podsumowanie	302
Rozdział VI. Formalnoprawne ograniczenia ponownego wykorzystywania	306
6.1. Przesłanki ograniczeń w czynnościach uprawnionego i podmiotu zobowiązanego	306
6.2. Umowy na wyłączność	315
6.3. Warunki	318
6.4. Opłaty	324
6.5. Podsumowanie	331
Zakończenie	335
Bibliografia	350

WYKAZ SKRÓTÓW

1. Źródła prawa

- Dyrektywa 2003/98/WE – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/98/WE z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz.Urz. UE L 345 z 31.12.2003, s. 90–96)
- Dyrektywa 2013/37/UE – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/37/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. zmieniająca dyrektywę 2003/98/WE w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz.Urz. UE L 175 z 27.6.2013, s. 1–8)
- Dyrektywa 2019/1024 – dyrektywa 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 26.6.2019, s. 56–83)
- k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 z późn. zm.)
- k.k. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2021 r. poz. 2345 z późn. zm.)
- k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735 z późn. zm.)
- k.p.c. – ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1805 z późn. zm.)
- k.p.k. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 534 z późn. zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483)
- Konwencja Berneńska – konwencja berneńska o ochronie dzieł literackich i artystycznych z dnia 9 września 1886 r., przejrzana w Berlinie dnia 13 listopada 1908 r. i w Rzymie dnia 2 czerwca 1928 r., ratyfikowana w Rzeczypospolitej Polskiej zgodnie z ustawą z dnia 5 marca 1934 r. w sprawie ratyfikacji konwencji berneńskiej o ochronie dzieł literackich i artystycznych z dnia 9 września 1886 r., przejrzanej w Berlinie dnia 13 listopada 1908 r. i w Rzymie dnia 2 czerwca 1928 r. (Dz.U. z 1934 r. Nr 27, poz. 213, tekst Konwencji opublikowany w Dz.U. R.P., Nr 84 poz. 515, s. 1362–1379)

- o.d.p.w. – ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (Dz.U. z 2021 poz. 1641)
- o.p.o.r. – ustawa z dnia 26 czerwca 2003 r. o ochronie prawnej odmian roślin (Dz.U. z 2021 r. poz. 213 z późn. zm.)
- p.g.k. – ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2021 r. poz. 1990 z późn. zm.)
- p.p.s.a. – ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r. poz. 329 z późn. zm.)
- p.r.d. – ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 988 z późn. zm.)
- p.w.i.s.p. – ustawa z dnia 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (Dz.U. z 2019 r. poz. 1446 z późn. zm.)
- p.w.p. – ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej (Dz.U. z 2021 r. poz. 324 z późn. zm.)
- Porozumienie TRIPS – porozumienie w sprawie handlowych aspektów praw własności intelektualnej (Dz.Urz. UE L 336 z 23.12.1994, s. 214–233)
- RODO – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE – ogólne rozporządzenie o ochronie danych (Dz.Urz. UE L 119 z 4.5.2016, s. 1–88)
- Rozporządzenie nr 1049/2001 – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 1049/2001 z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.Urz. UE L 145 z 31.5.2001, s. 43–48)
- TFUE – traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – wersja skonsolidowana (Dz.Urz. UE C 326 z 26.10.2012 r., s. 47–390)
- Traktat WIPO – traktat Światowej Organizacji Własności Intelektualnej o prawie autorskim, sporządzony w Genewie dnia 20 grudnia 1996 r. (Dz.Urz. UE L 89 z 11.4.2000, s. 8–14, ogłoszony w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2005 r. Nr 3, poz. 12)
- u.b. – ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz.U. z 2019 r. poz. 1479 z późn. zm.)
- u.d.i.p. – ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902)

- u.k.r.s. – ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz.U. z 2021 r. poz. 112 z późn. zm.)
- u.e.l. – ustawa z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz.U. z 2021 r. poz. 510 z późn. zm.)
- u.f.p. – ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.)
- u.i.d.p. – ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2021 r. poz. 2070 z późn. zm.)
- u.m. – ustawa z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach (Dz.U. z 2022 r. poz. 385)
- u.n.z.a.a. – ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz.U. z 2020 r. poz. 164 z późn. zm.)
- u.o.b.d. – ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o ochronie baz danych (Dz.U. z 2021 r. poz. 386)
- u.o.i.n. – ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 742 z późn. zm.)
- u.p.a.p.p. – ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1062 z późn. zm.)
- u.p.z.p. – ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1129 z późn. zm.)
- u.s.k.ś. – ustawa z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1024)
- u.s.p. – ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 459 z późn. zm.)
- u.u.i.ś. – ustawa 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 2021 r. poz. 2373 z późn. zm.)
- u.z.k. – ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 261)
- u.z.n.k. – ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2020 r. poz. 1913 z późn. zm.)
- Wytyczne Komisji
z dnia 24 lipca 2014 r. – obwieszczenie Komisji z dnia 24 lipca 2014 r. Wytyczne w sprawie zalecanych licencji standardowych, zbiorów danych i opłat za ponowne wykorzystanie dokumentów (Dz.Urz. UE C 240 z 24.7.2014, s. 1–10)

2. Organy orzekające

KIO –	Krajowa Izba Odwoławcza
NSA –	Naczelny Sąd Administracyjny
SA –	Sąd Apelacyjny
SN –	Sąd Najwyższy
SO –	Sąd Okręgowy
TK –	Trybunał Konstytucyjny
TSUE –	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
WSA –	Wojewódzki Sąd Administracyjny

3. Publikatory i bazy danych

BIP –	Biuletyn Informacji Publicznej
CBOSA –	Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
CEIDG –	Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej
CRIP –	Centralne Repozytorium Informacji Publicznej
Dz.U. –	Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej
Dz.Urz. UE –	Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
KRS –	Krajowy Rejestr Sądowy
OTK –	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

WSTĘP

Ewolucja w kierunku społeczeństwa informacyjnego, opartego na danych, obok globalizacji i ekonomizacji usług publicznych, jest głównym czynnikiem zmieniającym rzeczywistość w przestrzeni europejskiej oraz wyzwaniem dla administracji publicznej. Zachodzące współcześnie zmiany wiążą się z rozwojem internetu i postępowaniem w dziedzinie nowych technologii oraz technik komunikacyjnych. Zwiększające się zasoby informacyjne, tak jak zmieniająca się ich struktura, otwierają nowe możliwości ich dalszego wykorzystywania. Użytkownicy internetu z biernych odbiorców stali się obecnie aktywnymi uczestnikami, współpracującymi ze sobą i rozwijającymi nowe aplikacje i serwisy internetowe oparte na filozofii Web 2.0.¹, których podstawową ideą jest wykorzystywanie inteligencji zbiorowej oraz aktywności użytkowników do dalszego rozwoju². Obecnie każda osoba dzięki dostępowi do internetu może szybko i bezproblemowo dotrzeć do wiedzy wcześniej trudno osiągalnej. Może z niej skorzystać we własnym interesie, a także w interesie określonej grupy społecznej czy też publicznym. Ma możliwość współtworzenia zasobów internetowych, będących źródłem wiedzy dla innych podmiotów, w tym dla władzy. Jeszcze do niedawna to instytucje publiczne były głównym źródłem wiedzy typu „urzędowego”, wiedzy o prawach i obowiązkach obywateli, ich prawnej regulacji oraz interpretacji obowiązującego prawa. Zastosowanie w sprawie określonej normy prawnej wymagało profesjonalnej wiedzy i doświadczenia, którym dysponowały instytucje publiczne. Z tego m.in. brał się autorytet formalny administracji. W dzisiejszych czasach

¹ Zob. szerzej na temat pojęcia Web 2.0. oraz charakterystyki usług opartych na zasadach Web 2.0.: T. O'Reilly, *What is Web 2.0.*, www.oreilly.com/pub/a/web2/archive/what-is-web-20.html?page=1 [dostęp: 30.04.2022]; P. Boutin, *The new internet "boom" doesn't live up to it's name.*, <https://slate.com/technology/2006/03/web-2-0-doesn-t-live-up-to-its-name.html> [dostęp: 30.04.2022].

² Przykładami serwisów internetowych opartych na filozofii Web 2.0. są serwisy społecznościowe, takie jak Facebook, Twitter, Grono.net, platformy blogów, takie jak Blogger i WordPress, a także encyklopedia internetowa Wikipedia oraz popularne serwisy udostępniające treści multimedialne, takie jak YouTube, Filmweb i inne.

jednostka poprzez dostęp do informacji i możliwość jej kreacji staje się równorzędnym partnerem dla instytucji publicznych, w tym krajowej i europejskiej administracji³.

W toku tych przemian prawodawca unijny dostrzegł rosnące znaczenie zasobów publicznych, które odgrywają istotną rolę w owej ewolucji. Instytucje publiczne mają bogate zasoby, obejmujące informacje z wielu obszarów ich własnej działalności, takich jak polityka, ekonomia, geografia, pogoda, środowisko, turystyka, gospodarka i przedsiębiorczość, własność intelektualna i edukacja, społeczeństwo. Część takich informacji, jak dane geologiczne i geoprzestrzenne, środowiskowe i meteorologiczne, dane statystyczne czy też dane o przedsiębiorstwach, może stanowić zasób o znacznej wartości rynkowej, atrakcyjny ekonomicznie dla sektora prywatnego. Równie cenny jest przy tym zasób o walorach pozaekonomicznych, który obejmuje dobra dziedzictwa kulturowego, będący w posiadaniu bibliotek, muzeów i archiwów. Takie informacje sektora publicznego stanowią cenne źródło danych. Ich otwarcie dla sektora prywatnego i umożliwienie dalszego używania powinno korzystnie wpłynąć na rozwój gospodarczy państw członkowskich Unii Europejskiej oraz rozwój przedsiębiorczości, jak również na dostęp do wiedzy i jakość danych gromadzonych przez sektor publiczny. Narzędziem wykorzystania potencjału tego zasobu informacyjnego stała się instytucja prawa do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego.

Prawodawca unijny, podejmując decyzję o zharmonizowaniu zasad i procedur ponownego wykorzystywania w skali Unii Europejskiej, uchwalił dyrektywę 2003/98/WE, która weszła w życie 31 grudnia 2003 r. i ustanowiła minimalny zestaw reguł i praktycznych środków ułatwiających ponowne wykorzystywanie dokumentów będących w posiadaniu organów sektora publicznego państw członkowskich. Dyrektywa 2003/98/WE została zmieniona dyrektywą 2013/37/UE, uchwaloną w dniu 26 czerwca 2013 r., gdy uznano, że ewolucja technologiczna stworzyła nowe możliwości wykorzystywania danych publicznych, a przepisy prawne z 2003 r. wobec szybkich zmian stały się niewystarczające. Implementacja powyższych dyrektyw do polskiego porządku prawnego nastąpiła pierwotnie w formie przyjęcia ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw⁴, a następnie ustawy z dnia 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego⁵. Obecnie obowiązujące przepisy nowej ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu

³ Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej*, [w:] idem, R. Hauser, A. Wróbel, (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2015, s. 32.

⁴ Dz.U. Nr 204, poz. 1195 z późn. zm.

⁵ Dz.U. z 2019 r. poz. 1446 z późn. zm.

informacji sektora publicznego⁶ stanowią zaś implementację kolejnej dyrektywy 2019/1024, mającej na celu dalsze niwelowanie barier utrudniających ponowne wykorzystywanie informacji publicznych w Unii Europejskiej, jak również zaktualizowanie ram prawnych w świetle ciągłego postępu w dziedzinie technologii cyfrowych. Materia ponownego wykorzystywania informacji została zatem trwale uregulowana w odrębnej ustawie, która wraz z ustawą z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁷, współtworzy polski system dostępu do informacji publicznej i kreuje prawa informacyjne jednostek. Tłem jej rozwoju są poszukiwania nowych sposobów umocnienia legitymizacji władzy i komunikowania swojej działalności przez rządy i administrację publiczną, co wpływa na zmiany i napięcia związane z politycznym prawem dostępu do informacji publicznej. Całokształt tych dynamicznych procesów przebiega w ramach kształtowania się standardów „otwartych rządów”⁸.

Przedmiot niniejszej pracy obejmuje prawo do ponownego wykorzystywania informacji publicznej, oparte na systemie dostępu do informacji publicznej, a więc materię uregulowaną ustawą z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego oraz ustawą z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, jak również przepisami prawa krajowego regulującymi zasady dostępu do publicznych zasobów informacyjnych i przepisami unijnymi. Prawo do ponownego wykorzystywania informacji publicznej, chociaż implementowane po raz pierwszy w dniu 16 września 2011 r., nadal nosi cechy nowości w polskim porządku prawnym. Jest bowiem obiektem wzrastającego zainteresowania doktryny prawa, przy powolnym kształtowaniu się dorobku judykatury. Stanowi zarazem atrakcyjny przedmiot badań, jako że jest to prawo nowej generacji, przykład europeizacji prawa administracyjnego, ponadto zawierający rozwiązania administracyjne z wyraźnym wpływem regulacji prawa cywilnego.

W pracy podjęto problematykę prawnych ograniczeń prawa do ponownego wykorzystywania informacji publicznej, z wyróżnieniem ograniczeń o materialnoprawnym charakterze ze względu na ochronę interesu publicznego i prywatnego, jak również ograniczeń o charakterze formalnoprawnym. Przedmiotem badań objęto ograniczenia wynikające z relacji prawa do ponownego wykorzystywania informacji publicznej z innymi przepisami prawa publicznego i prywatnego, regulującymi dostęp do informacji publicznej, ochronę informacji niejawnych, ochronę tajemnic publicznoprawnych, ochronę prywatności i tajemnicy

⁶ Dz.U. z 2021 poz. 1641 z późn. zm.

⁷ Dz.U. z 2022 r. poz. 902.

⁸ G. Rydlewski, *Rządzenie w świecie megazmian*, Warszawa 2009, s. 130–131.

przedsiębiorstwa, jak również ochronę własności intelektualnej. Ponadto analizie poddano formalnoprawne ograniczenia wynikające ze szczególnych zasad proceduralnych rozpatrywania wniosku o ponowne wykorzystywanie informacji, stosowania umów na wyłączność, jak również określania warunków i nakładania opłat za ponowne wykorzystywanie.

Krzyżowanie się przepisów prawnych zapewniających prawo do informacji oraz chroniących prawo do prywatności i prawo własności, zarówno podmiotów publicznych, jak i prywatnych, uzasadnia zbadanie sposobu wyważenia ochrony tych praw przez polskiego ustawodawcę, a także zweryfikowanie przyjętych środków prawnych mających na celu rozwiązywanie konfliktów pomiędzy jawnością a prywatnością i własnością na gruncie ponownego wykorzystywania. Ponadto w krajowej literaturze przedmiotu podjęte zagadnienie nie zostało jak dotąd poddane kompleksowej analizie, ma zaś ono znaczenie dla teorii oraz praktyki prawa, w szczególności praktyki organów zobowiązanych do jej stosowania, w tym organów administracji publicznej, a także sądów administracyjnych.

W pracy zweryfikowanych zostanie pięć następujących hipotez badawczych:

1. Polskie przepisy prawa do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego realizują cele ekonomiczne i polityczne, zgodne z implemmentowanym prawem Unii Europejskiej. Realizowane cele determinują kształt prawnych ograniczeń ponownego wykorzystywania informacji publicznej.
2. Prawne ograniczenia ponownego wykorzystywania informacji publicznej w polskim systemie prawa pozostają w zgodzie z prawem Unii Europejskiej.
3. Prawne ograniczenia ponownego wykorzystywania informacji publicznej zapewniają ochronę prawa własności w procesie wykorzystywania informacji publicznej.
4. Prawne ograniczenia ponownego wykorzystywania informacji publicznej zapewniają ochronę poufności informacji oraz ochronę prawa do prywatności, w szczególności prawo do ponownego wykorzystywania informacji pozostaje w zgodzie z prawem ochrony danych osobowych.
5. Prawne ograniczenia ponownego wykorzystywania informacji publicznej wpływają na sytuację prawną końcowych użytkowników informacji publicznej. Podmiot zobowiązany, określając warunki ponownego wykorzystywania informacji dla użytkownika, ustanawia dla użytkownika końcowego prawne gwarancje zabezpieczające jego sytuację prawną.

W celu weryfikacji powyższych hipotez badawczych omówionych zostanie szereg problemów badawczych. Przede wszystkim – prawo do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego jest uregulowane prawem europejskim, implemmentowanym do prawa polskiego. W polskim systemie prawnym zaś prawo do ponownego wykorzystywania informacji może być wywodzone

z uregulowanej w Konstytucji RP wolności informacyjnej i prawa do informacji, jak również uzasadniane funkcją dóbr publicznych, wynikającą ze zwierzchnictwa i suwerenności narodu, co jednak nie wpływa na charakter tego prawa i jego unijny rodowód. Celem polskiego ustawodawcy było implementowanie dyrektyw Unii Europejskiej, bez formułowania własnych autonomicznych założeń, przez co przyjęte przepisy prawa stanowią przejaw oddziaływania prawa unijnego na prawo krajowe i są przykładem europeizacji prawa krajowego. Polskie regulacje powinny realizować cele wyznaczone na gruncie transponowanych dyrektyw.

Przedmiotem pracy będzie problematyka wyodrębnienia prawa do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego z systemu dostępu do informacji publicznej i ryzyko ograniczenia jawności życia publicznego poprzez uregulowanie nowej odrębnej sformalizowanej procedury przekazania informacji na wniosek oraz nowych ograniczeń tego prawa.

Istotnym poruszonym w pracy problemem badawczym jest także samo ustawowe pojęcie informacji sektora publicznego, wyznaczające ustawowy zakres przedmiotowy ponownego wykorzystywania. W pracy prezentowana jest teza oparta na wykładni systemowej przepisów ustawy, zgodnie z którą pojęcie informacji sektora publicznego obejmuje informację publiczną oraz szczególnie zasób bibliotek, archiwów i muzeów, a zatem nie obejmuje innych kategorii informacji, mimo iż w literalnym znaczeniu pojęcie to zawiera każdą treść lub jej część, niezależnie od sposobu utrwalenia, będącą w posiadaniu podmiotów zobowiązanych. Za przyjęciem wykładni systemowej przemawia założenie prawodawcy unijnego, zgodnie z którym prawo do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego powinno opierać się na krajowych systemach dostępu do informacji publicznej, a nie je zastępować.

Kolejnym problemem badawczym jest charakter prawa do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego i realizowane cele, które determinują jego kształt oraz zakres oddziaływania na prawa i obowiązki podmiotów zobowiązanych tudzież uprawnionych. Ograniczenia prawa do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego wymagają współstosowania przepisów chroniących prawa własności i prywatności zarówno podmiotów publicznych, jak i prywatnych, co skutkuje koniecznością określenia relacji dostępu i ponownego wykorzystywania informacji, ochrony własności intelektualnej oraz ochrony poufności informacji i prywatności osób fizycznych.

W szczególności podjęty zostanie problem badawczy dotyczący informacji objętych prawami autorskimi oraz wyłączonych z ochrony prawnoautorskiej, jak również informacji zawierających dane osobowe, z uwagi na konieczność pogodzenia prawa do ponownego wykorzystywania informacji publicznej

z prywatnością osób fizycznych. Poddane analizie zostaną również ograniczenia formalne, z próbą udzielenia odpowiedzi na pytania o cel i funkcje takich ograniczeń.

Ponadto prawo do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego można określić jako prawo pogranicza zarówno pod względem realizowanych celów, jak i ustalonych zasad i przyjętych procedur, w których obecne są rozwiązania procedury administracyjnej oraz cywilnej, takie jak tryb złożenia przez podmiot zobowiązany i przyjęcia przez wnioskodawcę oferty zawierającej warunki ponownego wykorzystywania informacji, prowadzącej do zawarcia umowy cywilnoprawnej.

Opracowanie składa się z sześciu rozdziałów, poprzedzonych wstępem i podsumowanych w zakończeniu.

W rozdziale pierwszym zaprezentowano prawne regulacje ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego w Unii Europejskiej. W zakresie przepisów unijnych omówiono historię regulacji, jej cele i aksjologię, wskazano podstawy prawne wykorzystywania informacji na tle prawa do informacji i wolności informacyjnej. Przedstawiono również proces implementacji prawa ponownego wykorzystywania w krajach europejskich, z uwzględnieniem przepisów prawa w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej.

W rozdziale drugim omówiono prawne regulacje ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego w Polsce, ze wskazaniem podstaw ustawowych oraz norm konstytucyjnych. Przedstawiono je na tle polskiego prawa konstytucyjnego i administracyjnego, ze wskazaniem aktów normatywnych regulujących informację w Polsce. Szczegółowo zreferowano przepisy prawne dotyczące ponownego wykorzystywania w świetle polskiego systemu dostępu do informacji publicznej. Wykładni poddano pojęcia informacji publicznej oraz informacji sektora publicznego, które porównano przy pomocy wyodrębnionych pojęć informacji publicznej prostej i przetworzonej, jak również przedstawiono interpretację pojęcia ponownego wykorzystywania. Porównano także charakter prawny instytucji ponownego wykorzystywania i dostępu do informacji.

W rozdziale trzecim omówiono zakres przedmiotowy i podmiotowy ponownego wykorzystywania, ze szczególnym przedstawieniem informacji publicznej jako przedmiotu ponownego wykorzystywania. Zaprezentowano zasady ponownego wykorzystywania oraz aspekty proceduralne, wyodrębniając tryby postępowania, czynności uprawnionego i podmiotu zobowiązanego, a także zasady ich kontroli administracyjnej i sądowej.

W rozdziale czwartym przedstawiono materialnoprawne ograniczenia ponownego wykorzystywania ze względu na ochronę interesu publicznego. W rozdziale tym poddano analizie pojęcie interesu publicznego

i zdeterminowane tym interesem ograniczenia wynikające z ochrony poufności informacji niejawnych oraz informacji objętych tajemnicą publicznoprawną. Omówiono ochronę własności publicznej na gruncie ponownego wykorzystywania, z uwzględnieniem ograniczeń dotyczących szczególnych zasobów informacyjnych państwa, jak również przedstawiono wyłączenie obowiązku tworzenia, przetwarzania i sporządzania wyciągów z informacji, które ma zapewnić prawidłowe funkcjonowanie i wykonywanie zadań publicznych przez podmioty zobowiązane.

W rozdziale piątym zaprezentowano materialnoprawne ograniczenia ponownego wykorzystywania ze względu na ochronę interesu prywatnego. Podano interpretacji pojęcie interesu prywatnego, a następnie szczegółowo omówiono uwzględniające ten interes ograniczenia wynikające z ochrony prywatności osoby fizycznej, w tym ochrony danych osobowych, jak również ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa. Przedstawiono ograniczenia wynikające z ochrony praw własności intelektualnej, z uwzględnieniem praw autorskich i pokrewnych, ochrony baz danych, prawa do odmian roślin, jak również ochrony depozytów i informacji objętych prawem własności w zasobach bibliotek, archiwów i muzeów.

W rozdziale szóstym omówiono formalnoprawne ograniczenia prawa ponownego wykorzystywania informacji publicznej, z wyszczególnieniem ograniczeń wynikających z proceduralnych czynności podmiotu uprawnionego i podmiotu zobowiązanego, stosowania umów na wyłączność, jak również określania warunków i opłat za ponowne wykorzystywanie.

Publikacja stanowi zaktualizowaną wersję rozprawy doktorskiej „Prawne ograniczenia ponownego wykorzystywania informacji publicznej”, obronionej przez autora 15 października 2020 r. na Wydziale Prawa i Administracji Uczelni Łazarzkiego w Warszawie. Rozprawa doktorska została przygotowana pod kierunkiem dr. hab. Przemysława Szustakiewicza, prof. UŁa, któremu chciałbym serdecznie podziękować za naukową opiekę i inspirację. Przygotowując książkę, skorzystałem też z cennych uwag recenzentów rozprawy doktorskiej: prof. dr. hab. Wojciecha Piątka i dr. hab. Mariusza Bidzińskiego, prof. Uniwersytetu SWPS, którzy pomyślnym przyjęciem rozprawy zachęcili mnie do jej publikacji.

W tym miejscu chciałbym szczególnie podziękować mojej żonie Ani i córeczce Helence za codzienne wsparcie, zrozumienie i cierpliwość. Bez Was książka ta by nie powstała i Wam ją dedykuję.

Publikacja prezentuje stan prawny obowiązujący na dzień 30 kwietnia 2022 r.

ROZDZIAŁ I

PRAWNE REGULACJE PONOWNEGO WYKORZYSTYWANIA INFORMACJI SEKTORA PUBLICZNEGO W UNII EUROPEJSKIEJ

1.1. Ponowne wykorzystywanie w ujęciu historycznym

Historia współczesnych regulacji prawnych obejmujących ponowne wykorzystywanie informacji (*re-use*) sięga dwóch ostatnich dekad XX w. Inicjatorami zmian w tym obszarze były instytucje Wspólnot Europejskich¹, a następnie Unii Europejskiej², dlatego też regulacje prawne ponownego wykorzystywania informacji zostały zdeterminowane prawem europejskim. Samo pojęcie *re-use* jest typowe dla rozwiązań europejskich i nawiązuje do pojęcia „otwartych danych” (*open data*), używanego na gruncie prawa amerykańskiego³. Natomiast wyodrębnienie uprawnienia dostępu do informacji oraz dalszego ponownego jej wykorzystywania stanowi charakterystyczną cechę europejskich regulacji prawnych, co determinuje istotną różnicę pomiędzy tymi pojęciami⁴.

Do początku lat 90. XX w. dostęp do informacji gromadzonych przez sektor publiczny był ograniczony do formy papierowej. Rozwój regulacji prawnych obejmujących ponowne wykorzystywanie informacji był skutkiem ekspansji komunikacji elektronicznej, powstawania nowych technologii oraz wzrastającej roli środków elektronicznych stosowanych przez administrację publiczną i obywateli krajów europejskich. Stanowił odpowiedź na potrzebę używania informacji przez obywateli nie tylko w celu zdobywania wiedzy i kontrolowania życia publicznego, ale też generowania dóbr i usług, w tym o charakterze komercyjnym. Mimo iż od

¹ Wspólnoty Europejskie obejmujące w latach 1957–1993 trzy wspólnoty: Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (EWWiS), powołaną w Paryżu traktatem ustanawiającym Europejską Wspólnotę Węgla i Stali z dnia 18 kwietnia 1951 r., Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG) oraz Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Euratom), powołane odpowiednio traktatem ustanawiającym Europejską Wspólnotę Gospodarczą oraz traktatem ustanawiającym Europejską Wspólnotę Energii Atomowej z dnia 25 marca 1957 r. Powyższe trzy Wspólnoty zostały powiązane instytucjonalnie konwencją o niektórych wspólnych instytucjach Wspólnot Europejskich z dnia 25 marca 1957 r. Traktaty oraz konwencja z dnia 25 marca 1957 r. zwane są traktatami rzymskimi.

² Unia Europejska została powołana traktatem o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r. (tzw. traktat z Maastricht), który wszedł w życie 1 listopada 1993 r.

³ Zob. B. Fisher, A. Piskorz-Ryń (red.), M. Sakowska-Baryła, J. Wyporska-Frankiewicz, *Ustawa o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Komentarz*, Wrocław 2017, s. 19.

⁴ Zob. A. Piskorz-Ryń, *Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2018, s. 80 i n.

połowy XX w. państwa europejskie zaczęły wprowadzać regulacje prawne gwarantujące dostęp do dokumentów urzędowych, materia dalszego wykorzystywania informacji zawartych w tych dokumentach stawała się przedmiotem zainteresowania stopniowo, dopiero od początku lat 80. Pierwsze regulacje przybierały postać wewnętrznych niewiążących instrukcji lub postulatów, a więc kształtowane były przez miękkie instrumenty o charakterze politycznym⁵.

W tych latach w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej rosło zainteresowanie informacją jako czynnikiem rozwoju wspólnego rynku. Podkreślając znaczenie informacji i efektywnego jej wykorzystania dla działalności gospodarczej oraz dostrzegając postępujący proces integracji europejskiej, jak również konieczność zapewnienia przepływu informacji do wszystkich państw członkowskich i pomiędzy nimi, w instytucjach wspólnotowych za konieczne uznano opracowanie rozwiązań mających na celu stworzenie rynku specjalistycznych informacji na poziomie europejskim. Realizując ten cel, Rada Europejska w dniu 27 listopada 1984 r. podjęła decyzję o przyjęciu wspólnotowego programu rozwoju wyspecjalizowanego rynku informacji w Europie (tłum. własne)⁶. W powstaniu europejskiego rynku informacji instytucje wspólnotowe upatrywały skuteczniejszego wykorzystania efektu skali, zapewnienia niezależności europejskiej w obszarze informacji oraz wzmocnienia konkurencyjności europejskiego rynku informacji⁷.

W ramach dalszego rozwoju wdrażanego programu Rada Europejska podjęła kolejną decyzję z dnia 26 lipca 1988 r., dotyczącą ustanowienia planu działania dla powołania rynku usług informacyjnych (tłum. własne)⁸. W decyzji zatwierdzono cele

⁵ Zob. A. Cerillo-i-Martinez, *The Reuse of Public Sector Information in Europe and Its Impact on Transparency*, „European Law Journal” 2012, nr 18(6), s. 770–773.

⁶ Decyzja Rady Europejskiej z dnia 27 listopada 1984 r. o przyjęciu wspólnotowego programu rozwoju wyspecjalizowanego rynku informacji w Europie (84/567/EEC), Dz.Urz. UE L 314 z 4.12.1984, s. 19 [Council Decision of 27 November 1984 adopting a Community programme for the development of the specialized information market in Europe]. Decyzje Rady w omawianym zakresie zostały wydane na podstawie art. 235 traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą, zgodnie z którym: „Jeżeli działanie Wspólnoty okaże się niezbędne do osiągnięcia, w ramach funkcjonowania wspólnego rynku, jednego z celów Wspólnoty, a niniejszy Traktat nie przewidział kompetencji do działania wymaganego w tym celu, Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji i po konsultacji ze Zgromadzeniem, podejmuje właściwe działania”. Na powyższej podstawie prawnej będą podejmowane również dalsze działania w ramach rozwoju wspólnego europejskiego rynku informacji.

⁷ Ibidem.

⁸ Decyzja Rady Europejskiej z dnia 26 lipca 1988 r. dotycząca ustanowienia planu działania dla powołania rynku usług informacyjnych (88/524/EEC), Dz.Urz. UE 21.10.1988 L 288, s. 39–43 [Council Decision of 26 July 1988 concerning the establishment of a plan of action for setting up an information services market].

i ogólne kierunki planu działania dla utworzenia wewnętrznego rynku usług informatycznych, wzmacniania konkurencyjności europejskich dostawców usług informacyjnych, promowania korzystania z zaawansowanych usług informacyjnych oraz wzmocnienia wspólnych wysiłków na rzecz osiągnięcia wspólnotowej spójności w ramach polityk dotyczących usług informacyjnych. Jednym ze środków przewidzianych do realizacji założonych celów było przygotowanie przez Komisję Europejską inicjatyw dotyczących roli sektora publicznego na rynku informacji, tak by poprawić synergię między tym sektorem a sektorem prywatnym.

Wraz z rozpoczętą w latach 90. XX w. rewolucją cyfrową zaczęto dostrzegać użyteczność informacji sektora publicznego jako surowca do ponownego wykorzystania i wartościowego zasobu o przeznaczeniu gospodarczym, wpływającego na rozwój i konkurencyjność europejskiej gospodarki. Informacja sektora publicznego nabrała dla sektora prywatnego nowej wartości, którą zaczęto szacować i poddawać dalszym analizom ekonomicznym. Sektor publiczny rozpoczął zaś handel swymi zasobami, co mogło prowadzić do zakłóceń konkurencji na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej⁹. Decyzja Rady Europejskiej z dnia 26 lipca 1988 r. zainicjowała działania Komisji Europejskiej, która jeszcze w 1988 r. rozpoczęła wdrażanie programów w zakresie polityki rynku informacji¹⁰. Pierwszym, który zatwierdzono w 1988 r. i realizowano w latach 1989–1990, był program pod nazwą Information Market Policy Actions (IMPACT). Program ten miał na celu ustanowienie europejskiego wewnętrznego rynku elektronicznych usług informacyjnych oraz poprawę konkurencyjności europejskich firm poprzez promowanie korzystania z zaawansowanych usług informacyjnych. W dniu 12 grudnia 1991 r. Rada Europejska podjęła kolejną decyzję przyjmującą program utworzenia wewnętrznego rynku usług informacyjnych (tłum. własne)¹¹, na mocy której zatwierdzono i realizowano w latach 1991–1995 program IMPACT 2¹².

⁹ Zob. dokumenty robocze Komisji Europejskiej towarzyszące wnioskowi w sprawie zmiany dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, Bruksela 25.04.2018 SWD(2018) 145, COM(2018) 234, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=SWD%3A2018%3A145%3AFIN#footnote9> [dostęp: 30.04.2022].

¹⁰ K. Janssen, *The Availability of Spatial and Environmental Data in the European Union. At the Crossroads between Public and Economic Interest*, Alphen aan den Rijn 2010, s. 111 i n.

¹¹ Decyzja Rady Europejskiej z dnia 12 grudnia 1991 r. przyjmująca program utworzenia wewnętrznego rynku usług informacyjnych (91/691/EEC), Dz.Urz. UE 1991 L 377, s. 41–47 [Council Decision of 12 December 1991 adopting a programme for the establishment of an internal information services market].

¹² Program IMPACT oraz IMPACT 2 były kontynuowane w latach 1996–1999 w ramach programu INFO 2000, zaś w latach 2001–2005 w ramach programu eContent. Szerzej zob. C. Basili, *Information Literacy, a Cornerstone of Democratic Society: A Component of an Information Policy*,

Warto przy tym zaznaczyć, że motywacją dla instytucji wspólnotowych, aby w latach 1989–1995 wydatkować środki ze wspólnego budżetu na prowadzenie i kontynuację programów IMPACT¹³, było ówczesne uznanie, że informacja ma fundamentalne znaczenie dla rozwoju handlu i przemysłu, jest czynnikiem umacniającym i scalającym europejską gospodarkę, jak również istotnym elementem identyfikacji kulturalnej wspólnoty europejskiej oraz podstawowym składnikiem nowoczesnego społeczeństwa¹⁴. Takie założenia legły też u podstaw przyszłych regulacji prawnych obejmujących ponowne wykorzystywanie. Ponadto działaniom programów IMPACT została poddana przede wszystkim informacja o znaczeniu gospodarczym, a za taką uznano informację, która zyskuje duże znaczenie przy tworzeniu jednolitego rynku oraz służy poprawieniu konkurencyjności produktów i usług europejskich. W konsekwencji już na tym etapie kształtowania się regulacji w zakresie wykorzystywania informacji realizacja celów ekonomicznych miała pierwszeństwo przed realizacją celów politycznych.

Komisja Europejska, wykonując decyzję Rady Europejskiej z dnia 26 lipca 1988 r. i wdrażając program IMPACT, przeprowadziła również szereg konsultacji oraz dyskusji z przedstawicielami sektora publicznego i prywatnego na europejskim rynku informacji we wszystkich państwach członkowskich wspólnoty. W rezultacie tych działań Komisja opracowała *Wytyczne dotyczące poprawy synergii między sektorem publicznym i prywatnym na rynku informacji* (tłum. własne)¹⁵. Stały się one pierwszym dokumentem bezpośrednio odnoszącym się do przedmiotu ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego. Miały na celu promowanie dostępu do informacji, wyeliminowanie ograniczeń oraz zapewnienie przejrzystości i konkurencyjności. Równocześnie już w tym

[w:] S. Kurbanoglu, E. Grassian, D. Mizrachi, R. Catts, S. Spiranec (red.), *Worldwide Commonalities and Challenges in Information Literacy Research and Practice*, Istanbul 2013, s. 64–65.

¹³ Na wdrożenie programu IMPACT przewidziano kwoty 15 mln ECU w 1989 r. oraz 21 mln ECU w 1990 r., zob. art. 4 Council Decision of 26 July 1988 concerning the establishment of a plan of action for setting up an information services market (88/524/EEC), Dz.Urz. UE 1988 L 288, s. 40. Na wdrożenie programu IMPACT 2 przewidziano kwotę łączną 64 mln ECU, mając na uwadze, że fundusze szacowane jako niezbędne w latach 1991–1992 oszacowano na kwotę 21,6 mln ECU, zob. art. 3 Council Decision of 12 December 1991 adopting a programme for the establishment of an internal information services market (91/691/EEC), Dz.U. 1991 L 377 s. 42.

¹⁴ Zob. A. Ogonowska, *IMPACT – Programy Unii Europejskiej dotyczące rozwoju rynku usług informacyjnych*, „Przegląd Biblioteczny” 1995, nr 3/4, s. 378.

¹⁵ Komisja Europejska, *Wytyczne dotyczące poprawy synergii między sektorem publicznym i prywatnym na rynku informacji*, 1989 [European Commission, Guidelines for improving the synergy between the public and private sectors in the information market], <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/7c37bbee-4363-4ec7-91ff-b6848142ec97/language-en> [dostęp: 30.04.2022].

dokumencie zwrócono uwagę, iż zasób publiczny powinien zostać udostępniony do użytku dla sektora prywatnego, o ile nie jest ograniczony ochroną interesu publicznego lub prywatnego¹⁶.

Wytyczne Komisji nie miały wiążącego charakteru i nie zostały obwarowane sankcją, nie odniosły również większego wpływu na działania państw członkowskich¹⁷. Pomimo to Komisja Europejska uznała sprawę współpracy sektorów publicznego i prywatnego na rynku informacji za na tyle istotną, aby kontynuować podjęte prace na rzecz rozwoju rynku informacji. W tym celu zamówiono trzy raporty zwane *Publaw Reports*, sporządzone w latach 1990–1995. Pierwszy dotyczył prawodawstwa w zakresie dostępu do informacji w państwach członkowskich¹⁸. Drugi obejmował analizę wpływu Wytycznych Komisji na rynek informacji w państwach członkowskich oraz opisywał zasady komercyjnego wykorzystywania informacji publicznych w Stanach Zjednoczonych i Kanadzie¹⁹. W trzecim raporcie przeprowadzono badania regulacji prawnych i praktyki ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego w państwach członkowskich oraz wskazano kierunki dalszych działań²⁰. Wypracowane w raportach wnioski, podobnie jak Wytyczne Komisji, nie rozstrzygnęły jeszcze sprawy przyjęcia dyrektywy o zasięgu wspólnotowym, a ich praktyczne zastosowanie w państwach członkowskich było ograniczone²¹.

Następnie w dniach 27–28 czerwca 1996 r. Komisja Europejska zorganizowała w Sztokholmie konferencję „Dostęp do informacji publicznej. Klucz do gospodarczego wzrostu i elektronicznej demokracji” (tłum. własne)²², na której

¹⁶ Zob. pkt 2 Komisja Europejska, *Wytyczne dotyczące poprawy synergii...*, op. cit.

¹⁷ Zob. K. Janssen, *The Availability of Spatial...*, op. cit., s. 280.

¹⁸ Raport Komisji, *Publaw*. Przedmiot: Legislacja dotycząca publicznego dostępu do informacji, Luksemburg 1991 [Commission of the European Communities, *Publaw*. Subject report: General Access to Information Legislation].

¹⁹ Raport Komisji, *Publaw* 2. Raport dla Komisji Europejskiej o wpływie wdrożenia wytycznych Komisji Europejskiej dotyczących poprawy synergii między sektorem publicznym i prywatnym na rynku informacji, Luksemburg 1993 [Commission of the European Communities, *Publaw* 2. A Report to the Commission of the European Communities on an Evaluation of the Implementation of the Commission's Guidelines for Improving the Synergy between the Public and Private Sectors of the Information Market].

²⁰ Raport Komisji, *Publaw* 3. Raport końcowy, Luksemburg 1995 [Commission of the European Communities, *Publaw* 3. Final report].

²¹ Szerzej zob. C.D. Raab, *Privacy Issues as Limits to Access*, https://www.oeaw.ac.at/fileadmin/Institute/ITA/PDF/events/conf/public_sector/raab_txt.pdf [dostęp: 30.04.2022]; K. Janssen, *The Availability of Spatial...*, op. cit., s. 114–116, A. Piskorz-Ryń, *Ponowne wykorzystywanie informacji...*, op. cit., s. 84–85.

²² Konferencja o tytule oryginalnym *Access to Public Information: A Key to Commercial Growth and Electronic Democracy*.

wskazano potrzebę opublikowania Zielonej Księgi o informacji sektora publicznego²³. W 1997 r. dostępność danych sektora publicznego była również tematem Konferencji Ministerialnej w Bonn, w której udział wzięli ministrowie państw członkowskich i kandydujących do Wspólnoty Europejskiej oraz ministrowie państw Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA). Ujawnione w trakcie tych konferencji różnice między państwami członkowskimi dotyczące dostępu do danych sektora publicznego i praktyki jego ponownego wykorzystywania uznano za przeszkodę do realizacji prawa dostępu do informacji przez obywateli, a także ograniczenie możliwości rozwoju przemysłu informacyjnego w zakresie tworzenia ogólnoeuropejskich produktów i usług informacyjnych²⁴.

Realizując zgłoszone na konferencjach postulaty, Komisja Europejska w dniu 20 stycznia 1999 r.²⁵ opublikowała Zieloną Księgę w sprawie informacji sektora publicznego w społeczeństwie informacyjnym²⁶. Komisja zwróciła uwagę, iż istnienie prawa dostępu nie oznacza automatycznie nieograniczonego i bezwarunkowego dostępu do informacji sektora publicznego, a różne państwa członkowskie Unii Europejskiej mają w tym zakresie różne zasady i praktyki²⁷. Prawo dostępu do informacji nie zostało bowiem zharmonizowane na poziomie Unii Europejskiej, przez co każdy kraj odmiennie uregulował zasady dostępu do informacji i jego ograniczenia²⁸. Komisja wyodrębniła cztery kategorie ograniczeń prawa dostępu występujących w systemach prawnych państw członkowskich. Wyróżniła ograniczenia dostępu do informacji ze względu na:

²³ Zob. G. Aichholzer, H. Burkert, *Public Sector Information in the Digital Age. Between Markets, Public Management and Citizens' Rights*, Cheltenham (UK)–Northampton MA (USA) 2004, s. 36 i n; zob. też K. Janssen, *The Availability of Spatial...*, op. cit, s. 116–117, A. Piskorz-Ryń, *Ponowne wykorzystywanie informacji...*, op. cit., s. 84–85.

²⁴ Zob. K. Janssen, *The Availability of Spatial...*, op. cit, s. 117.

²⁵ Data publikacji jest różnie wskazywana w literaturze, dzień 20 stycznia 1999 r. został wskazany zgodnie z informacją na stronie internetowej: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:51998DC0585>; por. C. Corbin, *EC Communication on the PSI re-use Directive: PSI re-use stakeholder reaction*, „European PSI Platform – Topic Report” 2009, nr 3, s. 2, https://data.europa.eu/sites/default/files/report/2009_ec_communication_on_the_psi_re_use_directive_psi_re_use_stakeholder_reaction.pdf. [dostęp: 30.04.2022].

²⁶ Komisja Europejska, *Informacje sektora publicznego: kluczowy zasób dla Europy. Zielona księga w sprawie informacji sektora publicznego w społeczeństwie informacyjnym*, COM(1998)585 [European Commission, *Public Sector Information: A Key Resource For Europe. Green Paper On Public Sector Information In The Information Society*], https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/razno/Green_Paper.pdf [dostęp: 30.04.2022].

²⁷ Zob. pkt 78–79, Komisja Europejska, *Informacje sektora publicznego...*, op. cit.

²⁸ Ibidem, zob. pkt 81. Ochrona własności została ponadto poruszona w sposób bardziej szczegółowy w pkt 106–109, zaś ochrona prywatności w pkt 110–116.

- interes publiczny, który jest wyrażany przez ochronę bezpieczeństwa narodowego, ładu publicznego, interesu gospodarczego, stosunków międzynarodowych i procedur legislacyjnych;
- interes osób trzecich, dotyczący prywatności, własności intelektualnej, tajemnic handlowych i procedur sądowych;
- ochronę procesu decyzyjnego;
- cel uniknięcia nieuzasadnionych kosztów lub nakładów pracy administracji publicznej.

Komisja Europejska w konkluzji stwierdziła, że takie różnice tworzą istotną barierę dla obywateli i biznesu oraz uniemożliwiają wykorzystywanie potencjału rynku wewnętrznego w zakresie używania publicznych informacji. Ponadto wskazano, że ograniczenia w dostępie do informacji utrudniają ich dalsze wykorzystywanie, co uzasadnia reakcję na poziomie europejskim, która powinna przybrać formę interwencji legislacyjnej poprzez wydanie zaleceń, wytycznych lub innych wiążących środków prawnych. Podkreślono konieczność podejmowania dalszych działań mających na celu wymianę informacji pomiędzy władzami krajów członkowskich, podnoszenie świadomości na wszystkich poziomach (obywatele, biznes, administracja), wsparcie projektów pozwalających na rozprzestrzenianie nowych technologii i usług informacyjnych oraz inicjatyw edukacyjnych i szkoleniowych²⁹.

W dniu 25 maja 1999 r. przeprowadzono publiczne wysłuchanie w sprawie Zielonej Księgi, zaś w dniu 1 czerwca 1999 r. Komisja Europejska zakończyła konsultacje³⁰, które spotkały się z dużym zainteresowaniem rządów państw członkowskich, organizacji społecznych i przedsiębiorców. Do końca sierpnia 1999 r. wpłynęło do Komisji 185 odpowiedzi zawierających komentarze w sprawie Zielonej Księgi, które wskazywały na ogólną zgodę w sprawie podjęcia na szczeblu europejskim działań mających na celu zniwelowanie barier ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego³¹. Wybór metody działania zależał od statusu i interesów podmiotów zgłaszających swoje uwagi. Podmioty reprezentujące prywatnych przedsiębiorców preferowały wprowadzenie wiążących i kompleksowych twardych regulacji prawnych, zaś podmioty publiczne i przedstawiciele rządów państw członkowskich opowiadały się za wypracowaniem miękkich regulacji obejmujących wspólne zasady ponownego wykorzystywania informacji³².

²⁹ Ibidem, zob. pkt 120–124.

³⁰ Zob. C. Corbin, *EC Communication...*, op. cit., s. 2.

³¹ K. Janssen, *The Availability of Spatial...*, op. cit, s. 118; A. Piskorz-Ryń, *Ponowne wykorzystywanie informacji...*, op. cit., s. 85.

³² K. Janssen, *The Availability of Spatial...*, op. cit, s. 118.

Zielona Księga stanowiła pierwszy istotny bodziec do wprowadzenia europejskich regulacji prawnych w zakresie ponownego wykorzystywania informacji³³. W dniu 23 października 2001 r. Komisja opublikowała komunikat³⁴, w którym uznając znaczenie informacji sektora publicznego dla życia demokratycznego i obywatelskiego, podkreślono gospodarczą wagę tych informacji w aspekcie wspólnego rynku europejskiego i znów zwrócono szczególną uwagę na ekonomiczne cele uregulowania ponownego wykorzystywania informacji. W konkluzjach komunikatu wskazano, że rozwój społeczeństwa informacyjnego i stosowanie nowych narzędzi elektronicznych stworzył nowe warunki dostępu do informacji sektora publicznego i ich wykorzystywania, a brak działania w tym obszarze będzie wiązał się z kosztami gospodarczymi dla Europy, przede wszystkim ze względu na rosnącą konkurencję ze strony amerykańskiej branży informacyjnej, działającej na uregulowanym prawnie rynku.

W komunikacie zaproponowano przyjęcie dyrektywy dotyczącej komercyjnego i niekomercyjnego ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, niwelującej ograniczenia wynikające z różnic w przepisach krajowych. Dyrektywa miałaby na celu zapewnienie minimum pewności prawnej, pozostawiając państwom członkowskim swobodę wyboru dokładnego sposobu stosowania jej przepisów w zależności od lokalnych warunków. W założeniach postanowiono, że przyszłe regulacje prawne będą opierać się na istniejących krajowych systemach dostępu do informacji, bez zmian i ujednocniania tych systemów. Za wiodącą zasadę przyjęto istnienie prawa do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego w każdym przypadku, gdy informacje takie są ogólnie dostępne na podstawie krajowych przepisów o dostępie do informacji. W komunikacie podkreślono również, że prawne regulacje ponownego wykorzystywania informacji muszą uwzględniać zasady ochrony danych osobowych oraz prawa własności intelektualnej, rozumiane jako prawa autorskie i pokrewne. Konsekwentnie podkreślano zamiar ustanowienia ograniczeń

³³ Znaczenie Zielonej Księgi podkreślono w opublikowanym przez Komisję Europejską 30 października 2000 r. raporcie końcowym z badania przeprowadzonego przez Pira International pt. „Gospodarcze wykorzystanie informacji sektora publicznego w Europie” (tłum. własne). Zob. Pira International, *Commercial exploitation of Europe's public sector information. Final Report for the European Commission*, Leatherhead 2000.

³⁴ Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Ekonomicznego i Socjalnego i Komitetu Regionów, eEuropa 2002: stworzenie unijnych struktur w celu wykorzystywania informacji sektora publicznego, COM (2001) 607 final [Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, eEuropa 2002: creating a eu framework for the exploitation of public sector information].

w przyszłych regulacjach prawnych mających zapewnić ochronę prawa własności w procesie wykorzystywania informacji publicznej oraz ochronę prawa do prywatności.

Powyższe założenia zostały zrealizowane we wniosku dotyczącym dyrektywy, złożonym przez Komisję Europejską w dniu 5 czerwca 2001 r.³⁵, na podstawie którego w dniu 17 listopada 2003 r. została przyjęta dyrektywa 2003/98/WE. W kontekście ochrony własności już we wniosku wskazano, iż składany projekt nie ma wpływu na istniejące prawa własności intelektualnej organów sektora publicznego, nie usuwa istniejącej ochrony tych praw, w tym środków prawnych przeciwko nieuprawnionemu ponownemu użyciu, jak również umożliwia nakładanie warunków ponownego wykorzystywania, a zatem umożliwia przeciwdziałanie niepożądanym licencyjnym formom ponownego wykorzystania informacji. Podobnie w zakresie ochrony danych osobowych wskazano, iż wniosek nie wpływa na poszanowanie obowiązujących przepisów dotyczących ochrony danych. Równocześnie podkreślono, że w przypadku ograniczenia dostępu ze względu na ochronę danych nie będzie możliwe ponowne wykorzystywanie tych informacji. Stanowi to wyraz konsekwentnego realizowania przez prawodawcę unijnego założenia, że przyszła dyrektywa będzie miała zastosowanie tylko do dokumentów ogólnie dostępnych w ramach krajowych systemów prawnych. Przyjęta dyrektywa 2003/98/WE została zatem oparta na istniejących w państwach członkowskich systemach dostępu do informacji³⁶. Nie przewidywała również dla państw członkowskich obowiązku zapewnienia dostępu do dokumentów ani obowiązku zezwalania na ponowne ich wykorzystywanie. Decyzja w tym zakresie należeć miała do państw członkowskich i być podjęta w wewnętrznym ustawodawstwie.

Komisja Europejska przeprowadziła przegląd przyjętej dyrektywy i 7 maja 2009 r. opublikowała komunikat³⁷, w którym stwierdzono, iż nadal istnieją przeszkody ograniczające ponowne wykorzystywanie informacji, do których należą:

- działania organów sektora publicznego na rzecz maksymalizacji zwrotu kosztów;

³⁵ Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ponownego wykorzystywania i komercyjnej eksploatacji dokumentów sektora publicznego COM (2002) 207 final-COD 2002/0123, Dz.Urz. UE 2002 227 E, s. 382–386 [Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the re-use and commercial exploitation of public sector documents].

³⁶ Zob. art. 1 ust. 3 i art. 1 ust. 2 lit. c dyrektywy 2003/98/WE.

³⁷ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego: przegląd dyrektywy 2003/98/WE, SEC (2009) 597, KOM (2009) 212.

- konkurencja pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym;
- brak informacji na temat dostępności informacji;
- brak świadomości w kwestii ich potencjału ekonomicznego.

Komisja postanowiła przeprowadzić kolejny przegląd do roku 2012 i rozważyć ewentualne zmiany legislacyjne. Efektem drugiego przeglądu dyrektywy 2003/98/WE był wniosek z dnia 12 grudnia 2011 r. w sprawie jej zmiany³⁸. Wniosek towarzyszył innemu komunikatowi Komisji Europejskiej: „Otwarte dane – siła napędowa innowacji, wzrostu gospodarczego oraz przejrzystego zarządzania”, w którym przedstawiono pakiet środków rozwoju Europejskiej agendy cyfrowej, w tym środki mające na celu dostosowanie ram prawnych na potrzeby ponownego wykorzystywania danych³⁹. Tym samym nowa dyrektywa stanowić miała część Europejskiej agendy cyfrowej i strategii „Europa 2020 na rzecz inteligentnego, zrównoważonego i sprzyjającego włączeniu społecznemu rozwoju”⁴⁰.

Na skutek złożonego wniosku 26 czerwca 2013 r. przyjęta została dyrektywa 2013/37/UE, zmieniająca dyrektywę 2003/98/WE. Już w pierwszym czytaniu zwykłej procedury ustawodawczej w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy zmieniającej w dniu 13 czerwca 2013 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję ustawodawczą w celu przyjęcia dyrektywy⁴¹. 20 czerwca 2013 r. projekt został zatwierdzony przez Radę, zaś 26 czerwca 2013 r. przez przewodniczących Parlamentu Europejskiego i Rady⁴².

Znaczącą zmianą stanu prawnego było nałożenie na państwa członkowskie wyraźnego obowiązku zapewnienia możliwości ponownego wykorzystywania

³⁸ Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/98/WE w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego z dnia 12.12.2011 r., KOM (2011) 877 wersja ostateczna 2011/0430 (COD).

³⁹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, „Otwarte dane – siła napędowa innowacji, wzrostu gospodarczego oraz przejrzystego zarządzania”, KOM (2011) 882 wersja ostateczna.

⁴⁰ Komunikat Komisji EUROPA 2020, „Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”, KOM (2010) 2020 wersja ostateczna. Europejska agenda cyfrowa stanowi projekt Unii Europejskiej na rzecz upowszechnienia szybkiego internetu i umożliwienia gospodarstwom domowym i przedsiębiorstwom czerpania korzyści z jednolitego rynku cyfrowego. Projekt ten ma na celu realizację strategii Europa 2020, która z kolei obejmuje trzy wzajemnie powiązane priorytety: (1) rozwój inteligentny, czyli rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacji, (2) rozwój zrównoważony: wspieranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej, (3) rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu: wspieranie gospodarki o wysokim poziomie zatrudnienia, zapewniającej spójność społeczną i terytorialną.

⁴¹ Zob. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex:52013AP0275> [dostęp: 30.04.2022].

⁴² Zob. opis procedury: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/HIS/?uri=celex:32013L0037> [dostęp: 30.04.2022].

wszystkich dokumentów, z wyjątkiem dokumentów, do których dostęp jest ograniczony lub wyłączony na mocy krajowego systemu dostępu do dokumentów oraz z zastrzeżeniem wyjątków określonych w dyrektywie⁴³. Równocześnie utrzymano pierwotne postanowienie, że unijne regulacje nie mają na celu określenia lub zmiany wewnętrznych systemów dostępu w państwach członkowskich, które pozostają w gestii prawodawstwa krajowego⁴⁴. Kolejną istotną zmianą było rozszerzenie zakresu dyrektywy na biblioteki, muzea i archiwa, dla których przewidziano regulacje szczególne.

Po dokonaniu zgodnie z założeniami przeglądu stosowania dyrektywy 2013/37/UE⁴⁵ Komisja Europejska opublikowała sprawozdanie oceniające⁴⁶. W sprawozdaniu tym stwierdzono szereg problemów, które należałoby rozwiązać, aby w pełni wykorzystać potencjał informacji sektora publicznego dla europejskiej gospodarki i społeczeństwa. Wskazano na ograniczenia przydatności danych publicznych, wynikające z braku zapewnienia dostępu do danych w czasie rzeczywistym. Stwierdzono istnienie danych publicznych o dużej wartości, wyłączonych z ponownego wykorzystywania. Ponadto wykazano potrzebę zapobiegania ograniczającym konkurencję nowym formom umów o wyłączność wykorzystywania danych publicznych, jak również doprecyzowania zasad pobierania opłat oraz relacji przepisów dyrektywy z innymi instrumentami prawnymi.

Na skutek dokonanego przeglądu, w celu uwzględnienia wniosków zawartych w sprawozdaniu oceniającym, Komisja Europejska złożyła wniosek w sprawie przyjęcia przekształconej wersji dyrektywy⁴⁷. Zgodnie z wnioskiem merytoryczne zmiany miały dotyczyć zapewnienia dostępu w czasie rzeczywistym do danych dynamicznych za pośrednictwem odpowiednich środków technicznych oraz zwiększenia podaży danych publicznych o wysokiej wartości do ponownego wykorzystywania, w tym danych pochodzących z przedsiębiorstw publicznych, organizacji prowadzących i finansujących badania naukowe. Nadto zmiany objąć miały mechanizmy przeciwdziałania nowym formom umów o wyłączność wykorzystywania danych, zawyżania opłat oraz zależności między regulacjami prawnymi w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego

⁴³ Zob. art. 1 pkt 3 oraz motywy 7 i 8 dyrektywy 2013/37/UE.

⁴⁴ Zob. art. 1 pkt 1 lit. b) dyrektywy 2013/37/UE.

⁴⁵ Zob. art. 1 pkt 11 dyrektywy 2013/37/UE.

⁴⁶ SWD(2018) 145, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=SWD:2018:0145:FIN> [dostęp: 30.04.2022].

⁴⁷ Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 kwietnia 2018 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (wersja przekształcona), COM (2018) 234 final 2018/0111(COD).

a niektórymi powiązаныmi instrumentami prawnymi dotyczącymi ochrony prawnej baz danych i informacji przestrzennej.

Na skutek złożonego wniosku 20 czerwca 2019 r. przyjęta została dyrektywa 2019/1024. Już w pierwszym czytaniu zwykłej procedury ustawodawczej w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy zmieniającej 4 kwietnia 2019 r. Parlament Europejski przyjął stanowisko zmierzające do przyjęcia dyrektywy. 6 czerwca 2019 r. projekt został zatwierdzony przez Radę, zaś 20 czerwca 2019 r. przez przewodniczących Parlamentu Europejskiego i Rady⁴⁸.

Dyrektywa 2019/1024 wprowadziła zmiany w wielu obszarach regulacji. Po raz pierwszy ukształtowano zasady udostępniania danych dynamicznych, którymi są dokumenty w formie cyfrowej, podlegające częstym aktualizacjom lub aktualizacjom w czasie rzeczywistym, w szczególności ze względu na ich zmienność lub szybką dezaktualizację⁴⁹. Kierując się zwiększeniem podaży danych publicznych, rozszerzono katalog podmiotów zobowiązanych o przedsiębiorstwa publiczne. Określono nową kategorię zbiorów danych o wysokiej wartości, których ponowne wykorzystywanie wiąże się z istotnymi korzyściami dla społeczeństwa, środowiska i gospodarki, w szczególności ze względu na ich przydatność do tworzenia usług i zastosowań o wartości dodanej oraz liczbę potencjalnych beneficjentów tych usług, a także przydatność do tworzenia nowych miejsc pracy⁵⁰. Kategoria ta została objęta zasadą bezpłatności oraz w sposób szczególny uregulowano format i sposób udostępnienia tych zbiorów⁵¹. Ponadto określono zasady udostępniania do ponownego wykorzystywania danych badawczych finansowanych ze środków publicznych. Państwa członkowskie zostały zobowiązane do wspierania dostępności danych badawczych poprzez przyjęcie polityki krajowej oraz podejmowanie odpowiednich działań mających na celu zapewnienie powszechnej dostępności danych badawczych finansowanych ze środków publicznych. W tym kontekście należy uwzględnić kwestie związane z prawami własności intelektualnej, ochroną danych osobowych i poufnością, bezpieczeństwem i uzasadnionymi interesami handlowymi zgodnie z zasadą „otwarty, jak to najbardziej możliwe, zamknięty, jak to konieczne”⁵². Równocześnie dane badawcze udostępnia się do ponownego wykorzystywania w celach komercyjnych lub niekomercyjnych, w zakresie, w jakim dane te są finansowane ze środków publicznych i zostały

⁴⁸ Zob. opis procedury <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/HIS/?uri=CELEX:32019L1024> [dostęp: 30.04.2022].

⁴⁹ Zob. art. 5 ust. 5 i 6 dyrektywy 2019/1024 oraz art. 2 pkt 8 dyrektywy 2019/1024.

⁵⁰ Zob. art. 2 pkt 10 dyrektywy 2019/1024.

⁵¹ Zob. art. 14 ust. 1–5 i art. 5 ust. 8 dyrektywy 2019/1024.

⁵² Zob. art. 10 ust. 1 dyrektywy 2019/1024.

już publicznie udostępnione przez naukowców, organizacje prowadzące badania naukowe lub organizacje finansujące badania naukowe za pośrednictwem repozytorium instytucjonalnego lub tematycznego. Uwzględnia się przy tym uzasadnione interesy handlowe, działania związane z transferem wiedzy oraz istniejące już prawa własności intelektualnej⁵³. Przyjęto też szereg rozwiązań praktycznych, w szczególności dotyczących umów o wyłączność⁵⁴. Wprowadzono zasadę bezpłatności ponownego wykorzystywania i jako wyjątek nowe możliwości pobierania opłat, uwzględniające koszty anonimizacji danych osobowych⁵⁵.

Zmiany te wpisują się w budowę europejskiej gospodarki opartej na danych⁵⁶, stanowiąc kolejny etap procesu otwierania danych publicznych ukierunkowanego nie tylko na zapewnienie gwarancji prawnych i faktycznych ponownego wykorzystania informacji, ale i na zmianę funkcjonowania administracji publicznej tudzież generowanie od podstaw i u źródła informacji już dostosowanych do dalszego przetwarzania i używania. Dyrektywa 2019/1024 nadal nie będzie przy tym miała zastosowania do dokumentów, do których prawa własności intelektualnej należą do osób trzecich⁵⁷, a wszelkie nałożone w niej obowiązki mają zastosowanie tylko w zakresie, w jakim są zgodne z postanowieniami umów międzynarodowych w sprawie ochrony praw własności intelektualnej⁵⁸. Ponadto wyłączone z zakresu przedmiotowego ponownego wykorzystywania będą dokumenty, do których dostęp jest ograniczony na podstawie systemów dostępu państw członkowskich, w tym w przypadku gdy obywatele lub podmioty prawne muszą wykazać szczególny interes, aby uzyskać dostęp do dokumentów⁵⁹. Dotyczyć to będzie również dokumentów, które są wyłączone z dostępu lub do których dostęp jest ograniczony ze względu na szczególnie chronione informacje dotyczące ochrony infrastruktury krytyczne oraz ze względu na ochronę danych

⁵³ Zob. art. 10 ust. 2 dyrektywy 2019/1024.

⁵⁴ Zob. art. 12 ust. 1–5 dyrektywy 2019/1024.

⁵⁵ Zob. art. 6 ust. 1–6 dyrektywy 2019/1024.

⁵⁶ Tak zwana gospodarka oparta na danych charakteryzuje się ekosystemem, w którym różnego rodzaju uczestnicy rynku – producenci, badacze i dostawcy infrastruktury – współpracują ze sobą, zapewniając dostępność i użyteczność danych. Dzięki temu uczestnicy rynku mogą wykorzystywać dane, tworząc rozmaite aplikacje, które w znaczącym stopniu ułatwiają codzienne życie (np. system zarządzania ruchem, optymalizacja zbiorów bądź opieka zdrowotna na odległość), zob. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Budowa europejskiej gospodarki opartej na danych”, KOM (2017) 9 wersja ostateczna.

⁵⁷ Zob. art. 1 ust. 2 lit. c dyrektywy 2019/1024.

⁵⁸ Zob. art. 1 ust. 5 dyrektywy 2019/1024.

⁵⁹ Zob. art. 1 ust. 2 lit. f dyrektywy 2019/1024.

osobowych⁶⁰. Dyrektywa 2019/1024 opiera się przy tym na unijnych i krajowych systemach dostępu i pozostaje bez uszczerbku dla nich, a także dla krajowego i unijnych przepisów dotyczących ochrony danych osobowych, w szczególności RODO oraz odpowiadających im przepisów prawa krajowego⁶¹.

1.2. Cele regulacji

Cele regulacji w nauce prawa opisywane są w kontekście wykładni prawa, rozumianej jako proces myślowy zmierzający do ustalenia znaczenia przepisów prawa. Wyróżnia się trzy rodzaje wykładni: językową, systemową i celowościową⁶². Wykładnię celowościową zalicza się do jednego z typów wykładni funkcjonalnej ukierunkowanej na ustalenie znaczenia przepisów zgodnie z celem, jaki chciał osiągnąć prawodawca, stanowiąc przepis, gałąź lub system prawa. Przez cel (*ratio legis*) rozumie się zamierzony stan rzeczy, który powinien być rezultatem stosowania oraz przestrzegania prawa⁶³. Wykładnia celowościowa, jako jedna z najstarszych i najczęściej stosowanych kanonów wykładni prawa, w istocie stanowi odwołanie się do celu danej regulacji prawnej, jej *ratio legis*, aby określić sens przepisu prawnego⁶⁴. Powoływanie się na cele regulacji prawnej może jednak przybrać różne formy. W znaczeniu najwęższym *ratio legis* to konkretny cel, którego realizacji służy dany przepis prawa. W znaczeniu szerszym to cel instytucji, której interpretowany przepis prawa jest elementem. W znaczeniu najszerszym *ratio legis* obejmuje podstawowe cele całego systemu prawa⁶⁵.

Cele regulacji ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, w znaczeniu szerszym, rozumiane jako cele całej tej instytucji prawnej, ewoluowały wraz z kolejnymi przyjmowanymi dokumentami przez organy wspólnotowe. W decyzjach Rady Europejskiej z lat 80. XX w. oraz Wytycznych Komisji z 1988 r., uznając ekonomiczny potencjał informacji dla europejskiej gospodarki, w pierwszej kolejności jako cel wskazywano rozwój wspólnego europejskiego rynku usług informacyjnych, opartych na informacji publicznej, a świadczonych przez podmioty prywatne. Podkreślano konieczność znoszenia barier zarówno podmiotowych, jak i terytorialnych, przez co rozumiano potrzebę zapewnienia równej konkurencji i wspólnych zasad w dostępie do danych publicznych dla

⁶⁰ Zob. art. 1 ust. 2 lit. e oraz lit. h dyrektywy 2019/1024.

⁶¹ Zob. art. 1 ust. 3 i ust. 4 dyrektywy 2019/1024.

⁶² A. Łopatka, *Prawoznawstwo*, Warszawa–Poznań 2000, s. 201, 204 i n.

⁶³ T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2012, s. 238.

⁶⁴ L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2006, s. 139.

⁶⁵ Ibidem.

wszystkich zainteresowanych podmiotów w państwach członkowskich Wspólnot Europejskich⁶⁶. Jednakże już w Zielonej Księdze dostęp i wykorzystywanie informacji sektora publicznego zaczęto postrzegać również jako środek do realizacji podstawowych wolności obywateli Unii Europejskiej. Wskazywano, że przejrzystość informacji sektora publicznego będzie miała wpływ na świadomość prawną obywateli i poprawę relacji z administracją. Ponadto współpraca sektorów prywatnego i publicznego miała pomóc w stworzeniu europejskiego rynku usług, zdolnego konkurować z rynkiem amerykańskim. Zaczęto również dostrzegać wpływ ponownego wykorzystywania na dalszy rozwój społeczeństwa informacyjnego, jak również oddziaływanie na unijny rynek pracy. Jawność i użyteczność informacji publicznej miała bowiem zwiększyć mobilność pracowników w obrębie Unii Europejskiej⁶⁷.

Dyrektywa 2003/98/WE, dyrektywa 2013/37/UE oraz dyrektywa 2019/1024 zostały oparte na tożsamej podstawie prawnej, tj. na art. 114 TFUE⁶⁸, umieszczonym w rozdziale 3 TFUE o tytule „Zbliżanie ustawodawstw”. Ten przepis prawa ustanawia zasady przyjmowania środków dotyczących zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, które mają na celu ustanowienie i funkcjonowanie rynku wewnętrznego zgodnie z odpowiednimi postanowieniami traktatów. Rynek wewnętrzny obejmuje obszar bez granic wewnętrznych, w którym jest zapewniony swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału, zgodnie z postanowieniami traktatów⁶⁹.

Powyższa podstawa prawna dyrektyw regulujących ponowne wykorzystywanie determinuje podstawowy cel tych regulacji prawnych, którym jest ustanowienie rynku wewnętrznego. Cel ten rozwinięto już na wstępie preambuły dyrektywy 2003/98/WE, gdzie doprecyzowano, że harmonizacja zasad i praktyk państw członkowskich odnoszących się do wykorzystywania informacji sektora publicznego, które były celem samym w sobie, przyczyni się do realizacji

⁶⁶ Zob. pkt 1–6, Komisja Europejska, *Wytyczne dotyczące poprawy synergii...*, op. cit. Zob. preambuła decyzji Rady Europejskiej z dnia 27 listopada 1984 r. o przyjęciu wspólnotowego programu rozwoju wyspecjalizowanego rynku informacji w Europie (84/567/EEC); preambuła decyzji Rady Europejskiej z dnia 26 lipca 1988 r. dotycząca ustanowienia planu działania dla powołania rynku usług informacyjnych (88/524/EEC).

⁶⁷ Zob. pkt 12–16, Komisja Europejska, *Informacje sektora publicznego: kluczowy zasób dla Europy. Zielona księga...*, op. cit.

⁶⁸ W dyrektywach 2013/37/UE i 2019/1024 została wskazana aktualna podstawa prawna uwzględniająca zmiany traktatowe, zaś w dyrektywie 2003/98/WE jako podstawę prawną wskazano dawny art. 95 traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą został zmieniony traktatem z Maastricht, na mocy którego EWG zmieniła nazwę na Wspólnota Europejska.

⁶⁹ Zob. art. 26 ust. 1 i 2 TFUE.

podstawowych celów, jakimi są ustanowienie rynku wewnętrznego i systemu zapewniającego niezakłóconą konkurencję na tym rynku⁷⁰. Wyrażono przekonanie, iż rozwój społeczeństwa informacyjnego i naukowego umożliwi obywatelom uzyskiwanie nowych dróg dostępu do wiedzy i jej zdobywania, a sektor publiczny zbiera, produkuje, reprodukuje i rozpowszechnia szeroki zakres informacji w wielu obszarach działalności, takich jak społeczna, ekonomiczna, geograficzna, dotycząca pogody, turystyczna, gospodarcza, informacji patentowej i edukacyjnej, będąc źródłem wiedzy i materiałem wyjściowym dla produktów i usług związanych z zasobami cyfrowymi. Harmonizacja zasad i praktyk, w założeniach unijnego prawodawcy, miała stworzyć sprzyjające warunki do rozwoju produktów i usług związanych z cyfrowymi zasobami publicznymi, a w konsekwencji poprawić sytuację europejskich przedsiębiorców, którzy zyskując nowe sposobności dla wykorzystania swojego potencjału, mieli przyczynić się do wzrostu gospodarczego, tworzenia nowych miejsc pracy oraz wsparcia zaangażowania społecznego⁷¹.

Ponownie wagę tego celu podkreślono także w dyrektywie 2013/37/UE, rozszerzając jej zakres o zasoby bibliotek, muzeów i archiwów stanowiące publiczny dorobek kultury, oraz w dyrektywie 2019/1024. Wskazano, że ustanowienie rynku wewnętrznego powinno stworzyć warunki do rozwoju usług w całej Unii Europejskiej, zaś cyfrowy dorobek kulturowy ma szczególny potencjał w sektorach edukacji i turystyki⁷². Szczególnie zwracano uwagę na zapewnienie niedyskryminacyjnych warunków ponownego wykorzystywania informacji i zachowanie uczciwej konkurencji, zwłaszcza poprzez ujednoczenie zasad licencjonowania informacji, pobierania opłat za ich wykorzystywanie oraz standaryzowanie udostępnianych formatów danych⁷³. Podkreśla się przy tym, że informacje sektora publicznego stanowią wyjątkowe źródło danych, które mogą przyczynić się do poprawy funkcjonowania rynku wewnętrznego i do rozwoju nowych zastosowań dla konsumentów i podmiotów prawnych. Inteligentne korzystanie z danych, w tym ich przetwarzanie w ramach zastosowań sztucznej inteligencji, może mieć rewolucyjne skutki dla wszystkich sektorów gospodarki⁷⁴.

Równocześnie podkreślano, że dopuszczenie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego będzie stanowić wartość dodaną dla podmiotów wykorzystujących te informacje, dla użytkowników końcowych, ale także dla

⁷⁰ Zob. motywy 1, 6 i 7 dyrektywy 2003/98/WE.

⁷¹ Zob. motywy 2–5 dyrektywy 2003/98/WE, motyw 3 dyrektywy 2013/37/UE.

⁷² Zob. motywy 15–18 dyrektywy 2013/37/UE.

⁷³ Zob. motywy 8, 17–20 dyrektywy 2003/98/WE, zob. motywy 20–26, 29–32 dyrektywy 2013/37/UE.

⁷⁴ Zob. motyw 9 dyrektywy 2019/1024.

organów administracji, które w oparciu o informację zwrotną od użytkowników będą mogły poprawić jakość gromadzonych danych⁷⁵. Jako kolejny cel regulacji wskazano rozszerzanie prawa do wiedzy, będącego podstawową zasadą demokracji. Środkiem do realizacji tego celu miało być upublicznienie dokumentów sektora publicznego dotyczących procesów politycznego, prawnego i administracyjnego, na każdym poziomie instytucjonalnym, od poziomu lokalnego, przez krajowy, po międzynarodowy⁷⁶. Włączając zasoby bibliotek, muzeów i archiwów do informacji podlegających ponownemu wykorzystywaniu na zasadach ustanowionych w przyjętych dyrektywach, prawo do wiedzy rozszerzono o dostęp do dziedzictwa kulturowego. Jasność i publiczna dostępność zasad wykorzystywania informacji, w tym informacja o środkach odwoławczych, stanowić miała warunek rozwoju rynku informacyjnego w skali wspólnotowej⁷⁷.

Powyższe cele ujęte literalnie w przyjętych dyrektywach oraz wcześniejszej dokumentacji instytucji wspólnotowych można podzielić na ekonomiczne i polityczne⁷⁸. Do pierwszych zaliczyć należy podstawowe cele przyjęcia dyrektyw, jakimi są ustanowienie rynku wewnętrznego i systemu zapewniającego niezakłóconą konkurencję na tym rynku oraz wzrost gospodarczy i stworzenie nowych miejsc pracy. Dalsze cele zakładają znoszenie barier oraz umożliwienie wykorzystywania informacji sektora publicznego jako podstawowego surowca dla nowych produktów i usług, jak również samo tworzenie tych produktów i usług, stanowiących wartość dodaną dla społeczeństwa. Wśród niewymienionych wprost w przepisach prawa celów ekonomicznych regulacji ponownego wykorzystywania informacji publicznej należy wskazać wzmocnienie pozycji konkurencyjnej przedsiębiorców europejskich względem amerykańskich na rynku usług informacyjnych⁷⁹.

Do celów politycznych w pierwszej kolejności zaliczyć należy rozwój społeczeństwa informacyjnego i naukowego, poprzez wytworzenie nowych dróg dostępu do wiedzy i dziedzictwa kulturowego. Kolejne cele zakładają poprawę jakości danych publicznych i zapewnienie lepszego dostępu do informacji

⁷⁵ Zob. motyw 4 dyrektywy 2013/37/UE.

⁷⁶ Zob. motyw 16 dyrektywy 2003/98/WE.

⁷⁷ Zob. motyw 15 dyrektywy 2003/98/WE.

⁷⁸ Podział na cele polityczne i ekonomiczne, ewentualnie pozaekonomiczne i ekonomiczne lub gospodarcze jest konsekwentnie przedstawiany w doktrynie prawa, zob. A. Piskorz-Ryń, *Geneza, podstawy prawne i cele ponownego wykorzystywania*, [w:] E. Badura et al., *Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego*, Warszawa 2016, s. 26–27; A. Piskorz-Ryń, *Ponowne wykorzystywanie informacji...*, op. cit., s. 98–109; B. Fisher, A. Piskorz-Ryń (red.), M. Sakowska-Baryła, J. Wyporska-Frankiewicz, op. cit., s. 17–19.

⁷⁹ Szerzej zob. A. Piskorz-Ryń, *Ponowne wykorzystywanie informacji...*, op. cit., s. 102–103.

publicznej, co powinno wpłynąć na wzrost zainteresowania danymi publicznymi w większej grupie obywateli i przedsiębiorstw.

Dualizm celów regulacji prawnych dotyczących prawa ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego jest podstawą do formułowania tezy o hybrydowym charakterze tego prawa⁸⁰ tudzież podstawą do wyodrębnienia, obok modeli jawności gospodarczej oraz jawności politycznej, odrębnego hybrydowego modelu regulacji jawności⁸¹. Prawo do ponownego wykorzystywania zostało bowiem ukształtowane jako prawo ekonomiczne i polityczne, a chociaż jest nasycone elementami ekonomicznymi, to jednak zostało osadzone na krajowych systemach dostępu do informacji publicznej, realizujących cele polityczne, stanowiąc w ten sposób swoistą hybrydę i będąc „prawem pogranicza”⁸². Hybrydowość tej regulacji prawnej przejawia się więc w tym, że z jednej strony dotyczy ona wyłącznie informacji sektora publicznego i nie obejmuje informacji pochodzących od podmiotów prowadzących niepubliczną działalność rynkową, a zatem nie wpisuje się w model jawności gospodarczej, z drugiej jednak strony jej założeniem nie jest tylko osiągnięcie celów politycznych, jakie przyświecają modelowi jawności politycznej, lecz realizacja także celu gospodarczego⁸³. Owe specyficzne cele przełożyły się na charakterystyczną formę jawności, realizującą funkcje modelu jawności gospodarczej, jak poprawa sposobu działania rynku przy pomocy instrumentów modelu jawności politycznej i maksymalizacja jawności informacji znajdujących się w posiadaniu władz publicznych⁸⁴.

1.3. Aksjologia regulacji

Cele regulacji prawa ponownego wykorzystywania informacji pozwalają na określenie wartości, którym służy. Analizując podstawy aksjologiczne jawności i jej ograniczeń, Z. Cieślak omówił rozróżnienie wartości wynikających z norm

⁸⁰ Zob. eadem, *Hybrydowy charakter prawa do ponownego wykorzystywania – wybrane zagadnienia*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 1–2, s. 83 i n.

⁸¹ Zob. D. Adamski, *Unijne modele regulacji jawności i jej ograniczeń oraz ich wpływ na systemy krajowe*, [w:] C. Mik (red.), *Jawność i jej ograniczenia*, t. 11, *Standardy europejskie*, Warszawa 2016, s. 39–65.

⁸² Zob. A. Piskorz-Ryń, *Hybrydowy charakter prawa...*, op. cit., s. 92. Za autorką podaję literaturę dotyczącą pojęcia „prawa pogranicza”, zob. R. Stankiewicz, *Likwidacja procedur hybrydowych – krok w dobrym kierunku czy szkodliwy dogmatyzm*, [w:] M. Błachucki, T. Górzyńska (red.), *Aktualne problemy rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i powszechnych*, Warszawa 2011, s. 161.

⁸³ Zob. D. Adamski, *Unijne modele regulacji jawności...*, op. cit., s. 50.

⁸⁴ Ibidem.

materialnoprawnych, polegające na wskazaniu ich grup zogniskowanych wokół rodzaju interesu, według kategorii: „państwo”, „społeczeństwo/wspólnota” oraz „jednostki”, rozumianej, jako obywatele, osoby fizyczne, jednostki organizacyjne, każdy⁸⁵. Przyjmując taką metodologię podziału, A. Piskorz-Ryń zauważyła, iż ponowne wykorzystywanie realizuje w kategorii naród („społeczeństwo/wspólnota”) wartość, jaką jest dostęp do dóbr kultury, a w kategorii obywatel („jednostka”) wartości takie, jak: wolność działalności gospodarczej, praca, wolności i prawa człowieka i obywatela⁸⁶. Autorka dzieli wartości również według dualistycznego podziału celów na związane z realizacją celu ekonomicznego oraz celu pozaekonomicznego.

W tym ujęciu do pierwszej kategorii należą wartości takie, jak: swoboda działalności gospodarczej, rozwój gospodarczy, wzrost konkurencyjności na rynku wewnętrznym oraz wzrost zatrudnienia. Ponowne wykorzystywanie, wpisując się w cele ustanowienia rynku wewnętrznego, służyć ma bowiem wygenerowaniu warunków sprzyjających rozwojowi gospodarczemu o zasięgu ponadgranicznym w obrębie Unii Europejskiej. Większe możliwości ponownego wykorzystywania powinny pozwolić podmiotom z sektora prywatnego na wykorzystywanie swojego potencjału oraz przyczynić się do wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy⁸⁷. Wpływają też na to większe możliwości ponownego wykorzystywania publicznego dorobku kulturowego⁸⁸. Ponadto organy sektora publicznego postanowieniami prawa unijnego zobowiązane zostały do zapewnienia reguł konkurencji⁸⁹.

Do drugiej kategorii należą dostępność dóbr kultury i dostępność wiedzy⁹⁰. Ponowne wykorzystywanie, jako instytucja prawna prowadząca do upublicznienia wszystkich ogólnie dostępnych dokumentów będących w posiadaniu sektora publicznego, stać się ma podstawowym instrumentem rozszerzania prawa do wiedzy, które jest fundamentalną zasadą demokracji⁹¹, jak również wnieść korzystny wkład w gospodarkę opartą na wiedzy⁹². Szczególnie podkreśla się również wartość zasobów bibliotek, muzeów i archiwów. Ponowne wykorzystywanie

⁸⁵ Zob. G. Szpor, Z. Cieślak (red.), *Jawność i jej ograniczenia*, t. 2, *Podstawy aksjologiczne*, Warszawa 2013, s. 133 i n.

⁸⁶ Zob. A. Piskorz-Ryń, *Ponowne wykorzystywanie informacji...*, op. cit., s. 107.

⁸⁷ Zob. motyw 5 dyrektywy 2003/98/WE oraz motyw 13 dyrektywy 2019/1024.

⁸⁸ Zob. motywy 15 i 19 dyrektywy 2013/37/UE.

⁸⁹ Zob. motyw 20 dyrektywy 2003/98/WE, motywy 28 i 29 dyrektywy 2013/37/UE oraz motywy 7, 19, 22, 47, 48, 51 dyrektywy 2019/1024.

⁹⁰ Zob. A. Piskorz-Ryń, *Ponowne wykorzystywanie informacji...*, op. cit., s. 108.

⁹¹ Zob. motyw 16 dyrektywy 2003/98/WE.

⁹² Zob. motyw 1 dyrektywy 2013/37/UE oraz motyw 43 dyrektywy 2019/1024.

służyć ma zatem umożliwieniu używania tych zbiorów dziedzictwa kulturowego wraz z powiązаныmi z nimi metadanymi⁹³.

Aksjologię ponownego wykorzystywania należy więc łączyć w pierwszej kolejności z realizowanymi celami ekonomicznymi zwanymi ze wzrostem gospodarczym oraz celami pozaekonomicznymi zwanymi z rozwojem społeczeństwa informacyjnego. W świetle zharmonizowanych zasad ponownego wykorzystywania zarówno wzrost gospodarczy, jak i rozwój społeczeństwa informacyjnego nie mogą być ograniczane nierówną konkurencją. Dostęp do informacji nie może odbywać się w sposób uprzywilejowujący określone kręgi jednostek i powinien być wolny od monopolu na wykorzystywanie informacji sektora publicznego.

Podjęmując próbę rozwinięcia rozróżnienia dokonanego przez A. Piskorz-Ryń, można wskazać, że ponowne wykorzystywanie, obok wartości takich, jak: dostęp do dóbr kultury, wolność działalności gospodarczej, praca, wolności i prawa człowieka i obywatela, realizuje i chroni również wartości, które można według powyższego podziału Z. Cieślaka zakwalifikować w kategorii „państwo”, takie jak jawność informacji i partycypacja społeczna. Cele polityczne regulacji prawnych obejmujących ponowne wykorzystywanie informacji bezpośrednio wpisują się bowiem w funkcje jawności działań administracji publicznej i funkcje partycypacji społecznej w sprawach publicznych.

W nauce prawa administracyjnego podkreśla się wzrost znaczenia i wartości informacji, na której opiera się w znacznej mierze działalność administracji publicznej – w sposób ciągły gromadzi ona, tworzy, przetwarza, przechowuje i niszczy informacje, będąc równocześnie ich producentem i konsumentem⁹⁴. Należy podzielić stanowisko, iż informacja jako wartość powinna zostać umieszczona pośród wartości chronionych przez prawo administracyjne, dla których gwarantowania zostały w prawie administracyjnym wprowadzone specjalne regulacje⁹⁵. Za takie szczególne regulacje można uznać m.in. prawo do ponownego

⁹³ Zob. motywy 15–19 dyrektywy 2013/37/UE oraz motywy 49 i 65 dyrektywy 2019/1024.

⁹⁴ Zob. K. Celarek, *Prawo informacyjne. Problem badawczy teorii prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 31.

⁹⁵ Zob. N. Rysz, *Informacja jako wartość w prawie administracyjnym*, [w:] J. Zimmermann, *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 194 i n. Za autorką wskazuję, iż J. Zimmermann wyróżnia trzy grupy wartości dotyczących prawa administracyjnego lub z niego wynikających. Pierwszą grupę stanowią wartości, które nie mają odniesienia prawnego, oraz wartości prawne na tyle ogólne, że mają znaczenie w każdej dziedzinie prawa. Są one obiektywne i uniwersalne. W drugiej grupie mieszczą się wartości wytworzone przez samo prawo administracyjne lub konstytucję na potrzeby prawa administracyjnego. Trzecia grupa tworzona jest przez wartości chronione specjalnie przez prawo administracyjne i dla których ochrony prawo administracyjne zostało utworzone. Autor stwierdza, że dana norma stworzona została po to, aby istniał instrument

wykorzystywania informacji sektora publicznego, które niezależnie od realizacji celów ekonomicznych gwarantuje jawność działań administracji publicznej.

Przyjmując za M.I. Ulasiewiczem: jawnością działań administracji publicznej jest taki stan, w którym działania administracji, rozumianej szeroko, jako zespół podmiotów zaliczanych do administracji rządowej i samorządowej oraz innych podmiotów wykonujących zadania z zakresu administracji publicznej, są względnie przejrzyste dla wszystkich podmiotów zainteresowanych lub mających w przejrzystości działań administracji konkretny interes prawny. Tak rozumiana jawność przejawia się w istnieniu i sprawnym funkcjonowaniu mechanizmów umożliwiających zapoznanie się z informacją dotyczącą działań administracji publicznej⁹⁶. Spośród funkcji jawności działań administracji publicznej istotną rolę odgrywa funkcja informacyjna, gdyż jawność przyczynia się do wzrostu świadomości obywateli w zakresie procesów zachodzących w państwie oraz własnej roli w tych procesach⁹⁷. Funkcja informacyjna wiąże się zaś z funkcją stymulującą, gdyż wiele zdobytych swobód prowadzi do udziału w zarządzaniu i podejmowaniu decyzji, a tego nie można urzeczywistnić bez dostępu do informacji⁹⁸. Funkcja stymulująca wpisuje się zaś w model demokracji deliberatywnej, włączającej obywatela w proces decyzyjny, tworząc warunki do prowadzenia debaty publicznej i rozwoju sfery publicznej. W konsekwencji jawność administracji publicznej mająca zapewnić jednolitą, aktualną i powszechną dostępność informacji integruje społeczeństwo wokół spraw publicznych. Z taką funkcją integrującą jawności ściśle wiąże się funkcja urzeczywistniania społeczeństwa

administracyjnoprawny „zapobiegający niszczeniu lub podważaniu jakichś wartości lub dóbr”. Wśród wartości chronionych przez prawo administracyjne autor wyróżnia z kolei wartości wyodrębnione podmiotowo, czyli ze względu na konkretną osobę lub grupę osób, oraz wyodrębnione przedmiotowo, czyli chronione przez poszczególne ustawy wchodzące w skład prawa administracyjnego, a wśród nich np. życie i zdrowie obywateli, bezpieczeństwo, ład przestrzenny oraz prywatność obywateli. Wartości wyodrębnione przedmiotowo znajdują się w obrębie trzech grup norm prawa administracyjnego. Pierwsze z nich to wartości wynikające z konstytucji. Drugie to normy znajdujące się w ustawach dotyczących danej dziedziny prawa administracyjnego. Z kolei trzecie, charakterystyczne dla prawa administracyjnego, są normami ujętymi w pojedynczych przepisach w sposób szczególny chroniących niektóre wartości lub dobra. Zob. też J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 117–127; idem, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 75–76.

⁹⁶ Zob. M.I. Ulasiewicz, *Administracyjnoprawne aspekty jawności działań administracji publicznej*, Łódź 2017, s. 21, Szerzej nt. pojęcia jawności działań administracji publicznej zob. również s. 15–22.

⁹⁷ Ibidem, s. 23.

⁹⁸ T. Górzyńska, *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej – orzecznictwo Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 1999, s. 20–21, cyt. za: M.I. Ulasiewicz, *Administracyjnoprawne aspekty jawności...*, op. cit., s. 23.

informacyjnego, czyli takiego społeczeństwa demokratycznego, w którym informacja jest kluczowym elementem społeczno-ekonomicznej działalności i zmian, a obywatele świadomie uczestniczą w życiu publicznym, są aktywni i odpowiedzialni oraz mają zdolność samoorganizacji. Jednakże warunkiem koniecznym do zaistnienia społeczeństwa obywatelskiego jest aktywność obywateli⁹⁹. Już w Zielonej Księdze jawność i dostępność informacji o funkcjonowaniu i działaniu Unii Europejskiej wiązano również ze zwiększeniem partycypacji obywateli w jej budowaniu¹⁰⁰, podkreślenie zaś celu rozwoju społeczeństwa informacyjnego znalazło odzwierciedlenie bezpośrednio w treści dyrektyw¹⁰¹.

Niezależnie od wskazywanych powyżej prób zdefiniowania pojęcia jawności działań administracji publicznej samo pojęcie „jawność” nie zostało zdefiniowane w nauce prawa i nie ma definicji legalnej, przeważa przy tym rozumienie jawności jako pewnej idei¹⁰², wartości¹⁰³, zasady czy postulatu.

Wyróżnia się trzy elementy konstrukcyjne schematu jawności, definiujące pojęcie jawności z trzech przenikających się perspektyw. Mianowicie wskazuje się, iż jawność można rozumieć jako pewien wzorzec, stały i pozanormatywny, o charakterze bezwzględny i niestopniowalny. W ramach tego ujęcia jawność życia publicznego stanowi system działania państwa zapewniający obywatelom wolność uzyskiwania i rozpowszechniania informacji, transparentność finansów publicznych – obejmującą jawność i dostępność informacji o majątku publicznym i wydatkowaniu środków publicznych, dostęp do informacji o działalności władzy publicznej oraz otwarcie zasobów publicznych. Przez otwarcie zasobów publicznych należy rozumieć w szczególności możliwość uzyskania informacji posiadanych przez organy władzy publicznej do ich wykorzystywania, w tym

⁹⁹ Zob. M.I. Ulasiewicz, *Administracyjnoprawne aspekty jawności...*, op. cit., s. 24–25. Za autorem podaję literaturę dotyczącą pojęcia społeczeństwa informacyjnego i obywatelskiego: zob. J.S. Nowak, *Społeczeństwo informacyjne – geneza i definicje*, [w:] idem, G. Bliźniuk, *Społeczeństwo informacyjne*, Katowice 2005, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Społeczeństwo informacyjne w Polsce. Wstęp do formułowania założeń polityki Państwa*, <http://www.archiwum.krrit.gov.pl/krrit/sprawozdania/lata-1999-1994/> [dostęp: 30.04.2022]. Zob. też P.S. Załęski, *Neoliberalizm i społeczeństwo obywatelskie*, Toruń 2012; H. Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2017, s. 195–208.

¹⁰⁰ Zob. Komisja Europejska, *Informacje sektora publicznego: kluczowy zasób dla Europy. Zielona księga...*, op. cit., pkt 19–24.

¹⁰¹ Zob. motywy 2, 7, 11 dyrektywy 2003/98/WE oraz motywy 4 i 17 dyrektywy 2013/37/UE.

¹⁰² Zob. T. Stawecki, *Jawność jako wartość prawna*, „*Studia Iuridica*” 2004, nr XLIII, s. 217 i n.

¹⁰³ Zob. P. Fajgielski, *Zasada jawności i prawo do informacji w świetle poglądów profesor Teresy Górzyńskiej*, [w:] I. Lipowicz (red.), *Władza – obywatele – informacja: ku nowemu porządkowi prawnemu. Księga pamiątkowa ku czci profesor Teresy Górzyńskiej*, Warszawa 2014, s. 6; T. Górzyńska, *Prawo do informacji...*, op. cit., s. 32.

używania komercyjnego¹⁰⁴. Drugi element schematu jawności obejmuje stan faktyczny występujący w danym miejscu i czasie, który jest zmienny i stopniowalny, od stanu jawności, poprzez ograniczenia jawności, po tajemnicę. W tym ujęciu jawność jest kategorią faktyczną, stanem faktycznym będącym wynikiem działań motywowanych dążeniem do realizacji wartości, które mają w założeniu prowadzić do powstania stanu jawności, ograniczonej jawności albo tajemnicy. Jawność jest zatem stopniowalna, a jej stopień w skali jawność – ograniczona jawność – brak jawności determinuje przede wszystkim kształt regulacji prawnej odnoszącej się do tej kwestii¹⁰⁵. Trzecim elementem są determinanty jawności, takie jak obowiązujące normy, fakty i wartości wpływające na stan faktyczny w danym państwie¹⁰⁶.

Jawność jawi się jako wartość przełomu ery przemysłowej i informatycznej, obejmująca dostęp do wszelkiego rodzaju informacji, dokumentów, działalności władzy publicznej i jej motywów, reguła eliminująca barierę pomiędzy potrzebą uzyskania informacji a rzeczywistym dostępem, stanowiąca warunek i zarazem skutek realizacji prawa do informacji¹⁰⁷. Jawność jest również elementem składowym prawa administracyjnego i wartością tego prawa, pozwalającą dotrzeć bliżej adresata norm, uczynić je bardziej zrozumiałymi i łatwiej wykonalnymi. Instrumentem pozwalającym na zachowanie jawności działania władzy publicznej jest informacja. Istotą jawności jest więc przekazywanie stosownych informacji o działalności administracji publicznej¹⁰⁸. Obok jawności, za wartość, z którą wiąże się regulacja administracyjnoprawna, musi zostać uznana również tajemnica, pozwalająca na ograniczenie lub wyłączenie jawności informacji¹⁰⁹. W konsekwencji jawności nie należy postrzegać jako wartości absolutnej. Musi być ona konfrontowana z innymi wartościami i podlegać wazeniu dóbr. Obok jawności stawiane są pozostałe fundamentalne wartości, jak bezpieczeństwo osobiste i publiczne, prywatność i własność prywatna, szczególnie intelektualna¹¹⁰. Zna-

¹⁰⁴ Zob. A. Piskorz-Ryń, *Ponowne wykorzystywanie informacji...*, op. cit., s. 63; G. Szpor (red.), A. Piskorz-Ryń (red.), *Jawność i jej ograniczenia*, t. 5, *Dostęp i wykorzystywanie*, Warszawa 2015, s. 10–11.

¹⁰⁵ Zob. G. Szpor, Z. Cieślak (red.), *Jawność i jej ograniczenia*, t. 2, *Podstawy aksjologiczne...*, op. cit., s. 131 – 132.

¹⁰⁶ Zob. A. Piskorz-Ryń, *Ponowne wykorzystywanie informacji...*, op. cit., s. 63; G. Szpor, A. Piskorz-Ryń (red.), *Jawność i jej ograniczenia*, t. 5, *Dostęp...*, op. cit., s. 10–11.

¹⁰⁷ T. Górzyńska, *Prawo do informacji...*, op. cit., s. 19–26.

¹⁰⁸ Zob. J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego...*, op. cit., s. 90–91.

¹⁰⁹ Ibidem.

¹¹⁰ Zob. G. Szpor, Z. Cieślak (red.), *Jawność i jej ograniczenia*, t. 2, *Podstawy aksjologiczne...*, op. cit., s. 37.

czenie tej ostatniej rośnie w kontekście rozwoju gospodarki opartej na wiedzy, w tym na gruncie regulacji obejmujących ponowne wykorzystywanie informacji.

Rozwojowi społeczeństwa informacyjnego i nowych technologii oraz gromadzeniu przez państwa coraz większej ilości informacji towarzyszą nowe koncepcje zarządzania publicznego i partycypacji społecznej w zajmowaniu się sprawami publicznymi, powiązane z rozszerzaniem obowiązków informacyjnych państw i zwiększeniem stopnia jawności życia publicznego. Idea partycypacji w naukach prawnych określana jest jako wartość w zakresie ulepszania funkcjonowania administracji publicznej, zwłaszcza w kontekście udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji i wykonywaniu zadań publicznych¹¹¹.

Samo pojęcie partycypacji, podobnie jak jawności, nie zostało w nauce zdefiniowane w sposób powszechnie akceptowany i jednolity, bywa też utożsamiane z innymi pojęciami. Wieloznaczność tego pojęcia wynika również z jego interdyscyplinarnego charakteru. Na gruncie nauki administracji partycypację można rozpatrywać w trzech wymiarach: na poziomie organizacji, na poziomie społecznym oraz na poziomie publicznym. Realizacja partycypacji w tym ostatnim wymiarze jest związana z udziałem mieszkańców w życiu publicznym i politycznym oraz ich wpływem na kształtowanie polityki publicznej, co można wyrażać m.in. poprzez aktywność publiczną¹¹². Europejskie regulacje prawne harmonizujące zasady udostępniania informacji do ponownego jej wykorzystywania, jak również wprowadzające minimalne standardy jakości tych informacji pozwalają jednostkom na zdobywanie koniecznych informacji, niezbędnych do podjęcia aktywności publicznej. Umożliwiają również zaangażowanie jednostek w działania inicjowane i prowadzone przez władzę publiczną, poprzez wykorzystanie ich wiedzy i zdolności w procesie wytworzenia nowych dóbr, produktów lub usług, które następnie mogą służyć administracji publicznej do wykonywania zadań publicznych i podnosić jakość świadczonych usług publicznych. Nie bez znaczenia pozostaje również aspekt kontroli społecznej, towarzyszącej zdobywaniu i wykorzystywaniu informacji sektora publicznego przez jednostki. Społeczeństwo, uzyskując prawną możliwość analizy i przetwarzania w procesie wykorzystywania odpowiednio przygotowanych przez administrację danych publicznych, zyskuje środki służące ocenie jakości pracy administracji publicznej, mogące być podstawą do formułowania wniosków i petycji mających na celu poprawę jakości pracy administracji. Wpłyne to również na realizację prawa do dobrej administracji. Regulacje prawne ponownego wykorzystywania,

¹¹¹ Zob. M. Giełda, *Partycypacja jako wartość administracji publicznej*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 181.

¹¹² *Ibidem*, s. 182 i n.

realizując cele ekonomiczne, szczególnie mogą wpłynąć na zachęcenie podmiotów gospodarczych do zaangażowania się w działania partycypacyjne.

Jedną z nowych koncepcji zarządzania publicznego i partycypacji społecznej, propagującą wzrost czynnego udziału społeczeństwa w zajmowaniu się sprawami publicznymi oraz rozszerzenie obowiązków informacyjnych państw i zwiększenie stopnia jawności życia publicznego, równocześnie promującą otwarcie danych publicznych, jest koncepcja otwartego rządu (*open government*). Realizując ją państwo powinno opierać funkcjonowanie na dostępności informacji o swej działalności i na wsparciu obywatelskiej partycypacji¹¹³. W ramach koncepcji otwartego rządu współczesne państwo powinno realizować formułę dialogu i współpracy z obywatelami w dochodzeniu do najlepszych rozwiązań w sprawach publicznych, zwiększając partycypację społeczną i poziom demokracji. Działania państwa powinny być ukierunkowane na zwiększenie efektywności działań administracji publicznej oraz wzrost zaufania obywateli, jak również zapewniać otwartość danych publicznych, poprzez gwarancje dostępu do publicznych zasobów oraz umożliwienie ich wykorzystywania¹¹⁴.

Jako stałe elementy tej koncepcji można wskazać odpowiedzialność (*accountability*), rozumianą jako możliwość zidentyfikowania i pociągnięcia do odpowiedzialności konkretnego przedstawiciela władzy publicznej za jego działania, a więc odpowiedzialność władzy publicznej wobec narodu jako suwerena. Następnie jawność, przejrzystość (*transparency*), rozumianą jako publiczne udostępnianie rzetelnych, istotnych i aktualnych informacji o aktywności władzy publicznej. Trzecim stałym elementem jest otwartość (*openness*), rozumiana jako wysłuchanie przez władze publiczne głosu obywateli i ich zreszeń postrzeganych jako partnerów oraz uwzględnienie podnoszonych argumentów w procesie projektowania i wdrażania polityki¹¹⁵.

¹¹³ Zob. B. Banaszak, M. Bernaczyk, *Konsultacje społeczne i prawo do informacji o procesie prawotwórczym na tle Konstytucji RP oraz postulatu „otwartego rządu”*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, nr 4, s. 17.

¹¹⁴ Zob. A. Piskorz-Ryń, *Geneza, podstawy prawne i cele ponownego wykorzystywania...*, op. cit., s. 22.

¹¹⁵ Zob. R. Klaus-Henning, *Governance principles in practise: experience in OECD Member Countries*, [w:] *Open government: fostering dialogue with civil society*, Paris 2003, s. 29–30, Podobnie B. Banaszak i M. Bernaczyk na gruncie polskiej doktryny prawa jako stałe elementy koncepcji otwartego rządu wskazują: (1) jawność działania władzy publicznej, rozumianą jako udostępnianie obywatelom informacji na temat przyczyn, motywacji oraz wykorzystywanych dokumentów w procesie stanowienia lub stosowania prawa, (2) otwartość *sensu stricto*, rozumianą jako faktyczną wolę władzy państwowej do wysłuchania obywateli i rozważenia podnoszonych argumentów w trakcie projektowania aktów normatywnych i wdrażania prowadzonej polityki, (3) odpowiedzialność władzy publicznej wobec suwerena za działania i zaniechania, por. B. Banaszak,

Inicjatywą, która wpisuje się w realizację tej koncepcji i wyznacza kierunki dalszego rozwoju państw w dobie powyższych wyzwań, jest powołane w dniu 20 września 2011 r. międzynarodowe Partnerstwo na rzecz Otwartych Rządów (Open Government Partnership)¹¹⁶. Państwa, które decydują się przystąpić do Partnerstwa, składają deklarację prowadzenia konkretnych działań na rzecz zwiększenia udziału społeczeństwa we współtworzeniu, monitorowaniu i ocenie działalności rządu oraz do przestrzegania i promowania zasad przejrzystości, otwartości i odpowiedzialności w rządzeniu¹¹⁷.

Wdrażanie koncepcji otwartego rządu stanowi proces zmierzający do zwiększenia przez władze publiczne jawności życia publicznego. Prawa informacyjne obywateli i obowiązki władzy publicznej oraz skuteczna kontrola ich realizacji jawią się zatem jako warunki wstępne dla wdrożenia koncepcji otwartego rządu, gdyż to regulacje prawne i stworzone instytucje prawne obejmujące prawo do informacji wpływają na kształt procesu decyzyjnego, w którym mogą czynnie współuczestniczyć przedstawiciele władzy publicznej oraz społeczeństwa¹¹⁸. Ponadto prawo, jako zespół norm, w istotny i decydujący sposób wpływa na stopień jawności, rozumianej jako stan faktyczny występujący w danym państwie w konkretnym miejscu i czasie. Regulacje prawne obejmujące ponowne

M. Bernaczyk, *Konsultacje społeczne...*, op. cit., s. 18–19. Zob. C. Lewis, *Linkage between access to information and judicial review*, [w:] J. Beatson, Y. Cripps (red.), *Freedom of expression and freedom of information. Essays in honour of Sir David Williams*, Oxford–New York 2000, s. 289 i n.

¹¹⁶ Należy zwrócić uwagę, że wśród państw założycieli Partnerstwa na rzecz Otwartych Rządów, którymi były Stany Zjednoczone, Brazylia, Indonezja, Meksyk, Norwegia, Filipiny, Republika Południowej Afryki oraz Wielka Brytania, znajdowało się tylko jedno państwo członkowskie Unii Europejskiej. Aktualnie w Partnerstwie uczestniczą 23 kraje spośród 28 państw członkowskich Unii Europejskiej, w tym krajowy plan działania (National Action Plan) stworzyło i wdrożyło 17 państw (Holandia, Niemcy, Włochy, Irlandia, Wielka Brytania, Grecja, Hiszpania, Finlandia, Szwecja, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Słowacja, Bułgaria, Rumunia, Chorwacja), zaś 6 państw jest na etapie tworzenia planu (Francja, Luksemburg, Dania, Portugalia, Chorwacja, Malta). Krajowe plany działania (National Action Plans) stanowią kolejny etap, po złożeniu deklaracji, uczestnictwa danego kraju w Partnerstwie. Plany stanowią efekt procesu współtworzenia, w którym rząd danego państwa i społeczeństwo obywatelskie określają zobowiązania do promowania odpowiedzialności, jawności, otwartości, stanowiących filary koncepcji otwartego rządu. Rzeczpospolita Polska nie jest uczestnikiem Partnerstwa, jednakże wobec spełnienia kryteriów jest zaliczana do państw nieuczestniczących, lecz mogących dołączyć do Partnerstwa. Powyższe dane są dostępne na stronie internetowej pod adresem: <https://www.opengovpartnership.org/> [dostęp: 30.04.2022].

¹¹⁷ Deklaracja na rzecz Otwartych Rządów dostępna jest w polskiej wersji językowej na stronie internetowej <https://informacjapubliczna.org/aktualnosci/deklaracja-na-rzecz-otwartych-rzadow-open-government-declaration/>.

¹¹⁸ Zob. M. Gramberger, *Practice what you preach: The roundtable as an effective interactive event*, [w:] *Open government*, op. cit., s. 29–30; J. Caddy, *Access to information*, ibidem, s. 57–65.

wykorzystywanie informacji sektora publicznego mają zatem bezpośredni wpływ na ocenę stanu jawności życia publicznego, jak również mogą służyć jako środek władzy publicznej do wykonania zobowiązań wynikających z uczestnictwa w Partnerstwie na rzecz Otwartych Rządów, stanowiąc istotny element systemowego włączania obywateli w proces zarządzania sprawami publicznymi.

Kształt konwencji włączania obywateli w sprawy publiczne zależy od scharakteryzowania sfery publicznej. W doktrynie wyróżnia się dwie główne odmiany, tj. sfery publiczne o charakterze autonomicznym i interakcyjnym¹¹⁹. W tej pierwszej obywatele i ich związki realizują swoje zamiary zasadniczo wolni od interwencji państwa. Tak pojmowana sfera publiczna to obszar wolny, stanowiący pole wytwarzania przeciwwagi względem onnipotentnego państwa. Natomiast sfera publiczna o charakterze interakcyjnym to obszar o niedookreślonych granicach, plastycznych interakcjach aktorów o zróżnicowanych statusach i wartościach, mających różne cele, zasoby i instrumenty oddziaływania. Należy postrzegać ją także jako zespół instytucji i praktyk, poprzez które dokonuje się proces transformacji partykularnych preferencji, wartości oraz interesów w wartości i interesy ponadpartykularne. Ważna jest ona również jako podstawowy mechanizm integrowania zasobów obywateli, władzy publicznej oraz podmiotów rynkowych, na rzecz realizacji celów ważnych dla każdego z nich oraz dla integralności systemu społecznego. Tak pojmowana sfera publiczna nie jest trwale ustanowiona, nie jest predefiniowana, ale podlega nieustannym rekonfiguracjom zarówno w sferze wartości kształtujących jej tożsamość, jak i zasad organizujących jej działanie. Ważna jest w niej jakość procesu interakcji i użyteczność wynikających z niego rozstrzygnięć¹²⁰.

Regulacje prawne ponownego wykorzystywania informacji znajdujących się w zasobach władzy publicznej przez obywateli jawią się jako mechanizm integrowania zasobów prywatnych i publicznych, zespół instytucji, poprzez które podmioty prywatne, realizując swoje interesy, przyczyniają się do realizacji interesów zbiorowości. W konsekwencji współtworzą one publiczną sferę o charakterze interakcyjnym, umożliwiając włączanie jednostek w sprawy publiczne poprzez wykorzystanie ich potencjału, w tym potencjału ekonomicznego.

Prawo do partycypacji jest realizowane na różnych szczeblach kierowania sprawami publicznymi, najpełniej zaś w bezpośredniej bliskości obywatela, na szczeblu lokalnym. Wywodzi się ono z wartości podstawowej, godności ludzkiej,

¹¹⁹ Zob. S. Mazur, *Uwarunkowania i wzorce obywatelskiego zaangażowania w sprawy publiczne*, [w:] M. Mączyński, M. Stec (red.), *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, Warszawa 2012, LEX.

¹²⁰ Ibidem.

albowiem działanie i decydowanie o sobie i swoich sprawach oraz o sprawach otoczenia stanowi immanentną cechę godności ludzkiej. Człowiek należy do konkretnej wspólnoty lokalnej i w tej wspólnocie ma prawo głosu i prawo bycia wysłuchanym, prawo do informacji i wyjaśnień. W tym zawierać się powinno prawo do wiedzy. O ile zatem udostępnianie informacji publicznej służy kontroli władzy przez obywateli, o tyle prawo do wiedzy służy zaspokojeniu indywidualnych potrzeb obywateli. Władze publiczne, ze względu na ilość zgromadzonej informacji, nadal są najważniejszym źródłem wiedzy o państwie, która powinna zostać wykorzystana przez inne jego podmioty, w zależności od ich indywidualnych potrzeb¹²¹. Formalnie zagwarantowany oraz rzeczywisty dostęp do informacji publicznej umożliwia obywatelom podejmowanie racjonalnych decyzji w sprawach własnych oraz w sprawach publicznych, pozwala na świadome uczestniczenie w procesach decyzyjnych we wspólnocie państwowej i samorządowej i na sprawowanie kontroli społecznej¹²². Dalsze wykorzystywanie pozyskanych informacji skutkuje urzeczywistnieniem tych wartości i dopełnieniem realizacji tych praw, ale również pozwala uzyskać przez wspólnotę określoną materialną lub niematerialną wartość dodaną, wygenerowaną i zwrotnie pozyskaną od jednostki.

1.4. Podstawy prawne wykorzystywania informacji

Początkową kompleksową regulacją prawną wykorzystywania informacji w Unii Europejskiej była dyrektywa 2003/98/WE, która ustanowiła minimalny zestaw reguł określających ponowne wykorzystywanie oraz praktyczne środki ułatwiające ponowne wykorzystywanie dokumentów będących w posiadaniu organów sektora publicznego państw członkowskich. Zgodnie z art. 14 dyrektywy 2003/98/WE weszła ona w życie z dniem jej opublikowania w Dzienniku Urzędowym

¹²¹ Zob. G. Sibiga, *Podstawy prawne komunikacji elektronicznej w relacjach obywatel–organ administracji publicznej (od informacji do transakcji)*, [w:] K. Grajewski, J. Warylewski (red.), *Informacja prawna a prawa obywatela. Konferencja z okazji XXXV-lecia informatyki prawniczej w Polsce i XV-lecia Systemu Informacji Prawnej LEX*, Warszawa 2006. W doktrynie postuluje się, aby na gruncie regulacji prawnych zapewniających dostęp do informacji wyodrębnić nowy typ prawa: prawo do wiedzy. Wnioskuje się, że termin „informacja” odnosi się do wiedzy różnego typu, a jej udostępnianie może być równoznaczne z realizacją interesu publicznego, jak i interesu indywidualnego obywatela.

¹²² Zob. szerzej B. Dolnicki, *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014; E. Olejniczak-Szałowska, *Ustawowe podstawy prawa obywatela do informacji o działalności organów samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 4, s. 3.

Unii Europejskiej – 31 grudnia 2003 r.¹²³ Dyrektywa 2003/98/WE została zmieniona dyrektywą 2013/37/UE z dnia 26 czerwca 2013 r., gdyż uznano, że od czasu przyjęcia pierwszych przepisów dotyczących informacji sektora publicznego w 2003 r. ilość danych na świecie, w tym danych publicznych, wzrosła w postępie geometrycznym oraz generowane są i gromadzone nowe rodzaje danych. Ponadto ewolucja technologiczna umożliwia tworzenie nowych usług i nowych zastosowań w oparciu o wykorzystywanie, agregację i łączenie danych, a przepisy prawne z 2003 r. nie dotrzymywały już kroku tym szybkim zmianom, co groziło utratą możliwości gospodarczych i społecznych, jakie oferuje ponowne wykorzystywanie danych publicznych¹²⁴. Zgodnie z art. 3 dyrektywy 2013/37/UE jej przepisy weszły w życie dwudziestego dnia po jej opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, a więc w dniu 17 lipca 2013 r.¹²⁵ W dyrektywie 2013/37/UE zobowiązano Komisję do udzielenia państwom członkowskim pomocy w spójnym wdrażaniu jej postanowień, poprzez wydanie wytycznych, szczególnie w sprawie zalecanych standardowych licencji, zbiorów danych i opłat za ponowne wykorzystywanie dokumentów¹²⁶. Wykonując powyższą dyspozycję, Komisja Europejska wydała Wytyczne Komisji z dnia 24 lipca 2014 r., które należy uwzględniać, stosując postanowienia dyrektyw.

W dniu 20 czerwca 2019 r. przyjęta została nowa dyrektywa 2019/1024, której uchwalenie ma na celu dalsze niwelowanie barier utrudniających ponowne wykorzystywanie na szeroką skalę w całej Unii Europejskiej, zaktualizowanie ram prawnych w świetle postępu w dziedzinie technologii cyfrowych oraz stymulowanie innowacji cyfrowych, zwłaszcza w zakresie sztucznej inteligencji¹²⁷.

Zgodnie z art. 20 dyrektywy 2019/1024 wchodzi ona w życie dwudziestego dnia po jej opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Publikacja nastąpiła w dniu 26 czerwca 2019 r., w konsekwencji dyrektywa 2019/1024 obowiązuje więc od dnia 16 lipca 2019 r.¹²⁸ Zgodnie zaś z art. 17 ust. 1 dyrektywy 2019/1024 państwa członkowskie zostały zobowiązane wprowadzić w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do jej wykonania

¹²³ Zob. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX%3A32003L0098> [dostęp: 30.04.2022].

¹²⁴ Zob. motyw 5 dyrektywy 2013/37/UE.

¹²⁵ Zob. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=celex:32013L0037> [dostęp: 30.04.2022].

¹²⁶ Zob. motyw 36 dyrektywy 2013/37/UE.

¹²⁷ Zob. motyw 3 dyrektywy 2019/1024.

¹²⁸ Zob. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:32019L1024> [dostęp: 30.04.2022].

do dnia 17 lipca 2021 r. Równocześnie od tego dnia utraciły moc dotychczasowe przepisy dyrektywy 2003/98/WE, zmienionej dyrektywą 2013/37/UE.

Tym samym w okresie od 16 lipca 2019 r. do 16 lipca 2021 r. obowiązywały przepisy wszystkich trzech dyrektyw, chociaż ze względu na okres wdrożeniowy przy wykładni przepisów krajowych należało w tym okresie uwzględniać przede wszystkim dyrektywę 2003/98/WE oraz dyrektywę 2013/37/UE.

Niezależnie od unijnych dyrektyw dotyczących ponownego wykorzystywania każdy obywatel Unii Europejskiej i każda osoba fizyczna lub prawna z miejscem zamieszkania lub siedzibą statutową w państwie członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii, niezależnie od ich formy¹²⁹. Gdy wykonywano dyspozycję traktatową, zasady ogólne i ograniczenia prawa dostępu do dokumentów zostały ustanowione rozporządzeniem (WE) Nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji¹³⁰. Ponadto Rada i Komisja Europejska w zakresie własnych dokumentów przyjęły dodatkowe regulacje odnoszące się do ponownego ich wykorzystywania¹³¹.

Prawodawca unijny ostatecznie przesądził o istnieniu prawnego obowiązku zapewnienia możliwości ponownego wykorzystywania informacji państw członkowskich, jednakże zastrzegł, że obowiązek ten nie dotyczy informacji, do których dostęp jest ograniczony lub wyłączony na mocy krajowych systemów dostępu do informacji publicznej. Wynika to z założenia, że prawo do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego opiera się na systemach dostępu obowiązujących w państwach członkowskich i pozostaje bez uszczerbku dla tych systemów. Tym samym ustalenie zakresu informacji oraz zezwolenie na jej ponowne wykorzystywanie pozostaje w sferze uznania prawodawcy krajowego, który uzyskał możliwość kształtowania krajowych ograniczeń ponownego wykorzystywania. Na poziomie unijnym uregulowane są zatem minimalne warunki prawa do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, zaś prawo dostępu do tej informacji jest stanowione na poziomie krajowym. W konsekwencji po dokonaniu implementacji w poszczególnych krajach członkowskich przepisy realizujące postanowienia dyrektywy będą stosowane wraz

¹²⁹ Zob. art. 15 ust. 3 TFUE.

¹³⁰ Dz.Urz. UE L 145 z 31.5.2001, s. 43–48.

¹³¹ Decyzja Komisji 2011/833/UE z dnia 12 grudnia 2011 r. w sprawie ponownego wykorzystywania dokumentów Komisji, Dz.Urz. UE L 330 z 14.12.2011, s. 39; decyzja Rady (UE) 2017/1842 z dnia 9 października 2017 r. w sprawie polityki otwartych danych Rady oraz ponownego wykorzystywania dokumentów Rady, Dz.Urz. UE L 262 z 12.10.2017, s. 1–4.

z wewnętrznymi przepisami prawnymi dotyczącymi dostępu do informacji publicznej.

Dyrektywy 2003/98/WE, 2013/37/UE oraz 2019/1024 ustanowiły ogólne ramy zapewniające minimalne ujednoczenie zasad ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego. Podstaw wykorzystywania informacji należy poszukiwać również w regulacjach sektorowych, jak w przypadku dostępu i wykorzystywania danych generowanych w sektorze transportu, które zapewnia rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2017/1926 z dnia 31 maja 2017 r. uzupełniające dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/40/UE w odniesieniu do świadczenia ogólnounijnych usług w zakresie informacji o podróżach multimodalnych¹³². Powyższe dyrektywy stanowią również uzupełnienie innych inicjatyw Unii Europejskiej podejmowanych w ramach strategii jednolitego rynku cyfrowego, stwarzających warunki sprzyjające poprawie dostępu do danych sektora publicznego. W konsekwencji pozostają one w zależności od innych regulacji, w szczególności poprzez realizowane cele. Taka spójność w ramach prowadzonych polityk Unii Europejskiej zachodzi z dyrektywą 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 marca 2007 r. ustanawiającą infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej (INSPIRE)¹³³. Dyrektywa ta ustanawia przepisy ogólne służące ustanowieniu infrastruktury informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej dla celów polityk wspólnotowych w zakresie ochrony środowiska oraz polityk lub działań mogących oddziaływać na środowisko. Opiera się przy tym na infrastrukturach informacji przestrzennej ustanowionych i prowadzonych przez państwa członkowskie¹³⁴.

Kolejnym istotnym źródłem prawa unijnego uzupełniającym dyrektywę 2019/1024 jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/868 z dnia 30 maja 2022 r. w sprawie europejskiego zarządzania danymi i zmieniające rozporządzenie (UE) 2018/1724 (akt w sprawie zarządzania danymi)¹³⁵. Regulacja ta będzie miała zastosowanie dopiero od 24 września 2023 r., niemniej należy wskazać, że ustanowiono w niej m.in. warunki ponownego wykorzystywania w Unii niektórych kategorii danych będących w posiadaniu podmiotów sektora publicznego. W szczególności wprowadzono odmienne zasady dotyczące ponownego wykorzystywania danych będących w posiadaniu podmiotów

¹³² Dz.Urz. UE L 272 z 21.10.2017, s. 1–13.

¹³³ Zob. motyw 8 dyrektywy 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 marca 2007 r. ustanawiającej infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej (INSPIRE), Dz.Urz. UE L 108 z 25.4.2007, s. 1–14.

¹³⁴ W zakresie przedmiotu regulacji oraz znaczenia używanych pojęć zob. art. 1 i 3 dyrektywy 2007/2/WE (INSPIRE).

¹³⁵ Dz.Urz. UE L 152 z 3.6.2022, s. 1–44.

sektora publicznego, które są chronione ze względu na poufność informacji handlowych, w tym tajemnicę handlową, zawodową i tajemnicę przedsiębiorstwa, poufność informacji statystycznych, ochronę praw własności intelektualnej osób trzecich oraz ochronę danych osobowych w zakresie, w jakim dane te wykraczają poza zakres stosowania dyrektywy (UE) 2019/1024. W tym względzie wprowadzono zakaz zawierania umów przyznających prawa wyłączne lub stosowania innych praktyk ograniczających dostępność danych, a ponadto uregulowano szczególne zasady odnoszące się do warunków i opłat. Informacje dotyczące tych warunków i opłat będą udostępniane za pośrednictwem pojedynczego punktu informacyjnego. Tym samym, jak zaznaczono w motywie 10 ww. rozporządzenia, kategorie danych będących w posiadaniu podmiotów sektora publicznego, które powinny podlegać ponownemu wykorzystywaniu na jego podstawie, nie są objęte zakresem stosowania dyrektywy 2019/1024. Równocześnie w motywie 11 oraz art. 1 ust. 2 tegoż rozporządzenia prawodawca unijny zazaczył, że nie tworzy się obowiązku zezwalania na ponowne wykorzystywanie danych będących w posiadaniu podmiotów sektora publicznego. W szczególności każde państwo członkowskie powinno mieć możliwość decydowania, czy udostępnia dane do ponownego wykorzystywania, a także określania celów i zakresu takiego dostępu, gdyż stosowanie tego nowego rozporządzenia powinno odbywać się bez uszczerbku dla przepisów już obowiązujących i regulujących dostęp do danych i ich ponowne wykorzystywanie.

Z podstaw prawnych wykorzystywania informacji w prawie Unii Europejskiej należy wyodrębnić akty prawne, do których dyrektywy unijne dotyczące ponownego wykorzystywania informacji jedynie odsyłają. W kontekście prowadzonych badań nie bez znaczenia pozostaje charakter tych odesłań, gdyż są one dokonywane w materii ograniczeń prawa do ponownego wykorzystywania, jakimi są ochrona danych osobowych czy własności intelektualnej. Regulacje prawne w tym zakresie tworzą tło normatywne oraz europejskie standardy dla dostępu i dalszego wykorzystywania informacji. Warto przy tym odróżnić standardy wolności informacyjnej od standardów prawa do informacji. Pierwsze z nich obejmują swobodę pozyskiwania i przekazywania informacji bez ingerencji władz publicznych, będącą atrybutem demokratycznych systemów polityczno-organizacyjnych w Europie już od początku lat 70. XX w. Swoboda ta została w istotny sposób wypracowana przez orzecznictwo Europejskiej Komisji Praw Człowieka i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu¹³⁶,

¹³⁶ Zob. G. Szpor, *Ewolucja regulacji prawnej jawności i jej ograniczeń*, [w:] idem (red.), *Jawność i ograniczenia*, t. 1, *Idee i pojęcia*, Warszawa 2017, s. 26–27. Za autorką wskazuję, że jak twierdził M.A. Nowicki, „system ochrony podstawowych praw istniejący w Unii Europejskiej wypracowany

odnoszące się do art. 8–10 Europejskiej konwencji praw człowieka¹³⁷, włączonej do porządku prawnego Unii Europejskiej traktatem z Maastricht¹³⁸. Prawo do informacji kształtuje się zaś od początku lat 80. XX w. i obejmuje *stricte* regulację dostępu do informacji i jej ponownego wykorzystywania.

Poniżej nastąpi odrębne omówienie podstaw prawnych wolności informacyjnej w Unii Europejskiej oraz podstaw prawnych prawa do informacji w Unii Europejskiej, w zakresie dostępu do informacji.

1.5. Ponowne wykorzystywanie informacji a wolność informacyjna

Wolność informacyjna, zagwarantowana w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, została rozwinięta w Międzynarodowym Pakcie Praw Człowieka i Obywatela¹³⁹. W art. 19 ust. 2 Paktu wskazano, że każdy człowiek ma prawo do

głównie w drodze orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu, w swojej treści normatywnej jest inspirowany bezpośrednio przez tę Konwencję”; zob. M.A. Nowicki, *Europejska Konwencja Praw Człowieka. Wybór orzecznictwa*, Warszawa 1998; A. Młynarska-Sobaczewska, *Wolność informacji w prasie*, Toruń 2003.

¹³⁷ Europejska Konwencja Praw Człowieka obejmuje tekst Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. wraz z kolejnymi Protokołami dodatkowymi. Zgodnie z jej art. 10 ust 1 i 2 każdy ma prawo do wolności wyrażania opinii. Prawo to obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe. Niniejszy przepis nie wyklucza prawa państw do poddania procedurze zezwoleń przedsięwzięciom radiowych, telewizyjnych lub kinematograficznych (ust. 1). Korzystanie z tych wolności pociągających za sobą obowiązki i odpowiedzialność może podlegać takim wymogom formalnym, warunkom, ograniczeniom i sankcjom, jakie są przewidziane przez ustawę i niezbędne w społeczeństwie demokratycznym w interesie bezpieczeństwa państwowego, integralności terytorialnej lub bezpieczeństwa publicznego ze względu na konieczność zapobieżenia zakłóceniu porządku lub przestępstwu, z uwagi na ochronę zdrowia i moralności, ochronę dobrego imienia i praw innych osób oraz ze względu na zapobieżenie ujawnieniu informacji poufnych lub na zagwarantowanie powagi i bezstronności władzy sądowej (ust. 2).

¹³⁸ Zob. art. F ust. 2 traktatu o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r., Dz.U. C 191 z 29.07.1992, s. 1–112.

¹³⁹ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r., ogłoszony w Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167. Zgodnie z jego art. 19 ust. 1 każdy człowiek ma prawo do posiadania bez przeszkód własnych poglądów. Zgodnie z ust. 2 każdy człowiek ma też prawo do swobodnego wyrażania opinii – prawo to obejmuje swobodę poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania wszelkich informacji i poglądów, bez względu na granice państwowe, ustnie, pismem lub drukiem, w postaci dzieła sztuki bądź w jakiegokolwiek inny sposób według własnego wyboru. Realizacja praw przewidzianych w ust. 2 niniejszego artykułu

swobodnego wyrażania opinii, a prawo to obejmuje swobodę poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania wszelkich informacji, bez względu na granice państwowe, ustnie, pismem lub drukiem. Równocześnie przewidziano ograniczenia niezbędne w celu poszanowania praw i dobrego imienia innych oraz ochrony bezpieczeństwa państwowego lub porządku publicznego albo zdrowia lub moralności publicznej. Prawo do wolności wypowiedzi, obejmujące wolność otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe, zostało również uznane i zagwarantowane w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej¹⁴⁰. Wolność informacyjna, podobnie jak prawo do ponownego wykorzystywania, są ograniczone ze względu na interes prywatny, w tym ochronę autonomii informacyjnej jednostki oraz ochronę własności intelektualnej, jak również ze względu na ochronę interesu publicznego¹⁴¹.

Podstawy prawne ochrony autonomii informacyjnej tworzy Konwencja nr 108 Rady Europy o ochronie osób w związku z automatycznym przetwarzaniem danych osobowych, sporządzona w Strasburgu dnia 28 stycznia 1981 r.¹⁴², przyjęta przez Państwa Członków Rady Europy¹⁴³ w celu pogodzenia podstawowych wartości, takich jak poszanowanie prywatności i swobody przepływu informacji między ludźmi¹⁴⁴. Podstawowym aktem prawnym Unii Europejskiej skierowanym do państw członkowskich, mającym na celu ochronę prawa do prywatności osób fizycznych w odniesieniu do przetwarzania ich danych osobowych była dyrektywa 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych¹⁴⁵. W zakresie

pociąga za sobą specjalne obowiązki i specjalną odpowiedzialność. Może ona w konsekwencji podlegać pewnym ograniczeniom, które powinny być jednak wyraźnie przewidziane przez ustawę i które są niezbędne w celu: (a) poszanowania praw i dobrego imienia innych, (b) ochrony bezpieczeństwa państwowego lub porządku publicznego albo zdrowia lub moralności publicznej (ust. 3).

¹⁴⁰ Zob. art. 11 ust. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej z dnia 7 grudnia 2000 r., Dz.U. C 326 z 26.10.2012, s. 391–407. Unia uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie, która ma taką samą moc prawną jak traktaty, zob. art. 6. traktatu o Unii Europejskiej po zmianach traktatem z Lizbony z dnia 13 grudnia 2007 r., wersje skonsolidowane traktatu o Unii Europejskiej i traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej: traktat o Unii Europejskiej, Dz.U. C 202 z 7.06.2016, s. 1–388.

¹⁴¹ Zob. G. Szpor (red.), *Jawność i ograniczenia*, t. 1, *Idee i pojęcia...*, op. cit., s. 22 i n.

¹⁴² Dz.U. 2003 Nr 3, poz. 25.

¹⁴³ Rada Europy to niezależna organizacja chroniąca praw człowieka z siedzibą główną w Strasburgu we Francji, zrzeszająca 47 państw członkowskich oraz 6 państw obserwatorów.

¹⁴⁴ Zob. preambuła Konwencji nr 108 Rady Europy.

¹⁴⁵ Dz.Urz. UE L 281 z 23.11.1995, s. 31–50.

przetwarzania danych osobowych przez instytucje i organy Unii Europejskiej uchwalono odrębne rozporządzenie (WE) Nr 45/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2000 r. o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje i organy wspólnotowe i o swobodnym przepływie takich danych¹⁴⁶. Harmonizację przepisów państw członkowskich zapewniających ochronę prawa do prywatności w odniesieniu do przetwarzania danych osobowych w sektorze łączności elektronicznej oraz w celu zapewnienia swobodnego przepływu tego typu danych oraz urządzeń i usług łączności elektronicznej przewidywała dyrektywa 2002/58/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 lipca 2002 r. dotycząca przetwarzania danych osobowych i ochrony prywatności w sektorze łączności elektronicznej (dyrektywa o prywatności i łączności elektronicznej)¹⁴⁷, zmieniona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/136/WE z dnia 25 listopada 2009 r.¹⁴⁸ Prawo do ochrony danych osobowych zostało również zagwarantowane w Kartce Praw Podstawowych Unii Europejskiej¹⁴⁹. Aktualnie podstawową regulacją Unii Europejskiej w przedmiocie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem ich danych osobowych oraz swobodnego przepływu danych osobowych jest RODO, które uchyliło z dniem 25 maja 2018 r. dyrektywę 95/46/WE¹⁵⁰.

Zgodnie z postanowieniami dyrektyw o ponownym wykorzystywaniu powinny być one wykonywane i stosowane w pełnej zgodności z regułami odnoszącymi się do ochrony danych osobowych¹⁵¹. W konsekwencji ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego musi uwzględniać obowiązujące przepisy z zakresu ochrony danych osobowych, w tym RODO. Rozporządzenie w postanowieniach uwzględnia prawo dostępu do dokumentów urzędowych, wskazuje jednak, że regulacje prawne powinny godzić publiczny dostęp do dokumentów urzędowych i ponowne wykorzystywanie informacji sektora

¹⁴⁶ Dz.Urz. UE L 8 z 12.01.2001, s. 1–22.

¹⁴⁷ Dz.Urz. UE L 201 z 31.07.2002, s. 37–47.

¹⁴⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/136/WE z dnia 25 listopada 2009 r. zmieniająca dyrektywę 2002/22/WE w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników, dyrektywę 2002/58/WE dotyczącą przetwarzania danych osobowych i ochrony prywatności w sektorze łączności elektronicznej oraz rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów (Tekst mający znaczenie dla EOG), Dz.Urz. UE L 337 z 18.12.2009, s. 11–36.

¹⁴⁹ Zob. art. 8 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej z dnia 7 grudnia 2000 r., Dz.U. C 326 z 26.10.2012, s. 391–407.

¹⁵⁰ Zob. art. 94 RODO.

¹⁵¹ Zob. art. 1 ust. 4 oraz motyw 21 dyrektywy 2003/98/WE, art. 1 ust. 1 lit. a) pkt (iii) oraz motyw 11 dyrektywy 2013/37/UE oraz art. 1 ust. 4 i motyw 71 dyrektywy 2019/1024.

publicznego z prawem do ochrony danych osobowych. W świetle RODO dyrektywa 2003/98/WE nie powinna mieć zastosowania do dokumentów, do których w ramach krajowych przepisów prawa dostęp jest wykluczony lub ograniczony z powodu ochrony danych osobowych, jak również do fragmentów dokumentów dostępnych w ramach tych systemów, ale zawierających dane osobowe, których ponowne wykorzystanie zostało wyłączone ze względu na ochronę danych osobowych¹⁵². Uwzględniając powyższe ograniczenia, dane osobowe zawarte w dokumentach urzędowych mogą jednak zostać udostępnione, dla pogodzenia publicznego dostępu do dokumentów urzędowych z prawem do ochrony danych osobowych¹⁵³. Zgodność z regułami odnoszącymi się do ochrony danych osobowych musi również uwzględniać obowiązujące przepisy z zakresu prywatności elektronicznej, a więc dyrektywę 2002/58/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 lipca 2002 r. dotyczącą przetwarzania danych osobowych i ochrony prywatności w sektorze łączności elektronicznej¹⁵⁴. W ochronę prywatności wpisują się również tajemnice prywatne i zawodowe. Reguły określające ponowne wykorzystywanie nie będą miały zatem zastosowania do dokumentów wyłączonych z dostępu na podstawie systemów dostępu państw członkowskich, ze względu na tajemnicę handlową, w tym tajemnicę przedsiębiorstwa, zawodową lub firmową¹⁵⁵.

W dyrektywie 2003/98/WE wskazano, że nie ma ona wpływu na prawa własności intelektualnej osób trzecich i organów sektora publicznego, jak również nie ogranicza wykonywania tych praw. Ponadto nie stosuje się jej do dokumentów objętych prawem własności przemysłowej, takich jak patenty oraz zarejestrowane wzory i znaki towarowe¹⁵⁶. W dyrektywie 2013/37/UE zaś uszczegółowiono, że dokumenty będące przedmiotem praw własności intelektualnej osób trzecich powinny zostać wyłączone z ponownego wykorzystywania. Zapewniono przy tym poszanowanie praw majątkowych i niemajątkowych, które mogą przysługiwać pracownikom organów sektora publicznego na mocy przepisów

¹⁵² Zob. motyw 154 RODO.

¹⁵³ Zob. art. 86 RODO.

¹⁵⁴ Dz.Urz. UE L 201 z 31.07.2002, s. 37–47. Aktualnie prowadzone są prace legislacyjne ukierunkowane na przyjęcie rozporządzenia w sprawie prywatności i łączności elektronicznej, zob. Wniosek rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie poszanowania życia prywatnego oraz ochrony danych osobowych w łączności elektronicznej i uchylające dyrektywę 2002/58/WE, KOM (2017) 10 wersja ostateczna, 2017/003 (COD).

¹⁵⁵ Art. b. art. 1 pkt 1 lit. a) pkt (ii) dyrektywy 2013/37/UE.

¹⁵⁶ Zob. art. 1 ust. 2 art. b), art. 1 ust. 5 oraz motywy 22 i 24 dyrektywy 2003/98/WE. Określenie „prawa własności intelektualnej” odnosi się tylko do praw autorskich i pokrewnych.

krajowych¹⁵⁷. Powyższe zastrzeżono również w obecnie obowiązującej dyrektywie 2019/1024, równocześnie podkreślając, że nie ma ona wpływu na istnienie i własność praw własności intelektualnej organów sektora publicznego ani też nie ogranicza wykonywania tych praw w żaden sposób wychodzący poza granice ponownego wykorzystywania¹⁵⁸.

Powyższe ograniczenia wynikają z ochrony własności intelektualnej, będącej kolejną granicą wolności informacyjnej wyznaczoną przez interes prywatny. Znajdują one podstawę prawną przede wszystkim w międzynarodowych zobowiązaniach Unii Europejskiej i poszczególnych państw członkowskich – mowa tu o zobowiązaniach wywodzących się z konwencji berneńskiej oraz z porozumienia TRIPS, stanowiącego załącznik do porozumienia ustanawiającego Światową Organizację Handlu (WTO) z dnia 22 grudnia 1994 r.¹⁵⁹ Ponadto wskazać należy na postanowienia Konwencji Związkowej Paryskiej z dnia 20 marca 1883 r. o ochronie własności przemysłowej¹⁶⁰ oraz traktatu WIPO. Organy sektora publicznego, kształtując warunki zezwolenia na ponowne wykorzystanie informacji, powinny również stosować postanowienia dyrektywy 2001/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 maja 2001 r. w sprawie harmonizacji niektórych aspektów praw autorskich i pokrewnych w społeczeństwie informacyjnym¹⁶¹ oraz dyrektywy 96/9/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 marca 1996 r. w sprawie ochrony prawnej baz danych¹⁶².

Ochronę interesu publicznego tradycyjnie wiąże się z nadawaniem klauzul tajności¹⁶³. W Unii Europejskiej w tym zakresie obowiązują decyzje Komisji

¹⁵⁷ Zob. motywy 9 i 12 dyrektywy 2013/37/UE.

¹⁵⁸ Zob. motyw 54 dyrektywy 2019/1024.

¹⁵⁹ Porozumienie ustanawiające Światową Organizację Handlu (WTO) z dnia 22.12.1994 r., Dz.Urz. UE L 336 z 23.12.1994, s. 3–10, przyjęte przez Wspólnoty Europejskie decyzją Rady z dnia 22 grudnia 1994 r. dotyczącą zawarcia w imieniu Wspólnoty Europejskiej w dziedzinach wchodzących w zakres jej kompetencji, porozumień, będących wynikiem negocjacji wielostronnych w ramach Rundy Urugwajskiej (1986–1994), Dz.Urz. UE L 336 z 23.12.1994, s. 1–2.

¹⁶⁰ Konwencja Związkowa Paryska z dnia 20 marca 1883 r. o ochronie własności przemysłowej, przejrzana w Brukseli dnia 14 grudnia 1900 r., w Waszyngtonie dnia 2 czerwca 1911 r. i w Hadze dnia 6 listopada 1925 r., ratyfikowana w Rzeczypospolitej Polskiej zgodnie z ustawą z dnia 17 marca 1931 r., Dz.U. z 1932 r. Nr 2, poz. 8.

¹⁶¹ Dz.Urz. UE L 167 z 22.06.2001, s. 10–19.

¹⁶² Dz.Urz. UE L 77 z 27.03.1996, s. 20–28.

¹⁶³ Zob. G. Szpor (red.), *Jawność i ograniczenia*, t. 1, *Idee i pojęcia...*, op. cit., s. 24. Na temat informacji w polityce bezpieczeństwa UE zob. H. Dijkstra, *Information in EU Security and Defence*, [w:] T. Blom, S. Vanhoonacker, *The Politics of Information. The Case of the European Union*, Basingstoke 2014, s. 229 i n.; M. Busuioc, D. Curtin, *The Politics of Information in EU Internal Security: Information-Sharing by European Agencies*, [w:] ibidem, s. 260 i n.

Europejskiej i Rady¹⁶⁴. Ponadto państwa członkowskie Unii Europejskiej należące do NATO związane są umową między Stronami Traktatu Północnoatlantyckiego o ochronie informacji, sporządzoną w Brukseli dnia 6 marca 1997 r.¹⁶⁵ Odmienne ukształtowano również przepisy o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem ich danych osobowych przez właściwe organy do celów zapobiegania przestępczości, prowadzenia postępowań przygotowawczych, wykrywania i ścigania czynów zabronionych i wykonywania kar, w tym ochrony przed zagrożeniami dla bezpieczeństwa publicznego i zapobiegania takim zagrożeniom¹⁶⁶. W dyrektywie 2013/37/UE wskazano, iż reguły określające ponowne wykorzystywanie nie będą miały zastosowania do dokumentów wyłączonych z dostępu na podstawie systemów dostępu państw członkowskich, ze względu na ochronę bezpieczeństwa narodowego, tj. bezpieczeństwa państwa, obronność lub bezpieczeństwo publiczne oraz tajemnicę statystyczną¹⁶⁷. W dyrektywie 2019/1024 powyższe wyłączenie doprecyzowano, wskazując na ochronę bezpieczeństwa narodowego (tj. bezpieczeństwa państwa), obronę lub bezpieczeństwo publiczne, tajemnicę statystyczną, poufność informacji handlowych (w tym tajemnicę handlową, zawodową lub przedsiębiorstwa)¹⁶⁸. Ponadto ponowne wykorzystywanie nie będzie obejmowało dokumentów, które są wyłączone z dostępu lub do których dostęp jest ograniczony ze względu na szczególnie chronione informacje dotyczące ochrony infrastruktury krytycznej zgodnie z definicją zawartą w art. 2 lit. d) dyrektywy 2008/114/WE¹⁶⁹.

¹⁶⁴ Zob. decyzja Rady UE 2013/488/UE z dnia 23 września 2013 r. w sprawie przepisów bezpieczeństwa dotyczących ochrony informacji niejawnych, Dz.Urz. UE L 274 z 15.10.2013, s. 1–50; decyzja Komisji (UE, Euratom) 2015/444 z dnia 13 marca 2015 r. w sprawie przepisów bezpieczeństwa dotyczących ochrony informacji niejawnych UE, Dz.Urz. UE L 72 z 17.03.2015, s. 53–88; decyzja Komisji (UE, Euratom) 2015/443 z dnia 13 marca 2015 r. w sprawie bezpieczeństwa w Komisji, Dz.Urz. UE L 72 z 17.03.2015, s. 41–52; decyzja Komisji (UE, Euratom) 2017/46 z dnia 10 stycznia 2017 r. w sprawie bezpieczeństwa systemów teleinformatycznych w Komisji Europejskiej C/2016/8998, Dz.Urz. UE L 6 z 11.01.2017, s. 40–51.

¹⁶⁵ Dz.U. 2000 Nr 64, poz. 740.

¹⁶⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/680 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez właściwe organy do celów zapobiegania przestępczości, prowadzenia postępowań przygotowawczych, wykrywania i ścigania czynów zabronionych i wykonywania kar, w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchyłająca decyzję ramową Rady 2008/977/WSiSW, Dz.Urz. UE L 119 z 4.5.2016, s. 89–131.

¹⁶⁷ Zob. art. 1 pkt 1 lit. a) dyrektywy 2013/37rt.

¹⁶⁸ Zob. art. 1 ust. 2 lit. d) dyrektywy 2019/1024.

¹⁶⁹ Dyrektywa Rady 2008/114/WE z dnia 8 grudnia 2008 r. w sprawie rozpoznawania i wyznaczania europejskiej infrastruktury krytycznej oraz oceny potrzeb w zakresie poprawy jej ochrony

1.6. Ponowne wykorzystywanie informacji a prawo do informacji

Jak już wskazano, wolność informacyjna obejmuje swobodę pozyskiwania i przekazywania informacji bez ingerencji władz publicznych. Od powyższej wolności odróżnić należy prawo do informacji, rozumiane jako prawo do dostępu do informacji i jej ponownego wykorzystywania¹⁷⁰.

Prawo dostępu do informacji w Unii Europejskiej postrzegane jest jako prawo dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii¹⁷¹. Zostało ono wprowadzone do traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹⁷², zmianami dokonany traktatem amsterdamskim¹⁷³. Zgodnie z art. 15 ust. 3 TFUE każdy obywatel Unii oraz każda osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania lub siedzibę statutową w państwie członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii, niezależnie od ich formy, z zastrzeżeniem zasad i warunków określonych w drodze rozporządzenia (WE) Nr 1049/2001. Dostęp do dokumentów był następnie poszerzany w dyrektywach regulujących ponowne wykorzystywanie informacji oraz w dyrektywie 2007/2/WE ustanawiającej infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej (INSPIRE). Inne ujęcie dostępu do informacji, a nie do dokumentów, zostało przyjęte w zakresie informacji o środowisku¹⁷⁴. Na aktualny kształt regulacji prawnych w zakresie dostępu do informacji wpływ miały również akty prawa międzynarodowego, takie jak konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r.¹⁷⁵, jak również konwencja Rady Europy w sprawie dostępu do dokumentów urzędowych, przyjęta w Tromsø w dniu

(Tekst mający znaczenie dla EOG), Dz.Urz. UE L 345 z 23.12.2008, s. 75–82. Zob. art. 1 ust. 2 lit. e dyrektywy 2019/1024.

¹⁷⁰ Zob. G. Szpor (red.), *Jawność i ograniczenia*, t. 1, *Idee i pojęcia...*, op. cit., s. 24.

¹⁷¹ Szerzej zob. L. Rossi, P.V. e Silva, *Public Access to Document in the UE, Oxford and Portland, Oregon 2017*, *passim*; H. Kranenborg, W. Voermans, *Access to Information in the European Union. A Comparative Analysis of EC and Member State Legislation*, Groningen 2005, *passim*.

¹⁷² Zob. art. 15 TFUE.

¹⁷³ Zob. art. 2 pkt 45 traktatu z Amsterdamu z dnia 2 października 1997 r., Dz.U. C 340 z 10.11.1997.

¹⁷⁴ Zob. dyrektywa 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylająca dyrektywę Rady 90/313/EWG, Dz.Urz. UE L 41 z 14.02.2003, s. 26–32.

¹⁷⁵ Dz.U. 2003 Nr 78, poz. 706.

18 czerwca 2009 r.¹⁷⁶ Zastosowanie konwencji z Aarhus do instytucji i organów Unii Europejskiej uregulowano odrębnym rozporządzeniem, które dodatkowo będzie miało zastosowanie w zakresie udostępniania dokumentów zawierających informacje o środowisku¹⁷⁷.

Podzielić należy stanowisko, iż w unijnych aktach prawnych używana jest niejednolita terminologia, a prawodawca posługuje się zazwyczaj pojęciami dokumentu i informacji. Pojęcia te pozostają jednak w ścisłej relacji, gdyż jedyną przesłanką odróżniającą w poszczególnych definicjach jest fakt utrwalenia informacji w dokumencie¹⁷⁸. W świetle rozporządzenia (WE) Nr 1049/2001 dokument oznacza wszelkie treści bez względu na nośnik, zapisane na papierze, przechowywane w formie elektronicznej czy jako dźwięk, nagranie wizualne czy audiowizualne, dotyczące kwestii związanych z polityką, działalnością i decyzjami mieszczącymi się w sferze odpowiedzialności tych instytucji¹⁷⁹. Zgodnie zaś z dyrektywą 2003/98/WE dokument oznacza jakąkolwiek treść, niezależnie od zastosowanego nośnika, zapisaną na papierze lub zapisaną w formie elektronicznej bądź zarejestrowaną w formie dźwiękowej, wizualnej albo audiowizualnej, jak również każdą część tej treści, jednakże nie obejmuje programów komputerowych¹⁸⁰. W dyrektywie 2019/1024 pojęcie to oznacza dowolną treść niezależnie od jej nośnika (papier lub forma elektroniczna lub zapis dźwiękowy, wizualny bądź audiowizualny) lub dowolną część tej treści. Konwencja Rady Europy z Tromsø z dnia 18 czerwca 2009 r. precyzuje, iż oficjalne dokumenty oznaczają wszelkie informacje zarejestrowane w dowolnej formie, sporządzone lub otrzymane i przechowywane przez władze publiczne (tłum. własne)¹⁸¹. Wedle konwencji z Aarhus informacja dotycząca środowiska oznacza każdą informację w pisemnej, wizualnej, słownej, elektronicznej lub jakiegokolwiek innej materialnej formie¹⁸².

¹⁷⁶ Tekst konwencji jest dostępny pod adresem: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=205> [dostęp: 30.04.2022].

¹⁷⁷ Rozporządzenie (WE) nr 1367/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 r. w sprawie zastosowania postanowień Konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska do instytucji i organów Wspólnoty, Dz.Urz. UE L 264 z 25.9.2006, s. 13–19.

¹⁷⁸ Zob. G. Sibiga, *Zakres stosowania przepisów dostępowych*, [w:] idem (red.), *Główne problemy prawa do informacji w świetle prawa i standardów międzynarodowych, europejskich i wybranych państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2013, s. 15.

¹⁷⁹ Zob. art. 3 lit. a rozporządzenia (WE) Nr 1049/2001.

¹⁸⁰ Zob. art. 2 pkt 3 oraz motyw 9 dyrektywy 2003/98/WE.

¹⁸¹ Zob. art. 1 ust. 2 lit. b) Konwencji Rady Europy z Tromsø z dnia 18 czerwca 2009 r.

¹⁸² Zob. art. 2 ust. 3 konwencji z Aarhus z dnia 25 czerwca 1998 r.; por. art. 2 ust. 1 dyrektywy 2003/4/WE.

Prawo dostępu do dokumentów obejmuje z kolei prawo każdego, bez dyskryminacji z jakiegokolwiek powodu, do dostępu na żądanie do dokumentów w powyższym rozumieniu przechowywanych przez władze publiczne¹⁸³. Dokumenty mają być udostępniane opinii publicznej po otrzymaniu pisemnego wniosku lub bez wniosku, bezpośrednio w formie elektronicznej lub poprzez rejestr¹⁸⁴. Dostęp wnioskodawcy do dokumentów polegał będzie na zapoznaniu się z nimi na miejscu lub otrzymaniu kopii, w tym, jeśli taka jest dostępna, kopii elektronicznej. Dokumenty będą dostarczane w istniejącej wersji i formacie, także w formacie elektronicznym lub alternatywnym, jak pismo Braille'a, duży druk lub taśma¹⁸⁵.

Prawo publicznego dostępu do dokumentów instytucji unijnych uzasadniane jest ich demokratycznym charakterem, zaś wolą prawodawcy unijnego było zapewnienie możliwie najszerszego publicznego dostępu do dokumentów¹⁸⁶. W konsekwencji wyjątki od tego prawa powinny być interpretowane i stosowane w sposób ścisły¹⁸⁷. Usankcjonowanie możliwie najszerszego publicznego dostępu do dokumentów oznacza więc, że opinia publiczna ma prawo do tego, by została ujawniona pełna treść żądanych dokumentów, a ograniczenie tego prawa może nastąpić jedynie w drodze ścisłego zastosowania wyjątków. Dostęp do dokumentów ma na celu zapewnienie obywatelom bliższego uczestnictwa w procesie podejmowania decyzji, a także silniejszej legitymacji, większej skuteczności i odpowiedzialności administracji względem obywateli¹⁸⁸, realizując tym samym cele polityczne¹⁸⁹.

Zgodnie zaś z dyrektywą 2003/98/WE ponowne wykorzystywanie oznaczało wykorzystywanie przez osoby fizyczne lub prawne dokumentów będących w posiadaniu organów sektora publicznego do celów komercyjnych lub niekomercyjnych innych niż ich pierwotne przeznaczenie w ramach zadań publicznych, dla których te dokumenty zostały wyprodukowane. Organami sektora publicznego są państwowe, regionalne lub lokalne władze oraz podmioty prawa publicznego, jak

¹⁸³ Zob. art. 2 ust. 1 konwencji Rady Europy z Tromso z dnia 18 czerwca 2009 r.

¹⁸⁴ Zob. art. 4 ust. 2 rozporządzenia (WE) Nr 1049/2001.

¹⁸⁵ Zob. art. 10 ust. 1 i 3 rozporządzenia (WE) Nr 1049/2001. Zob. też art. 6 konwencji Rady Europy z Tromso z dnia 18 czerwca 2009 r.

¹⁸⁶ Zob. motyw 4 oraz art. 1 rozporządzenia (WE) Nr 1049/2001. Zob. też P. Bijsmans, *The Commission, the Politics of Information, and the European Public Sphere*, [w:] T. Blom, S. Vanhoonacker, *The Politics...*, op. cit., s. 179 i n.

¹⁸⁷ Wyrok TSUE z dnia 18 grudnia 2007 r., C-64/05, CURIA.

¹⁸⁸ Wyrok Sądu (trzecia izba) z dnia 22 marca 2011 r., T-233/09, CURIA.

¹⁸⁹ Zob. M. Dobbels, C. Neuhold, *Who Selects What and How? How the European Parliament Obtains and Processes Information for Policy-Making*, [w:] T. Blom, S. Vanhoonacker, *The Politics...*, op. cit., s. 78 i n.

również stowarzyszenia przez nie utworzone¹⁹⁰. W dyrektywie 2019/1024 do tego katalogu dodano przedsiębiorstwa publiczne¹⁹¹. Ponowne wykorzystywanie nie zmienia istniejących w państwach członkowskich systemów dostępu i na nich się opiera¹⁹², przy czym takie założenie prawodawcy unijnego nie wyklucza przyjęcia przez państwa członkowskie niezależnych i niepowiązanych regulacji.

Biorąc pod uwagę odrębne uregulowanie i zdefiniowanie ponownego wykorzystywania względem dostępu do informacji na gruncie dyrektyw skierowanych do państw członkowskich, jak i konsekwentne podtrzymywanie tych dwóch uprawnień w stosunku do dokumentów instytucji unijnych¹⁹³, zasadny jest wniosek, iż w świetle prawa Unii Europejskiej prawo dostępu do informacji i dokumentów automatycznie nie przekłada się na uprawnienie do ich ponownego wykorzystywania¹⁹⁴. Prawodawca unijny rozróżnił więc polityczne prawo dostępu, jako możliwość żądania, zdobycia i rozpowszechniania informacji o działaniu władzy publicznej, od ekonomicznego prawa ponownego jej wykorzystywania, obejmującego komercyjne lub niekomercyjne używanie do własnych celów informacji ze sfery publicznej¹⁹⁵. Regulacja ponownego wykorzystywania stworzyła przy tym obowiązek nawiązania stosunku prawnego z dysponentem tych informacji, uniemożliwiając tym samym wywodzenie prawa używania z zasad dostępu do informacji. Istotnym elementem regulacji ponownego wykorzystywania jest również ochrona konkurencji, co pozostaje poza

¹⁹⁰ Zob. art. 3 pkt 1 i 4 dyrektywy 2003/98/WE.

¹⁹¹ Zgodnie z art. 2 pkt 11 dyrektywy 2019/1024 „ponowne wykorzystywanie” oznacza wykorzystywanie przez osoby fizyczne lub podmioty prawne dokumentów będących w posiadaniu: (a) organów sektora publicznego, do celów komercyjnych lub niekomercyjnych innych niż ich pierwotne przeznaczenie w ramach zadań publicznych, dla którego to celu dokumenty te zostały wyprodukowane, z wyjątkiem wymiany dokumentów między organami sektora publicznego służącej wyłącznie wykonywaniu ich zadań publicznych, lub (b) przedsiębiorstw publicznych, do celów komercyjnych lub niekomercyjnych innych niż ich pierwotne przeznaczenie w zakresie świadczenia usług w interesie ogólnym, dla którego to celu dokumenty te zostały wyprodukowane, z wyjątkiem wymiany dokumentów między przedsiębiorstwami publicznymi a organami sektora publicznego służącej wyłącznie wykonywaniu zadań publicznych organów sektora publicznego.

¹⁹² Zob. art. 1 lit. b dyrektywy 2013/37/UE; art. 1 ust. 2 i 3, art. 4 ust. 3 i 4 oraz motywy 9 i 12 dyrektywy 2003/98/WE; art. 1 ust. 3 i motyw 23 dyrektywy 2019/1024.

¹⁹³ Zob. art. 3 pkt 2 decyzji Komisji 2011/833/UE oraz art. 3 pkt 2 decyzji Rady (UE) 2017/1842.

¹⁹⁴ Zob. G. Sibiga, *Ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego – stan obecny i perspektywy rozwoju. Wybrane zagadnienia*, [w:] A. Mednis, *Prywatność a jawność. Bilans 25-lecia i perspektywy na przyszłość*, Warszawa 2016, s. 111 i n.

¹⁹⁵ Zob. też T. Górzyńska, *Prawna regulacja ponownego wykorzystywania informacji publicznych*, [w:] G. Sibiga (red.), *Główne problemy prawa do informacji...*, op. cit., s. 241–243.

przedmiotowym zakresem przepisów dostępowych¹⁹⁶. Kolejną różnicą jest sytuacja końcowych użytkowników informacji i możliwość wprowadzenia chociażby ograniczonych gwarancji dla nich¹⁹⁷. W przepisach dostępowych prawodawcę interesuje jedynie stosunek między organem władzy publicznej a jednostką, podczas gdy w ponownym wykorzystywaniu pozyskana przez jednostkę informacja będzie użyta w produktach i usługach skierowanych do ich nabywców, a więc osób trzecich, końcowych użytkowników i potencjalnych beneficjentów technologii opartych na otwartych danych publicznych.

W obecnym stanie prawnym dostęp do informacji i ponowne wykorzystywanie są zatem wyodrębnione względem siebie, ale równocześnie pozostają w określonej relacji. Przedmiotem ponownego wykorzystywania są bowiem informacje, o których dostępności i jawności decydują przede wszystkim krajowe systemy prawa dostępu do informacji publicznej, jak również odrębne unijne przepisy w zakresie dostępu do dokumentów instytucji i organów Unii Europejskiej. Odmienność procesów dostępu i ponownego wykorzystywania została również potwierdzona w toku implementacji postanowień dyrektyw 2003/98/WE, 2013/37/UE oraz 2019/1024 do krajowych porządków prawnych. TSUE wielokrotnie orzekał o niedopełnieniu obowiązku implementacji przez poszczególne państwa członkowskie. Wskazywał przy tym, że o ile ponowne wykorzystywanie dokumentów sektora publicznego wymaga uprzedniego dostępu do nich, to oba procesy są oczywiście odmienne, a cele dyrektywy 2003/98/WE, wśród których znajduje się polepszenie możliwości ponownego wykorzystywania informacji pochodzących od sektora publicznego służące rozwojowi usług w Unii Europejskiej, nie są tymi samymi celami, którym służą uregulowania krajowe dotyczące dostępu do tych informacji. W konsekwencji przyjmowano, że uregulowania krajowe dotyczące dostępu do dokumentów publicznych same w sobie nie są w stanie zapewnić wdrożenia przepisów dyrektywy o ponownym wykorzystywaniu z wystarczającą szczegółowością, precyzją i jasnością, aby uczynić zadość zasadzie pewności prawa oraz umożliwić osobom fizycznym i prawnym zamierzającym ponownie wykorzystywać takie dokumenty zapoznanie się w pełni z przysługującymi im prawami¹⁹⁸.

¹⁹⁶ Dyrektywa 2003/98/WE, tworząc ogólne zasady używania informacji sektora publicznego, zapewniać miała uczciwe, proporcjonalne i niedyskryminacyjne warunki dla użytkowników, zob. motyw 8 dyrektywy 2003/98/WE.

¹⁹⁷ Zob. G. Sibiga, *Ponowne wykorzystanie informacji...*, op. cit., s. 111 i n.

¹⁹⁸ Zob. pkt 54 i 55 wyroku TSUE z dnia 27 października 2011 r., C-362/10; pkt 7 wyroku TSUE z dnia 27 września 2007 r., C-465/06, CURIA.

1.7. Podsumowanie

Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego reguluje obecnie dyrektywa 2019/1024, która wpisuje się w budowę europejskiej gospodarki opartej na danych i stanowi kolejny etap procesu otwierania danych publicznych. Proces ten ma nie tylko zapewnić gwarancje prawne dla obywateli, ale również wpłynąć na działanie i organizację administracji publicznej oraz sposób gromadzenia i przechowywania przez nią informacji. Obserwując kształtowanie się norm prawa wspólnotowego dotyczących ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego, można postawić tezę, że unijne przepisy prawne od początku tworzone były z uwzględnieniem ograniczeń wynikających z poszanowania interesu publicznego oraz prywatnego. Podejmując decyzję o uregulowaniu wspólnych zasad ponownego wykorzystywania informacji, zwracano szczególną uwagę na ekonomiczne założenia regulacji, determinujące kształt tych ograniczeń, mających zapewnić ochronę prawa własności w procesie wykorzystywania informacji sektora publicznego oraz ochronę prawa do prywatności, w szczególności danych osobowych. Cele tych regulacji są zarówno ekonomiczne, jak i polityczne. Pierwsze z nich zakładają ustanowienie konkurencyjnego rynku wewnętrznego, wzrost gospodarczy, tworzenie nowych miejsc pracy oraz zniesienie barier używania informacji sektora publicznego jako surowca dla nowych towarów, produktów i usług o wartości dodanej dla społeczeństwa. Drugie to rozwój społeczeństwa informacyjnego i naukowego, poprawa jakości danych publicznych i zapewnienie lepszego dostępu do informacji publicznej. Dualizm celów wynika z charakteru prawa do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, które chociaż nasycone jest elementami gospodarczymi, to jednak zostało osadzone na krajowych systemach dostępu do informacji publicznej, realizujących polityczne prawa kontroli władzy przez demokratyczne społeczeństwa. Z realizowanymi celami należy połączyć aksjologię ponownego wykorzystania, które obok wartości, takich jak dostęp do dóbr kultury, wolność działalności gospodarczej, praca, wolności i prawa człowieka i obywatela, realizuje i chroni wartości takie jak jawność informacji i partycypacja społeczna.

Regulując odrębnymi przepisami prawo do ponownego wykorzystywania informacji, prawodawca unijny dokonał rozróżnienia prawa dostępu do informacji oraz prawa do ponownego jej wykorzystywania. Oba prawa składają się na unijne prawo do informacji, jednakże różnią się zakresem podmiotowym i przedmiotowym, jak również częściowo realizują odmienne cele. W konsekwencji krajowe systemy dostępu do informacji, bez odpowiednich modyfikacji, same w sobie nie mogą zapewnić wdrożenia przepisów unijnych dyrektyw o ponownym wykorzystywaniu, co jednak nie zmienia oceny, że oba prawa

są komplementarne. Ponadto, z uwagi na związanie tych praw przez prawodawcę unijnego, poprzez oparcie prawa ponownego wykorzystywania na krajowych systemach dostępu, wszelkie ograniczenia dostępności informacji zawarte w tych systemach będą także ograniczały ich dalsze wykorzystywanie. Powyższe rozwiązanie prawodawcy unijnego zostało poddane krytyce przez doktrynę prawa. Wskazano, iż obowiązujące dyrektywy są źródłem dysharmonii i niejasności, gdyż w pierwszej kolejności powinno się zunifikować prawo dostępu do informacji publicznej w ramach systemu prawnego Unii Europejskiej, a dopiero na tak zunifikowanym systemie dostępu stworzyć jednolite zasady ponownego wykorzystywania informacji¹⁹⁹. Takie głosy krytyczne można podzielić jedynie częściowo. W pierwszej kolejności należy wskazać na odmienny charakter prawa dostępu do informacji publicznej, realizującego cele polityczne. Ujednoczenie tego prawa w skali europejskiej wymagałoby szerokiego konsensusu politycznego państw członkowskich. Wiązałoby się również z koniecznością odrzucenia dotychczasowego dorobku doktryny i judykatury, uwzględniającego specyfikę wewnętrznych regulacji i krajowych uwarunkowań. Ujednoczenie zasad ponownego wykorzystywania jawi się zatem jako racjonalny wybór prawodawcy unijnego, uwzględniający realne możliwości skutecznej ingerencji prawodawczej. Równocześnie należy podkreślić, że wybrany model regulacji prawnej i przyjęcie dyrektyw wraz z zobowiązaniem państw członkowskich do przyjęcia regulacji prawnych niezbędnych do ich wykonania umożliwiło ujednoczenie zasad ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego w Unii Europejskiej. Podzielić należy również stanowisko, że w niektórych przypadkach, tak jak w Polsce, bez uregulowania prawa ponownego wykorzystywania na szczeblu unijnym i obowiązku implementacji dyrektywy zasady *re-use* nie zostałyby uregulowane w krajowych przepisach prawa²⁰⁰.

¹⁹⁹ Zob. A. Piskorz-Ryń, *Ponowne wykorzystywanie informacji...*, op. cit., s. 90–91; J. Pas., B. De Vuyst, *Re-establishing the Balance between the Public and the Private Sector: Regulating Public Sector Information Commercialization in Europe*, „The Journal of Information, Law and Technology” 2004, no. 2; K. Janssen, *The influence of the PSI directive on open government data: an overview of recent developments*, „Government Information Quarterly” 2011, vol. 28 (4), s. 15–16.

²⁰⁰ Zob. A. Piskorz-Ryń, *Ponowne wykorzystywanie informacji...*, op. cit., s. 90.

ROZDZIAŁ II

PRAWNE REGULACJE PONOWNEGO WYKORZYSTYWANIA INFORMACJI SEKTORA PUBLICZNEGO W POLSCE

2.1. Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego

2.1.1. Implementacja prawa Unii Europejskiej w Polsce

Przyjęcie w Polsce pierwszych przepisów prawa odnoszących się do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego związane było z toczącym się przed TSUE postępowaniem przeciwko Polsce o uchybienie zobowiązaniom traktatowym w związku z brakiem przepisów krajowych dotyczących właściwej transpozycji do polskiego porządku prawnego przepisów dyrektywy 2003/98/WE. Państwa członkowskie zostały zobowiązane do przyjęcia regulacji prawnych niezbędnych do jej wykonania w terminie do dnia 1 lipca 2005 r. Polska w ramach swojego obowiązku jedynie poinformowała Komisję Europejską o środkach, które zdaniem ówczesnych władz uwzględniały przepisy dotyczące ponownego wykorzystywania¹.

Władze polskie w stosunku do uchwalenia przepisów o ponownym wykorzystywaniu informacji stały na stanowisku, iż transpozycję dyrektywy do krajowego porządku prawnego zapewniały ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej², ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego³, Konstytucja RP oraz ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej⁴. Powoływane krajowe regulacje prawne przewidywały, że każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie w niej określonych, a prawo dostępu do informacji przysługuje każdemu. Wskazywano również, że zobowiązane do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, a dostęp do informacji publicznej jest bezpłatny i następuje na wniosek realizowany „bez zbędnej zwłoki”, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia jego złożenia.

¹ Zob. wyrok TSUE z dnia 27 października 2011 r., C-362/10, CURIA, w części „Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi”.

² W pierwotnym brzmieniu, Dz.U. Nr 112, poz. 1198.

³ W brzmieniu Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071.

⁴ W brzmieniu Dz.U. z 2004 r. Nr 173, poz. 1807.

Podkreślano przy tym, że odmowa udostępnienia informacji publicznej przez organ władzy publicznej następuje w drodze decyzji, która zawiera uzasadnienie i wskazuje środki odwoławcze. W świetle powyższego wywodzono, że w Polsce ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego nie jest reglamentowane żadnymi przepisami prawa krajowego, a ramy prawne normujące dostęp do tego rodzaju informacji pozwalają w pełni osiągnąć cele dyrektywy unijnej. W związku z tym każdy, kto uzyskał dostęp do informacji sektora publicznego w Polsce, uzyskuje w sposób automatyczny i niezbywalny nieograniczone prawo do ich swobodnego ponownego wykorzystywania.

Stanowisko władz polskich nie zostało zaakceptowane przez władze UE i spowodowało wniesienie przeciwko Polsce skargi przez Komisję Europejską, wszczynającej postępowanie o niezgodności krajowych środków wykonawczych z dyrektywą. Komisja Europejska zarzucała, iż wskazywane przez polskie władze regulacje prawne nie są wystarczające do wywiązania się z obowiązku transpozycji dyrektywy⁵. TSUE, uznając te zarzuty za zasadne, orzekł zgodnie z wnioskiem Komisji Europejskiej⁶. W wyroku tym dokonano wyraźnego rozróżnienia pomiędzy dostępem do informacji a jej ponownym wykorzystywaniem, wskazując na odmiennosc obu procesów. Należy równocześnie podzielić stanowisko, iż dyrektywa 2003/98/WE, kształtując podstawowe elementy tej relacji, nie rozstrzyga jej w sposób szczegółowy, pozostawiając swobodę państwom członkowskim⁷. Wybór rozwiązań prawnych w tym zakresie należał również do polskiego ustawodawcy.

Jeszcze w trakcie toczącego się postępowania przed TSUE polski ustawodawca w trybie pilnym uchwalił ustawę z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw⁸.

⁵ W skardze Komisja Europejska wniosła o stwierdzenie, że nie przyjmując wszystkich przepisów ustawodawczych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych w celu transpozycji art. 2–4, 6–8, 10 i 11 dyrektywy 2003/98/WE, Polska uchybiła zobowiązaniom, jakie ciążyą na niej na mocy tych przepisów. Zob. Skarga wniesiona w dniu 20 lipca 2010 r. – Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (Sprawa C-362/10), Dz.Urz. UE C 301 z 6.11.2010, s. 4–5.

⁶ Zob. wyrok TSUE z dnia 27 października 2011 r., C-362/10, CURIA.

⁷ Zob. też A. Piskorz-Ryń, *Prawo dostępu do informacji a ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego – glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 27.10.2011 r. w sprawie C-362/10 Komisja Europejska przeciwko Polsce*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2015, nr 5, s. 39.

⁸ Dz.U. Nr 204, poz. 1195 z późn. zm. Ustawa została uchwalona na podstawie rządowego projektu ustawy o tej samej nazwie, który zawarty w druku nr 4434 wpłynął do Sejmu RP w dniu 13 lipca 2011 r. W głosowaniu podczas trzeciego czytania 31 sierpnia 2011 r. wzięło udział 400 posłów. 265 posłów głosowało za przyjęciem ustawy, żaden z posłów nie głosował przeciw, a 135 posłów wstrzymało się od głosu, zob. <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&6&99&104>. Na posiedzeniu w dniu 14 września 2011 r. Senat RP rozpatrzył ustawę

Celem tej nowelizacji było przeniesienie do krajowego porządku prawnego zasad ponownego wykorzystywania informacji publicznych, które zostały określone w dyrektywie 2003/98/WE⁹. Przepisy regulujące zasady ponownego wykorzystywania zostały zawarte w nowym rozdziale 2a ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Polski ustawodawca zdecydował zatem, iż dwie odrębne materie dostępu i ponownego wykorzystywania informacji będą przedmiotem jednej regulacji prawnej. Ponadto, korzystając z danej swobody, przewidział pewne dodatkowe, nieujęte w dyrektywie rozwiązania, które nie stały z nią w sprzeczności, wykroczyły zaś poza pewien standard minimum¹⁰. Przede wszystkim należy wskazać, że od samego początku polski ustawodawca wprowadził obowiązek przekazywania przez podmioty zobowiązane informacji publicznych do ponownego wykorzystywania, a w konsekwencji wprowadził związane z tym powszechne prawo jednostki do ponownego wykorzystywania¹¹. Dyrektywa 2003/98/WE nie zawierała zaś żadnego zobowiązania, aby zezwalać na ponowne wykorzystywanie dokumentów, a decyzję o wydaniu lub niewydaniu zgody pozostawiono państwom członkowskim lub zainteresowanym organom sektora publicznego¹².

Przyjęcie przez unijnego prawodawcę dyrektywy 2013/37/UE oraz obowiązek jej wdrożenia do dnia 18 lipca 2015 r. skutkowały koniecznością podjęcia przez polskiego ustawodawcę dalszych prac legislacyjnych. Implementacji tej dyrektywy, a jednocześnie nowego typu wdrożenia zmienionej dyrektywy 2003/98/WE w polskim porządku prawnym dokonano przyjęciem nowej ustawy z dnia 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego¹³.

i uchwalił do niej jedną poprawkę, którą Sejm RP zaaprobował 16 września 2011 r., przyjmując ostateczny tekst ustawy. Prezydent RP podpisał ustawę 24 września 2011 r.

⁹ Zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw, druk nr 4434, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/4434> [dostęp: 30.04.2022].

¹⁰ Zob. szerzej G. Sibiga, *Opinia prawna o projekcie ustawy o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw (druk 4434)*, <http://orka.sejm.gov.pl> [dostęp: 30.04.2022].

¹¹ Zob. art. 2a ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej w brzmieniu na dzień 29 grudnia 2011 r., zgodnie z którym każdemu przysługuje, z zastrzeżeniem art. 5, prawo do ponownego wykorzystywania informacji publicznej. Przepis ten został uchylony w dniu 16 czerwca 2016 r.

¹² Por. motyw 9 dyrektywy 2003/98/WE.

¹³ W pierwotnym brzmieniu, Dz.U. z 2016 r. poz. 352. Ustawa została uchwalona na podstawie rządowego projektu ustawy o tej samej nazwie, który zawarty w druku nr 141 wpłynął do Sejmu RP w dniu 16 grudnia 2015 r. W głosowaniu podczas trzeciego czytania 30 stycznia 2016 r. wzięło

Zmiany w prawie unijnym skłoniły polskiego ustawodawcę do zmiany dotychczasowego sposobu implementacji dyrektywy 2003/98/WE, zarówno w wymiarze formalnym, jak i materialnym. W wymiarze formalnym problematyka ponownego wykorzystywania informacji została uregulowana w odrębnej ustawie. W wymiarze materialnym zmianie uległ zakres przedmiotowy nowej ustawy. O ile regulacja dostępu do informacji ma za przedmiot informację publiczną, o tyle ustawa dotycząca ponownego wykorzystywania objęła informację sektora publicznego¹⁴. W trakcie procesu legislacyjnego wskazano, że celem tej ustawy jest taka implementacja i wdrożenie dyrektyw unijnych w polskim porządku prawnym, które zapewnią bardziej przejrzyste i łatwiejsze w stosowaniu rozwiązania dotyczące ponownego wykorzystywania¹⁵.

Na skutek przyjęcia w dniu 20 czerwca 2019 r. dyrektywy 2019/1024, która obowiązuje od dnia 16 lipca 2019 r., i zobowiązania państw członkowskich do jej wdrożenia do dnia 17 lipca 2021 r. polski ustawodawca uchwalił ustawę z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego¹⁶. Prace legislacyjne w parlamencie rozpoczęły

udział 434 posłów. 432 posłów głosowało za przyjęciem ustawy, 2 posłów głosowało przeciw przyjęciu ustawy, żaden z posłów nie wstrzymał się od głosu, zob. dane udostępnione na oficjalnej stronie internetowej Sejmu RP: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=141> [dostęp: 30.04.2022]. Na posiedzeniu 19 grudnia 2016 r. Senat RP rozpatrzył ustawę i uchwalił do niej dziewięć poprawek, które miały jednak charakter tylko porządkujący i doprecyzowujący. Sejm RP zaaprobował poprawki w dniu 25 lutego 2016 r., przyjmując ostateczny tekst ustawy. Prezydent RP podpisał ustawę 12 marca 2016 r.

¹⁴ Por. art. 2 ust. 1 i art. 1 ust. 1 u.d.i.p. oraz art. 1 i art. 2 pkt 8 o.d.p.w. Szersze objaśnienie powyższych pojęć nastąpi w podrozdziale 2.2 niniejszej pracy.

¹⁵ Zob. Ocena Skutków Regulacji załączona do rządowego projektu ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego z projektem aktu wykonawczego, zawartego w druku nr 141, który wpłynął do Sejmu RP w dniu 16 grudnia 2015 r. Projekt ustawy wraz z przebiegiem procesu legislacyjnego dostępne są na oficjalnej stronie internetowej Sejmu RP: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=141> [dostęp: 30.04.2022].

¹⁶ W pierwotnym brzmieniu, Dz.U. z 2021 r. poz. 1641. Ustawa została uchwalona na podstawie rządowego projektu ustawy o tej samej nazwie, który zawarty w druku nr 1338 wpłynął do Sejmu RP w dniu 29 czerwca 2021 r. W głosowaniu podczas trzeciego czytania 23 lipca 2021 r. wzięło udział 448 posłów. 439 posłów głosowało za przyjęciem ustawy, żaden z posłów nie głosował przeciw, 9 posłów wstrzymało się od głosu, zob. dane udostępnione na oficjalnej stronie internetowej Sejmu RP: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&nrkadencji=9&nrglosowania=37> [dostęp: 30.04.2022]. Na posiedzeniu 6 sierpnia 2021 r. Senat RP rozpatrzył ustawę i uchwalił do niej sześć poprawek, które miały charakter porządkujący i doprecyzowujący, z wyjątkiem istotnej zmiany merytorycznej w drugiej poprawce dotyczącej definicji pojęcia ponownego wykorzystywania zawartej w art. 2 pkt 12 ustawy. Sejm RP zaaprobował część poprawek, w tym poprawkę drugą, w dniu 11 sierpnia 2021 r., przyjmując ostateczny tekst ustawy. Prezydent RP podpisał ustawę 19 sierpnia 2021 r.

się w dniu 29 czerwca 2021 r. i zakończyły podpisem Prezydenta RP 19 sierpnia 2021 r., a zatem toczyły się częściowo już po upływie terminu wyznaczonego na wdrożenie postanowień dyrektywy 2019/1024 do polskiego porządku prawnego. Ustawa weszła w życie po upływie trzech miesięcy od dnia ogłoszenia, tj. 8 grudnia 2021 r., z wyjątkiem art. 24 o.d.p.w., który wszedł w życie 8 marca 2022 r.¹⁷ Zarazem 8 grudnia 2021 r. utraciła moc ustawa z dnia 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Głównym celem nowej ustawy jest zwiększenie podaży otwartych danych i stworzenie optymalnego otoczenia regulacyjnego dla efektywnego wykorzystywania informacji sektora publicznego. Projektodawca, przywołując potrzebę uchwalenia nowej ustawy wobec konieczności implementacji dyrektywy 2019/1024, słusznie zauważył, że główne elementy tej dyrektywy opierają się na dotychczasowych przepisach i nie będą miały zasadniczego wpływu na procedurę oraz zasady ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego. Nowa dyrektywa wprowadziła zmiany mające na celu zwiększenie ilości danych sektora publicznego dostępnych do ponownego wykorzystywania¹⁸. Taka konkluzja pozostaje w zgodzie z intencjami prawodawcy unijnego, który za główny cel samej inicjatywy przyjęcia nowej dyrektywy 2019/1024 wskazał wzmocnienie unijnej gospodarki opartej na danych poprzez zwiększenie ilości danych sektora publicznego dostępnych do ponownego wykorzystania oraz zapewnienie uczciwej konkurencji i łatwego dostępu do rynków powstałych w oparciu o informacje sektora publicznego, a także zwiększenie skali transgranicznych innowacji opartych na danych¹⁹. Tym samym polski ustawodawca i w tym przypadku przyjął główny cel nowej regulacji w ślad za prawodawcą unijnym.

Zaniechanie sformułowania dalszych celów lub ich rozbudowania wydaje się konsekwencją zjawiska europeizacji materialnego prawa administracyjnego, któremu poddał się polski ustawodawca. Europeizacja prawa administracyjnego obejmuje trzy obszary tego prawa: materialny, proceduralny i ustrojowy. Europeizacja materialnego prawa administracyjnego to wpływ prawa europejskiego

¹⁷ Zgodnie z art. 63 o.d.p.w.

¹⁸ Zob. Ocena Skutków Regulacji załączona do rządowego projektu ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego z projektem aktu wykonawczego, zawartego w druku nr 1338, który wpłynął do Sejmu RP w dniu 29 czerwca 2021 r. Projekt ustawy wraz z przebiegiem procesu legislacyjnego dostępne są na oficjalnej stronie internetowej Sejmu RP: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1338> [dostęp: 30.04.2022].

¹⁹ Zob. wniosek dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (wersja przekształcona), COM/2018/234 final – 2018/0111 (COD), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A52018PC0234> [dostęp: 30.04.2022].

na treść prawa materialnego państw europejskich. Wpływ ten polega na ustanowieniu na poziomie europejskim norm prawa materialnego administracyjnego i zobowiązaniu państw europejskich do wdrażania tych norm do krajowych porządków prawnych, głównie w drodze harmonizacji lub ujednoczenia prawa. Jest to relatywnie najwcześniejszy i najintensywniejszy sposób europeizacji prawa administracyjnego państw europejskich²⁰. W odniesieniu do oddziaływania prawa Unii Europejskiej na całość prawa administracyjnego oraz funkcjonowanie administracji krajowej wyodrębnia się wpływ o charakterze legislacyjnym-normatywnym, a więc harmonizację systemu administracyjnego i prawa administracyjnego, dokonywaną wprost za pomocą ustawodawstwa unijnego, oraz wpływ pozalegisłacyjny-pozanormatywny, a więc harmonizację niewymuszoną wprost przepisami prawa unijnego²¹. Takie rozróżnienie może budzić wątpliwości, zwłaszcza iż jako przykład wpływu pozanormatywnego wskazuje się wpływ unijnego prawa miękkiego, które jednak nadal stanowi wyraz działalności legislacyjnej prawodawcy unijnego i zawiera treści normatywne, nawet jeśli nie mają one mocy wiążącej. Ponadto akty niewiążące wyrażają stanowisko danej instytucji unijnej w określonej dziedzinie, również prawnej, jak też wydawane są często na wniosek, przez co mogą być i są wykorzystywane w procesie wykładni i stosowania prawa²².

Oddziaływanie prawa unijnego na polskie prawo administracyjne materialne ma przede wszystkim charakter legislacyjny-normatywny, a więc jest oddziaływaniem unijnych norm prawnych zobowiązujących krajowego ustawodawcę do ich odzwierciedlenia w prawie krajowym. Taki wpływ prawa Unii Europejskiej na krajowe porządki prawne ma charakter bezpośredni, tzn. wpływa wprost na regulacje prawa krajowego. Ponadto proces implementacji prawa Unii Europejskiej poddany jest kontroli, co wpływa na jego potencjalną skuteczność. Nie bez znaczenia pozostaje również możliwość wyegzekwowania na gruncie ustawodawstwa unijnego indywidualnych praw i obowiązków przez jednostki²³. Taki właśnie

²⁰ Zob. D. Miąsik, A. Wróbel, *Europeizacja prawa administracyjnego – pojęcie i konteksty*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 3, *Europeizacja prawa administracyjnego*, Warszawa 2014, Legalis.

²¹ Zob. N. Półtorak, *Europejskie kryteria, zasady, metody i formy wpływu na ustrój i funkcjonowanie administracji państw członkowskich, prawo administracyjne materialne i proceduralne państw członkowskich*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 3, *Europeizacja...*, op. cit.

²² Zob. wytyczne Komisji Europejskiej wydane w obwieszczeniu z dnia 24 lipca 2014 r. w sprawie zalecanych licencji standardowych, zbiorów danych i opłat za ponowne wykorzystanie dokumentów, Dz.U. C 240 z 24.7.2014, s. 1–10.

²³ Ibidem.

przypadek oddziaływania legislacyjnego następuje na gruncie prawa ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego i obejmuje również cele tego prawa. Jest to równocześnie europeizacja w rozumieniu wąskim, pojmowana jako proces oddziaływania prawa europejskiego na prawo państw członkowskich w układzie wertykalnym²⁴. W konsekwencji w zakresie tego prawa to prawodawca unijny ustalił zakładane cele główne rozwiązań krajowych. Implementacja dyrektyw unijnych nie stanowi więc jedynie przeniesienia do krajowego porządku prawnego ramowych rozwiązań legislacyjnych, ale również zakłada tożsamość celów między prawodawcą unijnym a ustawodawcą krajowym. Potwierdza to także koncepcja racjonalnego prawodawcy, którego wola dekodowana jest z analizy ustanowionych norm. Interpretując przepisy prawa wyrażone w polskiej ustawie, nie można zatem pomijać brzmienia unijnych dyrektyw i woli prawodawcy unijnego, który ustalił podstawowe cele ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, następnie przeniesione do porządku krajowego w formie zestawu określonych zasad ponownego wykorzystywania²⁵. Równocześnie uwzględnić należy rozwiązania swoiste i nieujęte w dyrektywie, które wprowadził polski ustawodawca w ramach pozostawionej swobody.

Sposób uregulowania w polskim porządku prawnym ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego wydaje się zatem naturalnym skutkiem obranego przez polskiego prawodawcę modelu wprowadzania rozwiązań europejskich do krajowego porządku prawnego. Równocześnie potwierdza zewnętrzny rodowód tego prawa i częściowo uzasadnia trudności w jego przyjęciu tudzież interpretacji zarówno przez władzę publiczną, jak i obywateli.

2.1.2. Ponowne wykorzystywanie w Konstytucji RP

Prawo ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego zostało uregulowane w prawie europejskim i międzynarodowym, a następnie implementowane do krajowego porządku prawnego. Tym samym wpisuje się w hierarchiczną konstrukcję systemu źródeł prawa w Polsce, przez co zasadne jest poszukiwanie odniesienia tego prawa do nadrzędnej Konstytucji RP²⁶. Towarzyszy temu nakaz respektowania obowiązujących na terytorium Polski unormowań prawa międzynarodowego, zgodnie z naczelną zasadą, wedle której Polska

²⁴ Zob. A. Wróbel, *Europeizacja prawa administracyjnego – pojęcia i konteksty*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *System Prawa Administracyjnego*, t. 3, *Europeizacja...*, op. cit., s. 15; A. Piskorz-Ryń, *Ponowne wykorzystywanie informacji...*, op. cit., s. 34.

²⁵ Zob. A. Piskorz-Ryń, *Hybrydowy charakter prawa do ponownego wykorzystywania – wybrane zagadnienia*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 1–2, s. 86–87.

²⁶ Zob. art. 8 ust. 1 oraz art. 87 Konstytucji RP.

przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego²⁷. Prawną tego konsekwencją jest konstytucyjne założenie, iż na terytorium Polski, obok przepisów prawa stanowionych przez polskiego legislatora, obowiązują uregulowania kreowane poza systemem krajowych organów prawodawczych²⁸. Prawo wspólnotowe nie jest przy tym prawem w pełni zewnętrznym w stosunku do państwa polskiego. W części stanowiącej prawo traktatowe powstaje ono przez akceptowanie traktatów zawartych przez wszystkie państwa członkowskie. W części zaś stanowiącej pochodne wspólnotowe prawo stanowione, kreowane jest ono przy udziale przedstawicieli rządów państw członkowskich w Radzie Unii Europejskiej oraz przedstawicieli obywateli europejskich w Parlamencie Europejskim. Na terenie Polski współobowiązują więc podsystemy regulacji prawnych pochodzące z różnych centrów prawodawczych, które powinny koegzystować na zasadzie obopólnie przyjaznej wykładni i kooperatywnego współstosowania. Okoliczność ta ukazuje równocześnie potencjalną kolizję norm oraz pierwszeństwo jednego z wyróżnionych podsystemów²⁹.

Nadrzędna pozycja Konstytucji RP w systemie źródeł prawa oznacza zakaz wydawania aktów prawnych sprzecznych z Konstytucją oraz nakaz wydawania aktów prawnych rozwijających postanowienia ustawy zasadniczej³⁰. Członkostwo Polski w Unii Europejskiej, chociaż zmienia perspektywę patrzenia na powyższą zasadę, nie powoduje jej odrzucenia. Przymiot nadrzędności w brzmieniu przepisów prawa traktatowego Unii Europejskiej nie odnosi się bowiem do stosunku tego prawa do Konstytucji RP³¹. Podstawy prawne ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego należy zatem interpretować wedle standardów międzynarodowych i europejskich, ale również odnosić do standardów konstytucyjnych, gdyż o nieprzekraczalnych granicach działalności organów władzy publicznej w Polsce stanowi Konstytucja RP, jako najwyższy akt prawny w państwie. Również konstytucyjne ramy należy uwzględniać przy dyskusjach nad sposobem dostępu do informacji i ich wykorzystywania³².

²⁷ Zob. art. 9, art. 87 ust. 1 oraz art. 90–91 Konstytucji RP.

²⁸ Zob. A. Wasilkowski, *Prawo krajowe – prawo wspólnotowe – prawo międzynarodowe. Zagadnienia wstępne*, [w:] M. Kruk (red.), *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, Warszawa 1997, s. 15.

²⁹ Wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04, OTK-A 2005 nr 5, poz. 49.

³⁰ Wyrok TK z dnia 30 czerwca 2009 r., K 14/07, OTK-A 2009 nr 6, poz. 87. Zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, art. 8, Warszawa 2012, Legalis.

³¹ Zob. K. Działocha, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2016, s. 282.

³² A. Syryt, *Konstytucyjne uwarunkowania ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego*, [w:] G. Szpor, A. Piskorz-Ryń (red.), *Jawność i jej ograniczenia*, t. 5, *Dostęp i wykorzystywanie*, s. 186.

W szczególności należy zwrócić uwagę, że samo pojęcie informacji wielokrotnie pojawia się w Konstytucji RP, czy to w kwestiach praw jednostki³³, czy obowiązku informacyjnego pomiędzy organami administracji publicznej³⁴. Konstytucja RP zawiera szereg praw podmiotowych umożliwiających uzyskiwanie informacji, a regulacja konstytucyjna zawarta w art. 51, 54, 61 i 74 Konstytucji RP daje asumpt do mówienia o konstytucyjnej „sferze informacyjnych uprawnień jednostki”³⁵ oraz o równoległej „autonomii informacyjnej jednostki” w kon-

³³ Zob. art. 41 ust. 3 zd. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym każdy zatrzymany powinien być niezwłocznie i w sposób zrozumiały dla niego poinformowany o przyczynach zatrzymania, Zob. też art. 51 Konstytucji RP, ustępy: 1. Nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby. 2. Władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. 3. Każdy ma prawo dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych. Ograniczenie tego prawa może określić ustawa. 4. Każdy ma prawo do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą. 5. Zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji określa ustawa. Zob. też art. 54 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji, a także art. 61: 1. Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. 2. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. 3. Ograniczenie prawa, o którym mowa w ust. 1 i 2, może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. 4. Tryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy. Zob. też art. 74 ust. 3 Konstytucji RP: każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska.

³⁴ Zob. art. 204 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którymi Najwyższa Izba Kontroli przedkłada Sejmowi informacje o wynikach kontroli, wnioski i wystąpienia, określone w ustawie oraz coroczne sprawozdanie ze swojej działalności. Zob. też art. 212 Konstytucji RP: Rzecznik Praw Obywatelskich corocznie informuje Sejm i Senat o swojej działalności oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela; art. 213 ust. 1: Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji stoi na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji; art. 226 ust. 1: Rada Ministrów w ciągu 5 miesięcy od zakończenia roku budżetowego przedkłada Sejmowi sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej wraz z informacją o stanie zadłużenia państwa.

³⁵ B. Banaszak, M. Bernaczyk, *Konsultacje społeczne i prawo do informacji o procesie prawotwórczym na tle Konstytucji RP oraz postulatu „otwartego rządu”*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, nr 4, s. 20.

tekście prawa do prywatności³⁶. W świetle powyższego zasadna jest konstatacja, iż pojęcie „informacja” jest dla polskiego ustrojodawcy ważną materią, która została objęta konstytucyjną ochroną. To zaś powoduje, że instytucje prawne związane z informacją należy interpretować przez pryzmat zasad i wartości konstytucyjnych³⁷.

Konstytucja RP nie zawiera definicji pojęć ponownego wykorzystywania oraz informacji sektora publicznego, które zawarte są w akcie podkonstytucyjnym. Szczegółowa analiza tych terminów nastąpi w dalszej części pracy, jednakże już w tym miejscu należy wskazać, iż zgodnie z ustawą 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 podmiotu zobowiązanego³⁸. W świetle tej definicji za informacje sektora publicznego można uznać wskazane w Konstytucji RP informacje o zasobach dóbr kultury³⁹, stanie i ochronie środowiska⁴⁰, aktach normatywnych⁴¹, orzeczeniach sądów i trybunałów⁴², działalności i finansowaniu partii politycznych⁴³, a ponadto informacje pozyskiwane, gromadzone i udostępniane przez władzę publiczną o obywatelach⁴⁴ oraz informacje o działalności organów władzy publicznej czy też osób pełniących funkcje publiczne⁴⁵. W Konstytucji RP znajdują się zatem przepisy dotyczące informacji sektora publicznego⁴⁶ i z tego względu należy przyjąć, że Konstytucja RP zawiera minimalne gwarancje ich ponownego wykorzystywania. Równocześnie jednak, o ile dostęp do informacji na rzecz podmiotów prywatnych nie byłby możliwy bez zapewnionego konstytucyjnie prawa dostępu do informacji i dokumentów⁴⁷, o tyle Konstytucja RP nie odnosi się wprost do infrastruktury informacyjnej oraz szczegółowego zastosowania informacji, w tym ich wykorzystywania⁴⁸. Z tego względu zasadne jest wskazanie przepisów konstytucyjnych, które mogą być

³⁶ Zob. wyrok TK z dnia 19 lutego 2002 r., U 3/01, OTK-A 2002 nr 1, poz. 3.

³⁷ A. Syryt, *Konstytucyjne uwarunkowania...*, op. cit., s. 188.

³⁸ Art. 2 pkt 8 o.d.p.w.

³⁹ Art. 6 i 73 Konstytucji RP.

⁴⁰ Art. 74 ust. 3 Konstytucji RP.

⁴¹ Art. 88 Konstytucji RP.

⁴² Art. 45 i art. 190 ust. 2 Konstytucji RP.

⁴³ Art. 11 ust. 2 i art. 13 Konstytucji RP.

⁴⁴ Art. 51 ust. 2 Konstytucji RP.

⁴⁵ Zob. art. 61, art. 63, art. 113, art. 204 ust. 1 pkt 3 i ust. 2, art. 212, art. 213 ust. 1 oraz art. 226 ust. 1 Konstytucji RP.

⁴⁶ A. Syryt, *Konstytucyjne uwarunkowania...*, s. 194.

⁴⁷ Art. 61 i 74 Konstytucji RP.

⁴⁸ Zob. też M. Bernaczyk, *Ponowne wykorzystywanie...*, op. cit.

podstawą do wywodzenia gwarancji ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego.

W świetle art. 54 ust. 1 Konstytucji RP każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. W tym przepisie wyrażona została wolność słowa, na którą składają się trzy odrębne, chociaż wzajemnie powiązane i uzależnione wolności jednostki, a mianowicie wolność wyrażania swoich poglądów, wolność pozyskiwania informacji oraz wolność rozpowszechniania informacji⁴⁹. Zwłaszcza dwie ostatnie wolności mogą stanowić źródło gwarancji istotnych w kontekście ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego.

Wolność pozyskiwania informacji uznaje się za pojęcie szersze niż prawo do uzyskiwania informacji, zgodnie z art. 61 Konstytucji RP. Obejmuje także wolność poszukiwania informacji, ważną szczególnie dla dysponujących środkami społecznego przekazu⁵⁰. Jest łączona z wolnością prasy, wyrażoną w art. 14 Konstytucji RP, przy czym swoboda wypowiedzi uznawana jest za fundament społeczeństwa demokratycznego, warunek jego rozwoju i samorealizacji jednostek⁵¹. Jednocześnie wolności do pozyskiwania informacji nie odpowiadają żadne obowiązki innych podmiotów do dostarczania informacji⁵², jest to więc wolność poszukiwania informacji na własną rękę⁵³, chociaż z zastosowaniem wszelkich sposobów mieszczących się w granicach ustaw⁵⁴.

Natomiast wolność rozpowszechniania informacji to zarówno udostępnianie podmiotom indywidualnie wybranym przez rozpowszechniającego zebranych danych, jak i upowszechnianie informacji, tzn. podawanie ich do wiadomości publicznej, a więc adresatom niezindywidualizowanym, zwłaszcza przez środki masowego przekazu. Wolność rozpowszechniania informacji dotyczącej sfery życia prywatnego ma przy tym znacznie dalej posunięte ograniczenia niż wolność pozyskiwania informacji⁵⁵. Wolność pozyskiwania i rozpowszechniania informacji, o których mowa w art. 54 Konstytucji RP, obejmuje nie tylko wolność pozyskiwania i rozpowszechniania faktów, ale także poglądów i opinii

⁴⁹ P. Sarnecki, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, Warszawa 2016, s. 288.

⁵⁰ Wyrok TK z dnia 20 lutego 2007 r., P 1/06, OTK-A 2007 nr 2, poz. 11.

⁵¹ Wyrok TK z dnia 23 marca 2006 r., K 4/06, OTK-A 2006 nr 3, poz. 32.

⁵² Zob. K. Tarnacka, *Prawo do informacji w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2009, s. 106.

⁵³ Zob. P. Sarnecki, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, op. cit., s. 294; wyrok NSA z dnia 28 czerwca 2005 r., OSK 1733/04, CBOSA.

⁵⁴ Wyrok TK z dnia 20 lipca 2011 r., K 9/11, OTK-A 2011 nr 6, poz. 61.

⁵⁵ Wyrok TK z dnia 20 lutego 2007 r., P 1/06, OTK-A 2007 nr 2, poz. 11.

innych. Oznacza to, że treść normatywna tego przepisu zawiera się w przyjętym współcześnie, demokratycznym standardzie wolności ekspresji⁵⁶. Wskazuje się, że przepis ten zapewnia każdemu wolność słowa⁵⁷, przy czym pozyskiwanie informacji nie musi implikować ich rozpowszechniania, które łączy się z partycypacją w przestrzeni społecznej. Tym samym zagwarantowano jednostce wolność wyboru w zakresie intensywności partycypacji w życiu społecznym, a więc korzystanie z tej wolności ma w tym znaczeniu ściśle osobisty wymiar⁵⁸.

Przepis art. 54 ust. 1 Konstytucji RP przewiduje zatem wolność słowa, która ma charakter mieszany, zarówno wolności osobistej w sferze życia prywatnego jednostki, jak i wolności politycznej w sferze życia publicznego⁵⁹. Swoboda wypowiedzi, jako wolność osobista, sytuowana w sferze autonomii jednostki i mająca źródło w konstrukcji godności osobowej, przysługuje tylko osobom fizycznym i stanowi element składowy innych wolności osobistych⁶⁰. Natomiast swoboda wypowiedzi jako wolność polityczna obejmuje zarówno osoby fizyczne, jak i podmioty zbiorowe, w tym osoby prawne oraz inne jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej⁶¹.

W świetle powyższego należy zgodzić się z twierdzeniem, iż wolność słowa, szczególnie jako wolność polityczna, ma szeroki wymiar, a przez to i jej urzeczywistnianie, należące do obowiązków władzy publicznej, powinno uwzględniać różnorodne środki, również takie jak dostęp do informacji publicznej i możliwość jej ponownego wykorzystywania⁶². W tym ujęciu ponowne wykorzystywanie stanowi środek do urzeczywistnienia wolności informacyjnej wyrażonej w art. 54 ust. 1 Konstytucji RP. Równocześnie podzielić należy stanowisko, zgodnie z którym art. 54 ust. 1 Konstytucji RP jest zwornikiem konstytucyjnym prawa do bycia poinformowanym, w którym prawo to znajduje zakotwiczenie i potwierdzenie. Przepis ten zapewnia każdemu wolność pozyskiwania informacji. Za nietrafne uznać trzeba redukowanie tego przepisu, zwłaszcza w zakresie pozyskiwania informacji, tylko do tradycyjnie pojętego uczestnictwa w dyskursie politycznym. Nie ulega bowiem wątpliwości, że jednostka występuje w społeczeństwie w wielu

⁵⁶ Wyrok TK z dnia 6 lipca 2011 r., P 12/09, OTK-A 2011 nr 6, poz. 51.

⁵⁷ Wyrok TK z dnia 29 września 2008 r., SK 52/05, OTK-A 2008 nr 7 poz. 125.

⁵⁸ Wyrok TK z dnia 12 maja 2008 r., SK 43/05, OTK-A 2008 nr 4, poz. 57.

⁵⁹ Wyrok TK z dnia 20 lipca 2011 r., K 9/11, OTK-A 2011 nr 6, poz. 61.

⁶⁰ Zob. prawo do wolności osobistej wyrażone w art. 41 ust. 1 Konstytucji RP, prawa do prywatności w art. 47 Konstytucji RP, wolność komunikowania się w art. 49 Konstytucji RP, wolności sumienia i wyznania w art. 53 Konstytucji RP.

⁶¹ Wyrok TK z dnia 20 lipca 2011 r., K 9/11, OTK-A 2011 nr 6, poz. 61; J. Sadowski, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. 1, *Komentarz do art. 1–86*, art. 54, Warszawa 2016, Legalis.

⁶² Zob. A. Syryt, *Konstytucyjne uwarunkowania...*, op. cit., s. 191–192.

rolach społecznych⁶³. Nie ma więc konstytucyjnych przeszkód, aby pozyskiwanie i rozpowszechnianie informacji mogło być przedmiotem działalności gospodarczej (dochodowej), naturalnie we wskazanych granicach konstytucyjnych i dalszych ustawowych⁶⁴. W tym można upatrywać konstytucyjnej gwarancji dla realizacji celów ekonomicznych prawa do ponownego wykorzystywania, a więc pozyskiwania informacji sektora publicznego w celach komercyjnych.

Z wolnością słowa wyrażoną w art. 54 ust. 1 Konstytucji RP wiąże się prawo dostępu do informacji publicznej, a więc uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, zagwarantowane w art. 61 Konstytucji RP⁶⁵. Jak już wskazano, wolność pozyskiwania i rozpowszechnienia informacji jest ujęta szerzej, gdyż nie każda informacja, która może być pozyskana i rozpowszechniona w świetle art. 54 ust. 1 Konstytucji RP, może być uznana za informację objętą obowiązkiem ujawnienia⁶⁶. Kolejną zasadniczą różnicą polega na tym, że wolność pozyskiwania informacji oznacza przede wszystkim wolność od nieuzasadnionej ingerencji ze strony organów władzy publicznej przy pozyskiwaniu informacji, które inne podmioty są gotowe udostępnić bez prawnego obowiązku. Prawo do informacji publicznej jest natomiast prawem do określonego świadczenia i zakłada w swej istocie nałożenie na podmioty zobowiązane obowiązku realizacji tego prawa i udostępniania określonych informacji⁶⁷. Stanowi prawo polityczne obywateli, mające zapewnić ich uczestnictwo w podejmowaniu rozstrzygnięć władczych oraz kontrolę działań podejmowanych przez organy władzy publicznej⁶⁸. Służy zatem umożliwieniu obywatelom realnego udziału w życiu publicznym i realizacji jawności życia publicznego, określanej potocznie jako przejrzystość działań władzy publicznej

⁶³ Wyrok TK z dnia 21 kwietnia 2004 r., K 33/03, OTK-A 2004 nr 4, poz. 31.

⁶⁴ P. Sarnecki, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, op. cit., s. 295.

⁶⁵ Szerzej zob. M. Chmaj, *Wolność a prawo dostępu do informacji publicznej*, [w:] M. Rogalski, *Wymiar wolności w prawie administracyjnym*, Warszawa 2018, s. 15–19.

⁶⁶ Wyrok TK z dnia 20 marca 2006 r., K 17/05, OTK-A 2006 nr 3, poz. 30.

⁶⁷ P. Sarnecki, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, op. cit., s. 464–465, por. uwagi krytyczne w tym zakresie M. Bernaczyk, *Prawo do informacji publicznej w Polsce i na świecie*, Warszawa 2014, s. 274 i n.

⁶⁸ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 74; W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 146; I. Lipowicz, [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 114; T. Górzyńska, *Prawo do informacji...*, op. cit., s. 91 i n., M. Romanowski, *Wolność słowa w mediach elektronicznych*, Warszawa 2003, s. 164–165, za P. Sarnecki, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, op. cit., s. 466–467.

oraz osób wykonujących zadania tej władzy⁶⁹. Ustawodawca na poziomie ustawy rozszerzył podmiotowo zakres prawa do informacji publicznej, obejmując nim każdego, a więc i cudzoziemców⁷⁰, niemniej jednak wskazuje się również, że nie można uznać tego prawa za prawo przysługujące każdemu, gdyż w pewnym zakresie jest to prawo przysługujące tylko obywatelom i związane z realizacją przez nich innych praw obywatelskich⁷¹. Obok prawa do informacji publicznej zagwarantowano również samoistne i odrębne prawo do informacji o środowisku, wyrażone w art. 74 Konstytucji RP. Zauważyć należy natomiast pogląd, wedle którego podważana jest odrębność prawa dostępu do informacji publicznej oraz prawa do informacji o środowisku. K. Tarnacka wskazuje, że regulacje prawne obowiązujące w Polsce nie dają dostatecznych podstaw do stwierdzenia, iż istnieje odrębne prawo do informacji o środowisku. Prawo to, zdaniem autorki, jest podkategorią prawa do informacji publicznej, wyodrębnioną ze względu na swoją specyfikę⁷².

Porównując wolność słowa wyrażoną w art. 54 ust. 1 Konstytucji RP oraz prawo dostępu do informacji publicznej zagwarantowane w art. 61 Konstytucji RP, należy za zasadne uznać twierdzenie, że obowiązkiem państwa jest aktywne znoszenie przeszkód dla swobodnego pozyskiwania informacji, w tym takich, które zapewniają jednostce udział w życiu publicznym. Nie można bowiem ograniczać działań władzy publicznej do aktywnego udostępniania informacji określonego rodzaju lub biernego powstrzymywania się od ingerencji w pozyskiwanie danych, bez kontekstu wolności informacyjnej jednostki. Dostęp do informacji publicznej realizuje więc konstytucyjną wolność do bycia poinformowanym⁷³. Z tego również wynika, że prawo uregulowane w art. 61 Konstytucji RP jest jednym z przejawów wolności pozyskiwania informacji w stosunku do publicznoprawnych posiadaczy danych⁷⁴. W konsekwencji skoro realizacja prawa do informacji następuje również w ramach systemu udostępniania

⁶⁹ Uchwała NSA z dnia 11 kwietnia 2005 r., I OPS 1/05, CBOSA.

⁷⁰ Zgodnie z art. 2 ust. 1 u.d.i.p.; każdemu przysługuje, z zastrzeżeniem art. 5, prawo dostępu do informacji publicznej, zwane dalej „prawem do informacji publicznej”, zob. też M. Jabłoński, *Obywatelstwo polskie jako przesłanka realizacji konstytucyjnych praw i wolności*, [w:] J. Ciapała, K. Flaga-Gieruszyńska (red.), *Prawa podmiotowe. Pojmowanie w naukach prawnych. Zbiór studiów*, Szczecin–Jarocin 2006, s. 52; S. Iwanowski, B. Kudrycka, *Prawo obywateli do informacji o działaniach organów administracji publicznej*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 8, s. 70.

⁷¹ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, op. cit., art. 61.

⁷² Zob. K. Tarnacka, *Prawo do informacji w Polsce*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 5, s. 282.

⁷³ Szerzej zob. P. Szustakiewicz, *Czy prawo administracyjne chroni wolność? Studium przypadku*, [w:] M. Rogalski, *Wymiar wolności w prawie administracyjnym*, Warszawa 2018, s. 146 i n.

⁷⁴ A. Syryt, *Konstytucyjne uwarunkowania...*, op. cit., s. 195–196; M. Bernaczyk, *Prawo do informacji publicznej w Polsce...*, op. cit., s. 274 i n.

informacji do ponownego wykorzystania⁷⁵, to i przez pryzmat art. 61 Konstytucji RP prawo do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego urzeczywistnia wolność pozyskiwania oraz rozpowszechniania informacji z art. 54 ust. 1 Konstytucji RP.

W doktrynie prawa wskazuje się przy tym, że prawo do informacji publicznej należy rozpatrywać i tłumaczyć na tle takich zasad ustrojowych jak zasada zwierzchniej suwerennej władzy narodu⁷⁶, wyrażona w art. 4 Konstytucji RP i urzeczywistniana zarówno w formach demokracji przedstawicielskiej lub bezpośredniej, jak i w ramach demokratycznego państwa prawnego oraz z istotnym udziałem samodzielnych pozapaństwowych podmiotów władzy publicznej⁷⁷. Z tej zasady wywodzi się „własnościowe” uzasadnienie konstytucyjnego prawa do informacji, a więc i gwarancje ponownego ich wykorzystywania. Argumentuje się bowiem, że jeśli zgodnie z art. 4 Konstytucji RP władza należy do narodu, to organy państwa nie gromadzą informacji dla własnej korzyści, lecz czynią z niej „zasób narodowy”, do którego dostęp powinien być zagwarantowany suwerenowi nie tylko ze względów demokratyczno-politycznych, ale również w celu wykonywania pozostałych praw podmiotowych⁷⁸. Wskazuje się też, że prawo dostępu do informacji publicznej z art. 61 Konstytucji RP, wsparte wolnością rozpowszechniania informacji z art. 54 ust. 1 *in fine* Konstytucji RP oraz prawem do ponownego wykorzystywania informacji publicznej, stanowią bardzo istotne gwarancje tego, iż suweren będzie mógł podjąć decyzję, bazując na pełnych i zgodnych z rzeczywistością informacjach. Dzięki temu będzie mógł dokonać

⁷⁵ K. Siewicz, *Ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego*, <https://slidex.tips/download/ponowne-wykorzystanie-informacji-sektora-publicznego>, s. 1 [dostęp: 30.04.2022].

⁷⁶ P. Sarnecki [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, op. cit., s. 463–464.

⁷⁷ Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 Konstytucji RP władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do narodu, a naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio. Zgodnie zaś z art. 2 – Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. W świetle art. 16 ust. 2 Konstytucji RP samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Zgodnie z art. 17 ust. 1 i 2 Konstytucji RP w drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. W drodze ustawy można również inne rodzaje samorządu. Samorządy te nie mogą naruszać wolności wykonywania zawodu ani ograniczać wolności podejmowania działalności gospodarczej.

⁷⁸ M. Bernaczyk, *Ponowne wykorzystywanie...*, op. cit.

wyboru zgodnie ze swoją wolą, zrealizowana zatem zostanie zasada demokratycznego państwa prawnego wyrażona w art. 2 Konstytucji RP⁷⁹.

Na tym tle warto rozważyć wątpliwości dotyczące pojęć władzy zwierzchniej oraz władzy występujących w art. 4 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. M. Florczak-Wątor wskazuje, że w art. 4 ust. 1 chodzi o władzę zwierzchnią, która należy do narodu, a zatem taką, która jest niezbywalna i nieprzenoszalna oraz definiuje naród w sensie politycznym, jako społeczność posiadającą władzę w państwie. Z kolei w art. 4 ust. 2 chodzi o władzę w sensie technicznym, a zatem kompetencje i zadania, które naród wykonuje bezpośrednio lub przez swoich przedstawicieli⁸⁰. Wedle innego stanowiska art. 4 ust. 2 Konstytucji RP zawiera szersze znaczenie niż pojęcie władzy zwierzchniej w art. 4 ust. 1 Konstytucji RP⁸¹, ponadto pojęciu „naród” w ust. 2 przypisuje się bardziej techniczne znaczenie: obywateli mających prawa wyborcze⁸². Władzę zwierzchnią definiuje się również jako panowanie, odróżniając ją od rządzenia i zarządzania, zaś sprawowana władza z ust. 2 jest podporządkowana władzy zwierzchniej i służy jej realizacji⁸³. Odmienne zdanie prezentuje K. Działocha, twierdząc, że w kontekście art. 4 ust. 1 Konstytucji RP przez władzę rozumieć należy władzę zwierzchnią narodu, w znaczeniu opisanym w ust. 1⁸⁴.

W świetle powyższego należy rozważyć, czy z art. 4 Konstytucji RP rzeczywiście wynika „własnościowe” uzasadnienie konstytucyjnego prawa do informacji, a więc i gwarancje ponownego ich wykorzystywania, a zatem czy do atrybutów władzy zwierzchniej narodu jako suwerena należy prawo dostępu i wykorzystywania informacji sektora publicznego jako zasobu narodowego. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na pojawiające się wątpliwości odnośnie do dychotomicznego zróżnicowania *imperium* i *dominium* państwa, które może mieć własność intelektualną i przemysłową w *dominium*, korzystać z niej i chronić ją jako właściciel na równych z innymi prawach. Pewne zdarzenia w obszarze *imperium* są bowiem czym innym niż zdarzenia w obszarze *dominium* w zakresie własności,

⁷⁹ M. Maciejewski, *Relacja prawa ponownego wykorzystywania informacji publicznej i praw własności intelektualnej*, [w:] idem (red.), *Prawo do informacji publicznej. Efektywność regulacji i perspektywa jej rozwoju*, Warszawa 2014, s. 137.

⁸⁰ M. Florczak-Wątor, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), op. cit., art. 4.

⁸¹ J. Kuciński, W.J. Wołpiuk, *Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej 1997 roku*, Warszawa 2012, s. 173.

⁸² L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014, s. 55.

⁸³ Tak M. Gulczyński w *Zasadzie zwierzchnictwa narodu*, za: M. Florczak-Wątor, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), op. cit., art. 4.

⁸⁴ K. Działocha, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), op. cit., s. 221.

gdzie państwo operuje w stosunkach cywilnoprawnych⁸⁵. Jest to o tyle istotne, że współcześnie działalność administracji publicznej, a zwłaszcza samorządu terytorialnego, bardzo daleko wykracza poza klasyczną sferę porządkowo-reglamentacyjną (*imperium*), koncentrując się szeroko na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb społecznych i zarządzaniu rozwojem, co w znacznym stopniu polega na stosowaniu działań niewładczych, z wykorzystaniem majątku publicznego (*dominium*)⁸⁶.

Ponadto w art. 64 ust. 2 Konstytucji RP ustanowiono zasadę równej dla wszystkich ochrony prawnej własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia⁸⁷. Na gruncie tego przepisu należy wskazać dwa aspekty ochrony konstytucyjnej praw majątkowych z punktu widzenia podmiotowego. Po pierwsze ochrona taka przysługuje każdemu, bez względu na cechy osobowe czy inne szczególne przymioty. W rezultacie prawo majątkowe uregulowane ustawowo podlega ochronie bez względu na to, komu przysługuje. Po drugie ochrona praw podmiotowych musi być równa dla wszystkich tych podmiotów, przy czym dotyczy ona istnienia przewidzianych w ustawodawstwie praw majątkowych i równego traktowania uprawnionych. Oznacza to, że ustawodawca, tworząc określone prawa majątkowe i mając szeroką swobodę w kreowaniu ich treści, musi się liczyć z koniecznością respektowania zasad wskazanych w art. 64 Konstytucji⁸⁸. Z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP wynikają również dwa podstawowe uprawnienia, tj. prawo do domagania się, by państwo nie ingerowało we własność i inne prawa majątkowe, oraz prawo do instytucjonalnego zagwarantowania korzystania z własności i innych praw majątkowych⁸⁹.

Z kolei w art. 21 ust. 1 Konstytucji RP⁹⁰ sformułowano ogólną gwarancję własności, która odnosi się do wszelkich jej podmiotów. Inne konstytucyjne przepisy odrębnie odnoszą się do własności prywatnej⁹¹, ale także do własności i innych

⁸⁵ Zob. uwagi J. Stefanowicza w dyskusji w trakcie konferencji „Prawo do informacji publicznej – efektywność regulacji i perspektywy jej rozwoju” 11 grudnia 2013 r., za: M. Maciejewski (red.), *Prawo do informacji...*, op. cit., s. 148–149.

⁸⁶ M. Kulesza, *O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 12, s. 7.

⁸⁷ Zgodnie z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej.

⁸⁸ Wyrok TK z dnia 19 grudnia 2002 r., K 33/02, OTK-A 2002 nr 7, poz. 97.

⁸⁹ Wyrok TK z dnia 23 czerwca 2015 r., SK 32/14, OTK-A 2015 nr 6, poz. 84.

⁹⁰ Zgodnie z art. 21 ust. 1 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia.

⁹¹ Zob. art. 20 Konstytucji RP, zgodnie z którym społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej.

praw majątkowych jednostek samorządu terytorialnego⁹² oraz do własności Skarbu Państwa⁹³. Należy podzielić więc stanowisko, zgodnie z którym na gruncie Konstytucji RP dochodzi do dyferencjacji własności mającej charakter poziomy, co nie oznacza formalnego uprzywilejowania którejkolwiek z form własności⁹⁴. Redakcyjnemu wyodrębnieniu w konstytucji różnych form (postaci) własności, tj. własności prywatnej, komunalnej oraz państwowej, towarzyszy również zróżnicowanie zakresu ich ochrony. Własność podmiotów objętych art. 64 Konstytucji RP podlegać może jedynie ograniczeniom spełniającym przesłanki z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP⁹⁵ oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji RP⁹⁶, zaś własność jednostek samorządu terytorialnego chroniona jest z uwzględnieniem jej publicznego charakteru w zakresie wyznaczonym przez art. 21 ust. 1 oraz art. 165 ust. 1 Konstytucji RP, a także przez jej art. 2, wyrażający zasadę demokratycznego państwa prawnego. Jeszcze innemu traktowaniu podlega własność Skarbu Państwa, gdyż formuły wolnościowej nie można używać w odniesieniu do państwa i innych instytucji publicznych, których działalność, pod względem konstytucyjnym, podlegać musi innemu reżimowi niż działalność podmiotów prywatnych⁹⁷.

Dlatego też gwarancje ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego mogą być wywodzone z zasady zwierzchnictwa i suwerenności narodu unormowanej w art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 2 Konstytucji RP, jednakże tylko w zakresie urzeczywistniania tej zasady poprzez realizację wolności i praw z art. 54 oraz art. 61 Konstytucji RP, z uwzględnieniem konstytucyjnej ochrony własności, w tym własności komunalnej oraz państwowej (Skarbu Państwa). Skoro bowiem państwo ma konstytucyjne prawo własności i może z tego prawa korzystać, chroniąc własność jako właściciel, chociażby w odrębnym reżimie

⁹² Zob. art. 165 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną. Przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe.

⁹³ Zob. art. 218 Konstytucji RP, zgodnie z którym organizację Skarbu Państwa oraz sposób zarządzania majątkiem Skarbu Państwa określa ustawa.

⁹⁴ L. Garlicki, S. Jarosz-Żukowska, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, Warszawa 2016, s. 590.

⁹⁵ Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

⁹⁶ Zgodnie z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.

⁹⁷ L. Garlicki, S. Jarosz-Żukowska, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, op. cit., s. 591–592; wyrok TK z dnia 7 maja 2001 r., K 19/00, OTK 2001 nr 4, poz. 82.

prawnym niż podmioty prywatne, a więc i na bardziej ograniczonych prawach, to nie sposób bezpośrednio z art. 4 ust. 1 Konstytucji RP wywodzić prawa jednostek do dostępu i wykorzystywania informacji sektora publicznego jako atrybutu władzy zwierzchniej narodu. Nie bez znaczenia pozostaje również rozróżnienie konstytucyjnych pojęć sprawowania władzy od władzy zwierzchniej narodu, a więc rządzenia i zarządzania od panowania, które chociaż służą realizacji władzy zwierzchniej narodu, to nie uprawniają *per se* każdej jednostki składającej się na suwerena do wykonywania uprawnień własnościowych w stosunku do majątku publicznego. Znamienne jest również to, że ustawodawca na poziomie ustawy określił szeroki katalog podmiotów uprawnionych na gruncie dostępu do informacji publicznej oraz ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, obejmując nim każdego, a nie tylko obywateli Rzeczypospolitej.

2.1.3. Ponowne wykorzystywanie a polskie prawo administracyjne

2.1.3.1. Prawo do ponownego wykorzystywania jako składnik prawa administracyjnego

Rozważania o miejscu prawa do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego w ramach prawa administracyjnego, poprzedzić należy zdefiniowaniem samego prawa administracyjnego. Pojęcie to ma bardzo wiele znaczeń i nie występuje jedna ogólnie przyjęta definicja, która pozwalałaby pogodzić nieostre granice i obszary przenikania się prawa administracyjnego z innymi dziedzinami prawa. Ponadto wiąże się ono ściśle z innym, pozaprawnym przedmiotem badawczym, jakim jest administracja publiczna. Z tych względów podejmowano wiele prób zdefiniowania prawa administracyjnego. Dopiero porównanie wypracowanych pojęć pozwala zatem na określenie znaczenia i zawartości tego prawa⁹⁸. Pierwsza polska definicja głosiła, że prawem administracyjnym są te przepisy, za pomocą których państwo tworzy warunki wszechstronnego rozwoju społeczeństwa⁹⁹. Przyjmując płaszczyznę przedmiotową, zwracała ona uwagę na określoną przesłankę istnienia prawa administracyjnego. Następnie, w okresie powojennym, tworzone definicje podmiotowe. Jak wskazywał S. Kasznica, prawo administracyjne normuje wewnętrzną organizację i postępowanie władz administracyjnych i związków publicznoprawnych, jak również stosunki pomiędzy państwem i tymi

⁹⁸ Zob. J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego...*, op. cit., s. 14–15.

⁹⁹ A. Okolski, *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskim*, t. 1, Warszawa 1880, s. 14, za: J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 45.

związkami a jednostkami i ich zrzeczeniami. Jest ono, obok m.in. prawa konstytucyjnego, międzynarodowego, karnego, skarbowego, częścią składową rozległej dziedziny prawa publicznego¹⁰⁰. J.S. Langrod pojmował prawo administracyjne jako dział publicznoprawnego, wewnątrzpaństwowego porządku, obejmujący w szczególności ogół hierarchicznie zbudowanych norm odnoszących się do ustroju i aktywności administracji, w zasadzie stosowanych, a względnie i stanowionych, przez nią, z dwustronną mocą obowiązującą, twórczo, ale w granicach tego porządku i pod bezstronną kontrolą zachowania tych granic¹⁰¹. W.L. Jaworski uważał zaś, że prawo administracyjne reguluje działalność państwa kontrolowaną przez jednostkę. Sprowadzał istotę i sens tego prawa do kontroli jednostki nad wykonywaniem prawa administracyjnego przez państwo¹⁰². W ujęciu przedmiotowym, a więc przez pryzmat rozumienia pojęcia administracji państwowej, prawo administracyjne zdefiniował J. Starościak. Dla niego prawo administracyjne to gałąź prawa, która reguluje działalność organów państwowych podejmowaną w celu wykonania ustalonych prawem zadań organizatorskich wypełnianych w swoistych formach działania¹⁰³. Dalej autor ten konstatował, że trzon prawa administracyjnego stanowią te przepisy, które mogą stanowić podstawę powstania stosunku administracyjnego. Odnośnie do pojęcia stosunku administracyjnoprawnego wskazywał, że wykazuje on szereg elementów swoistych w porównaniu z innymi stosunkami prawnymi, które można uchwycić poprzez odrębności kształtowania się takich elementów stosunku prawnego jak przedmiot, podmiot, obowiązek prawny i uprawnienie. Przedmiot stosunku administracyjnego leży bowiem zawsze w sferze prawem określonych zadań administracji publicznej. Podmiotem z jednej strony jest zawsze organ lub inna jednostka wykonująca funkcje administracji, przy czym najbardziej typowe dla tego stosunku jest to, iż skoro jedna strona reprezentuje władztwo państwowe, to stosunek ten charakteryzuje prawna nierównorzędność pozycji jego uczestników. Obowiązki i uprawnienia, a więc roszczenia w stosunku administracyjnym mogą dotyczyć tylko sprawy, której rozstrzygnięcie może nastąpić w drodze prawem określonego działania administracji. Drogą dochodzenia praw podmiotowych jest zaś nadzór i kontrola administracji¹⁰⁴. M. Jaroszyński

¹⁰⁰ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947, s. 21.

¹⁰¹ Zob. J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kraków 2003, s. 255 i n.

¹⁰² W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, s. 69 i n., za: J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, op. cit., s. 46.

¹⁰³ Od przedmiotu i zakresu pojęcia administracji państwowej zakres i przedmiot prawa administracyjnego uzależniali także M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne, część ogólna*, Warszawa 1956, s. 33.

¹⁰⁴ Zob. J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 17–21.

przedstawił zwięzłą definicję, zgodnie z którą prawem administracyjnym jest ogół norm prawnych regulujących stosunki wynikające z administracyjnej działalności organów państwowych¹⁰⁵.

Osobne określenia administracji państwowej i prawa administracyjnego postulował F. Longchamps, wskazując, że nie wydaje się rzeczą celową szukać określenia prawa administracyjnego w zasadzie, a więc najpierw, przez jego przedmiot. Określał prawo administracyjne jako to, co dotyczy administracji publicznej i jest dla niej swoiste, tj. obejmuje to, co jest wytworzone właśnie dla organizacji i działania tej administracji, a nie zarazem dla innych dziedzin kultury społecznej¹⁰⁶. Poszukiwał również definicji aksjologicznej, wedle której prawo administracyjne stanowi zbiór norm prawnych, których racją obowiązywania jest bezpośrednio realizowanie przez administrację publiczną wartości wyróżnionych ze względu na dobro wspólne, takich jak bezpieczeństwo, tożsamość obywateli, ochrona życia, zdrowia, gwarancja wolności, ochrona środowiska¹⁰⁷.

Od przedmiotowej definicji prawa administracyjnego odszedł również W. Dawidowicz, wskazując, że między znaczeniem terminów „prawo administracyjne” a „administracja państwowa” zachodzą różnice kategoriałne: pierwsze należy do kategorii norm, drugie zaś do kategorii zjawisk organizacyjnych¹⁰⁸. Dawidowicz zaproponował budowę nowego określenia prawa administracyjnego „od dołu”, w skali normy prawnej przez skonstruowanie modelu normy tego prawa. Wskazywał, że dopiero usystematyzowany zbiór wyróżnionych na podstawie tego modelu norm prawnych można będzie traktować jako prawo administracyjne w sensie gałęzi prawa¹⁰⁹.

¹⁰⁵ M. Jaroszyński, *Przedmiot i zakres administracji i prawa administracyjnego*, [w:] idem, *Polskie prawo administracyjne*, cz. 1, Warszawa 1952, *passim*. Definicje przedmiotowe prezentowali również: E. Iserzon, *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Warszawa 1968; J. Lang, *Zagadnienia wstępne*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2001, za: J. Radwanowicz, *Administracja publiczna i prawo administracyjne*, [w:] M. Chmaj (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2007, s. 18–19.

¹⁰⁶ Definicje oparte na ekspozycji cech swoistych prawa administracyjnego zaproponował już w 1917 r. T. Hilarowicz, a w 1948 r. J.S. Langrod, za: J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, s. 35–36.

¹⁰⁷ Zob. F. Longchamps, *W sprawie pojęcia administracji państwowej i pojęcia prawa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego” 1958, nr 10, s. 21. Zob. też uwagi w: J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, op. cit., s. 46.

¹⁰⁸ W. Dawidowicz, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1987, s. 8. O zjawiskach organizacyjnych zob. K. Opalek, J. Wróblewska, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969, s. 219.

¹⁰⁹ W. Dawidowicz, *Prawo...*, op. cit., s. 11. Założenia modelu normy prawa administracyjnego regulującej bezpośrednio i pośrednio stosunki społeczne zostały omówione na s. 12–13.

Dużą popularnością cieszyła się teoria podporządkowania, zgodnie z którą prawo publiczne, w tym prawo administracyjne, reguluje stosunki prawne metodą władczą, gdzie mamy do czynienia z nadrzędnością państw i jego organów¹¹⁰. Taka definicja nie obejmuje jednak takich przypadków, w których na gruncie prawa administracyjnego powstają stosunki prawne charakteryzujące się równorzędnością podmiotów, jak w przypadku porozumień lub umów administracyjnych¹¹¹.

Wskazując wady definicji przedmiotowej prawa administracyjnego, jak i budowania definicji na pojęciach władztwa administracyjnego i swoistych cechach stosunku administracyjnoprawnego, w doktrynie prawa zaczęto formułować definicje opisowe¹¹². Z. Leoński zaproponował ujęcie, zgodnie z którym każda administracja sprowadza się do celowego oddziaływania na ludzi i stosunki społeczne, organizuje też czynności i tworzy struktury organizacyjne. Konieczną cechą i warunkiem każdej administracji jest przy tym autorytet i podporządkowanie się tych, którzy uczestniczą w realizacji jej działań. Spośród rodzajów administracji wyróżnia się administracja państwowa (publiczna). Swoistą jej cechą jest to, że „administrowaniem” społeczeństwem na podstawie przepisów prawa zajmują się specjalnie w tym celu powołane podmioty (organy), mające możliwość użycia przymusu państwowego, a przedmiotem działań administracji jest realizacja funkcji państwa. Prawo administracyjne jest więc działem prawa, który reguluje działalność, formy realizacji i struktury organizacyjne tak pojętej administracji¹¹³.

W doktrynie prezentowany jest podział na prawo administracyjne w znaczeniu wąskim i szerokim¹¹⁴. W znaczeniu wąskim do prawa administracyjnego zalicza się tylko normy dwustronnie wiążące, ustanawiające bezpośrednio lub przez odpowiednie akty prawne określone uprawnienia i obowiązki organów administracji państwowej oraz podmiotów niepodporządkowanych im organizacyjnie¹¹⁵. Przez prawo administracyjne w znaczeniu szerokim rozumie się normy

¹¹⁰ M. Zdyb, J. Stelmasiak (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna, ustrojowe prawo administracyjne, wybrane zagadnienia materialnego prawa administracyjnego*, Warszawa 2016, s. 35.

¹¹¹ Ibidem.

¹¹² Definicje opisowe prezentowali: J. Borkowski, *Prawo administracyjne*, [w:] E. Smoktunowicz, *Wielka encyklopedia prawa*, Białystok–Warszawa 2000; J. Łętowski, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1990; Z. Cieślak, *Istota i zakres prawa administracyjnego*, [w:] Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2000; Z. Duniewska, *Geneza, charakterystyka i określenie prawa administracyjnego*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2016, s. 44 i n. Literatura za: J. Radwanowicz, *Administracja publiczna i prawo administracyjne*, [w:] M. Chmaj (red.), *Prawo administracyjne...*, op. cit., s. 19–20.

¹¹³ Zob. Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2006, s. 23–24.

¹¹⁴ M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015, s. 24–25.

¹¹⁵ Ibidem, s. 25.

prawne regulujące organizację i zachowanie administracji państwowej jako części aparatu państwowego, a także zachowanie osób fizycznych i innych podmiotów w zakresie nieunormowanym przez przepisy należące do innych gałęzi prawa¹¹⁶. W takim ujęciu w ramach prawa administracyjnego można wydzielić prawo ustrojowe, procesowe oraz materialne. Prawo ustrojowe reguluje organizację i zadania administracji publicznej, zawiera normy bezpośrednio dotyczące organizacji aparatu administracyjnego. Prawo proceduralne wyznacza tryb i zasady postępowania administracyjnego, zawiera normy bezpośrednio dotyczące toku działania organów administracji, które ma na celu urzeczywistnienie norm prawa ustrojowego i materialnego. Prawo materialne normuje wzajemne prawa i obowiązki administracji publicznej oraz podmiotów znajdujących się na zewnątrz tej administracji, zawiera więc normy konkretnych działów administracji publicznej¹¹⁷. Normy prawa materialnego stanowią podstawę do wydawania decyzji administracyjnych, a także wyroków sądowych¹¹⁸. W najnowszej doktrynie prawa administracyjnego znajduje się wiele odniesień do kategorii prawa materialnego¹¹⁹. Szeroki ich przegląd¹²⁰ pozwolił wypracować skondensowaną

¹¹⁶ Ibidem, s. 24.

¹¹⁷ Zob. J. Radwanowicz, *Administracja publiczna i prawo administracyjne*, [w:] M. Chmaj (red.), *Prawo administracyjne...*, op. cit., s. 20–21; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2006, s. 33.

¹¹⁸ Zob. Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 4–7. Prawo materialne samo w sobie również może być ujmowane szeroko albo wąsko. W tym pierwszym przypadku obejmie normy zadaniowe i kompetencyjne, określające obok władczych form działalności również działalność organizatorską i świadczenie usług przez administrację publiczną. Z. Leoński zaproponował przy tym wąską definicję prawa materialnego *sensu stricto*, tzw. klasycznego prawa administracyjnego, rozumianego jako normy zawarte w przepisach prawa administracyjnego powszechnie obowiązującego, które określają treść praw i obowiązków (zachowanie się) ich adresatów.

¹¹⁹ E. Ura jako prawo materialne określa treść działań administracji publicznej składającą się z norm powszechnie obowiązujących, ustanawiających wzajemne uprawnienia i obowiązki jednostki i organów administracji, które to normy są na ogół konkretyzowane przez organ administracji publicznej w stosunku do konkretnie oznaczonego adresata, w jakimś stanie faktycznym, przez wydawanie aktów administracyjnych bądź podejmowanie czynności materialno-technicznych, czasami jednak ta konkretyzacja nie występuje, a prawa i obowiązki adresatów wynikają wprost z tych przepisów prawa. Zob. E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 27. Według Z. Niewiadomskiego prawo materialne to te normy prawa publicznego, które określają z jednej strony prawa i obowiązki jednostki, z drugiej zaś obowiązki administracji publicznej. Zob. Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2013, s. 107.

¹²⁰ Zob. J. Jagielski, *Rozważania nad pojęciem i istotą prawa administracyjnego materialnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 7, *Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2017, s. 12–34.

definicję, zgodnie z którą „prawo administracyjne materialne to zespół norm prawa administracyjnego, wiążących bezwzględnie, obligatoryjnych, zawartych w źródłach prawa powszechnie obowiązującego, adresowanych do jednostek (osób i innych podmiotów niepodporządkowanych organizacyjnie administracji publicznej), których treścią jest wyznaczenie sytuacji prawnej adresatów poprzez określenie ich praw i powinności oraz warunków i przesłanek ich zaistnienia, i które to normy oddziaływać mogą w swych treściach bezpośrednio (wprost, z mocy ustawy) bądź poprzez ich konkretyzację w procesie stosowania prawa, tj. w drodze stosownych działań (przede wszystkim wydawanie aktów administracyjnych, ale także podejmowanie czynności materialno-technicznych) upoważnionych podmiotów administrujących, w tym drugim przypadku treść norm prawnomaterialnych obejmuje również określenie właściwego podmiotu administrującego. Normy te osadzone są, a przynajmniej być powinny, w określonych założeniach aksjologicznych i odzwierciedlają wartości merytoryczne ważne z punktu widzenia realizacji dobra wspólnego i pozycji jednostki, dla której interesów prawnych normy te są głównym źródłem”¹²¹.

W świetle tej definicji należy wskazać, że normy prawa ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego wpisują się w materialne prawo administracyjne. Normy te są bowiem zawarte w ustawie, wiążącej bezwzględnie, obligatoryjnie oraz mającej moc powszechnie obowiązującą. Ustawa ta została adresowana do każdego, a więc do jednostek-osób i innych podmiotów niepodporządkowanych organizacyjnie administracji publicznej. Ponownym wykorzystywaniem w rozumieniu ustawy nie jest wymiana informacji sektora publicznego między podmiotami zobowiązanymi wyłącznie w celu realizacji zadań publicznych¹²². Treścią prawa do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego jest wyznaczenie sytuacji prawnej adresatów poprzez określenie ich praw i powinności oraz warunków i przesłanek ich zaistnienia – treści tych norm oddziaływać mogą poprzez konkretyzację w procesie stosowania prawa, tj. w drodze działań, przede wszystkim wydawania aktów administracyjnych, ale także podejmowania czynności materialno-technicznych. Każdemu bowiem przysługuje prawo do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego udostępnionych w systemie teleinformatycznym lub przekazanych na wnioski o ponowne wykorzystywanie¹²³. Podmiot zobowiązany po rozpatrzeniu wniosku przekazuje informację sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania bez określania warunków, informuje o braku warunków ponownego

¹²¹ Ibidem, s. 34.

¹²² Zob. art. 2 pkt 12 o.d.p.w.

¹²³ Zob. art. 5 pkt 1 i 2 o.d.p.w.

wykorzystywania w przypadku posiadania informacji sektora publicznego przez wnioskodawcę, składa ofertę zawierającą warunki ponownego wykorzystywania lub informację o wysokości opłat za ponowne wykorzystywanie albo też odmawia, w drodze decyzji, wyrażenia zgody na ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego¹²⁴. Treść norm prawnomaterialnych obejmuje również określenie właściwego podmiotu administrującego, którym jest podmiot zobowiązany posiadający informację sektora publicznego¹²⁵. Normy te osadzone są w określonych założeniach aksjologicznych i odzwierciedlają wartości merytoryczne ważne z punktu widzenia realizacji dobra wspólnego i pozycji jednostki, gdyż służą realizacji ujętych w konstytucji wolności informacyjnej i prawa do informacji.

Ponadto normy prawa do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego można ująć w bardziej szczegółowym dziale materialnego prawa administracyjnego, dotyczącym praw człowieka i wolności obywatelskich¹²⁶. Prawo materialne administracyjne jest powiązane z prawem konstytucyjnym głównie w czterech obszarach: praw politycznych, ekonomicznych, socjalnych i w sferze kultury szeroko pojętej¹²⁷. Dział materialnego prawa administracyjnego dotyczący praw człowieka i wolności obywatelskich obejmuje przepisy, które regulują ingerencję administracji publicznej w sferę praw politycznych, wyrażonych przede wszystkim w rozdziale II Konstytucji RP. Prawo do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego urzeczywistnia wolność pozyskiwania oraz rozpowszechniania informacji z art. 54 ust. 1 Konstytucji RP i pośrednio zagwarantowane w art. 61 Konstytucji RP prawo do informacji. Z drugiej jednak strony, poprzez wprowadzane ograniczenia, które zostaną szczegółowo omówione w dalszych częściach pracy, stanowi równocześnie przejaw reglamentacji w sferze wolności i praw osobistych oraz politycznych, jak również w sferze praw ekonomicznych. Wpisuje się przy tym w problemy odnoszące się do upowszechniania informacji, dotyczące zarówno ułatwień, jak i ograniczeń w dostępie obywateli do interesujących ich danych, które także są wyodrębniane jako składniki zagadnień materialnego prawa administracyjnego¹²⁸.

Prawo do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego tworzy jednak swoistą procedurę realizacji tego prawa. Ustawa o.d.p.w. określa zasady i tryb udostępniania i przekazywania informacji sektora publicznego

¹²⁴ Zob. art. 41 ust. 1 o.d.p.w.

¹²⁵ Zob. art. 2 pkt 8 i art. 3 o.d.p.w.

¹²⁶ Wyodrębnienia takiego działu dokonał: Z. Leoński, *Materialne prawo...*, op. cit., s. 17.

¹²⁷ Ibidem.

¹²⁸ S. Hoc, *Upowszechnianie informacji*, [w:] M. Chmaj (red.), *Prawo administracyjne...*, op. cit., s. 342–359.

w celu ponownego wykorzystywania, w tym warunki ponownego wykorzystywania oraz zasady ustalania opłat za ponowne wykorzystywanie. Przewiduje przy tym szczegółowe postępowanie w sprawie rozpatrzenia wniosku o ponowne wykorzystywanie przez podmioty zobowiązane. Analogicznie jak w postępowaniu regulującym dostęp do informacji publicznej, przy ponownym wykorzystywaniu mamy do czynienia ze szczególnym rodzajem postępowania, które nie jest klasycznym postępowaniem administracyjnym. Złożenie wniosku o ponowne wykorzystywanie nie wszczyna na tym etapie postępowania regulowanego ogólnymi przepisami k.p.a.¹²⁹ Prawo ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego obejmuje zatem normy proceduralne wyznaczające tryb i zasady szczególnego postępowania administracyjnego, bezpośrednio dotyczące toku działania podmiotów zobowiązanych, w tym organów administracji, które mają na celu urzeczywistnienie norm prawa materialnego.

2.1.3.2. Informacja jako przedmiot regulacji prawa administracyjnego

Pojęcie informacji nie zostało zdefiniowane w prawie administracyjnym. W języku potocznym „informacja” oznacza to, co powiedziano lub napisano o kimś lub o czymś, powiadomienie o czymś, zakomunikowanie czegoś, wiadomość, wskazówkę, pouczenie. Inne rozumienie tego pojęcia odnosi się do powiadomienia społeczeństwa lub określonych zbiorowości w sposób zobiektywizowany, systematyczny, konkretny za pomocą środków masowego przekazu o bieżących lub prognozowanych wydarzeniach mających duże znaczenie polityczne, naukowe, gospodarcze, kulturowe itp.¹³⁰ Na różnych płaszczyznach pojęciowych informacja jest definiowana, jako to, co powiedziano lub napisano o kimś lub o czymś, zakomunikowanie czegoś, dział informacyjny urzędu, instytucji albo dane przetwarzane przez komputer¹³¹. Interdyscyplinarny charakter informacji sprawia, że trudno o jedną uniwersalną definicję, która sprostałaby wszystkim wymaganiom stawianym jej przez przedstawicieli różnych dziedzin nauki. W tekstach aktów normatywnych z zakresu prawa administracyjnego pojęcie informacji jest stosowane zamiennie lub utożsamiane z pojęciem danych, które jednak nie występuje

¹²⁹ Por. art. 43 ust. 2 o.d.p.w. oraz art. 16 u.d.i.p., jak również uwagi, [w:] P. Sitniewski, *Ustawa o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 293.

¹³⁰ Zob. S. Dubisz (red.), *Wielki słownik języka polskiego PWN h–n*, Warszawa 2018, s. 113. W innym ujęciu informacja oznacza konstatację stanu rzeczy, Internetowa Encyklopedia PWN, <https://encyklopedia.pwn.pl/szukaj/informacja.html>.

¹³¹ W. Doroszewski, *Słownik języka polskiego*, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/informacja.html> [dostęp: 30.04.2022].

w samej ustawie zasadniczej¹³². W aktach prawa unijnego obok pojęć informacji oraz danych występuje także pojęcie dokumentu. Pojęcia te są używane w sposób niejednolity, lecz pozostają w ścisłej relacji, sprowadzającej się do utrwalenia informacji w dokumencie będącym jej nośnikiem, niezależnie od formy¹³³. Na gruncie krajowych przepisów powyższe pojęcia również występują i pozostają w znaczeniowej korelacji. Polski ustawodawca podejmuje przy tym próbę jedynie wytyczenia zakresów pojęć węższych, takich jak dokument urzędowy¹³⁴, dokument elektroniczny¹³⁵, informacja publiczna¹³⁶, informacja niejawna¹³⁷, informacja o środowisku¹³⁸, informacja sektora publicznego¹³⁹, informacja podatkowa¹⁴⁰, informacja gospodarcza¹⁴¹ lub informacja o stanie zdrowia¹⁴². Pojęcie informacji ma przy tym charakter szerszy niż pojęcie dokumentu.

Dokumentem urzędowym jest treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwalona i podpisana w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego w rozumieniu przepisów k.k., w ramach jego kompetencji, skierowana do innego podmiotu lub złożona do akt sprawy¹⁴³. Definicja ta jest i tak stosunkowo szeroka, gdyż nie ogranicza rodzaju nośnika informacji, na którym dokument urzędowy został sporządzony¹⁴⁴. Brak takiego ograniczenia jest również charakterystyczny dla definicji dokumentu na gruncie ochrony informacji niejawnych, wedle której

¹³² Zob. P. Fajgielski, *Zasada jawności i prawo do informacji...*, op. cit., s. 15.

¹³³ Zob. art. 3 lit. a rozporządzenia (WE) Nr 1049/2001; art. 2 pkt 3 oraz motyw 9 dyrektywy 2003/98/WE; art. 1 ust. 2 lit. b) konwencji z Tromsø; art. 2 ust. 3 konwencji z Aarhus.

¹³⁴ Art. 6 ust. 2 u.d.i.p.

¹³⁵ Art. 3 pkt 2 u.i.d.p.

¹³⁶ Art. 1 ust. 1 u.d.i.p.

¹³⁷ Art. 1 ust. 1 u.o.i.n.

¹³⁸ Art. 1 i 3 u.u.i.ś.

¹³⁹ Art. 2 pkt 8 o.d.p.w.

¹⁴⁰ Art. 293 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, Dz.U. z 2021 r. poz. 1540 z późn. zm.

¹⁴¹ Art. 2 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych, Dz.U. z 2021 r. poz. 2057 z późn. zm.

¹⁴² Art. 9–14 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i rzeczniku praw pacjenta, Dz.U. z 2020 r. poz. 849 z późn. zm.

¹⁴³ Art. 115 § 13 k.k. definiuje pojęcie „funkcjonariusz publiczny” poprzez wyliczenie stanowisk lub funkcji, których sprawowanie pozwala uznać daną osobę za funkcjonariusza publicznego. Wyliczenie to ma charakter enumeratywny (wyczerpujący) i nie może być poszerzane w drodze zabiegów interpretacyjnych. Szerzej zob. P. Daniluk, [w:] R. Stefański (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, art. 115 k.k., Warszawa 2020, Legalis.

¹⁴⁴ Zob. T.R. Aleksandrowicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, art. 6, Warszawa 2008, LEX.

dokumentem jest każda utrwalona informacja niejawna¹⁴⁵. Jest to definicja związana i nie ma znaczenia forma utrwalenia informacji niejawnej, ale sam fakt jej utrwalenia¹⁴⁶. Utrwalenie, ujęte w postaci pojęcia zapisania, jest również charakterystyczne dla definicji dokumentu elektronicznego, zgodnie z którą takim dokumentem jest stanowiący odrębną całość znaczeniową zbiór danych uporządkowanych w określonej strukturze wewnętrznej i zapisany na informatycznym nośniku danych¹⁴⁷.

Na gruncie prawa administracyjnego A. Malinowski informację w odniesieniu do administracji zdefiniował jako treść zaczerpniętą ze świata zewnętrznego w sferze związanej z funkcjonowaniem administracji państwowej, tj. dotyczącą końcowych rezultatów stosowania prawa bądź innych faktów z prawem związanych. J. Tarno przez pojęcie informacji rozumiał wyróżniony stan układu spośród innych stanów tego układu. Według W. Tarasa informacja w aspekcie jej przekazywania obywatelom oznacza oświadczenie wiedzy funkcjonariusza organu administracji państwa albo innego podmiotu administracyjnego dotyczące określonego stanu faktycznego, stanu prawnego czy wynikających z nich konsekwencji prawnych¹⁴⁸.

Zarzucając definicjom Malinowskiego i Tarasa ogólnikowość i niepraktyczność, krytycznie odniosła się do nich A. Piskorz-Ryń; stwierdziła, iż poszukując definicji informacji, nie można utożsamiać informacji z jej przekazywaniem. Czym innym jest sama czynność polegająca na jej udzielaniu, a czym innym informacja traktowana jako treść oświadczenia wiedzy. Zdaniem tej autorki informacja udzielana obywatelowi przez pracownika działającego w imieniu podmiotu wykonującego administrację publiczną to komunikat, zakodowany system znaków, którego nadawcą jest pracownik, a odbiorcą obywatel. Komunikat ten dotyczy określonego stanu faktycznego lub prawnego, jak również jego konsekwencji prawnych. Musi on ponadto być udzielony w ramach kompetencji

¹⁴⁵ Zob. art. 2 pkt 3 u.o.i.n.

¹⁴⁶ Zob. S. Hoc, *Ustawa o ochronie informacji niejawnych. Komentarz*, art. 2, Warszawa 2010, LEX.

¹⁴⁷ Art. 3 pkt 2 u.i.d.p.

¹⁴⁸ Zob. A. Malinowski, *Pojęcie informacji o funkcjonowaniu organów administracji państwowej*, „Organizacja – Metody – Technika” 1985, nr 10; J.P. Tarno, *Przepływ informacji w organach administracji a przepisy normujące administracyjne postępowanie ogólne*, „Folia Iuridica” 1989, nr 23, s. 9–10; W. Taras, *Informowanie obywateli przez administrację*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1992, s. 21, za: M.I. Ulasiewicz, *Pojęcie i rodzaje informacji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 11, s. 28. Przeglądu definicji informacji dokonali także J. Taczowska-Olszewska oraz M.I. Ulasiewicz, którzy opisali również definicje stworzone na potrzeby nauk ścisłych, technicznych, społecznych oraz humanistycznych. Zob. J. Taczowska-Olszewska, *Dostęp do informacji publicznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2014, s. 1–20; M.I. Ulasiewicz, *Pojęcie i rodzaje informacji...*, op. cit., s. 26–29.

danego organu, a więc w ramach jego właściwości. Komunikat ten nie wywołuje bezpośrednio żadnych skutków prawnych, lecz może mieć wpływ na realizację uprawnień lub obowiązków odbiorcy komunikatu lub osób trzecich. W świetle tej krytyki jako ogólnikowa i niejasna, a przez to i wątpliwa praktycznie, jawi się również definicja zaproponowana przez J. Tarno¹⁴⁹. W doktrynie prawa administracyjnego, przywołując definicję z języka potocznego, wskazuje się, że informacja jest pewną wiadomością dotyczącą faktów¹⁵⁰. Wyróżnia się przy tym definicję „informacji w administracji publicznej”, rozumianej jako wiedza odnosząca się do podmiotów, przedmiotów, działań, faktów czy stanów, która stanowi istotny czynnik umożliwiający działania organów administracji publicznej lub efekt tych działań¹⁵¹. Wskazuje się także na pojęcie informacji używane w Konstytucji RP jako związane z nieokreślonym zasobem informacji, które jednostka może swobodnie pozyskiwać i rozpowszechniać; ewentualnie pojęcie informacji używane jest w kontekście konstytucyjnych obowiązków informacyjnych poszczególnych organów władzy publicznej¹⁵². Na gruncie przepisów prawa dotyczących dostępu do informacji publicznej zwraca się uwagę, że słowo „informacja” należy interpretować jako przekazanie wiedzy, pewnych stwierdzeń odnośnie do faktów, niezależnie od tego, czy takie twierdzenia organu administracji publicznej są zgodne z rzeczywistością czy nie. Zasadniczo jednak informacja, z jaką każdy obywatel ma prawo się zapoznać, nie opiera się na bezpośrednim zetknięciu z interesującą go rzeczywistością, lecz na opisie tej rzeczywistości, wytworzonym przez udzielający odpowiedzi organ¹⁵³. Przekazywane informacje powinny dotyczyć wiedzy aktualnej, mogą jednakowoż obejmować informacje o charakterze historycznym, w tym materiały archiwalne¹⁵⁴. Na aspekt przekazywania

¹⁴⁹ A. Piskorz-Ryń, *Prawo do informacji od podmiotów wykonujących administrację publiczną w polskim porządku prawnym*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 7–8, s. 89–90. Odpowiedzi na krytykę udzielił: W. Taras, *Pojęcie „informacja” jako narzędzie badania administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 12, s. 34–39.

¹⁵⁰ Na gruncie dostępu do informacji publicznej zob. P. Szustakiewicz, *Problemy dostępu do informacji publicznej na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 4, s. 60.

¹⁵¹ Zob. P. Fajgielski, *Informacja w administracji publicznej. Prawne aspekty gromadzenia, udostępniania i ochrony*, Wrocław 2007, s. 15.

¹⁵² Zob. A. Syryt, *Konstytucyjne uwarunkowania...*, op. cit., s. 187.

¹⁵³ Zob. M. Chmaj, [w:] idem, M. Bidziński, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, art. 1, Warszawa 2018, Legalis.

¹⁵⁴ Wedle art. 3 ust. 2 u.d.i.p. prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienie do niezwłocznego uzyskania informacji publicznej zawierającej aktualną wiedzę o sprawach publicznych. Zob. też uwagi do art. 3 u.d.i.p.: M. Chmaj, [w:] idem, M. Bidziński, P. Szustakiewicz, *Ustawa...*, op. cit., art. 3. Dostęp do materiałów archiwalnych realizuje się w szczególnych procedurach, na

wiedzy zwraca również uwagę G. Sibiga, postulując, aby na gruncie regulacji prawnych zapewniających dostęp do informacji wyodrębnić nowy typ prawa – prawo do wiedzy, które niezależnie od kontroli władzy służyć miałyby zaspokojeniu indywidualnych potrzeb obywateli¹⁵⁵. W taki nowy typ prawa wpisywałoby się również prawo do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, zapewniające realizację interesu zarówno publicznego, jak i prywatnego, poprzez udostępnianie i przekazywanie do używania informacji dla celów ekonomicznych lub pozaekonomicznych.

Z przedstawionych względów podzielić należy stanowisko, że nie zawsze dokonuje się interpretacji pojęcia informacji zbieżnej z potocznym rozumieniem. W tych regulacjach, w których pojęcie informacji jest zasadnicze dla treści normy prawnej, ustawodawca uzupełnia je, posługując się szczególnymi kwantyfikatorami. Dopiero takie szczególne rodzaje informacji nabierają charakteru normatywnego, w przeciwieństwie do informacji w potocznym rozumieniu. Pojęcie informacji w aktach prawnych nie występuje więc samodzielnie, lecz w powiązaniu z innymi zwrotami, które pozwalają na określenie jego zakresu. Ustawodawca nie obejmuje ochroną prawną informacji w szerokim jej rozumieniu¹⁵⁶. Takim szczególnym rodzajem informacji jest także informacja sektora publicznego. Należy zgodzić się jednak z twierdzeniem, że informacja może być przedmiotem regulacji prawnej, przy czym na gruncie polskiego materialnego prawa administracyjnego obecnie można mówić jedynie o prawnym uporządkowaniu obiegu informacji szczególnego rodzaju, w tym ich udostępnianiu¹⁵⁷.

Szczególnego rodzaju informacje zostały uregulowane w aktach prawnych, obejmujących przepisy realizujące konstytucyjne prawa podmiotowe ze sfery informacyjnych uprawnień jednostki oraz autonomii informacyjnej jednostki. W tym ujęciu można wyróżnić ustawy informacyjne, realizujące bliźniacze prawa wyrastające z tożsamego i wspólnego prawa do wiedzy, a więc przepisy u.d.i.p.

podstawie przepisów u.n.z.a.a. oraz ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.

¹⁵⁵ G. Sibiga, *Podstawy prawne komunikacji elektronicznej w relacjach obywatel–organ administracji publicznej (od informacji do transakcji)*, [w:] J. Warylewski, K. Grajewski (red.), *Informacja prawna a prawa obywatela. Konferencja z okazji XXXV-lecia informatyki prawniczej w Polsce i XV-lecia Systemu Informacji Prawnej LEX*, Warszawa 2006, LEX.

¹⁵⁶ Zob. J. Taczowska-Olszewska, *Dostęp...*, op. cit., s. 19. Za tą autorką wskazuję też: M. Maciejewski, *Prawo informacji – zagadnienia podstawowe*, [w:] W. Góralczyk (red.), *Prawo informacji, prawo do informacji*, Warszawa 2006, s. 38 i n.

¹⁵⁷ Por. F. Schoch, *Zagadnienie równowagi między wolnością informacyjną a ochroną danych w niemieckim profesorskim projekcie Kodeksu Informacyjnego*, [w:] G. Szpor (red.), *Internet, ochrona wolności, własności i bezpieczeństwa*, Warszawa 2011, s. 2–26, za: K. Celarek, *Prawo informacyjne...*, op. cit., s. 104–105.

oraz o.d.p.w.¹⁵⁸, jak również ustawę 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. Ta ostatnia ustawa określa m.in. zasady i tryb postępowania w sprawach udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie oraz władze publiczne właściwe w tych sprawach¹⁵⁹. Prawo dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie jest zagwarantowane konstytucyjnie¹⁶⁰ i przysługuje każdemu na warunkach określonych ustawą¹⁶¹. Prawo to ma dwie odrębne płaszczyzny, które chociaż stanowią jedną całość, to mogą zostać wyodrębnione. Nie jest bowiem wykluczone domaganie się tylko jednej z tych informacji, a więc informacji o środowisku bądź informacji o ochronie środowiska¹⁶². Władze publiczne są obowiązane do udostępniania informacji znajdujących się w ich posiadaniu lub informacji dla nich przeznaczonych¹⁶³. Informacje znajdujące się w posiadaniu organu oznaczają każdą informację, jaką organ pozyskał zgodnie ze swoimi zadaniami i kompetencjami. Posiadanie informacji należy rozumieć jako dysponowanie informacją przez organ administracji. Natomiast informacje, które są przeznaczone dla organu, oznaczają każdą informację o środowisku i jego ochronie, która nie znajduje się w posiadaniu organu, ale którą organ powinien zgodnie ze swoją właściwością uzyskać¹⁶⁴. Ustawodawca wskazał, jakie konkretnie informacje są objęte uprawnieniem jednostki do uzyskiwania informacji o środowisku¹⁶⁵. Informacje udostępnia się w formie ustnej, pisemnej, wizualnej, dźwiękowej, elektronicznej lub innej formie, przy czym jest to wyliczenie przykładowe, a udostępnianie informacji następuje w sposób i w formie określonych we wniosku¹⁶⁶. Organ administracji nie może zatem odmówić udostępnienia informacji o środowisku,

¹⁵⁸ Zob. P. Sitniewski, *Ustawa o ponownym...*, op. cit., s. XXIII.

¹⁵⁹ Art. 1 pkt 1 lit. a oraz pkt 3 u.u.i.ś.

¹⁶⁰ Zgodnie z art. 74 ust. 3 Konstytucji RP każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska.

¹⁶¹ Art. 4 u.u.i.ś.

¹⁶² Zob. B. Opaliński, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, art. 4, Warszawa 2016, Legalis.

¹⁶³ Art. 8 ust. 1 u.u.i.ś. W świetle art. 3 pkt 15a u.u.i.ś. ilekroć w ustawie jest mowa o władzach publicznych, rozumie się przez to: Sejm, Senat, Prezydenta RP, organy administracji, sądy, trybunały oraz organy kontroli państwowej i ochrony prawa.

¹⁶⁴ B. Rakoczy, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, art. 8, Warszawa 2010, LEX.

¹⁶⁵ Zob. art. 9 ust. 1 u.u.i.ś.

¹⁶⁶ Art. 15 ust. 1 u.u.i.ś.

powołując się wyłącznie na brak możliwości technicznej¹⁶⁷, chociaż w takim przypadku również może dojść do wydania decyzji o odmowie udostępnienia informacji¹⁶⁸. Ponadto od zasady powszechnego dostępu do informacji o stanie i ochronie środowiska zostały sformułowane liczne wyjątki¹⁶⁹, z tym zastrzeżeniem, że odmowa udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie następuje wyłącznie w drodze decyzji¹⁷⁰.

W zakresie ochrony prywatności i danych osobowych obecnie źródłem ograniczeń są przepisy RODO, które chronią podstawowe prawa i wolności osób fizycznych, w szczególności ich prawo do ochrony danych osobowych, uzupełnione przepisami polskiej ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych¹⁷¹. Wskazać należy również ustawę z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych, która wyznacza granicę między udostępnianiem informacji na podstawie ustaw informacyjnych a nakazem ochrony informacji i obowiązkiem zachowania tajemnicy.

2.2. Dostęp do informacji publicznej a ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego

2.2.1. Pojęcie informacji publicznej

Dostęp do informacji publicznej kompleksowo reguluje ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, realizująca konstytucyjne prawo wynikające z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP. Podstawowym problemem przy stosowaniu przepisów tej ustawy jest określenie znaczenia pojęcia informacji

¹⁶⁷ Zob. B. Opaliński, op. cit., komentarz do art. 9.

¹⁶⁸ Zgodnie z art. 15 ust. 2 i 3 u.u.i.ś. władze publiczne powiadamiają podmiot żądający informacji o przyczynach braku możliwości udostępnienia informacji zgodnie z wnioskiem i wskazują, w jaki sposób lub w jakiej formie informacja może być udostępniona. Jedynie w przypadku braku informacji w terminie 14 dni od dnia otrzymania powiadomienia o wyborze sposobu lub formy udostępnienia spośród wskazanych w powiadomieniu władze publiczne wydają decyzję o odmowie udostępnienia informacji.

¹⁶⁹ Zob. art. 16 ust. 1 u.u.i.ś.

¹⁷⁰ Zob. art. 20 ust. 1 u.u.i.ś.

¹⁷¹ Dz.U. z 2018 r. poz. 1000. Wobec tego, iż przepisy obowiązującej wcześniej ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, Dz.U. 1997 Nr 133, poz. 883, zawierały regulacje odmienne od przewidzianych w RODO lub regulacje nieprzewidziane w RODO, konieczne stało się opracowanie zupełnie nowej regulacji w zakresie ochrony danych osobowych, która odpowiadałaby przepisom i standardom ochrony danych osobowych przyjętym na poziomie Unii Europejskiej.

publicznej, przez które ustawa rozumie każdą informację o sprawach publicznych¹⁷². Pewne wskazówki interpretacyjne zawiera katalog informacji podlegających udostępnieniu jako publiczne¹⁷³, jednakże jest to zbiór otwarty wypełniony pojęciami równie nieostryimi i wymagającymi dalszej wykładni, jak „dane publiczne”, „majątek publiczny” czy też „ciężary publiczne”. Takiej definicji informacji publicznej zasadnie zarzuca się niejasność, jak również błąd logiczny, polegający na wyłumaczeniu nieznanego pojęcia przy pomocy innego określenia nieznanego¹⁷⁴. Dodatkowo pomiędzy terminologią ustawową a konstytucyjną brak koherencji. W ustawie pojęcie informacji publicznej zostało określone przedmiotowo, w przeciwieństwie do podmiotowego ujęcia w Konstytucji RP¹⁷⁵. Rekonstruując pojęcie informacji publicznej, można posłużyć się zatem zarówno kryterium podmiotowym, jak i przedmiotowym, bazującym na definicji ustawowej i pojęciu sprawy publicznej¹⁷⁶.

Zgodnie z Konstytucją RP obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej, osób pełniących funkcje publiczne, organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegiałnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu¹⁷⁷. Konstytucyjne prawo do informacji publicznej służy niewątpliwie realizacji jednej z podstawowych wartości państwa demokratycznego, tj. jawności działania instytucji publicznych, umożliwiając kontrolę społeczną nad funkcjonowaniem tych instytucji. Nie jest to przy tym prawo do uzyskiwania nieograniczonego dostępu do każdego bez wyjątku dokumentu czy każdej informacji wytworzonej, odnoszącej się czy też będącej w posiadaniu podmiotu publicznego, w tym organu

¹⁷² Zob. art. 1 ust. 1 u.d.i.p.

¹⁷³ Zob. art. 6 ust. 1 u.d.i.p.

¹⁷⁴ Zob. P. Szustakiewicz, *Problemy dostępu...*, op. cit., s. 59 i literatura tam wskazana. Warto też zauważyć, że pomimo podnoszenia w doktrynie problemu błędu logicznego w definicji zauważa się zarazem trudności w ewentualnym stworzeniu nowej definicji – zwłaszcza definicji idealnej, takiej, która będzie w pełni obrazowała, czym jest informowanie zainteresowanych o sprawach publicznych. Zabieg tego rodzaju może być niemożliwy. Zob. szerzej K. Tomaszewska, *Dostęp do informacji publicznej w świetle obowiązujących i przyszłych regulacji*, Warszawa 2019, s. 191–192.

¹⁷⁵ Zob. uwagi w: W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, art. 61, Warszawa 2016, LEX.

¹⁷⁶ M. Jaśkowska, *Pojęcie informacji publicznej i jej rodzaje*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2012, nr 3, s. 59–60; J. Taczowska-Olszewska, *Dostęp...*, op. cit., s. 164.

¹⁷⁷ Zob. art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

władzy publicznej. Do wprowadzania ograniczeń prawa do informacji publicznej wyraźnie upoważnia art. 61 Konstytucji RP, który w ust. 3 stanowi, że ograniczenia mogą nastąpić ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Konstytucja RP upoważnia przy tym jedynie do wprowadzania ograniczeń, a nie rozszerzania granic dostępu do informacji publicznej, o czym należy pamiętać, interpretując przepisy ustawy, zwłaszcza wykładając pojęcie informacji publicznej niezależnie od stosowanego kryterium.

Oparte na przepisach ustawy zasadniczej kryterium podmiotowe zakłada, że ustawa jedynie określa tryb udzielania informacji, natomiast jej zakres przedmiotowy i podmiotowy wynika z samej Konstytucji RP. Takie rozumienie informacji publicznej dominowało w orzecznictwie sądów administracyjnych w pierwszym dziesięcioleciu stosowania ustawy¹⁷⁸. Informację publiczną określano jako każdą wiadomość wytworzoną przez szeroko rozumiane władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje, a także inne podmioty, które tę władzę realizują lub gospodarują mieniem komunalnym bądź majątkiem Skarbu Państwa w zakresie tych kompetencji. Za informację publiczną uważano także wiadomości niewytworzone przez podmioty publiczne lub jedynie odnoszące się do tych podmiotów, jak również treści dokumentów urzędowych czy wystąpień i ocen dokonywanych przez organy władzy publicznej, niezależnie od tego, do jakiego podmiotu były one kierowane i jakiej sprawy dotyczyły. Sądy wskazywały również, że informację publiczną stanowi całość akt postępowania prowadzonego przez organ administracji publicznej, w tym zarówno dokumenty wytworzone, jak i posiadane przez organ w związku z konkretną sprawą¹⁷⁹.

¹⁷⁸ Jako rozumienie dominujące w 2012 r. określała je: M. Jaśkowska, *Pojęcie informacji publicznej...*, op. cit., s. 67. Podmiotowe rozumienie informacji publicznej było podstawą przy wydawaniu następujących wyroków: NSA z dnia 30 października 2002 r., II SA 1956/02; NSA z dnia 16 grudnia 2005 r., I OSK 1782/04; NSA z dnia 4 kwietnia 2006 r., I OSK 736/05; NSA z dnia 24 maja 2006 r., I OSK 601/05; NSA z dnia 11 lipca 2006 r., I OSK 1060/05; NSA z dnia 9 lutego 2007 r., I OSK 517/06; NSA z dnia 16 marca 2009 r., I OSK 1277/08; NSA z dnia 24 listopada 2009 r., I OSK 852/09; NSA z dnia 16 marca 2010 r., I OSK 1643/09; NSA z dnia 18 sierpnia 2010 r., I OSK 775/10 oraz I OSK 844/10; NSA z dnia 5 listopada 2010 r., I OSK 1469/10, I OSK 1470/10 oraz I OSK 1501/10; NSA z dnia 18 maja 2011 r., I OSK 198/11; NSA z dnia 17 czerwca 2011 r., I OSK 490/11; NSA z dnia 9 listopada 2011 r., I OSK 1372/11; NSA z dnia 8 czerwca 2011 r., I OSK 285/11; NSA z dnia 8 czerwca 2011 r., I OSK 391/11; NSA z dnia 24 stycznia 2014 r., I OSK 2942/13; NSA z dnia 14 września 2012 r., I OSK 1177/12; NSA z dnia 6 maja 2014 r., I OSK 2670/13; NSA z dnia 30 stycznia 2014 r., I OSK 1981/13, CBOSA.

¹⁷⁹ Wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2011 r., I OSK 1550/11, CBOSA.

Wedle ujęcia podmiotowego pojęcie informacji publicznej jest bardzo szerokie i stanowi wszystko, co wiąże się bezpośrednio z funkcjonowaniem i trybem podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej¹⁸⁰. W ramach podmiotowego kryterium sądy administracyjne wskazywały, że informacją publiczną są wyroki sądu i informacje o wniesionym środku odwoławczym¹⁸¹, zatwierdzony projekt techniczny, na którego podstawie trwa eksploatacja wody¹⁸², opinie prawne znajdujące się w aktach sprawy administracyjnej (przy czym pojęcie informacji odnoszono zarówno do treści, jak i formy dokumentu¹⁸³), opinie sporządzone w celu oceny prawidłowości opracowanej dokumentacji projektowej dotyczącej budowy odcinka autostrady¹⁸⁴, lista osób przyjętych na studia w wyniku odwołania¹⁸⁵, wszystkie dokumenty i informacje znajdujące się w aktach spraw powołań na stanowiska publiczne, w tym wiadomości o sposobie procedowania, rekrutacji na wyższe stanowiska w służbie cywilnej¹⁸⁶, wniosek dyscyplinarny dotyczący ukarania¹⁸⁷, mapy związane z opracowaniami *Kierunki rozwoju przestrzennego* oraz *Uwarunkowania rozwoju przestrzennego*¹⁸⁸. Podkreślano przy tym, że nie ma znaczenia charakter dokumentu znajdującego się w aktach postępowania, podlega on co do zasady udostępnieniu, niezależnie od tego, czy będzie urzędowy czy prywatny, wewnętrzny czy roboczy¹⁸⁹. Przyjęcie takiej definicji spotkało się również z aprobatą doktryny. Wskazywano, że procesem udostępniania informacji publicznej powinno rządzić kilka podstawowych zasad, a jedną z nich jest przyjęcie bardzo szerokiego zakresu definicyjnego pojęcia informacji publicznej¹⁹⁰. Zwracano też uwagę, że otwarta formuła „sprawy publicznej”, będącej źródłem informacji publicznej, jak również podmiotów zobowiązanych, pozwala na przyjęcie klauzuli maksymalnej dostępności, zmierzającej do jak najszerszego kwalifikowania zakresu

¹⁸⁰ Wyrok NSA z dnia 2 października 2014 r., I OSK 501/14, CBOSA.

¹⁸¹ Wyrok NSA z dnia 16 grudnia 2005 r., I OSK 1782/04, CBOSA.

¹⁸² Wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2006 r., I OSK 736/05, CBOSA.

¹⁸³ Wyrok NSA z dnia 11 lipca 2006 r., I OSK 1060/05, CBOSA.

¹⁸⁴ Wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2011 r., I OSK 285/118, CBOSA.

¹⁸⁵ Wyrok NSA z dnia 24 maja 2006 r., I OSK 601/05, CBOSA.

¹⁸⁶ Wyrok NSA z dnia 9 lutego 2007 r., I OSK 517/06, CBOSA.

¹⁸⁷ Wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2011 r., I OSK 391/11, CBOSA.

¹⁸⁸ Wyroki: NSA z dnia 15 lipca 2011 r., I OSK 667/11; NSA z dnia 30 sierpnia 2011 r., I OSK 1048/11.

¹⁸⁹ Zob. wyroki: NSA z dnia 1 grudnia 2011 r., I OSK 1550/11; z dnia 27 lutego 2008 r., I OSK 1744/07; NSA z dnia 17 czerwca 2011 r., I OSK 490/11; NSA z dnia 1 grudnia 2011 r., I OSK 1550/11 CBOSA, za: M. Jaśkowska, *Pojęcie informacji publicznej...*, op. cit., s. 61–63.

¹⁹⁰ P. Sitniewski, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wrocław 2011, s. 14.

przedmiotowego i podmiotowego obowiązków wynikających z art. 61 Konstytucji RP¹⁹¹.

Z kolei przedmiotowe ujęcie informacji publicznej bazuje na ustawowym pojęciu sprawy publicznej. M. Chmaj, odwołując się do sentencji Ulpiana: *Publicum ius est quod ad statum rei Romanae spectat, ius privatum est quod ad singulorum utilitatem*¹⁹², na podstawie kryterium interesu jednostkowego i ogólnego, zaproponował podział na sprawy prywatne, w znaczeniu niepubliczne, oraz sprawy publiczne, przy czym do pierwszej kategorii spraw ustawa o dostępie do informacji publicznej nie będzie miała zastosowania¹⁹³. Sprawami prywatnymi w tym ujęciu, a zatem wyłączonymi z dostępu do informacji publicznej, będą konkretne, indywidualne sprawy danej osoby lub podmiotu niebędącego władzą publiczną bądź innym podmiotem wykonującym zadania publiczne, informacje o charakterze prywatnym, a zwłaszcza cywilnym, z zastrzeżeniem objętych zakresem ustawy umów cywilnoprawnych zawieranych przez organy władzy publicznej oraz osoby pełniące funkcje publiczne, do których jednak dostęp może podlegać ograniczeniu¹⁹⁴.

Pojęcie sprawy publicznej utożsamia się przy tym z działaniami lub zaniechaniami podmiotów realizujących zadania zaliczone do szeroko rozumianego interesu publicznego, zawężając zakres udzielanych informacji poprzez podkreślanie, że nie obejmują one spraw prywatnych, niepublicznych, osobistych, czy przez wyłączenie z ich zakresu dokumentów wewnętrznych, nieodnoszących się do spraw publicznych¹⁹⁵. Prawo dostępu do informacji publicznej w tym ujęciu obejmuje zatem prawo żądania udzielenia informacji o określonych faktach lub stanach obecnych w chwili udzielania informacji. Informacja publiczna dotyczy więc sfery faktów, a prawo dostępu do informacji publicznej oznacza dostęp do informacji będącej w posiadaniu podmiotu zobowiązanego, przez co nie może służyć inicjowaniu działań mających na celu wytworzenie informacji jakościowo nowej, w tym wszczynaniu działań kontrolnych lub badawczych¹⁹⁶. Z informacją

¹⁹¹ M. Jabłoński, *Udostępnianie informacji publicznej w trybie wnioskowym*, Wrocław 2009, s. 106.

¹⁹² Tłum.: „Prawo publiczne jest prawem odnoszącym się do interesu państwa, a prawo prywatne jest prawem dotyczącym korzyści poszczególnych jednostek”.

¹⁹³ M. Chmaj, [w:] idem, M. Bidziński, P. Szustakiewicz (red.), op. cit., art. 1.

¹⁹⁴ Ibidem. Za tym autorem podaję wyroki: NSA z dnia 25 czerwca 2002 r., II SA/Ka 655/02; NSA z dnia 7 sierpnia 2002 r., II SA/Ka 939/02; WSA w Gdańsku z dnia 25 października 2006 r., II SAB/Gd 36/06, CBOSA.

¹⁹⁵ Zob. J. Jaśkowska, *Pojęcie informacji publicznej...*, op. cit., s. 67.

¹⁹⁶ Wyroki: NSA z dnia 7 marca 2012 r., I OSK 2445/11; NSA z dnia 15 listopada 2015 r., I OSK 2143/14; NSA z dnia 30 października 2008 r., I OSK 951/08; WSA w Warszawie z dnia 28 sierpnia 2013, II SA/Wa 1077/13; WSA w Gliwicach z dnia 4 listopada 2015, IV SAB/Gl 111/15, CBOSA.

publiczną spotykamy się, gdy jest ona utrwalona w formie dokumentu, względnie w oparciu o istniejące dokumenty może zostać przetworzona. Dopóki bowiem określona informacja istnieje tylko w pamięci przedstawiciela władzy publicznej i nie została utrwalona tak, aby można było w sposób niebudzący wątpliwości odczytać jej treść, dopóty informacja taka nie ma waloru informacji publicznej¹⁹⁷.

Na gruncie definiowania informacji publicznej poprzez kryterium przedmiotowe w orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że dla oceny zasadności wniosku o udostępnienie informacji publicznej należy przede wszystkim ustalić, czy w świetle ustawy o dostępie do informacji publicznej żądane informacje mają walor informacji publicznej¹⁹⁸. O zakwalifikowaniu określonej informacji jako podlegającej udostępnieniu decyduje kryterium rzeczowe, tj. treść i charakter informacji¹⁹⁹. Udostępnieniu podlegają określonego rodzaju informacje, a nie akta czy znajdujące się w nich dokumenty²⁰⁰. To samo należy odnieść do żądania udostępnienia korespondencji bez określonego przedmiotu żądania, rodzaju informacji, tematyki informacji²⁰¹. Obywatel ma przy tym prawo do uzyskiwania informacji o działalności zarówno organów władzy publicznej, jak i osób pełniących funkcje publiczne. Oznacza to, że informacja o osobie pełniącej funkcję publiczną, mająca związek z pełnieniem tej funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, jest informacją publiczną, ale w dalszej kolejności istotny staje się zakres czynności funkcjonariusza publicznego, który musi mieć związek z pełnieniem funkcji publicznej, a nie tylko z kwestią pracowniczą z zakresu relacji między pracodawcą a pracownikiem²⁰². W tym kontekście przytoczyć można stanowisko, w myśl którego, zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. b u.d.i.p., zakres informacji podawanych w związku z pracami nad projektem aktu normatywnego obejmuje dane dotyczące osób odpowiedzialnych za pracę nad projektem, a nie dane każdego pracownika, który brał udział w przygotowaniu projektu ustawy²⁰³. Ocena, czy pracownik spełnia kryteria osoby pełniące

¹⁹⁷ Wyrok NSA z dnia 14 września 2012 r., I OSK 1177/12, CBOSA.

¹⁹⁸ Wyrok NSA z dnia 23 listopada 2016 r., I OSK 1323/15, CBOSA.

¹⁹⁹ Wyroki: NSA z dnia 24 maja 2013 r., I OSK 260/13; NSA z dnia 30 listopada 2012 r., I OSK 1835/12, CBOSA.

²⁰⁰ Zob. H. Knysiak-Molczyk, *Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2013, s. 191.

²⁰¹ Zob. wyrok NSA z dnia 18 października 2017 r., I OSK 3521/15, CBOSA.

²⁰² Zob. wyrok NSA z dnia 14 maja 2014 r., I OSK 2561/13, CBOSA.

²⁰³ Por. M. Bednarczyk, M. Jabłoński, K. Wygoda, *Biuletyn informacji publicznej. Informatyzacja administracji*, Wrocław 2005, s. 169–170; wyroki: WSA w Warszawie z dnia 2 września 2016 r., VIII SAB/Wa 44/16; NSA z dnia 10 stycznia 2014 r., I OSK 2213/13, CBOSA. W zakresie uznania danych o projektowaniu aktów normatywnych za informację publiczną zob. K. Celarek, *Legislacja administracyjna. Studium z zakresu nauki administracji i prawa administracyjnego*, Dąbrowa Górnicza 2011, s. 150.

funkcję publiczną, jest uwarunkowana bowiem treścią art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. d u.d.i.p., zgodnie z którym udostępnieniu podlega informacja publiczna, w szczególności o podmiotach, o których mowa w art. 4 ust. 1 u.d.i.p., w tym o organach i osobach sprawujących w nich funkcje i ich kompetencjach, a także treścią art. 5 ust. 2 u.d.i.p., zgodnie z którym prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy, przy czym ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz w przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa, jak również art. 6 ust. 2 u.d.i.p., zgodnie z którym dokumentem urzędowym w rozumieniu ustawy jest treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwalona i podpisana w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego, w ramach jego kompetencji, skierowana do innego podmiotu lub złożona do akt sprawy. Sprawowanie funkcji publicznej wiąże się zatem z realizacją określonych zadań w urzędzie, w ramach struktur władzy publicznej lub na innym stanowisku decyzyjnym w obrębie administracji publicznej, a także w innych instytucjach publicznych. Innymi słowy, chodzi o podmioty, którym przysługuje co najmniej wąski zakres kompetencji decyzyjnej w ramach instytucji publicznej. Nie każdy jej pracownik będzie tym funkcjonariuszem, którego sfera chronionej prywatności może być zawężona z perspektywy uzasadnionego interesu osób trzecich, realizującego się w ramach prawa do informacji²⁰⁴. Biorąc za podstawę dotychczasowy dorobek judykatury, nie sposób przyjąć, że za osobę pełniącą funkcję publiczną uznać można każdego pracownika urzędu, bez jednoczesnego przyznania kompetencji decyzyjnej lub bez przyznania kompetencji mającej bezpośredni wpływ na podjęcie przez organ rozstrzygnięcia o charakterze władczym. Cechą wyróżniającą takie osoby jest bowiem posiadanie określonego zakresu uprawnień pozwalających na kształtowanie treści wykonywanych zadań w sferze publicznej. W rezultacie, jeżeli określone osoby w ramach instytucji publicznej realizują w pewnym zakresie nałożone na tę instytucję zadanie publiczne, czyli w co najmniej wąskim zakresie mają kompetencje decyzyjne w ramach instytucji publicznej, są one osobami pełniącymi funkcje publiczne, natomiast osoby, które takich kompetencji nie mają, funkcji takiej nie pełnią²⁰⁵.

²⁰⁴ Zob. wyrok TK z dnia 20 marca 2006 r., K 17/05, OTK-A 2006 nr 3, poz. 30.

²⁰⁵ Zob. wyroki: NSA z dnia 20 września 2016 r., I OSK 168/16; WSA w Gliwicach z dnia 6 czerwca 2017 r., IV SAB/GL 129/17; WSA w Gdańsku z dnia 11 czerwca 2014 r., II SA/Gd 5/14; WSA w Krakowie z dnia 26 czerwca 2014 r., II SA/Kr 663/14; WSA w Bydgoszczy z dnia 6 lipca 2014 r., II SA/Bd 395/14, CBOSA.

W ramach omawiania informacji publicznej w znaczeniu przedmiotowym należy także wskazać na bogate i już ugruntowane orzecznictwo sądów administracyjnych dotyczące dokumentu wewnętrznego. Pojęcie „dokument wewnętrzny” nie zdefiniowano w akcie normatywnym, lecz zostało ono ukształtowane przez orzecznictwo sądów administracyjnych i doktrynę prawa²⁰⁶. Pojęcie to może być różnie ujmowane²⁰⁷. Szerokie rozumienie prezentowane przez P. Szustakiewicza zakłada, że taki dokument charakteryzuje się dwiema cechami: jest z jednej strony dokumentem urzędowym, z drugiej zaś został wytworzony tylko na potrzeby działalności podmiotu, który go wytworzył, i nie przedstawia jego stanowiska na zewnątrz²⁰⁸. Zasługuje ono na aprobatę, znajduje również potwierdzenie w orzecznictwie, w którym przyjmuje się, że oświadczenia niemające charakteru aktów administracyjnych, będące elementem uzgodnień i wyjaśnień dokonywanych w ramach prowadzonego postępowania nie są informacją publiczną, gdyż brakuje im przymiotu oficjalności²⁰⁹. Skoro bowiem ustawowe pojęcie sprawy publicznej, rozumianej jako sprawa wspólnoty publicznej, wyznacza ustawowy zakres prawa do informacji publicznej, to nie może być wykładane w sposób prowadzący do rozszerzenia konstytucyjnych granic tego prawa. Przyjąć więc należy, że sprawa publiczna oznacza przejaw działalności podmiotów wskazanych w Konstytucji RP i w jej rozumieniu, a zatem takiej aktywności podmiotów, która ukierunkowana jest na wypełnianie określonych zadań publicznych i realizowanie określonych interesów i celów publicznych, co nie jest tożsame z każdym przejawem aktywności, w tym aktywnością związaną z wewnętrzną organizacją funkcjonowania²¹⁰.

Pojęcie dokumentu wewnętrznego ujmowane bywa też wąsko, jako informacja o charakterze roboczym, zapiski, notatki niestanowiące dokumentu urzędowego, które zostały utrwalone w formie tradycyjnej lub elektronicznej i stanowią

²⁰⁶ Kompleksowego omówienia pojęcia dokumentu wewnętrznego, w oryginalnym ujęciu badawczym, chociaż z krytycznego punktu widzenia, dokonał: M. Bernaczyk, *„Dokument wewnętrzny” jako ograniczenie konstytucyjnego prawa do informacji. Rozstrzygnięcie kolizji w teorii i praktyce prawa*, Warszawa 2017.

²⁰⁷ Wskazuje na to M. Jaśkowska, *Wybrane problemy dostępu do informacji publicznej w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2016, nr 6 (69), s. 10.

²⁰⁸ Zob. P. Szustakiewicz, *Problemy dostępu...*, op. cit., s. 62.

²⁰⁹ Wyrok NSA z dnia 14 października 2015 r., I OSK 1947/14, CBOSA. W innych orzeczeniach, których podstawą był przyjęty pogląd o szerokim ujęciu pojęcia dokumentu wewnętrznego, uznano, iż rejestr wejść (wyjść) nie stanowi informacji publicznej, zob. wyrok NSA z dnia 2 grudnia 2015 r., I OSK 2337/15, CBOSA. Nie stanowi informacji publicznej również informacja o numerze służbowego telefonu, zob. wyrok NSA z dnia 14 października 2015 r., I OSK 2056/14, CBOSA.

²¹⁰ Wyrok NSA z dnia 5 października 2017 r., I OSK 3255/15, CBOSA.

powien proces myślowy, proces rozważań, etap wypracowywania finalnej koncepcji, ostatecznego stanowiska przez pojedynczego pracownika lub zespół. Powstają one bowiem w pewnym stadium na drodze do wytworzenia informacji publicznej. Służą wprawdzie realizacji jakiegoś zadania publicznego, lecz nie przesądzają o kierunkach działania organu. Dokumenty takie służą wymianie informacji, zgromadzeniu niezbędnych materiałów, uzgadnianiu poglądów i stanowisk. Dlatego należy je odróżnić od dokumentów urzędowych. Mogą one poza tym mieć dowolną formę, nie są wiążące co do sposobu załatwienia sprawy i nie stanowią w związku z tym wyrazu stanowiska organu, a jako takie – informacji publicznej²¹¹. Wskazuje się przy tym, że korespondencja mailowa osoby wykonującej zadania publiczne nie jest informacją publiczną, nawet jeżeli dotyczy wykonywanych przez tę osobę zadań publicznych. Korespondencja taka nie ma waloru oficjalności, a nawet jeśli zawiera propozycje dotyczące sposobu załatwienia określonej sprawy publicznej, to mieści się w zakresie swobody niezbędnej do podjęcia prawidłowej decyzji po rozważeniu wszystkich racji przemawiających za różnorodnymi możliwościami jej załatwienia²¹².

Niezależnie jednak od sposobu ujmowania pojęcia dokumentu wewnętrznego za ugruntowane należy uznać stanowisko, że nie wszystkie tego rodzaju dokumenty stanowią informację publiczną. Dokument wewnętrzny nie podlega bowiem udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej – nie dlatego, że zawiera informacje objęte klauzulą tajemnicy ustawowo chronionej, lecz dlatego, że zawiera dane robocze i koncepcyjne, które wytworzono tylko na potrzeby danego podmiotu²¹³. Nie podlegają więc udostępnieniu dokumenty służące gromadzeniu i wymianie informacji oraz uzgadnianiu stanowisk i poglądów, które nie są w żadnej mierze wiążące dla organu i nie przesądzają o kierunku jego działania, a ewentualnie mają jedynie charakter organizacyjny i porządkowy. W kontekście pełnienia funkcji przez Prezydenta RP wskazywano, że dokumentacja wewnętrzna służy gromadzeniu informacji, które w przyszłości mogą zostać wykorzystane w procesie decyzyjnym i jako takie stanowią jeden z wielu elementów wewnętrznego postępowania, którym prezydent nie jest jednak związany, a jego decyzja nie musi być uwarunkowana treścią i wynikiem

²¹¹ Zob. wyrok TK z dnia 13 listopada 2013 r., P 25/12, OTK-A 2013 nr 8, poz. 122; zob. też wyroki: NSA z dnia 7 października 2015 r., I OSK 1883/14, CBOSA; NSA z dnia 27 stycznia 2012 r., I OSK 2130/11; NSA z dnia 15 lipca 2010 r., I OSK 707/10, CBOSA.

²¹² Zob. wyroki: NSA z dnia 31 lipca 2014 r., I OSK 2770/13; NSA z dnia 21 czerwca 2012 r., OSK 666/12; NSA z dnia 14 września 2012 r., I OSK 1203/12; wyrok NSA z dnia 25 marca 2014 r., I OSK 2320/13, CBOSA.

²¹³ Zob. P. Szustakiewicz, *Definicja informacji publicznej w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 10, s. 54.

sporządzonych na jego prośbę wewnętrznych opinii prawnych i analiz. Podkreślano przy tym, że nawet w przypadku ekspertyz i opinii dotyczących konkretnego projektu aktu prawnego, co do którego trwa proces legislacyjny, prezydent podejmuje decyzje w procesie legislacyjnym samodzielnie i niezależnie od stanowiska innych podmiotów biorących w tym procesie udział²¹⁴. W dotychczasowym orzecznictwie w stosunku do Prezydenta RP stwierdzono, że dokumenty służące wymianie informacji, zgromadzeniu niezbędnych materiałów, uzgadnianiu poglądów i stanowisk w zakresie podjęcia przez Prezydenta RP aktu urzędowego promulgacji ustawy nie stanowią informacji publicznej²¹⁵.

Wyłączenie dokumentów wewnętrznych z szerokiego zakresu przedmiotowego informacji publicznej znajduje zatem potwierdzenie w stanowisku, iż organ administracji, w procesie podejmowania swoich rozstrzygnięć, musi mieć zagwarantowaną pewną sferę swobody, w ramach której może gromadzić informacje, rozważać różne, często odmienne rozwiązania, sporządzać projekty dokumentów czy też w sposób całkowicie nieoficjalny utrzymywać przebieg spotkań i dyskusji nad wyborem najlepszego z rozwiązań. Słusznie argumentuje się, że uznanie absolutnie wszystkich tego rodzaju dokumentów i działań, jako podlegających udostępnieniu, spowodowałoby jedynie większe jeszcze niż dotychczas próby ukrycia i utajnienia materiałów niezbędnych w istocie do podjęcia prawidłowej decyzji. Proces jej podejmowania mógłby przebiegać wówczas całkowicie poza sferą jakiegokolwiek oficjalności, a przez to być mniej transparentny i w mniejszym stopniu podlegać społecznej kontroli²¹⁶. W konsekwencji trafnie zwraca się uwagę, że ustawa o dostępie do informacji publicznej przyznaje prawo do uzyskania informacji o sprawach publicznych, nie przyznaje jednak uprawnienia do otrzymania każdej informacji będącej w posiadaniu adresata wniosku.

Pomimo bowiem szerokiego, chociaż mało precyzyjnego rozumienia pojęcia informacji publicznej ustawa o dostępie do informacji publicznej nie jest środkiem do wykorzystania w celu wystąpienia z wnioskiem o udzielenie każdej informacji. Zakres przedmiotowy ustawy wytycza i obejmuje dostęp tylko do informacji publicznej, a nie publiczny dostęp do wszystkich informacji²¹⁷. Nie wszystkie więc działania podmiotów wymienionych w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP będą związane z powstaniem informacji publicznej. Jeżeli informacja dotyczy sfery prywatnej,

²¹⁴ Zob. wyrok NSA z dnia 27 stycznia 2012 r., I OSK 2130/11, CBOSA.

²¹⁵ Zob. wyrok NSA z dnia 11 marca 2014 r., I OSK 118/14, CBOSA.

²¹⁶ Wyroki: NSA z dnia 17 marca 2017 r., I OSK 1416/15; NSA z dnia 15 grudnia 2016 r., I OSK 1017/15; NSA z dnia 20 września 2016 r., I OSK 2649/15; WSA w Poznaniu z dnia 3 listopada 2016 r., II SAB/Po 69/16; WSA w Warszawie z dnia 21 października 2016 r., II SAB/Wa 242/16, CBOSA.

²¹⁷ Wyrok NSA z dnia 4 lutego 2015 r., I OSK 430/14, CBOSA.

niezwiązanej z działalnością państwa, nie podlega udostępnieniu, nawet jeżeli znajduje się w aktach sprawy prowadzonej przez organ. Konsekwencją przyjęcia takiego poglądu jest też uznanie, że część dokumentów, która służy jedynie potrzebom podmiotu zobowiązanego, mimo iż wiąże się z jego działalnością, nie jest informacją publiczną i nie podlega ujawnieniu jako dokumenty wewnętrzne²¹⁸.

Dla zobrazowania przedmiotowego rozumienia informacji publicznej można wskazać, że za dokumentację o charakterze wewnętrznym sądy administracyjne uznały wewnętrzną korespondencję elektroniczną, która służy wymianie informacji, a także gromadzeniu niezbędnych materiałów do rozstrzygnięcia sprawy, nie zawiera jednak ani informacji co do sposobu załatwienia sprawy, ani takich, które można byłoby uznać za wyrażenie stanowiska organu²¹⁹, jak również korespondencję, w tym mailową, osoby wykonującej zadania publiczne z jej współpracownikami, nawet jeżeli w jakiejś części dotyczy wykonywanych przez tę osobę zadań publicznych. W ocenie judykatury korespondencja taka nie ma jakiegokolwiek waloru oficjalności, a nawet jeśli zawiera propozycje dotyczące sposobu załatwienia określonej sprawy publicznej, to mieści się w zakresie swobody niezbędnej dla podjęcia prawidłowej decyzji po rozważeniu wszystkich racji przemawiających za różnorodnymi możliwościami jej załatwienia²²⁰. Ponadto za dokumentację o charakterze wewnętrznym uznano korespondencję urzędową o charakterze roboczym, odnoszącą się do spraw organizacyjnych i porządkowych i nieumieszczoną w aktach sprawy²²¹, informacje techniczne, dotyczące np. sposobu funkcjonowania danego narzędzia użytkowanego przez organ²²², opinie ekspertów, jeżeli nie dotyczą konkretnego aktu będącego już przedmiotem toczącego się procesu legislacyjnego²²³, wykazy wejść i wyjść do urzędu, które zawierają informacje o danych osobowych ludzi wchodzących w celu zachowania bezpieczeństwa w budynkach, a więc są nośnikiem informacji o charakterze wewnętrznym, porządkowym, ewidencyjnym, który ma służyć zapewnieniu porządku i bezpieczeństwa²²⁴, terminarz spotkań, kalendarz czy inne dokumenty związane z planowaniem działalności podmiotu, które nie

²¹⁸ Zob. I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, art. 1 pkt 2 i 4, Warszawa 2016, LEX.

²¹⁹ Zob. wyrok NSA z dnia 25 marca 2014 r., I OSK 2320/130, CBOSA.

²²⁰ Zob. wyroki: NSA z dnia 14 września 2012 r., I OSK 1203/12; NSA z dnia 25 marca 2014 r., I OSK 2320/13; NSA z dnia 31 lipca 2014 r., I OSK 2770/13; NSA z dnia 18 września 2014 r., I OSK 3073/13, CBOSA.

²²¹ Zob. wyrok NSA z dnia 15 lipca 2010 r., I OSK 707/10, CBOSA.

²²² Zob. wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2014 r., I OSK 2254/13 CBOSA.

²²³ Zob. wyrok NSA z dnia 29 lutego 2012 r., I OSK 2196/11 CBOSA.

²²⁴ Zob. wyrok NSA z dnia 2 grudnia 2015 r., I OSK 2337/15, CBOSA.

stanowią ani oświadczenia woli, ani oświadczenia wiedzy, nie są też kierowane do innego podmiotu bądź składane do akt sprawy²²⁵.

W doktrynie prawa, po dokonaniu analizy orzecznictwa sądowego, wyróżniono również pojęcie informacji publicznej według kryterium mieszanego, podmiotowo-przedmiotowego²²⁶. Wedle tego ujęcia o uznaniu, że określona informacja jest informacją publiczną, decydują dwa elementy: podmiotowy – dany podmiot zaliczony jest do zbioru władz publicznych lub w imieniu państwa wykonuje zadania publiczne, oraz przedmiotowy – informacja dotyczy spraw związanych z wykonywaniem przez te podmioty czynności mających związek z zadaniami publicznymi²²⁷. W istocie takie kryterium stanowi nieco odmienne zaprezentowanie pojęcia informacji publicznej w ujęciu przedmiotowym, jednakże jeśli połączyć perspektywy interpretacyjne, na uwagę zasługuje interesująca w szczególności ze względu na wymiar praktyczny propozycja K. Kędzierskiej i P. Szustakiewicza: przeprowadzenie trzystopniowego testu, czy dana informacja stanowi informację publiczną i podlega udostępnieniu²²⁸.

Po pierwsze, trzeba zbadać, czy wniosek o udzielenie informacji publicznej dotyczy informacji, odwołując się do jej znaczenia w języku potocznym: „powiadomienie, zakomunikowanie czegoś, wiadomość, pouczenie”. Informacją jest więc pewna wiadomość dotycząca faktów. Nie stanowi wniosku o dostęp do informacji publicznej żądanie będące próbą wyłudzenia porady prawnej²²⁹,

²²⁵ Zob. wyroki: z dnia 13 czerwca 2014 r., I OSK 2914/13; NSA z dnia 3 marca 2017 r., I OSK 1206/15, z dnia 3 marca 2017 r., I OSK 1163/15; NSA z dnia 17 marca 2017 r., I OSK 1504/15; NSA z dnia 3 marca 2017 r., I OSK 1158/15; WSA w Warszawie z dnia 9 stycznia 2015 r., II SAB/Wa 583/14; WSA w Warszawie z dnia 28 listopada 2014 r., II SAB/Wa 566/14; WSA w Warszawie z dnia 3 grudnia 2014 r., II SAB/Wa 554/14, CBOSA.

²²⁶ Zob. P. Szustakiewicz, *Definicja informacji publicznej...*, op. cit., s. 57–58.

²²⁷ Ibidem. Pojęcie informacji publicznej według kryterium podmiotowo-przedmiotowego zostało użyte w wyrokach NSA z dnia 27 czerwca 2013 r., I OSK 513/13 oraz z dnia 10 stycznia 2014 r., I OSK 1966/13, CBOSA. Za informację publiczną w tym ujęciu uznano dokumenty dotyczące działań kontrolnych i nadzorczych wobec szkoły publicznej (wyrok NSA z dnia 22 lutego 2012 r., I OSK 2291/11, CBOSA), listę uczestników zebrania wiejskiego (wyrok z dnia 6 czerwca 2012 r., I OSK 2022/12, CBOSA), raporty techniczne z wykonania przez prywatnego wykonawcę zamówienia publicznego w postaci budowy odcinka drogi będące w posiadaniu Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (wyrok NSA z dnia 30 lipca 2013 r., I OSK 623/13, CBOSA). Zob. też wyroki: NSA z dnia 4 kwietnia 2013 r., I OSK 102/13; NSA z dnia 15 listopada 2013 r., I OSK 1594/13, NSA z dnia 11 marca 2014 r., I OSK 2376/13; NSA z dnia 26 czerwca 2014 r., I OSK 2316/14; NSA z dnia 10 kwietnia 2014 r., I OSK 2450/13, za: P. Szustakiewicz, *Definicja informacji publicznej...*, op. cit., s. 58–59.

²²⁸ Zob. K. Kędzierska, P. Szustakiewicz, *Pojęcie informacji publicznej*, [w:] P. Szustakiewicz (red.), *Dostęp do informacji publicznej*, Warszawa 2019, s. 39–42.

²²⁹ Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 marca 2004 r., II SAB/WA 2/04, CBOSA.

żądanie dotyczące zachowania określonego funkcjonariusza publicznego²³⁰ lub podjęcia określonych działań przez organy administracji publicznej w sprawie indywidualnej²³¹ czy też wniosek stanowiący próbę zainicjowania działań kontrolnych bądź badawczych przez administrację publiczną²³² oraz dotyczący zamiarów, planów, zapowiedzi funkcjonariusza publicznego²³³.

Po drugie, należy skontrolować, czy wniosek dotyczy informacji istniejącej i będącej w posiadaniu podmiotu zobowiązanego do udzielenia informacji. Zauważyć trzeba przy tym, że jeżeli wniosek dotyczy informacji, której nie ma, lub jest nieprecyzyjnie sformułowany i nie wiadomo, czego żąda wnioskodawca, wówczas nie mamy do czynienia z informacją publiczną. Zgodnie z wytycznymi płynącymi z literatury i orzecznictwa każdy wniosek, niezależnie od tego, jaki rodzaj postępowania ma wszczynać, musi zawierać co najmniej takie dane i być na tyle precyzyjny, aby możliwe było jego załatwienie zgodnie z prawem. Wniosek o udostępnienie informacji publicznej powinien zawierać niezbędne elementy formalne. Za elementy takie uznać należy: wskazanie zakresu żądanej informacji publicznej oraz określenie miejsca i sposobu udostępnienia jej wnioskodawcy²³⁴. Wskazać również należy na stanowisko, zgodnie z którym norma konstytucyjna zawarta w art. 61 Konstytucji RP, jak i art. 6 u.d.i.p., będące przykładowym wyliczeniem rodzajów informacji publicznej, zawierają bardzo ogólne wskazania co do zakresów, których może dotyczyć wnioski rozpoznawany w oparciu o art. 10 u.d.i.p. Dlatego nie można uznać, że prawidłowy jest wniosek o udostępnienie informacji publicznej, jeżeli wnioskodawca nie wskazuje konkretnie określonej informacji, lecz formułuje wniosek bardzo ogólnie²³⁵. Ponadto niesprecyzowane wnioski o informacje, zawierające sformułowania obiektywnie niepozwalające ustalić treści żądania wnioskodawcy, również nie stanowią wniosków o informację publiczną²³⁶.

²³⁰ Zob. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 12 lutego 2009 r., II SA/BK 839/08, CBOSA.

²³¹ Zob. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 25 listopada 2008 r., II SAB/BK 45/08, CBOSA.

²³² Zob. wyrok NSA z dnia 30 października 2008 r., I OSK 951/08, CBOSA.

²³³ Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 września 2012 r., II SAB/WA 201/12, CBOSA.

²³⁴ Zob. H. Knysiak-Molczyk, *Granice prawa...*, op. cit., s. 224.

²³⁵ Zob. wyrok NSA z dnia 18 października 2017 r., I OSK 3521/15, CBOSA.

²³⁶ Zob. wyroki: NSA z dnia 25 sierpnia 2016 r., I OSK 219/15; NSA z dnia 22 czerwca 2017 r., I OSK 2505/16, CBOSA. Podmiot zobowiązany w takim przypadku nie stosuje trybu z art. 64 § 2 k.p.a. i nie wzywa wnioskodawcy do sprecyzowania pisma, ponieważ postępowanie w zakresie udostępniania informacji publicznej, jako czynności materialno-technicznej, jest w całości uregulowane w ustawie o dostępie do informacji publicznej, która nie odwołuje się w tym zakresie do postępowania jurysdykcyjnego. Wniosek o udzielenie informacji w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej nie stanowi podania w indywidualnej sprawie administracyjnej w rozumieniu art. 63 k.p.a., a zatem czynności proceduralne podmiotu zobowiązanego

Po trzecie, należy określić, czy informacja dotyczy spraw publicznych, o których mowa w art. 1 ust. 1 u.d.i.p. Taka trójstopniowa analiza prowadzi do wykładni informacji publicznej akcentującej zarówno to, kto wytworzył lub kogo dotyczy informacja, jak i czego ona dotyczy, a zatem w praktyce wykorzystuje mieszane kryteria podmiotowo-przedmiotowe.

W oparciu o omówione kryteria podmiotowe, przedmiotowe oraz podmiotowo-przedmiotowe, orzecznictwo sądowe stworzyło obszerny katalog informacji mających albo niemających waloru informacji publicznej, istotnie przyczyniając się do określenia znaczenia pojęcia informacji publicznej²³⁷. Jednakże wobec niejasności przepisów ustawy oceny konkretnej informacji nadal należy dokonywać jedynie na tle konkretnych okoliczności danej sprawy, a nie wedle przyjętego schematu lub z góry określonej kategoryzacji, przez co definicja informacji publicznej pozostaje dynamiczna. W ostatnich latach widoczna jest zmiana orzecznictwa sądowego. Jeszcze w 2012 r. za dominujące uznawano pojęcie informacji publicznej zdefiniowane wedle kryterium podmiotowego²³⁸. Odnośnie do orzecznictwa sądów administracyjnych z lat 2012–2014 zasadnie stwierdzono, że dominuje stanowisko odwołujące się do przedmiotowego określenia informacji publicznej, a orzeczenia, które nawiązują do podmiotowej definicji informacji publicznej, są nieliczne²³⁹. Pogląd ten pozostaje aktualny również na gruncie przytaczanego orzecznictwa po 2014 r., w którym zawęża się pojęcie informacji publicznej do rozumienia przedmiotowego, zwracając uwagę, czy żądana informacja ma walor „publiczny”, czy wiąże się bezpośrednio z działalnością państwa i realizacją zadań publicznych oraz czy ma przymiot oficjalności, a więc przedstawia zewnętrzne, oficjalne stanowisko, zmaterializowane w dokumencie urzędowym.

do udostępnienia informacji publicznej, poprzedzające ustalenie, czy żądana informacja stanowi informację publiczną, nie są prowadzone w oparciu o przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, gdyż wniosek nie wszczyna postępowania administracyjnego (zob. wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2007 r., I OSK 50/06, CBOSA). W takim przypadku dopuszczalną, aczkolwiek niewymaganą prawem formą odniesienia się do wniosku jest pismo zawiadamiające o braku możliwości zastosowania przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej (zob. wyrok NSA z dnia 5 marca 2013 r., I OSK 2889/12, CBOSA).

²³⁷ Szerokiego przeglądu orzecznictwa, w którym sądy administracyjne wskazują w sposób pozytywny, jaka konkretnie informacja stanowi informację publiczną, albo określają pojęcie informacji publicznej w sposób negatywny, dokonał: M. Chmaj, [w:] idem, M. Bidziński, P. Szustakiewicz, op. cit., komentarz do art. 1.

²³⁸ Zob. J. Jaśkowska, *Pojęcie informacji...*, op. cit., s. 67

²³⁹ Zob. P. Szustakiewicz, *Definicja informacji publicznej...*, op. cit., s. 60–61.

2.2.2 Pojęcie informacji sektora publicznego

Przyjęcie przez unijnego prawodawcę dyrektywy 2013/37/UE zdeterminowało sposób wdrożenia zmienionej dyrektywy 2003/98/WE w polskim porządku prawnym, poprzez uchwalenie odrębnej ustawy z dnia 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Na tym etapie ówczesny sposób implementacji prawa unijnego zmienił się w wymiarze materialnym, gdyż za przedmiot ustawy ta objęła informację sektora publicznego, w miejsce informacji publicznej. Zdefiniowano przy tym pojęcie informacji sektora publicznego: jako każdą treść lub jej część, niezależnie od sposobu utrwalenia, w szczególności w postaci papierowej, elektronicznej, dźwiękowej, wizualnej lub audiowizualnej, będącą w posiadaniu podmiotów zobowiązanych do udostępniania lub przekazywania informacji sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania²⁴⁰. Aktualna ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego podtrzymała dotychczasową definicję, zamieszczając ją we wprowadzonym słowniczku ustawowym²⁴¹. Taka definicja legalna stanowiła efekt dążenia ustawodawcy do wiernego przeniesienia najpierw postanowień dyrektywy 2003/98/WE, a następnie dyrektywy 2019/1024, które posługiwały się pojęciem „dokument”²⁴². Pojęcie informacji sektora publicznego należy zatem odnieść do pojęcia dokumentu w rozumieniu art. 2 pkt 6 dyrektywy 2019/1024, który opiera się na kryterium treściowym i stanowi przedmiot ponownego wykorzystywania²⁴³. Intencją prawodawcy unijnego było ustanowienie rodzajowej definicji określenia „dokument”, zgodnej ze stanem rozwojowym społeczeństwa informacyjnego. Pojęcie to obejmować ma odwzorowania działań, faktów lub informacji oraz ich kompilacje, niezależnie od ich nośnika, przy czym nie ma obejmować programów komputerowych, chociaż ostateczną decyzję w przedmiocie stosowania regulacji ponownego wykorzystywania na programy komputerowe pozostawiono państwom członkowskim²⁴⁴. Polski ustawodawca z tej możliwości skorzystał, wprowadzając możliwość udostępnienia lub przekazania w celu ponownego wykorzystywania kodu źródłowego lub innego elementu programu komputerowego opracowanego w ramach realizacji zadań publicznych²⁴⁵.

²⁴⁰ Art. 1 ust. 1 p.w.i.s.p.

²⁴¹ Por. art. 2 pkt 8 o.d.p.w.

²⁴² Por. art. 2 pkt 3 dyrektywy 2003/98/WE oraz art. 2 pkt 6 dyrektywy 2019/1024.

²⁴³ Zob. aktualny w omawianym zakresie wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 listopada 2017 r., II SA/Wa 872/17, CBOSA.

²⁴⁴ Zob. motyw 30 dyrektywy 2019/1024. Por. motyw 11 dyrektywy 2003/98/WE.

²⁴⁵ Zob. art. 10 ust. 5 w zw. z art. 6 ust. 4 pkt 7 o.d.p.w.

W definicji pojęcia „informacja sektora publicznego” należy wyodrębnić trzy elementy: zakres przedmiotowy informacji, jej utrwalenie oraz posiadanie jej przez podmiot zobowiązany²⁴⁶. Zakres przedmiotowy definicji został ujęty bardzo szeroko i bez żadnych ograniczeń. Objęcie zakresem informacji sektora publicznego każdej treści lub jej części niezależnie od sposobu utrwalenia oznacza, że zakresem przedmiotowym ponownego wykorzystywania jest cały zasób informacyjny podmiotu zobowiązanego, o ile spełnia inne warunki wskazane w definicji, a w dodatku szczególnie przepis prawa nie stanowi inaczej²⁴⁷. Jednakże, biorąc pod uwagę cele ponownego wykorzystywania przewidziane przez unijnego prawodawcę, takie jak ustanowienie rynku wewnętrznego, harmonizacja zasad i praktyk oraz zapewnienie równej konkurencji, które zapewnić mają warunki dla rozwoju produktów i usług związanych z cyfrowymi zasobami publicznymi²⁴⁸, zasadnie pojęcie informacji sektora publicznego odczytuje się jako odnoszące się do informacji mających wartość gospodarczą, których ponowne wykorzystywanie może przyczynić się do wzrostu potencjału gospodarczego, będąc materiałem wyjściowym do rozwoju nowych produktów i usług²⁴⁹.

Utrwaleniem będzie zapisanie każdej treści lub jej części na jakimkolwiek nośniku²⁵⁰. Ustawodawca jedynie przykładowo wymienia najczęściej spotykane sposoby utrwalenia informacji, przez co katalog możliwości jest otwarty, uwzględniając postęp techniczny i ewentualne nowe formy zapisu danych. Informacja sektora publicznego może zostać wyrażona w dowolnej formie i zapisana w dowolnej postaci, ale obligatoryjnie musi być utrwalona²⁵¹. Posiadaniem informacji przez podmiot zobowiązany będzie władanie określoną rzeczą, faktyczne posiadanie danej informacji²⁵². Bez znaczenia jest więc to, kto daną informację wytworzył, od kogo ona pochodzi, jaka jest właściwość administracyjna, istotny jest zaś rzeczywisty i obiektywny fakt posiadania²⁵³.

Polski ustawodawca, w ślad za prawodawcą unijnym, włączając w zakres ponownego wykorzystywania zasoby bibliotek, muzeów i archiwów, równocześnie rozszerzył zakres pojęcia informacji sektora publicznego. Wskazuje się, że

²⁴⁶ Zob. A. Piskorz-Ryń, *Zakres przedmiotowy stosowania przepisów o ponownym wykorzystywaniu*, [w:] E. Badura i in., *Ponowne wykorzystywanie...*, op. cit., s. 36.

²⁴⁷ A. Piskorz-Ryń, *Ponowne wykorzystywanie...*, op. cit., s. 170.

²⁴⁸ Zob. motywy 1–7 dyrektywy 2003/98/WE; motyw 3 dyrektywy 2013/37/UE.

²⁴⁹ Zob. K. Kędzierska, *Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego*, [w:] P. Szustakiewicz (red.) *Dostęp...*, op. cit., s. 213.

²⁵⁰ *Ibidem*, s. 171.

²⁵¹ A. Piskorz-Ryń, *Zakres przedmiotowy...*, op. cit., s. 36.

²⁵² B. Fisher, A. Piskorz-Ryń (red.), M. Sakowska-Baryła, J. Wyporska-Frankiewicz, op. cit., s. 44.

²⁵³ A. Piskorz-Ryń, *Zakres przedmiotowy...*, op. cit., s. 37.

zawiera się w nim informacja publiczna oraz inne treści będące w posiadaniu podmiotów, które te udostępniają lub przekazują w celu ponownego wykorzystywania i które wykraczają poza zakres pojęcia informacji publicznej²⁵⁴. Owe „inne treści” są jednak rozmaicie ujmowane. A. Gołębiowska wskazuje, że informacja sektora publicznego to zarówno informacje publiczne, w rozumieniu przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, jak i niebędące informacją publiczną zasoby bibliotek, muzeów i archiwów²⁵⁵. A. Piskorz-Ryń wyodrębnia ponadto trzecią kategorię – „innych informacji” będących w posiadaniu podmiotów zobowiązanych, ale nienależących do kategorii informacji publicznej oraz zasobu bibliotek, muzeów i archiwów²⁵⁶.

Powyższe należy uzupełnić o kwalifikowane formy informacji sektora publicznego, przewidziane w ustawie z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Ustawodawca w ślad za prawodawcą unijnym wprowadził do krajowego porządku prawnego nowe pojęcia danych badawczych²⁵⁷, danych dynamicznych²⁵⁸, danych o wysokiej wartości²⁵⁹ oraz otwartych danych²⁶⁰, które w każdym przypadku

²⁵⁴ Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 listopada 2017 r., II SA/Wa 872/17, CBOSA.

²⁵⁵ A. Gołębiowska, *Implementacja dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego*, [w:] eadem, B. Zientarski, *Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego w administracji*, Warszawa 2017, s. 21.

²⁵⁶ A. Piskorz-Ryń, *Zakres przedmiotowy...*, op. cit., s. 37; B. Fisher, A. Piskorz-Ryń (red.), M. Sakowska-Baryła, J. Wyporska-Frankiewicz, op. cit., s. 47; K. Chałubińska-Jentkiewicz, *Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego (re-use). Komentarz do ustawy*, Warszawa 2018, s. 124; wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 grudnia 2016 r., II SAB/Wa 465/16, CBOSA.

²⁵⁷ Zgodnie z art. 2 pkt 2 o.d.p.w. dane badawcze to informacje sektora publicznego utrwalone w postaci elektronicznej, inne niż publikacje naukowe, które zostały wytworzone lub zgromadzone w ramach działalności naukowej w rozumieniu art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2021 r. poz. 478, 619 i 1630) i są wykorzystywane jako dowody w procesie badawczym lub służą do weryfikacji poprawności ustaleń i wyników badań.

²⁵⁸ Zgodnie z art. 2 pkt 3 o.d.p.w. dane dynamiczne to informacje sektora publicznego utrwalone w postaci elektronicznej podlegające częstym aktualizacjom lub aktualizacjom w czasie rzeczywistym, w tym ze względu na ich zmienność lub szybką dezaktualizację, w szczególności dane wygenerowane przez czujniki.

²⁵⁹ Zgodnie z art. 2 pkt 4 o.d.p.w. dane o wysokiej wartości to informacje sektora publicznego, których ponowne wykorzystywanie wiąże się z istotnymi korzyściami dla społeczeństwa, środowiska i gospodarki, w szczególności ze względu na ich przydatność do tworzenia produktów, usług i zastosowań opartych na wykorzystywaniu tych danych.

²⁶⁰ Zgodnie z art. 2 pkt 11 o.d.p.w. otwarte dane to informacje sektora publicznego udostępniane lub przekazywane w postaci elektronicznej, bezwarunkowo lub z uwzględnieniem warunków, o których mowa w rozdziale 3 o.d.p.w., kompletne, aktualne, w wersji źródłowej, w otwartym i niezastrzeżonym formacie przeznaczonym do odczytu maszynowego, które są udostępnione do

stanowią wyodrębnione rodzaje informacji sektora publicznego, o szczegółowej charakterystyce bądź specyfikacji²⁶¹. Ustawodawca w tym zakresie kierował się zwiększeniem podaży wartościowych danych dostępnych do ponownego wykorzystywania i stanowiło to jedną z zasadniczych zmian na gruncie przepisów o.d.p.w.²⁶² Nie sprecyzowano jednak relacji pomiędzy tymi pojęciami, posługując się jedynie zasadami ich udostępniania w celu ponownego wykorzystywania bądź wskazując wymogi otwartości. Nie ma natomiast wątpliwości, że te nowe pojęcia stanowią jedynie podkategorie informacji sektora publicznego, nacisk położono zaś nie na ich szczególny opis, ale sposób udostępnienia, łączący się z programem otwartych danych i pełnomocnikami do spraw otwartości. Ustawodawca opisał standard udostępniania otwartych danych, czyniąc z tego jedynie dyrektywę kierunkową²⁶³. Od tych nowych podkategorii odróżnić należy pojęcie danych prywatnych, rozumianych jako każda treść lub jej część, niezależnie od sposobu utrwalenia, będąca w posiadaniu podmiotu innego niż podmiot zobowiązany i przez niego wytworzona, z wyjątkiem danych osobowych²⁶⁴. Dane te podlegać mają wykorzystywaniu przez użytkowników i w tym celu mogą być udostępniane w portalu danych. Ustawodawca wskazał, że obejmują one zasoby danych znajdujące się w posiadaniu przedsiębiorców czy też organizacji pozarządowych. Założeniem możliwości dobrowolnego publikowania danych prywatnych w portalu danych i ich wykorzystywania przez użytkowników było stworzenie linii współpracy w relacji biznes – administracja (B2G). Dane prywatne generowane przez podmioty spoza sektora publicznego udostępniane w portalu mogą mieć bowiem duże znaczenie dla realizacji zadań w interesie publicznym i stanowić znaczną wartość dla dobra wspólnego²⁶⁵.

Zastosowanie praktyczne tak pojemnej i złożonej kategorii informacji sektora publicznego może nastęrczać wielu trudności. Omawiając pojęcie informacji publicznej, wskazano różne kryteria jego definiowania oraz liczne orzeczenia w tym zakresie odmawiające publicznego charakteru znacznej ilości informacji,

bezpłatnego ponownego wykorzystywania na tych samych zasadach dla każdego użytkownika, bez konieczności potwierdzania tożsamości przez użytkownika.

²⁶¹ Szerzej zob. P. Sitniewski, *Otwarte dane i ponowne wykorzystywanie. Przewodnik po zmianach*, Warszawa 2021, s. 13.

²⁶² Zob. też G. Sibiga, *Otwarte dane i ponowne wykorzystywanie informacji publicznej*, „Radca Prawny w Administracji” 2022, nr 1, s. 12.

²⁶³ Zob. A. Piskorz-Ryń, *Nowe kategorie danych i ich otwieranie*, „Radca Prawny w Administracji” 2022, nr 1, s. 21.

²⁶⁴ Zob. art. 2 pkt 5 o.d.p.w.

²⁶⁵ Zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, druk nr 1338, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1338> [dostęp: 30.04.2022].

które równocześnie mieszczą się w pojemnej definicji informacji sektora publicznego. Jednak kategoria innych informacji będących w posiadaniu podmiotów zobowiązanych jest o tyle problematyczna, że tworzy nową możliwość uzyskiwania na zasadach określonych w przepisach o ponownym wykorzystywaniu informacji niebędących informacjami publicznymi oraz informacjami w ramach zasobów bibliotek, archiwów i muzeów²⁶⁶. Tymczasem, co zostanie omówione w dalszej części pracy, dotychczasowe orzecznictwo i część doktryny prawa stoją na stanowisku, że przepisy o ponownym wykorzystywaniu znajdują zastosowanie jedynie do takich informacji, które oceniane przez pryzmat ustawy o dostępie do informacji publicznej, z wyjątkiem zasobów bibliotek, archiwów i muzeów, będą miały status informacji publicznej lub zostały wytworzone w celu publicznym. Judykatura zawęża zatem pojęcie informacji sektora publicznego, co stanowi przejaw przedmiotowego ograniczenia prawa do ponownego wykorzystywania, jednakże zmierza do zrjonalizowania tego prawa i zachowania spójności w ramach systemu dostępu do informacji.

2.2.3. Informacja prosta i przetworzona a informacja sektora publicznego

Na gruncie przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej w ramach omówionego pojęcia informacji publicznej rozróżnić można dodatkowo informację publiczną prostą (zwykłą) oraz informację publiczną przetworzoną. Informację prostą podmiot zobowiązany może udostępnić w takiej formie, w jakiej ją ma, przy czym jej wyodrębnienie ze zbiorów informacji, rejestrów, zbiorów dokumentów, akt postępowania nie jest związane z koniecznością poniesienia pewnych kosztów osobowych lub finansowych trudnych do pogodzenia z bieżącymi działaniami zobowiązanego do udzielenia informacji podmiotu. Informacja prosta nie zmienia się w informację przetworzoną poprzez proces przekształcenia²⁶⁷. Ponadto znajduje się ona już w posiadaniu podmiotu zobowiązanego i jej udostępnienie nie wiąże się z koniecznością wykonania pewnych dodatkowych, ponadprzeciętnych czynności, które z informacji prostej tworzyłyby informację nową²⁶⁸. Granicą czynności, za którą informacja prosta staje się przetworzoną, jest więc sytuacja, gdy powstaje informacja nowa, niebędąca w posiadaniu podmiotu zobowiązanego przed dokonaniem czynności na informacji prostej²⁶⁹. Informacją prostą jest zatem taka

²⁶⁶ B. Fisher, A. Piskorz-Ryń (red.), M. Sakowska-Baryła, J. Wyporska-Frankiewicz, op. cit., s. 47–48.

²⁶⁷ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 października 2012 r., II SAB/Kr 140/12, CBOSA.

²⁶⁸ K. Kędzierska, P. Szustakiewicz, *Pojęcie informacji...*, op. cit., s. 41.

²⁶⁹ Ibidem.

informacja, która nie wymaga przetworzenia²⁷⁰, a jej zasadnicza treść nie ulega zmianie przed jej udostępnieniem²⁷¹. Prawo do informacji publicznej obejmuje również uprawnienie do uzyskania informacji przetworzonej²⁷². Informację przetworzoną wyodrębnia się zatem bezpośrednio na podstawie ustawy, chociaż ustawodawca wprost nie definiuje tego pojęcia. Informacja przetworzona występuje w dwóch sytuacjach. Po pierwsze, gdy jest jakościowo nową informacją, nieistniejącą dotychczas w przyjętej ostatecznie treści i postaci, chociaż jej źródłem są materiały znajdujące się w posiadaniu zobowiązanego²⁷³. W tym ujęciu za informację przetworzoną należy uznać taką informację, która w chwili złożenia wniosku nie istnieje, a jej wytworzenie wymaga przeprowadzenia przez podmiot zobowiązany pewnych czynności analitycznych, organizacyjnych i intelektualnych w oparciu o posiadane informacje proste²⁷⁴. Przetworzenie informacji wymaga dokonania stosownych działań, zebrania lub zsumowania pojedynczych informacji prostych na podstawie różnych kryteriów wynikających z treści wniosku²⁷⁵. Informacja przetworzona to taka informacja, która została przygotowana przez podmiot zobowiązany specjalnie dla wnioskodawcy według wskazanych przez niego kryteriów²⁷⁶, przy użyciu dodatkowych sił i środków, na podstawie posiadanych danych²⁷⁷.

Druga sytuacja obejmuje okoliczności, w których wniosek o udostępnienie informacji dotyczy wprawdzie informacji prostych, ale rozmiar i zakres żądanej informacji przesądza o tym, że w istocie zawiera żądanie informacji przetworzonej. Informacja publiczna przetworzona to więc taka informacja, na którą składa się pewna suma tzw. informacji publicznej prostej, dostępnej bez wykazywania przesłanki interesu publicznego. Ze względu jednak na treść żądania udostępnienie wnioskodawcy konkretnej informacji publicznej, nawet o prostym charakterze, wiązać się może z potrzebą przeprowadzenia odpowiednich analiz, zestawień, wyciągów, usuwania danych chronionych prawem. Powyższe zabiegi czynią takie informacje proste informacją przetworzoną²⁷⁸.

²⁷⁰ P. Sitniewski, *Ustawa o dostępie...*, op. cit., s. 55.

²⁷¹ Zob. I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, op. cit., komentarz do art. 3, pkt 1.

²⁷² Art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.

²⁷³ M. Bernaczyk, M. Jabłoński, K. Wygoda, *Biuletyn informacji...*, op. cit., s. 87.

²⁷⁴ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 października 2012 r., II SAB/Kr 140/12, CBOSA.

²⁷⁵ Wyrok NSA z dnia 5 marca 2013 r., I OSK 3097/12, CBOSA.

²⁷⁶ P. Szustakiewicz, *Jawność umów w zamówieniach publicznych*, „Zamówienia Publiczne Doradca” 2008, nr 3, s. 4.

²⁷⁷ E. Jarzęcka-Siwik, *Ograniczenie dostępu do informacji przetworzonej*, „Przegląd Sądowy” 2004, nr 7–8, s. 151.

²⁷⁸ Wyrok NSA z dnia 5 marca 2015 r., I OSK 863/14, CBOSA.

Przetworzenie może bowiem polegać na wydobyciu poszczególnych informacji cząstkowych z posiadanych przez organ zbiorów dokumentów, które to zbiory mogą być prowadzone w sposób uniemożliwiający zwykłe udostępnienie gromadzonych w nich danych, jak również na odpowiednim przygotowaniu informacji na potrzeby wnioskodawcy, w tym opracowaniu prostego zestawienia. Tym samym również suma informacji prostych, w zależności od wiążącej się z ich pozyskaniem wysokości nakładów, jakie musi ponieść podmiot zobowiązany, czasochłonności czy liczby zaangażowanych pracowników, może być traktowana jako informacja przetworzona²⁷⁹.

Podstawową cechą różniącą informację publiczną przetworzoną od informacji publicznej prostej jest więc to, że informacji tej wprost organ nie ma i dla jej wytworzenia niezbędne jest przeprowadzenie pewnych działań na posiadanych przez niego informacjach. W wyniku tych działań powstanie nowa jakościowo informacja, która nie może być jedynie innym technicznie zestawieniem posiadanych informacji lub ich innym sposobem uszeregowania, lecz ma być inną, jakościowo odmienną informacją, prowadzącą zazwyczaj do określonej oceny danego zjawiska czy określonej interpretacji, znalezienia różnic albo podobieństw. Aby wytworzyć informację przetworzoną, niezbędne jest poddanie posiadanych informacji analizie albo syntezie. Tak powstaje informacja, która nie wynika z treści żadnej z jednostkowych informacji, które podlegały procesowi przetwarzania, lecz z ich całościowego przetworzenia w określony sposób, w uogólnieniu²⁸⁰.

Odmienna jest również procedura udostępnienia informacji przetworzonej. Prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienie do uzyskania informacji przetworzonej jedynie w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego. Jeżeli zatem podmiot zobowiązany ma informacje proste, które staną się podstawą do wytworzenia informacji przetworzonej, oraz żądane informacje stanowią informacje publiczne (jeśli którakolwiek z tych dwóch przesłanek nie zostanie spełniona, wystarczające jest skierowanie do wnioskodawcy pisma informacyjnego, które zakończy postępowanie), a więc wniosek może zostać wykonany, to przed udostępnieniem informacji podmiot zobowiązany powinien zweryfikować istnienie tej szczególnej przesłanki²⁸¹. W tym celu jest

²⁷⁹ Zob. wyroki: NSA z dnia 25 listopada 2016 r., I OSK 1513/15; NSA z dnia 4 sierpnia 2015 r., I OSK 1645/14; NSA z dnia 5 marca 2015 r., I OSK 863/14; NSA z dnia 9 sierpnia 2011 r., I OSK 792/11; WSA w Krakowie z dnia 17 marca 2017 r., II SA/Kr 1612/16; NSA z dnia 25 kwietnia 2012 r., I OSK 202/12, CBOŚA.

²⁸⁰ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 września 2009 r., II SA/Wa 978/09, CBOŚA.

²⁸¹ Zob. wyroki: WSA w Warszawie z dnia 20 czerwca 2005 r., II SA/Wa 795/05; WSA we Wrocławiu z dnia 25 stycznia 2006 r., IV SAB/Wr 40/05, CBOŚA.

obowiązany wezwać wnioskodawcę do jej wykazania. Jednakże brak w tym zakresie nie tamuje załatwienia sprawy, gdyż organ administracji z urzędu będzie zobowiązany ustalić spełnienie tej przesłanki, co powinno znaleźć odzwierciedlenie w uzasadnieniu ewentualnej decyzji administracyjnej. Wykazanie bowiem, że objęte wnioskiem żądanie dotyczy informacji publicznej o charakterze przetworzonym, oraz równoczesne stwierdzenie braku przesłanki szczególnej istotności przetworzenia dla interesu publicznego skutkuje wydaniem decyzji odmownej na podstawie art. 16 ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.

W ocenie istnienia przesłanki szczególnej istotności dla interesu publicznego w udostępnieniu informacji przetworzonej relewantne może być to, czy pozyskanie określonej informacji przetworzonej ma realne znaczenie dla funkcjonowania państwa jako całości i usprawniałoby działanie jego organów lub funkcjonowanie określonych struktur publicznych w konkretnej dziedzinie życia społecznego albo wpływałoby na usprawnienie wykonywania zadań publicznych dla dobra wspólnego danej społeczności²⁸². Dla ziszczenia się tej przesłanki można zatem wyodrębnić trzy warunki. Po pierwsze, działanie wnioskodawcy dotyczyć powinno szerszej grupy osób: musi on wskazać, że działanie organów i innych podmiotów realizujących zadania publiczne wywołało lub wywoła skutki dotyczące potencjalnie dużego kręgu adresatów²⁸³. Po drugie, jego działanie służyć ma społecznie akceptowalnym celom związanym z naprawą istniejących struktur administracyjnych lub społecznych. Po trzecie, konieczna jest możliwość rzeczywistego wykorzystania informacji w taki sposób, aby miała ona wpływ na określone działania lub sytuacje²⁸⁴.

Pomimo iż wykazanie przesłanki szczególnej istotności dla interesu publicznego spoczywa na podmiocie zobowiązanym, to niekiedy wskazuje się również, że powinność taka spoczywa w głównej mierze na wnioskodawcy, w myśl zasady koniecznego współdziałania organu i podmiotu ubiegającego się o załatwienie sprawy w określony sposób²⁸⁵. Wykazanie, że objęte wnioskiem żądanie dotyczy

²⁸² Zob. I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, op. cit., komentarz do art. 3, pkt 1; zob. też wyroki: WSA w Warszawie z 15 marca 2005 r., II SA/Wa 2225/04; WSA w Warszawie z dnia 22 lutego 2006 r., II SA/Wa 1721/05; WSA w Warszawie z dnia 16 lipca 2010 r., II SA/Wa 466/10, CBOSA.

²⁸³ M. Jabłoński, K. Wygoda, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wrocław 2002, s. 35.

²⁸⁴ Zob. wyroki: NSA z dnia 11 kwietnia 2019 r., I OSK 1239/17; NSA z dnia 8 lutego 2019 r., I OSK 770/17; NSA z dnia 23 listopada 2018 r., I OSK 2951/16; NSA z dnia 2 lutego 2018 r., I OSK 658/16; NSA z dnia 3 lutego 2017 r., I OSK 1068/15; NSA z dnia 10 stycznia 2014 r., I OSK 2111/13; NSA z dnia 3 sierpnia 2010 r., I OSK 787/10; NSA z dnia 7 grudnia 2011 r., I OSK 1737/11; NSA z dnia 5 marca 2013 r., I OSK 3097/12, CBOSA.

²⁸⁵ Wyrok NSA z dnia 5 marca 2015 r. I OSK 865/14, CBOSA.

informacji przetworzonej, oraz stwierdzenie istnienia tej przesłanki skutkuje podjęciem działań mających na celu zebranie informacji prostych, które staną się podstawą do przygotowania żądanej informacji przetworzonej. Na tym etapie organ administracji powinien dokonać stosownych analiz lub zestawień, jak również ewentualnej anonimizacji²⁸⁶. Informacje poddane anonimizacji polegającej na wykreśleniu z niej elementów formalnych dotyczących danych osobowych należy jednak dalej kwalifikować jako informacje proste, czyli nieprzetworzone, bowiem działania takie sprowadzają się jedynie do czynności technicznych²⁸⁷.

Jak już wskazano, polski ustawodawca zdefiniował informację sektora publicznego niezwykle szeroko, jako każdą treść lub jej część, niezależnie od sposobu utrwalenia, będącą w posiadaniu podmiotów zobowiązanych. Informacja sektora publicznego może zostać wyrażona i zapisana w dowolnej formie i postaci, ale obligatoryjnie musi być utrwalona. Jest zatem pojęciem szerszym i bardziej pojemnym od informacji publicznej, zawierającym w sobie nie tylko informacje publiczne w rozumieniu przepisów u.d.i.p., ale także inne treści, niebędące takimi informacjami²⁸⁸. W świetle tak pojemnej definicji każda informacja publiczna prosta, jako niewymagająca przetworzenia i zachowująca integralność w toku udostępniania, stanowi równocześnie utrwaloną treść będącą w posiadaniu podmiotu zobowiązanego, a w konsekwencji informację sektora publicznego. Odmienna jest sytuacja informacji publicznej przetworzonej. Informacja taka jest jakościowo nową informacją, nieistniejącą wcześniej w przyjętej ostatecznie treści i postaci, chociaż jej źródłem są informacje proste w posiadaniu zobowiązanego. Na etapie składania żądania informacja publiczna przetworzona nie stanowi więc utrwalonej treści w posiadaniu podmiotu zobowiązanego,

²⁸⁶ Istotne dla oceny, czy organ ma obowiązek, anonimizując częściowo daną informację, wydać w związku z tym na podstawie art. 5 ust. 2 w zw. z art. 16 ust. 1 u.d.i.p. decyzję o odmowie udostępnienia informacji publicznej w tej części, czy też anonimizacja ta nie niesie konieczności wydania takiej decyzji, gdyż nie stanowi odmowy udostępnienia informacji publicznej – jest to, czy anonimizowana informacja jest wprost objęta zakresem żądania wniosku, czy też pojawia się „przy okazji” udostępniania informacji publicznej (np. dane osobowe wymagające anonimizacji znajdują się na żądanym nośniku informacji publicznej, lecz nie są objęte uzewnętrznionym we wniosku zainteresowaniem wnioskodawcy, które odnosi się do fragmentów irrelevantnych z punktu widzenia ochrony danych osobowych). Ocenę należy zatem przeprowadzać przez pryzmat złożonego w sprawie wniosku i wskazanego w nim wyraźnie zakresu żądanych informacji. Zob. wyroki: NSA z dnia 25 września 2018 r., I OSK 971/18; NSA z dnia 12 kwietnia 2017 r., I OSK 1928/150; NSA z dnia 12 października 2017 r., I OSK 537/17; NSA z dnia 20 września 2017 r., I OSK 227/17; NSA z dnia 11 stycznia 2013 r., I OSK 2267/12, CBOSA.

²⁸⁷ Zob. wyrok NSA z dnia 11 września 2012 r., I OSK 1015/12, CBOSA.

²⁸⁸ K. Kędzierska, *Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego*, [w:] P. Szustakiewicz (red.) *Dostęp...*, op. cit., s. 213.

a w konsekwencji nie stanowi informacji sektora publicznego. Dopiero jej wytworzenie, jako informacji nowej, a następnie utrwalenie w dowolnej postaci może uczynić z niej informację sektora publicznego. W tym miejscu warto też zasygnalizować, że podmiot zobowiązany nie ma obowiązku tworzenia informacji sektora publicznego, ich przetwarzania w sposób lub w formie wskazanych we wniosku o ponowne wykorzystywanie oraz sporządzania z nich wyciągów, jeżeli spowoduje to konieczność podjęcia nieproporcjonalnych działań przekraczających proste czynności²⁸⁹.

2.2.4. Pojęcie ponownego wykorzystywania

Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego zdefiniowała również pojęcie ponownego wykorzystywania, przez które należy rozumieć wykorzystywanie przez użytkowników informacji sektora publicznego w jakimkolwiek celu, z wyjątkiem wymiany informacji sektora publicznego między podmiotami zobowiązanymi wyłącznie w celu realizacji zadań publicznych²⁹⁰. Taka definicja odbiega od znaczenia tego pojęcia na gruncie zarówno pierwotnej implementacji dyrektyw unijnych, dokonanej w ustawie z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw²⁹¹, jak i definicji przewidzianej w ustawie z dnia 25

²⁸⁹ Zob. art. 10 ust. 4 o.d.p.w.

²⁹⁰ Zob. art. 2 pkt 12 o.d.p.w.

²⁹¹ Dz.U. Nr 204, poz. 1195 z późn. zm. W myśl art. 23a ust. 1 tej ustawy wykorzystywanie przez osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej informacji publicznej lub każdej jej części, będącej w posiadaniu podmiotów, o których mowa w ust. 2 i 3, niezależnie od sposobu jej utrwalenia (w postaci papierowej, elektronicznej, dźwiękowej, wizualnej lub audiowizualnej), w celach komercyjnych lub niekomercyjnych, innych niż jej pierwotny publiczny cel wykorzystywania, dla którego informacja została wytworzona, stanowi ponowne wykorzystywanie informacji publicznej i odbywa się na zasadach określonych w niniejszym rozdziale. Omówienia pojęcia ponownego wykorzystywania w poprzednim stanie prawnym, odnoszącego ponowne wykorzystywanie do informacji publicznej, dokonali: M. Jaśkowska, *Ponowne wykorzystywanie informacji publicznej*, [w:] J. Sługocki (red.), *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, t. 2, Wrocław 2014; M. Jabłoński, *Prawo do ponownego wykorzystania informacji publicznej – nowy etap rozwoju prawa do informacji*, [w:] R. Balicki, M. Masternak-Kubiak (red.), *W służbie dobru wspólnemu. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Januszowi Trzecińskiemu*, Warszawa 2012; M. Maciejewski, *Prawna regulacja ponownego wykorzystywania informacji publicznych*, [w:] G. Sibiga (red.), *Główne problemy...*, op. cit., s. 279–280; B. Banaszak, M. Bernaczyk, *Konsultacje społeczne...*, op. cit., s. 28; M. Bernaczyk, *Ponowne wykorzystywanie...*, op. cit., s. 6; B. Dziliński, *Prawo do ponownego wykorzystania informacji publicznej. Uwagi na tle transpozycji dyrektywy 2003/98/WE z 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz

lutego 2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, która wskazywała, że ponowne wykorzystywanie obejmuje cele komercyjne lub niekomercyjne inne niż pierwotny publiczny cel, dla którego informacja została wytworzona²⁹². Taka zmiana definicji i odejście od dookreślenia celu ponownego wykorzystywania nie znajdują uzasadnienia w postanowieniach dyrektywy 2019/1024, która podobnie jak wcześniejsze dyrektywy wyraźnie precyzuje, że wykorzystywanie dokumentów będących w posiadaniu organów sektora publicznego dotyczy celów komercyjnych lub niekomercyjnych innych niż ich pierwotne przeznaczenie w ramach zadań publicznych, dla którego to celu dokumenty te zostały wyprodukowane. Ponadto dyrektywa 2019/1024 dodatkowo rozróżnia cele ponownego wykorzystywania dokumentów będących w posiadaniu przedsiębiorstw publicznych²⁹³. W tym zakresie ponowne wykorzystywanie obejmuje wykorzystywanie do celów komercyjnych lub niekomercyjnych innych niż ich pierwotne przeznaczenie w zakresie świadczenia usług w interesie ogólnym, dla którego to celu dokumenty te zostały wyprodukowane. Definicja na gruncie prawa krajowego nieprecyzująca celów ponownego wykorzystywania nie znajduje uzasadnienia i trudno określić intencje ustawodawcy dokonującego takiej zmiany, zwłaszcza że istota ponownego wykorzystywania sprowadza się do uwolnienia potencjału informacji sektora publicznego poprzez ich dalsze używanie w nowych produktach, towarach i usługach sektora prywatnego, które stanowić mają wartość dodaną dla społeczeństwa. Żeby tak się stało, dalsze użycie informacji powinno co do zasady opierać się na innych jej funkcjonalnościach lub na innym ich wykorzystaniu aniżeli pierwotne przeznaczenie tych informacji w ramach realizacji zadań publicznych. O ile wyodrębnienie celów komercyjnych i niekomercyjnych pozbawione było szczególnej istotności, chociaż usuwało wątpliwości, że informacje sektora publicznego mogą być dalej używane przez użytkowników także do celów komercyjnych²⁹⁴, o tyle doprecyzowanie celu ponownego wykorzystywania określało jego istotę. Zwrócić też należy uwagę, że w ustawie lub innym akcie normatywnym formuluje

Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2012, nr 4, s. 45; A. Piskorz-Ryń, *Pojęcie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego w świetle dyrektywy 2003/98/WE, „Samorząd Terytorialny”* 2015, nr 4, s. 34 i n.

²⁹² Por. art. 2 ust. 2 p.w.i.s.p. Taka definicja legalna stanowiła efekt implementacji postanowień dyrektywy 2003/98/WE, która w art. 2 pkt 4 przewidywała, że „ponowne wykorzystywanie” oznacza wykorzystywanie przez osoby fizyczne lub prawne dokumentów będących w posiadaniu organów sektora publicznego, do celów komercyjnych lub niekomercyjnych innych niż ich pierwotne przeznaczenie w ramach zadań publicznych, dla których te dokumenty zostały wyprodukowane.

²⁹³ Zob. art. 2 pkt 11 lit. a i b dyrektywy 2019/1024.

²⁹⁴ Zob. B. Fisher, A. Piskorz-Ryń (red.), M. Sakowska-Baryła, J. Wyporska-Frankiewicz, op. cit., s. 31; A. Piskorz-Ryń, *Zakres przedmiotowy...*, op. cit., s. 31.

się definicję danego określenia, jeżeli jest ono wieloznaczne, nieostre, nie jest powszechnie zrozumiałe albo ze względu na dziedzinę regulowanych spraw istnieje potrzeba ustalenia nowego znaczenia danego określenia²⁹⁵. Wprowadzona definicja sprowadza ponowne wykorzystywanie do wykorzystywania informacji przez użytkowników w jakimkolwiek celu, przez co trudno bez znajomości definicji historycznych oraz przepisów prawa unijnego wskazać, na czym konkretnie polegać ma „ponowność” wykorzystywania informacji sektora publicznego. Nie sposób zatem uznać, że nowa definicja spełnia swoje cele, gdyż potoczne rozumienie określenia „ponowne wykorzystywanie” wydaje się więcej o nim mówić niż wprowadzona definicja legalna, która nie usuwa wieloznaczności ani nieostrości, a w istocie odwołuje się tylko do jednego członu określenia, tj. wykorzystywania, przez co zaburza jego powszechną zrozumiałość. Ze względu na dziedzinę regulowanych spraw faktycznie istnieje potrzeba ustalenia znaczenia pojęcia „ponowne wykorzystywanie”, ale sposób zredagowania definicji w art. 2 pkt 12 o.d.p.w. budzi wątpliwości, zwłaszcza że dokonana zmiana może mieć wpływ na interpretację pojęcia informacji sektora publicznego wypracowaną w jednolitym orzecznictwie sądowym ukształtowanym jeszcze na gruncie przepisów p.w.i.s.p., co szerzej zostanie omówione w kolejnym rozdziale pracy. Z tych względów zmianę definicji na gruncie krajowej ustawy należy ocenić krytycznie. Dodatkowo ustawodawca, wprowadzając pojęcie danych prywatnych, wskazuje, że podlegają one wykorzystaniu przez użytkowników. W kontekście tych danych konsekwentnie mowa o wykorzystywaniu, a nie ponownym wykorzystywaniu²⁹⁶. Wobec zmiany elementu teleologicznego trudno jednak wyraźnie rozróżnić, czym takie wykorzystywanie miałyby się różnić od ponownego wykorzystywania. Ustawa nie ogranicza celów wykorzystywania danych prywatnych, więc one również mogą być jakiegokolwiek. Tym samym pojęcia te rozróżnia wyłącznie przedmiot, gdyż ponownemu wykorzystywaniu podlegają jedynie informacje sektora publicznego.

Aby zatem lepiej zrozumieć, czym jest ponowne wykorzystywanie, zasadne jest przytoczenie definicji historycznych. W ocenie P. Sitniewskiego definicja legalna określenia „ponowne wykorzystywanie” na gruncie przepisów p.w.i.s.p. składała się z dwóch elementów, a więc zakresu podmiotowego ponownego wykorzystywania w postaci definicji użytkownika i celu komercyjnego lub niekomercyjnego podejmowanych działań²⁹⁷. O ile zgodzić się trzeba z autorem, że pozostałe elementy definicji były rozsiane w innych przepisach ustawy

²⁹⁵ Zob. § 146 ust. 1 pkt 1–4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz.U. z 2016 r. poz. 283.

²⁹⁶ Zob. art. 36 ust. 2 i 3 o.d.p.w.

²⁹⁷ P. Sitniewski, *Ustawa o ponownym...*, op. cit., s. 25.

p.w.i.s.p., podobnie jak obecnie w przepisach o.d.p.w., to jednak zasadne było uwzględnienie składnika tej definicji, takiego jak pojęcie wykorzystywania, oraz doprecyzowanie elementu teleologicznego definicji, jakim był cel komercyjny lub niekomercyjny inny niż pierwotny publiczny cel, dla którego informacja została wytworzona, co w nowej ustawie zostało zaburzone.

Aktualne pozostaje twierdzenie, że w ramach definicji pojęcia ponownego wykorzystywania można wyodrębnić element operacyjny „wykorzystywania”, świadczący o jego użytkowym charakterze²⁹⁸. Z natury tego pojęcia wynika, że wiąże się ono z określoną aktywnością podmiotu uprawnionego, nie jest więc wykorzystywaniem samo tylko posiadanie informacji. Dla zaistnienia wykorzystywania konieczna jest zatem określona aktywność użytkownika wobec informacji, przy czym nie musi ona przybierać określonej postaci. Nie będzie wykorzystywaniem informacji samo powzięcie jej do wiadomości, a więc skorzystanie z niej wyłącznie w celu poznawczym, jak również fizyczne jej posiadanie²⁹⁹. W znaczeniu powszechnie przyjętym w języku polskim słowo „ponowny” oznacza wykonany, odbywający się po raz drugi, na nowo, wznowiony, powtórzony, powrotny³⁰⁰. Tymczasem, jak należy wnioskować z treści definicji ponownego wykorzystywania, mamy do czynienia z wprowadzeniem do polskiego ustawodawstwa nowego sposobu korzystania z informacji³⁰¹. Nie każde jednak wykorzystywanie powinno być ponownym wykorzystywaniem w omawianym znaczeniu, co sugeruje definicja legalna. Za ponowne wykorzystywanie należałoby uznać takie użycie informacji, które zmierza do stworzenia nowych dóbr, produktów lub usług o wartości dodanej, co jest konsekwencją zastosowania wykładni pronunijnej³⁰², jak również wynika z przyjętej krajowej procedury rozpa-

²⁹⁸ Zob. A. Piskorz-Ryń, *Zakres przedmiotowy...*, op. cit., s. 29.

²⁹⁹ M. Maciejewski, *Prawna regulacja...*, op. cit., s. 279–280; A. Piskorz-Ryń, *Ponowne wykorzystywanie...*, op. cit., s. 129.

³⁰⁰ Zob. S. Dubisz (red.), *Wielki słownik języka polskiego PWN o–p*, Warszawa 2018, s. 704.

³⁰¹ E. Olejniczak-Szałowska, *Ponowne wykorzystywanie informacji publicznych (zarys problemu)*, „Acta Universitatis Lodzianensis Folia Oeconomica” 2012, nr 270, s. 117, za: A. Piskorz-Ryń, *Pojęcie ponownego wykorzystywania...*, op. cit., s. 41.

³⁰² B. Fisher, A. Piskorz-Ryń (red.), M. Sakowska-Baryła, J. Wyporska-Frankiewicz, op. cit., s. 28. Zob. też motyw 70 dyrektywy 2019/1024, zgodnie z którym celem regulacji ponownego wykorzystywania jest ułatwianie tworzenia dostępnych w całej Unii produktów i usług informacyjnych w oparciu o dokumenty sektora publicznego, zapewnienie skutecznego transgranicznego wykorzystywania dokumentów sektora publicznego, z jednej strony przez przedsiębiorstwa prywatne, w szczególności MŚP, na potrzeby produktów i usług informacyjnych o wartości dodanej, z drugiej zaś strony przez obywateli w celu ułatwiania swobodnego przepływu informacji i komunikacji. Por. motyw 25 oraz art. 11 ust. 1 dyrektywy 2003/98/WE oraz motyw 33 dyrektywy 2013/37/UE.

trywania wniosku o ponowne wykorzystywanie³⁰³. Element użytkowy definicji na gruncie przepisów p.w.i.s.p. ściśle zatem wiązał się z elementem teleologicznym, jakim był cel komercyjny lub niekomercyjny, inny niż pierwotny publiczny cel, dla którego informacja została wytworzona. Polski ustawodawca zawęził jednak wtedy pierwotny cel publiczny informacji wyłącznie do celu, w jakim została ona wytworzona, podczas gdy unijny prawodawca o celu pierwotnym stanowi w kontekście przeznaczenia danego dokumentu w ramach zadań publicznych, dla których został on wyprodukowany³⁰⁴. Na gruncie dyrektyw ponownym wykorzystywaniem jest takie użycie, które nie mieści się w pierwotnym przeznaczeniu w ramach zadań publicznych. Aktualnie w krajowej definicji ponownego wykorzystywania pozostał jedynie element użytkowy z bardzo ogólnym elementem teleologicznym, jednakże z uwagi na całokształt regulacji oraz konieczność dokonania prounijnej wykładni nadal praktycznie doniosłe powinno być stanowisko A. Piskorz-Ryń, która wyróżniła pierwotny cel publiczny *sensu stricto* i *sensu largo*, wskazując, że ten pierwszy oznacza użycie informacji sektora publicznego w celu, dla którego informacja została wytworzona, zaś ten drugi oznacza, tak jak w przepisach unijnych, użycie w innym celu w ramach zadań publicznych, dla których ta informacja została wyprodukowana³⁰⁵. Postulowała przy tym używanie pierwotnego celu publicznego *sensu largo*, co należy przyjąć z aprobatą. Cel pierwotny jest zatem związany z wykonywaniem zadań publicznych, cel wtórny zaś jest to inny cel niż pierwotny, niezwiązany z wykonywaniem zadań publicznych. Ponownym wykorzystywaniem powinno być więc tylko takie użycie informacji sektora publicznego, które nie wiąże się z wykonywaniem zadania publicznego³⁰⁶. Konsekwentnie ponownym wykorzystywaniem nie jest wymiana informacji sektora publicznego między podmiotami zobowiązanymi wyłącznie w celu realizacji zadań publicznych. Prawo do ponownego wykorzystywania podlega zaś ograniczeniu w zakresie informacji sektora publicznego,

³⁰³ Zgodnie z art. 39 ust. 3 pkt 4 o.d.p.w. wniosek o ponowne wykorzystywanie powinien zawierać wskazanie celu ponownego wykorzystywania, w tym określenie rodzaju działalności, w której informacje sektora publicznego będą ponownie wykorzystywane, w szczególności wskazanie dóbr, produktów lub usług. W świetle art. 39 ust. 5 o.d.p.w. w przypadku niespełnienia wymogów formalnych wniosku wzywa się wnioskodawcę do usunięcia braków formalnych, wraz z pouczeniem, że ich nieusunięcie w terminie 7 dni od dnia otrzymania wezwania spowoduje pozostawienie wniosku bez rozpoznania.

³⁰⁴ Szerzej zob. A. Piskorz-Ryń, *Ponowne wykorzystywanie...*, op. cit., s. 133–142. Zob. też art. 2 pkt 11 dyrektywy 2019/1024.

³⁰⁵ Zob. A. Piskorz-Ryń, *Zakres przedmiotowy...*, op. cit., s. 35.

³⁰⁶ *Ibidem*, s. 32.

których wytwarzanie przez podmioty zobowiązane nie należy do zakresu ich zadań publicznych określonych prawem³⁰⁷.

W powyższym świetle nadal aktualnym i zasługującym na aprobatę postulatem *de lege ferenda*, niestety niewykorzystanym przez ustawodawcę w ostatnich pracach nad nową ustawą, jest propozycja A. Piskorz-Ryń: funkcjonalnego zdefiniowania ponownego wykorzystywania, przez które należy rozumieć używanie przez każdego informacji sektora publicznego będącej w posiadaniu podmiotów zobowiązanych, dla wytworzenia produktów, dóbr lub usług o wartości dodanej, w innym celu niż wykonywanie zadań publicznych, przy czym cel ten może być komercyjny lub niekomercyjny³⁰⁸.

2.2.5. Ponowne wykorzystywanie a dostęp do informacji

Implementowane do krajowego porządku prawnego dyrektywy unijne wprowadziły minimalne standardy ponownego wykorzystywania dokumentów będących w posiadaniu organów sektora publicznego państw członkowskich i miały na celu harmonizację przepisów prawa krajowego państw członkowskich dotyczących dostępu podmiotów prywatnych do informacji gromadzonych przez podmioty publiczne. W świetle tych dyrektyw ponowne wykorzystywanie nie zmienia istniejących w państwach członkowskich systemów dostępu oraz opiera się na nich³⁰⁹, przy czym nie wyklucza to przyjęcia przez państwa członkowskie niezależnych i niepowiązanych regulacji. Polski ustawodawca w procesie implementacji nie przyjął w tym zakresie rozwiązań szczególnych. Przepisy o ponownym wykorzystywaniu konsekwentnie nie naruszają prawa dostępu do informacji publicznej ani wolności jej rozpowszechniania, ani przepisów innych ustaw określających zasady, warunki i tryb dostępu lub ponownego wykorzystywania informacji będących informacjami sektora publicznego³¹⁰. Jest to norma kolidująca wobec konstrukcji różnych praw informacyjnych, ze szczególnym zaakcentowaniem różnic aksjologicznych, przy czym trafnie wskazuje się, że prawo do informacji i prawo do ponownego wykorzystywania są wobec siebie równorzędne aksjologicznie, jednak w ramach realizacji danego prawa są wzajemnie autonomiczne, zarówno w aspekcie prawnej regulacji w wymiarze materialnym, jak i proceduralnym³¹¹. Dostęp do danych stanowiących informację publiczną

³⁰⁷ Art. 6 ust. 4 pkt 1 o.d.p.w.

³⁰⁸ A. Piskorz-Ryń, *Ponowne wykorzystywanie...*, op. cit., s. 148–149.

³⁰⁹ Zob. art. 1 ust. 3 oraz motyw 23 dyrektywy 2019/1024; art. 1 lit. b dyrektywy 2013/37/UE; art. 1 ust. 2 i 3, art. 4 ust. 3 i 4 oraz motywy 4, 9 i 12 dyrektywy 2003/98/WE.

³¹⁰ Zob. art. 7 ust. 1 oraz art. 6 ust. 1 o.d.p.w. Por. art. 7 ust. 1 oraz art. 6 ust. 1 p.w.i.s.p.

³¹¹ P. Sitniewski, *Ustawa o ponownym...*, op. cit., s. 171.

jest związany z konstytucyjną wolnością pozyskiwania i rozpowszechniania informacji, wynikającą z art. 54 Konstytucji RP, równocześnie jednak wolność ta nie może być utożsamiana z prawem do informacji publicznej, chociaż zakresy tych przepisów częściowo się pokrywają³¹². Oznacza to, że osoba, która uzyskała informację publiczną od podmiotu zobowiązanego, ma, co do zasady, prawo do jej rozpowszechnienia, a zastosowanie trybu ponownego wykorzystania informacji zależy od dalszego celu jej uzyskania.

Polski ustawodawca, przyjmując przepisy prawne regulujące prawo do ponownego wykorzystywania informacji, stworzył szczególny system udostępniania informacji w określonym celu, który został oparty na krajowym systemie dostępu do informacji publicznej i go nie zastępuje. Tym samym zakres dostępu do informacji publicznej w znacznej mierze powinien determinować zakres ponownego wykorzystywania. Podzielić należy więc pogląd, zgodnie z którym istniejące w państwach członkowskich systemy dostępu mają wpływ na zakres informacji udostępnianych w ramach procedury ponownego wykorzystywania, co oznacza, że poza samoistnymi ograniczeniami ponownego wykorzystywania, wynikającymi z jego charakteru, zakres dokumentów mu podlegających jest kształtowany przez krajowe zasady dostępu do informacji³¹³. Jednakże, wobec różnych krajowych systemów dostępu, w każdym państwie członkowskim Unii Europejskiej będą obowiązywały różne zasady ponownego wykorzystywania, co stanowi swoisty paradoks, gdyż ujednoczenie było jednym z celów dyrektyw. Realizacja tego celu nie jest jednak możliwa bez przyjęcia jednolitych zasad dostępu do informacji publicznej w państwach członkowskich³¹⁴.

Informacja publiczna podlega tym samym udostępnieniu na zasadach przewidzianych przez ustawę o dostępie do informacji publicznej, a dopiero w razie zamiaru jej ponownego wykorzystania należy zastosować procedurę przewidzianą przez ustawę o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Gdy porównuje się prawo do informacji publicznej i prawo do ponownego wykorzystywania tej informacji, widoczny jest ich odmienny charakter. Postępowanie w przedmiocie ponownego wykorzystywania informacji, odmiennie niż w przypadku udostępnienia informacji publicznej, ma swoistą sformalizowaną procedurę³¹⁵, która stworzyła obowiązek nawiązania stosunku prawnego użyt-

³¹² Wyroki: NSA z dnia 9 kwietnia 2015 r., I OSK 1029/14, CBOSA; TK z dnia 20 marca 2006 r., K 17/05, OTK-A 2006 nr 3, poz. 30.

³¹³ A. Piskorz-Ryń, *Pojęcie ponownego wykorzystywania...*, op. cit., s. 38.

³¹⁴ Ibidem.

³¹⁵ Por. wymogi formalne wniosku o ponowne wykorzystywanie, określone w art. 39 o.d.p.w. z art. 10 ust. 1 i 2 u.d.i.p., gdzie procedura dostępu do informacji publicznej jest całkowicie odformalizowana. Ustawodawca nie wskazał nawet, jaka ma być forma żądania.

kownika z dysponentem informacji. Generuje więc stosunek prawny, kształtujący relację podmiotu zobowiązanego z użytkownikiem, wykraczającą poza proste żądanie i udostępnienie posiadanych informacji. Poprzez własne zasady udostępniania i przekazywania informacji ponowne wykorzystywanie realizuje również odmienne cele ekonomiczne. Zapewniać ma równą konkurencję w dostępie do informacji sektora publicznego, w szczególności poprzez kreowanie uczciwych, proporcjonalnych i niedyskryminacyjnych warunków ich ponownego wykorzystywania. Zagwarantować ma również udostępnianie jednolitych otwartych formatów danych o zwiększonej użyteczności.

Kolejną różnicą jest objęcie przepisami o ponownym wykorzystywaniu końcowych użytkowników informacji, podczas gdy w przepisach dostępowych ustawodawcę interesuje jedynie stosunek między organem władzy publicznej a jednostką realizującą swoje prawo do informacji. Ponadto informacje sektora publicznego, chronione prawami własności intelektualnej, pomimo powszechności dostępu nie są poddane bezwarunkowemu wykorzystywaniu ze względu na odrębne przepisy prawa. Uregulowanie ponownego wykorzystywania pozwala więc wzmocnić ochronę prawa własności i uporządkować prawnie korzystanie z utworów będących w posiadaniu podmiotów publicznych, a równocześnie pozostających pod ochroną prawnoautorską, z poszanowaniem dysponentów praw własności intelektualnej. Te wszystkie kwestie pozostają poza przedmiotowym zakresem przepisów o dostępie do informacji publicznej. W orzecznictwie wskazuje się zatem, że prawo dostępu do informacji publicznej to prawo wolnościowe, prawo jednostek do pełnej wiedzy o tym, co robi władza publiczna. Prawo do ponownego wykorzystania informacji publicznej to rodzaj prawa gospodarczego, prawa o wymiarze ekonomicznym, prawa do tworzenia wartości dodanej, w postaci nowych dóbr, produktów lub usług, w oparciu o informacje publiczne, gromadzone przez sektor publiczny, ale z poszanowaniem praw osób trzecich. Celem dostępu do informacji publicznej jest kontrola władzy publicznej i jej transparentność, natomiast w przypadku ponownego wykorzystywania informacji publicznej celem jest rozwój ekonomiczny, naukowy oraz informatyczny państw Unii Europejskiej³¹⁶. O zróżnicowaniu celów świadczy również rozróżnienie podmiotów zobowiązanych do stosowania obu ustaw. O ile w przypadku udostępnienia informacji publicznej podmioty zobowiązane to podmioty zaliczane do władz publicznych, wyodrębnione według kryterium wykonywania zadań publicznych, o tyle w drugim przypadku katalog podmiotów pokrywa się z podmiotami zobowiązanymi do

³¹⁶ Zob. wyroki: NSA z dnia 26 czerwca 2013 r., I OSK 430/13; NSA z dnia 26 czerwca 2013 r., I OSK 522/13; NSA z dnia 26 czerwca 2013 r., I OSK 604/13; NSA z dnia 6 lutego 2015 r., I OSK 681/14, CBOSA.

stosowania przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych, wyodrębnionymi według kryterium dysponowania majątkiem publicznym.

Wprowadzenie dwóch odrębnych trybów uzyskiwania informacji na podstawie dostępu do informacji publicznej oraz ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego nie wpłynęło w żaden sposób na realizację prawa dostępu do informacji publicznej³¹⁷. Przepisy dotyczące ponownego wykorzystywania nie określają własnych zasad dostępu do informacji³¹⁸. Aktualne jest zatem nadal stanowisko, zgodnie z którym skorzystanie z prawa do ponownego wykorzystania informacji publicznej powinno nastąpić wówczas, gdy informacja taka ma zostać użyta, niezależnie już od konkretnego celu. Nie stanowi bowiem o użyciu informacji publicznej samo złożenie wniosku o jej udostępnienie, gdyż w takim przypadku pojęcie prawa do informacji publicznej stałoby się w istocie puste³¹⁹. Każdy bowiem dostęp do jakiegokolwiek dokumentu urzędowego czy udzielenie informacji na wniosek jest wykorzystaniem w innym celu niż ten, do którego ten dokument czy informacja zostały pierwotnie przeznaczone³²⁰. O tym, który z trybów udostępnienia informacji publicznej należy stosować w danym przypadku, decyduje charakter informacji publicznej, która jest przedmiotem tego wniosku, i ocena, do jakiego celu dana informacja publiczna została wytworzona i ma być wykorzystywana. Do dokonania tej oceny zobowiązany jest organ udostępniający informację³²¹. Należy jednak zastrzec, że wniosek o udostępnienie jednorazowo określonej informacji publicznej również może zostać zakwalifikowany jako wniosek o ponowne wykorzystanie informacji. Niekoniecznie też cel uzyskania informacji musi mieć charakter gospodarczy, może być to również cel niekomercyjny. Niekiedy dalsze wykorzystanie danych zawartych w rejestrach publicznych może być oparte jedynie na zasadach dotyczących ponownego wykorzystania informacji, niezależnie od intencji wnioskodawcy³²².

Ustawodawca polski, w ślad za prawodawcą unijnym, rozróżnił zatem polityczne prawo dostępu do informacji publicznej, umożliwiające żądanie, zdobycie

³¹⁷ M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznej w świetle orzecznictwa sądowno-administracyjnego – uwagi na tle nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej*, [w:] G. Sibiga (red.), *Główne problemy...*, op. cit., s. 363.

³¹⁸ A. Gołębiowska, *Implementacja dyrektywy...*, op. cit., s. 21.

³¹⁹ Wyroki: NSA z dnia 26 września 2013 r., I OSK 805/13; NSA z dnia 26 września 2013 r., I OSK 837/13, CBOSA.

³²⁰ M. Jaśkowska, *Jakość i spójność rozwiązań prawnych w świetle nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej*, [w:] D.R. Kijowski, A. Miruć, P.J. Suwaj (red.), *Kryzys prawa administracyjnego?*, t. 1, *Jakość prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, LEX.

³²¹ Por. wyroki: NSA z dnia 26 września 2013 r., I OSK 404/14; NSA z dnia 6 lutego 2015 r., I OSK 681/14, CBOSA.

³²² Zob. wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2015 r., I OSK 1029/14, CBOSA.

i rozpowszechnianie informacji o działaniu władzy publicznej, od gospodarczego prawa do ponownego jej wykorzystywania, obejmującego komercyjne lub niekomercyjne używanie informacji ze sfery publicznej do własnych celów. Rozróżnienie to jest jednak niekonsekwentne, gdyż opierając ponowne wykorzystywanie na systemie dostępu do informacji, jak również odmiennie kształtując zakres przedmiotowy regulacji, który jest szerszy w przypadku ponownego wykorzystywania, obie instytucje zają się w zakresie realizacji celów politycznych, w szczególności wobec uprawnień dostępowych na gruncie prawa ponownego wykorzystywania. Pomimo różnic dostęp do informacji i ponowne wykorzystywanie pozostają względem siebie w ścisłej relacji, przy czym pierwotną regulacją prawną pozostaje „system dostępu”, na którym zasadzają się i z którego korzystają przepisy o ponownym wykorzystywaniu. Jednakże pojęcia systemu dostępu nie można równocześnie utożsamiać wyłącznie z dostępem do informacji lub dokumentów urzędowych. Należy je traktować szeroko, uwzględniając nie tylko przepisy regulujące zasady dostępu do informacji publicznej, ale także całokształt przepisów normujących reguły dostępu do publicznych zasobów informacyjnych³²³.

2.2.6. Prawo dostępu do informacji publicznej i prawo do ponownego jej wykorzystywania jako publiczne prawa podmiotowe

Analizując różnice pomiędzy prawem dostępu do informacji publicznej a prawem do ponownego jej wykorzystywania, pamiętać też należy o podobieństwach wynikających z charakterystyki tych praw jako publicznych praw podmiotowych.

Pojęcie publicznych praw podmiotowych pierwotnie zaproponował Edmund Bernatzik (w ramach tzw. triady Bernatzika), wskazując, że posiadanie takich praw oznacza możliwość jednostki, by domagać się od państwa działania zgodnego z prawem, a więc dysponowanie roszczeniem wobec administracji publicznej. Takie prawa zawierają silniejsze uprawnienie od interesu prawnego, gdy jednostka, mając taki interes, może brać udział w postępowaniu administracyjnym oraz otrzymać decyzję administracyjną, ale nie może domagać się wydania decyzji administracyjnej określonej treści. Rozróżniając publiczne prawa podmiotowe i interes prawny, wyróżniono jeszcze najstabilniej chronioną relację jednostki z administracją, tj. interes faktyczny, umożliwiający zgłaszanie postulatów lub wniosków, ale bez prawa skutecznego domagania się od administracji określonych działań³²⁴. Istotę publicznego prawa podmiotowego stanowią

³²³ Zob. B. Fischer, A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, J. Wyporska-Frankiewicz, op. cit., s. 86.

³²⁴ Zob. P. Przybysz, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020, s. 80.

więc dwa elementy – interes oraz roszczenie. Posiadanie interesu jest rezultatem oceny określonej sytuacji przez pryzmat jakichś wartości i stwierdzenia, że określony podmiot odniesie korzyść w wyniku zmiany lub utrzymania tej sytuacji³²⁵.

Dążąc do opisanja wszelkich relacji między administracją publiczną a jednostką w kategoriach publicznego prawa podmiotowego, rozróżnia się też negatywne prawa podmiotowe, polegające na możliwości żądania od administracji, aby nie ingerowała w sprawy objęte treścią prawa podmiotowego oraz pozytywne prawa podmiotowe, polegające na możliwości żądania od administracji przyznania określonych praw lub podjęcia wskazanych czynności. Wśród pozytywnych praw podmiotowych rozróżnia się materialne publiczne prawa podmiotowe, polegające na roszczeniu o wydanie aktu administracyjnego o określonej treści, formalne prawo podmiotowe, polegające na możliwości żądania od organu określonego zachowania się, prawo podmiotowe do świadczeń ze strony administracji, które nie są udzielane na podstawie aktu administracyjnego, ale w innej formie, oraz prawo do udziału we władzy publicznej i do współdziałania z administracją w rozstrzyganiu o sprawach publicznych³²⁶. Publiczne prawa podmiotowe można też opisać jako sytuację, w których od zachowania konkretnej osoby stojącej poza władzą publiczną zależy, czy dla tej władzy powstanie obowiązek oparty na prawie (wynikający z prawa). Oznacza to, że podmiot mający publiczne prawo podmiotowe ma prawo do samodzielnego wyznaczania obowiązków administracji publicznej w ustalonym zakresie. Z innego punktu widzenia: publiczne prawa podmiotowe są korzyściami, które należą się określonej jednostce i mogą być przez nią skutecznie realizowane, co jest poręczone przez porządek prawny³²⁷.

Wskazując cechy publicznych praw podmiotowych, wyróżnić należy ich cel, który jest zdeterminowany nierównorzędnością podmiotów stosunku administracyjnoprawnego, prawa te pozwalają na realizowanie interesu publicznego nie tylko organom administracji publicznej, ale także obywatelom. Stanowią one korelat obowiązku organu administracji publicznej, czyli jego kompetencji. Publiczne prawa podmiotowe determinują do końca zachowanie się organu, od którego nie można się uchylić, mają charakter osobisty, a więc nie podlegają sukcesji, zbyciu lub zrzeczeniu się, są aktualne, gdyż są związane z obowiązującą normą prawną prawa administracyjnego, jak również nigdy nie są pochodne, tj. nie wynikają z innych praw podmiotowych, uprawnień lub obowiązków³²⁸.

³²⁵ Ibidem, s. 82.

³²⁶ Ibidem, s. 83.

³²⁷ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, op. cit., s. 379.

³²⁸ Ibidem, s. 380–381.

Ochrona publicznych praw podmiotowych bierze się wprost z ich istoty. Samo to pojęcie powstało bowiem właśnie po to, aby na jego podstawie umożliwić wniesienie do sądu administracyjnego skargi inicjującej ochronę sądową obywatela. Tradycyjnym kryterium wyodrębniania publicznego prawa podmiotowego jest możliwość kontroli sądowej³²⁹.

Prawa dostępu do informacji publicznej i jej ponownego wykorzystywania przysługują każdemu i oparte są zarówno na normach prawnych rangi konstytucyjnej, jak i na przepisach ustawy. Pozwalają na realizowanie interesu publicznego, jakim jest jawność życia publicznego, stanowią też korelat obowiązku organu administracji, który aktualizuje się w danym zakresie z chwilą zainicjowania sprawy przez zainteresowanego, czy to w trybie wnioskowym, czy też bezwnioskowym podczas dalszego używania udostępnionych w systemie teleinformatycznym informacji. Prawa dostępu i ponownego wykorzystywania informacji publicznej mają charakter osobisty i są niezbywalne, osoby trzecie muszą, powołując się na własne prawa, realizować je we własnym zakresie. Są one też aktualne, oparte na obowiązujących powszechnie przepisach prawa, jak również podlegają ochronie sądowej poprzez kontrolę sąduoadministracyjną inicjowaną skargami na decyzje lub skargami na bezczynność organów administracji. Należą przy tym do kategorii pozytywnych praw podmiotowych polegających na możliwości żądania od administracji przekazania informacji i ustalenia zasad ich wykorzystywania, ewentualnie samego formalnego żądania rozpatrzenia wniesionego wniosku w ustawowym terminie, ale bez dalszych świadczeń, a w przypadku odmowy na roszczeniu o wydanie aktu administracyjnego (decyzji) o określonej treści negatywnej.

2.3. Podsumowanie

Proces implementacji unijnego prawa ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego do prawa polskiego miał dynamiczny charakter. Ewoluował od założenia o zbędności krajowych przepisów o ponownym wykorzystaniu informacji po przyjęcie przez Sejm RP kolejnych ustaw z 2016 oraz 2021 r., utrwalających odrębność tej materii. Celem każdej z tych regulacji było też zwiększanie potencjału dalszego używania informacji publicznych poprzez rozszerzenie katalogu dostępnych danych i tworzenie dalszych możliwości efektywnego ich wykorzystywania, z uwzględnieniem nowych technologii. Początkowe argumenty o formalnej konieczności wdrożenia dyrektyw unijnych jedynie wobec

³²⁹ Ibidem, s. 393.

zobowiązań wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej wydają się zatem nieaktualne. Dotyczy to w szczególności stanowiska władz polskich w postępowaniu przed TSUE³³⁰, wskazującego na zbędność przepisów o ponownym wykorzystywaniu z uwagi na zasadę jawności i powszechnej dostępności informacji publicznej (zresztą bardzo problematyczną w praktyce), która powinna przekładać się na automatyczną dopuszczalność dalszego wykorzystywania. Takie rozumowanie było też podstawą krytyki wyodrębnienia instytucji ponownego wykorzystywania z dostępu do informacji publicznej, wskazującej na ryzyko ograniczenia jawności informacji, uregulowanie odrębnej sformalizowanej procedury, jak również biurokratyzację relacji władzy z obywatelami³³¹. Wydaje się jednak, że kolejne uchwalane przepisy o ponownym wykorzystywaniu poszerzają obszar jawności życia publicznego, nie zaś go ograniczają, a ponadto tworzą nowe możliwości pozyskiwania danych bez konieczności formalnego kontaktu z administracją.

Pomimo że prawo do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego jest uregulowane w implementowanych przepisach unijnych, w krajowym porządku prawnym gwarancje tego prawa mogą być wywodzone z uregulowanej w art. 54 ust. 1 Konstytucji RP wolności informacyjnej oraz zagwarantowanego w art. 61 Konstytucji RP prawa do informacji. Równocześnie gwarancje takie można wyprowadzić z zasady zwierzchnictwa i suwerenności narodu, unormowanej w art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 2 Konstytucji RP, jednakże tylko w zakresie jej urzeczywistnienia poprzez realizację wolności i praw z art. 54 oraz art. 61 Konstytucji RP oraz z uwzględnieniem konstytucyjnej ochrony własności. Normy prawa ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego wpisują się przy tym w dział materialnego prawa administracyjnego, dotyczący praw człowieka i wolności obywatelskich, zawierając normy proceduralne tworzące swoistą drogę realizacji tego prawa.

Prawo do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego to publiczne prawo podmiotowe o charakterze ekonomicznym, użytkowym, nakierowane na osiągnięcie określonego przysporzenia. Jest to prawo, które gwarantuje uzyskanie informacji w określonym celu, którym jest osiągnięcie przez wnioskodawcę szeroko pojętej korzyści komercyjnej lub niekomercyjnej. Odrębne

³³⁰ Zob. wyrok TSUE z dnia 27 października 2011 r., C-362/10, CURIA, w części „Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi”.

³³¹ M. Bernaczyk, *Ponowne wykorzystywanie informacji publicznej. Zarys instytucji*, http://www.innowacyjna.zpp.pl/contents/zpp/pdf/konf_inaugurujaca/Innowacyjna_Wroclaw_Informacja_publicznej_Bernaczyk.pdf [dostęp: 30.04.2022]. Odmienne w tej kwestii por. G. Wierczyński, *Gospodarze wykorzystywanie informacji publicznych w świetle prawa polskiego i wspólnotowego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2009, nr 2, s. 596–598.

pozostaje zaś prawo podmiotowe obejmujące dostęp do informacji publicznej prostej czy przetworzonej, jako prawo polityczne, gwarantujące przejrzystość procesu decyzyjnego i działań państwa, które stwarza obywatelom realne możliwości wykorzystywania i obrony swych konstytucyjnych praw wobec władzy publicznej³³². Jest to prawo rządzonych do zapytania władzy o jej rządy, a jego celem podstawowym jest kontrola społeczna i realizacja prawa do wiedzy jako fundamentu systemu demokratycznego³³³. W świetle powyższego odrzucić należy poglądy o zbędności przepisów o ponownym wykorzystywaniu wobec jawności informacji publicznej przekładającej się na automatyczne prawo do jej wykorzystywania, jak również poglądy o zbędności odrębnych przepisów dostępowych jako objętych zakresem ponownego wykorzystywania szerszej kategorii informacji sektora publicznego. W aktualnie obowiązujących przepisach prawa polskiego dostęp do informacji oraz ponowne wykorzystywanie to odrębne instytucje prawne, ale pozostające w określonej relacji³³⁴, w której to przepisy o ponownym wykorzystywaniu opierają się na systemie dostępu do informacji publicznej.

³³² M. Bernaczyk, *Ponowne wykorzystywanie...*, op. cit., s. 6–7; B. Banaszak, M. Bernaczyk, *Konsultacje społeczne...*, op. cit., s. 29–30. Zob. wyroki: NSA z dnia 9 kwietnia 2015 r., I OSK 1029/14; NSA z dnia 6 lutego 2015 r., I OSK 681/14; NSA z dnia 21 stycznia 2015 r., I OSK 404/14; NSA z dnia 19 czerwca 2015 r., I OSK 1332/14, CBOSA.

³³³ Por. P. Sitniewski, *Ustawa o ponownym...*, op. cit., s. 30.

³³⁴ G. Sibiga, *Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego 2017. Akty prawne i ich omówienie*, Wrocław 2017, s. 11.

ROZDZIAŁ III

PONOWNE WYKORZYSTYWANIE INFORMACJI PUBLICZNEJ

3.1. Zakres przedmiotowy i podmiotowy

3.1.1. Informacja publiczna jako przedmiot ponownego wykorzystywania

Zakres przedmiotowy ponownego wykorzystywania w polskim porządku prawnym wyznacza pojęcie informacji sektora publicznego, którą jest każda treść lub jej część, niezależnie od sposobu utrwalenia, będąca w posiadaniu podmiotów zobowiązanych. Stanowi ona odzwierciedlenie pojęcia dokumentu, które wyznacza zakres przedmiotowy dyrektyw unijnych. Takie pojęcie informacji sektora publicznego jest szersze niż pojęcie informacji publicznej, będące przedmiotem systemu dostępu do informacji publicznej, rozumiane jako każda informacja w sprawach publicznych, która jednak nie odnosi się do każdej treści znajdującej się w posiadaniu podmiotu zobowiązanego. Ponowne wykorzystywanie obejmuje zatem szerszy katalog informacji aniżeli system dostępu do informacji publicznej. Jest to konsekwencja braku ujednoczenia tego systemu w państwach członkowskich z równoczesną harmonizacją zasad ponownego wykorzystywania informacji. Prawodawca unijny przewidział przy tym taką relację, w której to przepisy regulujące ponowne wykorzystywanie opierać się mają na systemie dostępu, a nie odwrotnie. Użyty przez prawodawcę unijnego zwrot „opierać się” można w tym przypadku tłumaczyć w ten sposób, że ponownie wykorzystywana może być jedynie taka informacja, która jest jawna na podstawie przepisów dostępowych obowiązujących w państwie Unii Europejskiej. Pierwotną regulacją prawną jest więc „system dostępu”, a zatem to przepisy dostępu do informacji publicznej powinny determinować jawność informacji sektora publicznego jako przedmiotu ponownego wykorzystywania¹.

Pomimo tak wyraźnie zaznaczonej relacji na gruncie krajowych przepisów powstała wątpliwość, czy przedmiotem wniosków o ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego mogą być informacje niebędące informacjami publicznymi w świetle krajowego systemu dostępu do tych informacji. Sądy administracyjne, orzekając na gruncie przepisów p.w.i.s.p., wypracowały

¹ Zob. też G. Sibiga, „Informacja publiczna” oraz „informacja sektora publicznego” – różnice między pojęciami wyznaczającymi zakres stosowania ustaw informacyjnych, „Informacja w Administracji Publicznej” 2016, nr 4, s. 41.

jednolite stanowisko, w świetle którego ponowne wykorzystywanie znajduje zastosowanie jedynie do takich informacji, które z wyjątkiem informacji stanowiącej zasób bibliotek, archiwów i muzeów, oceniane przez pryzmat ustawy o dostępie do informacji publicznej, będą miały status informacji publicznej. Zgodnie z tym stanowiskiem skoro przepisy o ponownym wykorzystywaniu 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, to nie określają własnych zasad dostępu do informacji, który realizowany jest na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej i nie oznacza automatycznego prawa do ponownego wykorzystywania. Dlatego też przyjęto, że ponowne wykorzystanie informacji przez użytkownika może obejmować informację publiczną, która została już udostępniona lub podlega udostępnieniu, albowiem założeniem jest jej ponowne wykorzystanie komercyjne lub niekomercyjne w celu innym niż pierwotny cel publiczny. W konsekwencji, aby informacja mogła być ponownie wykorzystana, musi pierwotnie służyć celowi publicznemu. Innymi słowy, powinna mieć walor informacji publicznej, z wyjątkiem informacji stanowiącej zasób bibliotek, archiwów i muzeów, gdyż te, służąc celowi publicznemu, niejednokrotnie nie mogą zostać zakwalifikowane jako informacja publiczna na gruncie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej. Przyjmuje się przy tym, że odmienna interpretacja prowadziłaby do wniosku, że skoro podlega ponownemu wykorzystaniu każda treść lub jej część będąca w posiadaniu podmiotu zobowiązanego, bez względu na to, czy dotyczy spraw publicznych czy też nie, przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej straciłyby rację bytu, gdyż wnioskodawca na gruncie ponownego wykorzystywania uzyskałby dostęp do informacji, której nie otrzymałby w oparciu o przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej, np. dokumentu wewnętrznego będącego w posiadaniu podmiotów zobowiązanych².

Takie stanowisko wyjaśniano więc interpretacją pojęcia „informacja sektora publicznego” w związku z definicją ponownego wykorzystywania, którym

² Zob. wyroki: NSA z dnia 1 sierpnia 2019 r., I OSK 2270/17; NSA z dnia 11 czerwca 2019 r., I OSK 1899/17; NSA z dnia 11 czerwca 2019 r., I OSK 1921/17; NSA z dnia 26 kwietnia 2019 r., I OSK 1818/17 i I OSK 1819/17; NSA z dnia 16 kwietnia 2019 r., I OSK 1719/17; NSA z dnia 12 kwietnia 2019 r., I OSK 1614/17; WSA w Warszawie z dnia 10 listopada 2017 r., II SA/Wa 872/17; WSA w Warszawie z dnia 19 maja 2017 r., II SA/Wa 1656/16; WSA w Warszawie z dnia 6 kwietnia 2017 r., II SAB/Wa 565/16; WSA w Warszawie z dnia 16 marca 2017 r., II SA/Wa 1932/16; WSA w Warszawie z dnia 16 marca 2017 r., II SA/Wa 1890/16; WSA w Warszawie z dnia 14 lutego 2017 r., II SA/Wa 1925/16; WSA w Warszawie z dnia 22 listopada 2016 r., II SAB/Wa 586/16; WSA w Warszawie z dnia 21 grudnia 2016 r., II SAB/Wa 465/16, CBOŚA.

wówczas było wykorzystywanie przez użytkowników informacji sektora publicznego w celach komercyjnych lub niekomercyjnych innych niż pierwotny publiczny cel, dla którego informacja została wytworzona³. Jak wskazywano, skoro przedmiotem unormowań były informacje sektora publicznego wytworzone „dla celu publicznego”, tylko w takiej sytuacji można dokonywać oceny, czy cel komercyjny lub niekomercyjny przyświecający użytkownikowi jest „inny niż pierwotny publiczny cel, dla którego informacja została wytworzona”. Innymi słowy, informacją sektora publicznego jest informacja wytworzona dla celu publicznego, tj. w ramach działania ukierunkowanego na realizację interesu publicznego, utrwalona i będąca w posiadaniu podmiotów zobowiązanych. Tak odkodowana definicja legalna informacji sektora publicznego pozwala przyjąć, że w zakresie tego pojęcia mieści się kategoria informacji publicznej, przy czym jej nie wyczerpuje. Jeżeli zatem dokument będący przedmiotem wniosku o udostępnienie informacji sektora publicznego został wytworzony przez podmiot zobowiązany w oderwaniu od wykonywanej przez niego działalności (poza zakresem określonych zadań publicznych), to nie stanowi on informacji sektora publicznego. Informacją sektora publicznego jest bowiem informacja o takiej aktywności podmiotów, która ukierunkowana jest na wypełnianie określonych zadań publicznych i realizowanie określonych celów publicznych⁴.

Powyższy pogląd powinien być nadal aktualny także na gruncie przepisów o.d.p.w., chociaż ustawodawca zmienił definicję ponownego wykorzystywania⁵. Rozszerzenie w definicji elementu teleologicznego do jakiegokolwiek celu nie zmieniło bowiem istoty tej regulacji, która dotyczy informacji sektora publicznego wytworzonej przez podmioty zobowiązane w ramach zadań publicznych ukierunkowanych na realizację interesu publicznego. Wyraźnie akcentuje to prawodawca unijny, sprowadzając ponowne wykorzystywanie do dalszego używania dokumentów organów sektora publicznego lub przedsiębiorstw publicznych, dla celów innych niż pierwotne przeznaczenie tych dokumentów w ramach zadań publicznych lub w zakresie świadczenia usług w interesie ogólnym⁶. Takie rozumienie tego pojęcia uwzględnia charakterystyczny krąg podmiotów zobowiązanych do stosowania dyrektywy 2019/1024, obejmujący organy sektora publicznego oznaczające państwo oraz władze regionalne lub lokalne, jak również podmioty prawa publicznego, które zostały utworzone w konkretnym celu zaspokajania potrzeb w interesie ogólnym czy też szczególne przedsiębiorstwa

³ Zob. art. 2 ust. 2 p.w.i.s.p.

⁴ Zob. wyroki: NSA z dnia 11 czerwca 2019 r., I OSK 1820/17; NSA z dnia 14 maja 2019 r., I OSK 1851/17; WSA w Warszawie z dnia 16 marca 2018 r., II SAB/Wa 667/17, CBOSA.

⁵ Zob. art. 2 pkt 12 o.d.p.w.

⁶ Zob. art. 2 pkt 11 dyrektywy 2019/1024.

publiczne. Dysponują one bowiem informacjami wytworzonymi dla celu publicznego w ramach realizowanych zadań publicznych. Krajowy ustawodawca przejął tak wyznaczony krąg podmiotów zobowiązanych, które jako organy administracji publicznej czy też organy administrujące⁷ działają na podstawie i w granicach prawa, stąd cele ich działania, jak i wytwarzane informacje będą wpisywać się w realizację zadań publicznych i interesu publicznego. W przypadku przedsięwzięciach publicznych wprost wyłączono stosowanie ustawy wobec informacji wytworzonych poza zakresem zadań publicznych⁸.

Opowiadając się za stanowiskiem, wedle którego status informacji sektora publicznego przyznaje się bądź informacjom wytworzonym wyłącznie w ramach zadań publicznych, bądź w zakresie świadczenia usług w interesie ogólnym, ukierunkowanych na realizację interesu publicznego, a więc informacjom publicznym w świetle przepisów u.d.i.p., z wyjątkiem zasobu bibliotek, archiwów i muzeów, wskazać należy, że uzależnienie statusu informacji sektora publicznego od wytworzenia w celu publicznym, chociaż komplikuje proces kwalifikacji takiej informacji, gdyż kształtuje nowe kryteria ustalenia wypełniania określonych zadań publicznych i realizowania określonych celów publicznych, to jednak umożliwia bezpośrednie wykorzystanie dorobku orzecznictwa sądowego w przedmiocie kwalifikowania informacji jako informacji publicznej. Ma również konsekwencje proceduralne, gdyż w sytuacji niezakwalifikowania żądanej we wniosku informacji jako mającej przymiot informacji sektora publicznego podmiot zobowiązany nie może stosować przepisów o.d.p.w. i zobligowany jest zakończyć postępowanie pismem informacyjnym. W takim przypadku niedopuszczalne jest merytoryczne rozpatrzenie wniosku i wydanie aktu administracyjnego w postaci decyzji administracyjnej. Takie działanie powinno być konsekwencją złożenia wniosku o ponowne wykorzystywanie informacji niebędącej informacją publiczną. Za tym stanowiskiem przemawia wykładnia pronijną bazująca na definicji ponownego wykorzystywania oraz zakres wyłączeń stosowania dyrektywy 2019/1024. Dyrektywa ta nie ma bowiem zastosowania do dokumentów takich jak dane wrażliwe, które są wyłączone z dostępu na podstawie systemów dostępu państwa członkowskiego, i dokumentów, do których dostęp jest ograniczony na podstawie systemów dostępu państw członkowskich, ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji, gdy obywatele lub podmioty prawne

⁷ Przez organy administracji publicznej rozumieć należy odpowiednio organy administracji państwowej i organy tych podmiotów, z którymi państwo dzieli publiczną funkcję administracyjną, zaś przez organy administrujące należy rozumieć organy pozostałych podmiotów, które funkcję administracji publicznej pełnią dodatkowo, np. organy zakładów administracyjnych, zob. szerzej. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, op. cit., s. 159 i n.

⁸ Zob. art. 4 ust. 1 pkt 5 lit. a o.d.p.w.

muszą wykazać szczególny interes⁹. Przede wszystkim jednak dyrektywa nie ma zastosowania do dokumentów, których wydawanie jest działalnością wykraczającą poza zakres zadań publicznych organów sektora publicznego określonych przepisami ustawowymi lub innymi wiążącymi przepisami w państwie członkowskim lub, w przypadku braku takich przepisów, określonych zgodnie z powszechną praktyką administracyjną w państwie członkowskim, o ile zakres zadań publicznych jest przejrzysty i podlega przeglądowi¹⁰. Prawodawca unijny przewidział w tym zakresie wyłączenia, a nie ograniczenia, jak uczynił ustawodawca krajowy¹¹. Wynika to z konsekwentnego przestrzegania zasady, wedle której ponowne wykorzystywanie opiera się na unijnych i krajowych systemach dostępu i pozostaje bez uszczerbku dla nich¹², niezależnie od sposobu ujmowania dokumentu jako przedmiotu ponownego wykorzystywania. Z tych względów przedmiot ponownego wykorzystywania nie może być odkodowywany wyłączenie na podstawie definicji informacji sektora publicznego i jest to zgodne z wolą prawodawcy unijnego.

Takie założenie można również wyprowadzić z wykładni systemowej przepisów o.d.p.w., które nie naruszają prawa dostępu do informacji publicznej ani wolności jej rozpowszechniania, ani przepisów innych ustaw określających zasady, warunki i tryb dostępu lub ponownego wykorzystywania informacji będących informacjami sektora publicznego¹³. Zmierza to do wyeliminowania zjawiska obchodzenia przepisów u.d.i.p. przepisami o.d.p.w., które obok uprawnień związanych z ustaleniem warunków i opłat za ponowne wykorzystywanie regulują również uprawnienia dostępowe do przekazania informacji. Dlatego za bardziej przejrzyste należałoby uznać pozytywne wskazanie, że ponowne wykorzystywanie może obejmować jedynie informacje jawne i publicznie dostępne, które będą miały status informacji publicznej na podstawie przepisów u.d.i.p., jak również informacje stanowiące zasób bibliotek, archiwów i muzeów jako służące celowi publicznemu. Takie stanowisko i zaproponowany sposób wykładni odnosić można do wszystkich informacji, które w orzecznictwie sądowym zostały uznane za dokumenty będące informacją publiczną. Konsekwentnie w przypadku dokumentów wyłączonych z reżimu dostępu do informacji publicznej, w tym dokumentów wewnętrznych, znajdowałyby się one poza zakresem przedmiotowym ponownego wykorzystywania.

⁹ Zob. art. 1 ust. 2 lit. d i f dyrektywy 2019/1024.

¹⁰ Zob. art. 1 ust. 2 lit. a dyrektywy 2019/1024.

¹¹ Por. art. 6 ust. 4 pkt 1 o.d.p.w.

¹² Zob. art. 1 ust. 3 dyrektywy 2019/1024. Por. art. 1 ust. 3 dyrektywy 2019/1024 oraz art. 1 ust. 3 dyrektywy 2003/98/WE.

¹³ Zob. art. 7 ust. 1 o.d.p.w.

Równocześnie w doktrynie, jeszcze na gruncie przepisów p.w.i.s.p., prezentowano krytyczne oceny takiego kierunku interpretacyjnego. Zdaniem P. Sitniewskiego stanowisko, zgodnie z którym dostępność ponownego wykorzystywania dotyczy tylko informacji mających według ustawodawstwa wewnętrznego państw członkowskich status informacji publicznej, jest błędne. Powołując się art. 1 ust. 2 lit. a dyrektywy 2003/98/WE¹⁴, wskazywał on, że przepis ten nie zawęża informacji sektora publicznego tylko do dokumentów, które są uznane za informację publiczną. Przepis ten stanowi bowiem, że wyłączeniu podlegają tylko te dokumenty, które są w posiadaniu w związku z wykonywaniem działalności wykraczającej poza zakres zadań publicznych¹⁵. M. Szydło wskazywał zaś, że o ile publiczny walor danej informacji, posiadanej przez określone podmioty zobowiązane, jest *de lege lata* niezbędną przesłanką warunkującą dostęp do tej informacji na zasadach i w trybie określonych w ustawie o dostępie do informacji publicznej, o tyle w przypadku prawa do ponownego wykorzystywania informacji znajdujących się w posiadaniu określonych podmiotów publicznych ustanawianie analogicznego wymogu publicznego charakteru danej informacji jako przesłanki *sine qua non* dla ponownego wykorzystywania tej informacji nie wydaje się zabiegiem trafnym, ze względu na charakter i cele tego prawa oraz wprowadzenie nowego pojęcia informacji sektora publicznego¹⁶.

Odmienne twierdził P. Szustakiewicz, zwracając uwagę, że słusznie wskazuje się na treść art. 7 ust. 1 p.w.i.s.p. (obecnie art. 7 ust. 1 o.d.p.w.) statuującego zasadę, że dostęp do informacji w celu jej ponownego wykorzystania nie może naruszać przepisów dostępu do informacji, a co za tym idzie nie może być podstawą do udostępnienia informacji, które nie podlegają ujawnieniu, np. dokumentów wewnętrznych. W ten sposób bowiem powstałby swoisty dualizm prawny, w którym dostęp do informacji publicznej, będący w założeniu narzędziem kontroli społeczeństwa nad organami władzy, byłby węższy niż dostęp do informacji w celu jej ponownego wykorzystania, który służy przede wszystkim umożliwieniu gospodarczego wykorzystania danych będących

¹⁴ Zgodnie z tym przepisem dyrektywa nie ma zastosowania do dokumentów, których wydawanie jest działalnością leżącą poza zakresem zadań publicznych zainteresowanych organów sektora publicznego określonych prawem lub innymi wiążącymi zasadami w państwie członkowskim lub, w przypadku braku takich zasad, określonych zgodnie z powszechną praktyką administracyjną w zainteresowanym państwie członkowskim, o ile zakres zadań publicznych jest przejrzysty i podlega przeglądowi.

¹⁵ P. Sitniewski, *Ustawa o ponownym...*, op. cit., s. 18–19.

¹⁶ M. Szydło, *Opinia prawna o projekcie ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (druk sejmowy nr 141)*, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/opinieBAS.xsp?nr=141> [dostęp: 30.04.2022].

w posiadaniu podmiotów publicznych¹⁷. Podobnie M. Jaśkowska podnosiła, że z uwagi na zasadę transparentności władz publicznych rozwiązanie tego problemu należałoby poszukiwać przede wszystkim w konsekwentnym szerokim ujmowaniu informacji publicznej. Przepisy o ponownym wykorzystywaniu miały bowiem w założeniu opierać się na przepisach o dostępie, a nie wprowadzać w nich zmiany niezakładane celami regulacji¹⁸. Należy zatem przyjąć, że informacja publiczna podlega udostępnieniu na zasadach przewidzianych w u.d.i.p., a dopiero w razie zamiaru jej wtórnego gospodarczego wykorzystania należałoby zastosować procedurę z uwzględnieniem wniosku o ponowne wykorzystywanie¹⁹. M. Groń, wskazując, że informacje sektora publicznego powinny obejmować informacje publiczne, materiały biblioteczne, wizerunki muzealiów oraz materiały archiwalne, podkreślał, że przepisy p.w.i.s.p. nie powinny określać własnych zasad dostępu, a tym samym naruszać prawa do informacji publicznej oraz wolności jej rozpowszechniania²⁰. A. Piskorz-Ryń, pomimo że wyodrębiała trzy kategorie informacji sektora publicznego, w tym inne informacje będące w posiadaniu podmiotów zobowiązanych, nienależące do kategorii informacji publicznej oraz zasobu bibliotek, archiwów i muzeów²¹, równocześnie wskazywała, że ustawa o ponownym wykorzystywaniu powinna regulować ustalenie zasad ponownego wykorzystywania informacji publicznej oraz zasobu bibliotek, archiwów i muzeów, a jedynie w przypadku tego zasobu także sam dostęp²².

Aprobuje pogląd, że zakres ponownego wykorzystywania dotyczy tylko informacji mających według ustawodawstwa wewnętrznego państw członkowskich status informacji publicznej oraz zasobu bibliotek, muzeów i archiwów,

¹⁷ P. Szustakiewicz, *Wzajemny stosunek dwóch ustaw tworzących polski system dostępu do informacji publicznej*, „Informacja w Administracji Publicznej” 2017, nr 3, s. 64.

¹⁸ M. Jaśkowska, *Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych a zasada transparentności władz publicznych*, [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne dziś i jutro*, Warszawa 2018, s. 147.

¹⁹ M. Jaśkowska, *Ponowne wykorzystywanie informacji publicznej*, [w:] J. Sługocki (red.), *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej...*, op. cit., s. 285.

²⁰ M. Groń, *Zmiany w prawie UE w zakresie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego – wyzwania dla polskiego prawodawcy*, [w:] M. Maciejewski (red.), *Prawo do informacji publicznej. Efektywność regulacji i perspektywa jej rozwoju*, Warszawa 2014, s. 117.

²¹ A. Piskorz-Ryń, *Zakres przedmiotowy...*, op. cit., s. 37; B. Fischer, A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, J. Wyporska-Frankiewicz, op. cit., s. 47; K. Chałubińska-Jentkiewicz, *Ponowne wykorzystywanie...*, op. cit., s. 124.

²² A. Piskorz-Ryń, *Problemy implementacji w polskim porządku prawnym dyrektywy 2013/37/UE zmieniającej dyrektywę w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego*, [w:] M. Maciejewski (red.), *Prawo do informacji publicznej. Efektywność regulacji i perspektywa jej rozwoju*, Warszawa 2014, s. 130.

należy dodatkowo wskazać, że na treść prawa do ponownego wykorzystywania składa się zestaw związanych ze sobą ściśle uprawnień i wolności. Obejmują one uprawnienie do uzyskania informacji sektora publicznego oraz uprawnienie do ustalenia warunków, na które składają się zasady ich używania i ewentualne opłaty. Ponadto prawo to składa się z wolności używania informacji w wytworzonych dobrach, produktach lub usługach²³. Realizacja tej wolności, a więc faktyczne wykorzystywanie informacji na ustalonych warunkach, pozostaje poza zakresem ustawy. Ustawodawca normuje obowiązki podmiotów zobowiązanych odpowiadające uprawnieniom użytkowników i tylko w ten sposób ingeruje w treść tej wolności, która jest prawną formą samoograniczenia prawa własności państwa w stosunku do posiadanych informacji. Korzystanie z państwowego zasobu informacji odbywa się więc tylko w granicach ustalonych w toku realizacji ustawowych uprawnień do uzyskania informacji oraz ustalenia zasad ich używania. Uprawnienie do uzyskania informacji jest więc ukierunkowane na realizację dalszego uprawnienia do ustalenia zasad ponownego wykorzystywania informacji w celach komercyjnych lub niekomercyjnych, a następnie na ukształtowanie wolności ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, stanowiąc równocześnie konieczną przesłankę realizacji tej wolności oraz wyznaczając jej granice. Stanowi przy tym warunek *sine qua non* używania informacji, których wnioskodawca nie ma. Uprawnienia do uzyskania informacji i ustalenia warunków używania są komplementarne, a ich koniunktywne zrealizowanie jest konieczne do ukształtowania i korzystania z wolności ponownego wykorzystywania²⁴. Z wyjątkiem zasobu bibliotek, archiwów i muzeów, na podstawie regulacji prawnej ponownego wykorzystywania nie powinno więc dochodzić do przekazywania informacji pozbawionych waloru publicznego, gdyż uprawnienie uzyskania informacji nie jest uprawnieniem samoistnym, jak ma to miejsce w systemie dostępu realizującym wyłącznie cele polityczne polegające na kontroli władzy. Uprawnienie to należy do zbioru całości realizowanych kolejno uprawnień i wolności, składających się na prawo do ponownego wykorzystywania. Brak realizacji jednego z tych uprawnień lub wolności albo ich realizacja pozorna są sprzeczne z istotą tego prawa. W tych uprawnieniach i wolności nierozłącznie realizowane są zarówno cele polityczne, jak i gospodarcze ponownego wykorzystywania. Uprawnienie do uzyskania informacji sektora publicznego nie stanowi zatem odrębnej podstawy do realizacji prawa dostępu do informacji publicznej, lecz element treści odmiennego prawa do ponownego wykorzystywania, realizowanego w całości w oparciu o system dostępu do informacji publicznej, z którym

²³ Szerzej A. Piskorz-Ryń, *Ponowne wykorzystywanie...*, op. cit., s. 252 i n.

²⁴ Ibidem, s. 269–271.

jest komplementarne. Dualizm celów prawa do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego determinuje jego hybrydowy charakter²⁵. Jednakże, choć prawo to realizuje cele gospodarcze i jest nasycone swoistymi elementami ekonomicznymi, to cele polityczne realizuje jedynie lub aż w oparciu o nadrzędny w tym zakresie system dostępu do informacji publicznej, na którym zostało osadzone. Jest ono bowiem budowane na procedurze dostępowej i rozwiązaniach przewidzianych dla dostępu do informacji publicznej, a nie powstało w miejsce tej procedury²⁶. Dlatego też należy podkreślić, że samodzielne prawo do ponownego wykorzystywania zostało ukształtowane przede wszystkim jako prawo o charakterze użytkowym, nakierowanym na wytworzenie nowych środków zaspokajania potrzeb.

Literalna wykładnia pojęcia ponownego wykorzystywania jest nie do pogodzenia z powyższymi założeniami, należy zatem postulować taką wykładnię, która w większym stopniu uwzględniałaby brzmienie dyrektywy 2019/1024, jak i wykładnię systemową przepisów krajowych; nie zaś literalne językowe odczytanie, które okazuje się niewystarczające wobec szerokiej i pojemnej kategorii dokumentu na gruncie przepisów unijnych oraz krajowej definicji informacji publicznej i informacji sektora publicznego. Odmienny pogląd, że prawo do ponownego wykorzystywania obejmuje uprawnienie do żądania przekazania posiadanych informacji innych niż informacje publiczne i zasób bibliotek, muzeów i archiwów, chociaż może być uzasadniany właśnie literalną wykładnią przepisów, jest równoznaczny z wygenerowaniem obok „systemu dostępu” autonomicznej procedury, realizującej odrębne cele gospodarcze i polityczne wobec informacji, która dotychczas nie była przedmiotem udostępniania i nie miała waloru publicznego. Taki pogląd jest też nie do pogodzenia z wolą prawodawcy unijnego, zakładającą istnienie i wzajemne relacje, w tym odmiennosc obu instytucji. Zasadnie więc krytykowano polskiego ustawodawcę, który ustanawiając zakres przedmiotowy ponownego wykorzystywania w przepisach p.w.i.s.p., nie uwzględnił dostatecznie występującego otoczenia regulacyjnego²⁷. Taka krytyka jest nadal aktualna po przyjęciu nowych przepisów o.d.p.w. Krytycznie należy też ocenić zmianę w definicji pojęcia ponownego wykorzystywania: z niejasnych przyczyn nadmiernie uogólniono element teleologiczny określający cel ponownego wykorzystywania.

Ponadto zakres przedmiotowy ustawy w niektórych przypadkach został wprost ograniczony do informacji publicznej. Przepisów o ponownym wykorzystywaniu

²⁵ Zob. A. Piskorz-Ryń, *Hybrydowy charakter prawa...*, op. cit., s. 83 i n.

²⁶ Ibidem, s. 92.

²⁷ Eadem, *Ponowne wykorzystywanie...*, op. cit., s. 173.

nie stosuje się bowiem do informacji sektora publicznego będących w posiadaniu określonej ustawowo kategorii podmiotów²⁸, chyba że informacje te stanowią informacje publiczne podlegające z mocy prawa obowiązkowi udostępnienia w BIP²⁹. W tym przypadku zakres przedmiotowy został zredukowany jedynie do udostępnienia informacji publicznej w systemie teleinformatycznym, i to ograniczonym do BIP. Prawo do ponownego wykorzystywania może być realizowane w takim przypadku także na wniosek, ale jedynie wobec informacji publicznych, które pomimo prawnego obowiązku nie zostały udostępnione w BIP³⁰.

Ponownego wykorzystywania nie stosuje się również do informacji sektora publicznego, których udostępnianie lub przekazanie zostało uzależnione od wykazania przez użytkowników interesu prawnego lub faktycznego na podstawie odrębnych przepisów³¹. Dodatkowo prawo do ponownego wykorzystywania podlega ograniczeniu w zakresie informacji będących informacjami sektora publicznego, do których dostęp jest ograniczony na podstawie innych ustaw³². Takie rozwiązanie skutkuje koniecznością każdorazowego ustalenia dopuszczalności ponownego wykorzystywania konkretnej informacji, z uwzględnieniem całokształtu regulacji prawnych, które jej dotyczą³³. W przypadku istnienia przepisów szczególnych, uzależniających udostępnianie lub przekazanie konkretnej informacji sektora publicznego od wykazania interesu prawnego lub faktycznego lub też innych ustawowych ograniczeń, zasady wynikające z regulacji prawnej ponownego wykorzystywania nie będą więc miały zastosowania, ewentualnie nastąpi odmowa wyrażenia zgody na ponowne wykorzystywanie³⁴. Takie ograniczenie dotyczy informacji publicznej przetworzonej i innych informacji mających walor publiczny na mocy przepisów szczególnych³⁵. Kolejne ograniczenie zakresu przedmiotowego wynika z samej treści prawa do ponownego wykorzystywania. Każdemu przysługuje bowiem prawo do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego udostępnionych w systemie teleinformatycznym, a w szczególności na stronie podmiotowej BIP podmiotu zobowiązanego lub

²⁸ Zob. art. 4 ust. 1 o.d.p.w.

²⁹ Zob. art. 8 ust. 3 u.d.i.p.

³⁰ Zob. art. 39 ust. 1 pkt 1 o.d.p.w.

³¹ Zob. art. 4 ust. 2 o.d.p.w.

³² Zob. art. 6 ust. 3 o.d.p.w.

³³ B. Fischer, A. Piskorz-Ryń (red.), M. Sakowska-Baryła, J. Wyporska-Frankiewicz, op. cit., s. 74.

³⁴ Zob. art. 41 ust. 4 o.d.p.w.

³⁵ Przykładowo przepisów dotyczących rejestrów stanu cywilnego, centralnej ewidencji pojazdów, ewidencji ludności, akt postępowań sądowych i administracyjnych, ewidencji gruntów i budynków, Krajowego Rejestru Karnego.

w portalu danych³⁶. Jednakże w obu tych formach udostępniania publikacji podlegają jedynie informacje mające walor publiczny na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej³⁷. Pewne wątpliwości mogą powstawać na gruncie art. 6 ust. 4 pkt 1 o.d.p.w., zgodnie z którym prawo do ponownego wykorzystywania podlega ograniczeniu w zakresie informacji sektora publicznego, których wytwarzanie przez podmioty zobowiązane nie należy do zakresu ich zadań publicznych określonych prawem, a zatem nie realizuje celu publicznego. W takim przypadku podmiot zobowiązany, w drodze decyzji, powinien odmówić wyrażenia zgody na ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego, wydając w tym zakresie decyzję administracyjną³⁸. Takie działanie powinno być konsekwencją złożenia wniosku, który chociaż obejmuje informację publiczną, to jednak informacja ta została wytworzona poza zakresem zadań publicznych podmiotu zobowiązanego. Przyjęcie stanowiska, wedle którego pojęcie informacji sektora publicznego zdeterminowane jest wytworzeniem jej w celu publicznym w ramach działania ukierunkowanego na realizację interesu publicznego, może jednak w tym zakresie skutkować wątpliwościami podmiotów zobowiązanych co do rodzaju czynności, jakie powinny podjąć w celu realizacji wniosku.

W świetle powyższego, kierując się wykładnią systemową, skoro ustawa o.d.p.w. dotyczy zasad ponownego wykorzystywania informacji publicznej, to nie może kształtować szerszego katalogu informacji publicznej od katalogu określonego ustawą o dostępie do informacji publicznej³⁹. Równocześnie jednak przedmiotowe rozumienie informacji publicznej, zawężające także zakres ponownego wykorzystywania, prowadzi do jego ograniczenia. W doktrynie obawy w tym zakresie podnosił G. Sibiga, twierdząc, że taka wykładnia w odniesieniu do polskiego prawodawstwa zawęzi stosowanie zasad wynikających z dyrektyw unijnych, ponieważ nie będzie ona odnosiła się do wskazanych w nich kategorii dokumentów, a to może prowadzić do zarzutu niezgodności prawa polskiego z prawem UE⁴⁰. To jednak nie w definicji informacji publicznej upatrywać należy niespójności w prawie krajowym w zakresie dwóch uprawnień informacyjnych, a więc prawa dostępu do informacji publicznej oraz prawa ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, ale w niedostatkach wyłączeń stosowanych w tym drugim przypadku. Alternatywnie do przyjętych rozwiązań prawnych, polski ustawodawca powinien bowiem

³⁶ Zob. art. 5 ust. 1 o.d.p.w.

³⁷ Zob. art. 8 ust. 1 u.d.i.p. oraz art. 9a ust. 1 u.d.i.p. Zob. też A. Piskorz-Ryń, *Ponowne wykorzystywanie...*, op. cit., s. 169.

³⁸ Zob. art. 41 ust. 4 o.d.p.w.

³⁹ M. Jaśkowska, *Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych...*, op. cit., s. 150.

⁴⁰ G. Sibiga, *„Informacja publiczna” ...*, op. cit., s. 42.

uregulować zasady ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego poprzez wydzielenie dwóch obszarów takich informacji, a więc informacji publicznej oraz zasobów bibliotek, archiwów i muzeów, w zakresie, w jakim nie stanowią informacji publicznej⁴¹. W przypadku pierwszego obszaru jego zakres przedmiotowy wyznaczać powinno pojęcie informacji publicznej na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej, zaś sama regulacja ponownego wykorzystywania w tym zakresie powinna stanowić jedynie uzupełnienie. Autonomiczne regulacje dostępu i ponownego wykorzystywania powinny zaś w całości obejmować tylko drugi obszar⁴². Takie rozwiązania wpisywałyby się w zakres wyłączeń zastosowanych przez prawodawcę unijnego⁴³, przez co nie powinny spotkać się z zarzutem niezgodności prawa polskiego z prawem UE.

3.1.2. Podmioty uprawnione

Podmioty uprawnione, którym przysługuje prawo do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, określa się również mianem użytkowników. W polskiej ustawie pojęcie „użytkownik” zostało zdefiniowane wprost, w przeciwieństwie do dyrektywy unijnej. Podmiotem ponownie wykorzystującym informacje sektora publicznego mogą być zatem osoby fizyczne, osoby prawne lub jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, które ponownie wykorzystują informacje sektora publicznego lub dane prywatne⁴⁴. Na gruncie prawa unijnego dopuszczalne jest również ponowne wykorzystywanie dokumentów przez organy sektora publicznego, a więc dysponentów tych dokumentów⁴⁵. Taką możliwość przewiduje również polski ustawodawca, kształtując zasadę równego traktowania użytkowników będących podmiotami wykonującymi zadania publiczne w ramach działalności wykraczającej poza realizację takich zadań⁴⁶. Z powyższego wywodzi się pogląd, że ponowne wykorzystywanie informacji należy rozumieć jako wykorzystywanie jej przez inny podmiot niż ten, który ją wytworzył⁴⁷. Użytkownikiem może być więc podmiot publiczny,

⁴¹ Zob. A. Piskorz-Ryń, *Ponowne wykorzystywanie...*, op. cit., s. 173.

⁴² Zob. też A. Młynarska-Sobaczewska, P. Fajgielski, A. Piskorz-Ryń, G. Sibiga, *Ekspertyza prawna „Rozwiązania mogące stanowić podstawę do zmian przepisów regulujących zasady dostępu do informacji publicznej i jej ponownego wykorzystywania*, <http://mc.bip.gov.pl/rok-2013/rozwiązania-mogace-stanowic-podstawe-do-zmian-przepisow-regulujacych-zasady.html> [dostęp: 30.04.2022].

⁴³ Wyłączeń, a nie ograniczeń, wskazanych w art. 1 ust. 2 lit. a, d i f dyrektywy 2019/1024.

⁴⁴ Zob. art. 2 pkt 14 o.d.p.w.

⁴⁵ Zob. art. 11 ust. 2 dyrektywy 2019/1024; por. art. 10 ust. 2 dyrektywy 2003/98/WE.

⁴⁶ Zob. art. 8 ust. 2 o.d.p.w.

⁴⁷ M. Jaśkowska, *Ponowne wykorzystywanie...*, op. cit., s. 288.

ale jedynie w zakresie działalności przekraczającej wykonywanie zadań publicznych⁴⁸. W konsekwencji użytkownik może być równocześnie podmiotem zobowiązanym w stosunku do tej samej informacji, o ile ponowne wykorzystywanie informacji odbywa się w ramach jego działalności wykraczającej poza realizację zadań publicznych i sam nie wytworzył tej informacji⁴⁹. W tym drugim przypadku dodać należy zastrzeżenie, że gdy informacja pozostaje w jego posiadaniu i podmiot ten dysponuje prawami własności intelektualnej, to jako dysponent praw taki użytkownik nie jest obowiązany występować z wnioskiem tylko z tego powodu, że zamierza ponownie ją wykorzystywać. Jednakże w sytuacji, gdy daną informację podmiot publiczny wytworzył, a następnie przeniósł prawa własności intelektualnej do tej informacji na inny podmiot publiczny, to choć jest wytwórcą informacji, będzie mógł ją ponownie wykorzystywać, ale po uzyskaniu zezwolenia w trybie przepisów ustawy o ponownym wykorzystywaniu. W takim więc przypadku istnieje teoretyczna możliwość ponownego wykorzystywania informacji także przez podmiot publiczny, który ją wytworzył, jednakże tylko w ramach działalności wykraczającej poza realizację zadań publicznych. Pogląd przeciwny jest jednak o tyle trafny, że w polskim porządku prawnym powyższy przypadek w praktyce nie będzie występował ze względu na brak możliwości wykonywania przez podmiot publiczny zadań niepublicznych⁵⁰.

Od pojęcia użytkownika należy odróżnić pojęcie użytkownika końcowego, które bezpośrednio nie występuje w krajowych regulacjach prawnych. Prawodawca unijny również nie definiuje tego pojęcia, jednakże dostrzega odrębność użytkowników końcowych, wskazując, że dopuszczenie ponownego wykorzystywania dokumentów będących w posiadaniu organów sektora publicznego stanowi wartość dodaną zarówno dla ponownych użytkowników, jak i dla użytkowników końcowych. Podkreśla on również, że korzyści obejmują ogół społeczeństwa i organy sektora publicznego, poprzez zapewnienie informacji zwrotnej od ponownych użytkowników i użytkowników końcowych, która pozwala zainteresowanemu organowi sektora publicznego na poprawę jakości gromadzonych informacji oraz na realizację jego zadań⁵¹. Użytkownik wykorzystujący informacje sektora publicznego w założeniach wygenerować ma bowiem nowy produkt, dobro lub usługę, które przedstawiać będą wartość dodaną dla konkretnego użytkownika końcowego, jako klienta użytkownika, korzystającego lub nabywającego jego produkty, dobra lub usługi. O ile zatem ponowne wykorzystywanie

⁴⁸ Zob. A. Piskorz-Ryń, *Zakres przedmiotowy...*, op. cit., s. 44.

⁴⁹ Problem ten podnosiła na gruncie art. 2 ust. 3 p.w.i.s.p. A. Piskorz-Ryń, zob. *Ponowne wykorzystywanie...*, op. cit., s. 160–161.

⁵⁰ Zob. ibidem, s. 160.

⁵¹ Zob. motywy 14 i 27 dyrektywy 2019/1024; por. motyw 4 dyrektywy 2013/37/UE.

w zakresie administracyjnoprawnej regulacji obejmuje stosunek pomiędzy podmiotem zobowiązanym a użytkownikiem, który ma zagwarantowane prawa do ponownego wykorzystywania informacji pochodzących z sektora publicznego, o tyle użytkownicy końcowi są ostatecznymi adresatami wygenerowanych w toku realizacji tych praw produktów, dóbr i usług, jako ich konsumenci oraz beneficjenci rozwoju technologicznego i innowacyjnych rozwiązań opracowanych na danych publicznych. Ponowne wykorzystywanie, poprzez swoje ograniczenia, takie jak możliwe do wprowadzenia warunki ponownego wykorzystywania dla użytkownika, umożliwi chociażby w minimalnym zakresie ochronę użytkowników końcowych, wpływając na ich sytuację prawną⁵². Ustalone warunki kształtować bowiem będą dalsze stosunki prawne pomiędzy użytkownikiem i użytkownikiem końcowym⁵³.

Użytkownikiem, a więc podmiotem ponownie wykorzystującym informację sektora publicznego mogą być osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej. W polskim porządku prawnym osobami prawnymi są Skarb Państwa i jednostki organizacyjne, którym przepisy szczególne przyznają osobowość prawną⁵⁴. Do jednostek organizacyjnych nie-

⁵² G. Sibiga, *Ponowne wykorzystywanie...*, op. cit., s. 13.

⁵³ Ibidem.

⁵⁴ Art. 33 k.c. Poza Skarbem Państwa osobami prawnymi są m.in.: handlowe spółki kapitałowe zgodnie z art. 12 ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych, Dz.U. z 2020 r. poz. 1526; fundacje zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach, Dz.U. z 2020 r. poz. 2167; stowarzyszenia zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach, Dz.U. z 2020 r. poz. 2261; jak również terenowe jednostki organizacyjne stowarzyszeń, jeśli statut stowarzyszenia to przewiduje; spółdzielnie zgodnie z art. 11 § 1 ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze Dz.U. z 2021 r. poz. 648; związki zawodowe zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, Dz.U. z 2022 r. poz. 854; wyższe uczelnie zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Dz.U. z 2022 r. poz. 574; gminy oraz związki gminne zgodnie z art. 2 ust. 2 oraz art. 65 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2022 r. poz. 559; powiaty i związki powiatów zgodnie z art. 2 ust. 2 i art. 66 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym; Dz.U. z 2022 r. poz. 528, województwa zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 2022 r. poz. 547, przy czym osobowość prawną jednostkom samorządu terytorialnego wprost przyznaje art. 165 ust. 1 Konstytucji RP. Ponadto osobowość prawną mają: przedsiębiorstwa państwowe zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych, Dz.U. z 2021 r. poz. 1317; partie polityczne zgodnie z art. 16 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych, Dz.U. z 2022 r. poz. 372; oraz samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej zgodnie z art. 50a ust. 2 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, Dz.U. z 2022 r. poz. 633. Zob. P. Sobolewski, [w:] K. Osajda (red. serii), W. Borysiak (red. tomu), *Kodeks cywilny. Komentarz*, art. 33, Warszawa 2022, Legalis.

mających osobowości prawnej zaliczyć należy podmioty, którym ustawa przyznaje zdolność prawną i do których stosuje się odpowiednio przepisy o osobach prawnych⁵⁵. Takie określenie użytkowników koresponduje z ujęciem podmiotów uprawnionych na gruncie prawa do ponownego wykorzystywania, które przysługuje każdemu⁵⁶. W istocie więc katalog tych podmiotów jest tożsamy, a użytkownikiem może być *de facto* każdy⁵⁷, z tym jednak zastrzeżeniem, że podmioty uprawnione stanowią kategorię abstrakcyjną, a użytkownikami są konkretne jednostki realizujące przyznane uprawnienia. Ponadto takie ujęcie użytkowników jest podmiotowo tożsamy z katalogiem podmiotów uprawnionych na gruncie dostępu do informacji publicznej⁵⁸. Trafnie zauważa przy tym P. Sitniewski, że użytkownikiem jest zarówno wnioskodawca, jak i ten, kto pozyskuje informacje bezwnioskowo, a więc za pośrednictwem strony BIP czy innego systemu teleinformatycznego. Pojęcie wnioskodawcy odnosi się natomiast wyłącznie do podmiotów, które ponowne wykorzystywanie realizują na wniosek⁵⁹. Osoba fizyczna składająca wniosek musi być przy tym w pełni praw cywilnych, gdyż ograniczona zdolność do czynności prawnych, bez względu na jej przyczynę, dyskwalifikuje taką osobę jako mogącą składać skuteczne oświadczenia woli⁶⁰. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na zagadnienie anonimowości wnioskodawcy.

Na gruncie dostępu do informacji publicznej intencją ustawodawcy było odformalizowanie postępowania w celu realizacji zasady jawności życia publicznego. Dlatego też przewidziano bezwnioskowe formy udostępniania informacji publicznej⁶¹, a dopiero w przypadku braku określonej informacji w przestrzeni

⁵⁵ Art. 33¹ k.c. W prawie polskim jednostkami organizacyjnymi niemającymi osobowości prawnej są: spółka jawna, spółka partnerska, spółka komandytowa, spółka komandytowo-akcyjna, wspólnota mieszkaniowa, spółka akcyjna w organizacji, spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w organizacji, partia polityczna niewpisana do ewidencji, stowarzyszenie zwykle. Każdy z tych podmiotów ma własne zasady reprezentacji na zewnątrz i wedle tych zasad indywidualnych należy oceniać kompletność wniosku o ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego, zob. P. Sitniewski, *Ustawa o ponownym...*, op. cit., s. 29.

⁵⁶ Art. 5 o.d.p.w.

⁵⁷ B. Fischer, A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, J. Wyporska-Frankiewicz, op. cit., s. 35.

⁵⁸ Por. art. 2 ust. 1 u.d.i.p.

⁵⁹ P. Sitniewski, *Ustawa o ponownym...*, op. cit., s. 29–30.

⁶⁰ *Ibidem*, s. 27.

⁶¹ Poprzez ogłaszanie jej w BIP, zob. art. 7 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p., udostępnianie w portalu danych, zob. art. 32 o.d.p.w., wstęp na posiedzenia organów, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 3 u.d.i.p., i udostępnianie materiałów, w tym audiowizualnych i teleinformatycznych, dokumentujących te posiedzenia, zob. art. 7 ust. 1 pkt 3 u.d.i.p., w drodze wyłożenia lub wywieszenia w miejscach ogólnie dostępnych, zob. art. 11 pkt 1 u.d.i.p., bądź przez zainstalowane w miejscach, o których mowa w pkt 1, urządzenia umożliwiające zapoznanie się z tą informacją, zob. art. 11 pkt 2 u.d.i.p.

publicznej jej udostępnienie na wniosek⁶². Wniosek taki może przybrać każdą formę, a osoba żądająca takiej informacji nie musi być w pełni zidentyfikowana, nie musi również wykazywać ani interesu prawnego, ani też faktycznego⁶³. Ponadto informację publiczną udostępnia się w formie czynności materialno-technicznej, a więc na etapie realizacji wniosku, przekazując informację, nie można wymagać od wnioskodawcy usunięcia braku formalnego np. w postaci podpisu⁶⁴. Odformalizowanie postępowania przejawia się zatem w braku wymogów co do formy wniosku oraz konieczności pełnej identyfikacji wnioskodawcy. W przeciwieństwie do tej procedury wnioskowe postępowanie na gruncie ponownego wykorzystywania jest bardziej sformalizowane. Wniosek o ponowne wykorzystywanie powinien bowiem zawierać m.in. informacje o wnioskodawcy, w tym imię i nazwisko albo nazwę oraz adres umożliwiający dostarczenie odpowiedzi. Ponadto ustawodawca przewidział rygor pozostawienia wniosku bez rozpoznania w razie niespełnienia tego warunku⁶⁵. Takie ograniczenie ponownego wykorzystywania jest uzasadnione jego ekonomicznym i użytkowym charakterem. Nie sposób jednak w pełni podzielić stanowiska, że na gruncie ponownego wykorzystywania zasada anonimowości nie funkcjonuje⁶⁶. Nie ma bowiem możliwości identyfikacji użytkownika, który realizuje prawo do ponownego wykorzystywania w stosunku do informacji udostępnionych w systemie teleinformatycznym. W tym trybie realizować prawo do ponownego wykorzystywania może więc każda jednostka, bez względu na przynależność państwową, a obostrzenia w zakresie identyfikacji dotyczą jedynie trybu wnioskowego⁶⁷.

3.1.3. Podmioty zobowiązane

Prawo unijne ponowne wykorzystywanie odnosi do istniejących dokumentów będących w posiadaniu organów sektora publicznego w poszczególnych państwach członkowskich, przedsiębiorstwach publicznych o szczególnym zakresie działalności oraz danych badawczych⁶⁸. Przez organy sektora publicznego należy rozumieć państwo, władze regionalne lub lokalne, podmioty prawa publicznego lub związki złożone z co najmniej jednej takiej instytucji lub co najmniej jednego

⁶² Zob. art. 10 ust. 1 u.d.i.p.

⁶³ Zob. art. 2 ust. 2 u.d.i.p.

⁶⁴ Wyroki: WSA w Warszawie z dnia 10 listopada 2010 r., II SAB/Wa 259/10; WSA w Łodzi z dnia 10 maja 2012 r., II SAB/Łd 46/12, CBOSA.

⁶⁵ Zob. art. 39 ust. 3 pkt 2 oraz ust. 5 o.d.p.w.

⁶⁶ Zob. A. Piskorz-Ryń, *Ponowne wykorzystywanie...*, op. cit., s. 159.

⁶⁷ Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 11 sierpnia 2016 r., II SAB/Go 56/16, CBOSA.

⁶⁸ Zob. art. 1 ust. 1 dyrektywy 2019/1024.

takiego podmiotu prawa publicznego⁶⁹. Podmiotami prawa publicznego są zaś podmioty mające osobowość prawną utworzone w konkretnym celu zaspokajania potrzeb w interesie ogólnym, które nie mają charakteru przemysłowego ani handlowego, pozostające w stosunku zależności od szeroko rozumianego państwa, w tym innych podmiotów publicznych. Zależność ta może polegać na finansowaniu w przeważającej części przez państwo, władze regionalne lub lokalne czy też inne podmioty prawa publicznego lub podleganiu przez zarząd nadzorowi ze strony tych podmiotów. Występuje ona także wtedy, gdy ponad połowę składu organu administracji, zarządu lub nadzoru stanowią osoby wyznaczone przez państwo, władze regionalne lub lokalne bądź inne podmioty prawa publicznego⁷⁰. Definicje organu sektora publicznego i podmiotu prawa publicznego zostały wzięte z dyrektyw w sprawie zamówień publicznych, co było świadomym działaniem prawodawcy unijnego i konsekwencją obranego podejścia do zdefiniowania sektora publicznego na potrzeby ponownego wykorzystywania⁷¹. Podobnie miało to miejsce w przypadku definicji przedsiębiorstwa publicznego. Tym samym zdecydowano się połączyć podejście funkcjonalne, zgodnie z którym sektor publiczny obejmuje podmioty wykonujące zadania władzy państwowej lub świadczące usługi publiczne, z podejściem finansowym, przewidującym, że sektor ten obejmować ma wszystkie instytucje finansowane przede wszystkim ze środków publicznych, a przez to mające szczególną pozycję na rynku⁷². Zwrócić też należy uwagę, że dyrektywa 2003/98/WE w pierwotnym brzmieniu przewidywała szereg wyłączeń podmiotowych⁷³, które zostały zmodyfikowane dyrektywą 2013/37/UE, przede wszystkim rozszerzając regulacje ponownego wykorzystywania o biblioteki, muzea i archiwa⁷⁴. Takie rozszerzenie utrzymała dyrektywa 2019/1024, ale co istotniejsze, dokonano w niej dalszego

⁶⁹ Zob. art. 2 pkt 1 dyrektywy 2019/1024.

⁷⁰ Zob. art. 2 pkt 2 dyrektywy 2019/1024.

⁷¹ Zob. motyw 29 dyrektywy 2019/1024.

⁷² Zob. A. Piskorz-Ryń, *Ponowne wykorzystywanie...*, op. cit., s. 152–153. Obecna dyrektywa w sprawie zamówień publicznych w miejsce organu sektora publicznego posługuje się bardzo zbliżonym pojęciem instytucji zamawiających, jak również nieznacznie zmodyfikowała definicję podmiotów prawa publicznego, jednakże zmiany te mają charakter jedynie redakcyjny i doprecyzowujący. Zob. A. Sołtyśńska, H. Talago-Sławoj, *Europejskie prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 103 i n. Zob. też art. 2 ust. 1 pkt 1 i 4 dyrektywy 2014/24/UE.

⁷³ Zgodnie z art. 1 ust. 2 lit. d–f dyrektywy 2003/98/WE.

⁷⁴ Zgodnie ze zmienionymi art. 1 ust. 2 lit. e i f dyrektywy 2003/98/WE nie miała ona zastosowania do dokumentów będących w posiadaniu instytucji edukacyjnych i badawczych, w tym organizacji ustanowionych w celu przekazywania wyników badań, szkół i uniwersytetów, z wyłączeniem bibliotek uniwersyteckich oraz dokumentów będących w posiadaniu instytucji kulturalnych innych niż biblioteki, muzea i archiwa.

rozszerzenia zakresu podmiotowego ponownego wykorzystywania o przedsiębiorstwa publiczne⁷⁵. Ustalono przy tym krąg tych przedsiębiorstw zawężony do tych, które prowadzą działalność w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych⁷⁶, działają w charakterze: podmiotów świadczących usługi publiczne⁷⁷, przewoźników lotniczych wykonujących obowiązki użyteczności publicznej⁷⁸, armatorów Wspólnoty wykonujących zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych⁷⁹. Ponadto wprowadzono wymóg, aby przedsiębiorstwa te pozostawały pod dominującym wpływem organów sektora publicznego⁸⁰.

W ślad za dyrektywą 2019/1024, zgodnie z polskimi przepisami prawa, katalog podmiotów zobowiązanych do stosowania przepisów o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego obejmuje pięć kategorii podmiotów⁸¹.

Pierwszą z nich są jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy o finansach publicznych⁸². Takie odwołanie do regulacji zawierającej

⁷⁵ Zob. art. 2 pkt 3 dyrektywy 2019/1024.

⁷⁶ Określonych w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylającej dyrektywę 2004/17/WE, Dz.Urz. UE L 94, 28.3.2014, s. 243–374.

⁷⁷ Zgodnie z art. 2 lit. d rozporządzenia (WE) Nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) Nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70, Dz.Urz. UE L 315 z 3.12.2007, s. 1–13, podmiot świadczący usługi publiczne oznacza każde publiczne lub prywatne przedsiębiorstwo lub zgrupowanie przedsiębiorstw świadczące usługi publiczne w zakresie transportu pasażerskiego lub każdą instytucję publiczną, która świadczy takie usługi.

⁷⁸ Zgodnie z art. 16 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1008/2008 z dnia 24 września 2008 r. w sprawie wspólnych zasad wykonywania przewozów lotniczych na terenie Wspólnoty (Wersja przekształcona), Dz.Urz. UE L 293 z 31.10.2008, s. 3–20.

⁷⁹ Zgodnie z art. 4 rozporządzenia Rady (EWG) Nr 3577/92 z dnia 7 grudnia 1992 r. dotyczącego stosowania zasady swobody świadczenia usług w transporcie morskim w obrębie Państw Członkowskich (kabotaż morski), Dz.Urz. UE L 364 z 12.12.1992, s. 7–10.

⁸⁰ Zob. art. 2 pkt 3 dyrektywy 2019/1024.

⁸¹ Zob. art. 3 ust. 1–5 o.d.p.w.

⁸² Zgodnie z art. 9 u.f.p. sektor finansów publicznych tworzą: (1) organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały, (2) jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki, (3) związki metropolitalne, (4) jednostki budżetowe, (5) samorządowe zakłady budżetowe, (6) agencje wykonawcze, (7) instytucje gospodarki budżetowej, (8) państwowe fundusze celowe, (9) Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, (10) Narodowy Fundusz Zdrowia, (11) samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, (12) uczelnie publiczne, (13) Polska Akademia Nauk

wykaz wszystkich podmiotów zaliczanych do sektora finansów publicznych należy ocenić pozytywnie, chociaż określenie podmiotów zobowiązanych na gruncie ponownego wykorzystywania obarczone będzie wszelkimi już istniejącymi wątpliwościami interpretacyjnymi. Katalog podmiotów zaliczanych do sektora finansów publicznych nie jest precyzyjny, ponadto użyto różnych kryteriów klasyfikujących oraz nie uwzględniono Skarbu Państwa⁸³. Pomimo że w ustawie nie zawarto klasycznej definicji sektora finansów publicznych oraz nie użyto określenia „jednostka sektora finansów publicznych”, a ustawodawca poprzestał na wyliczeniu tych jednostek, wskazany katalog jest kompletny i wyłączny⁸⁴. W doktrynie przyjmuje się, że sektor finansów publicznych tworzą jednostki organizacyjne sektora publicznego spełniające co najmniej dwie cechy, tj. powstające na podstawie ustawy oraz powołane wyłącznie w celu wykonywania zadań publicznych finansowanych ze środków publicznych⁸⁵. Niektóre podmioty, takie jak Narodowy Fundusz Zdrowia, Zakład Ubezpieczeń Społecznych i Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz Państwowa Akademia Nauk, wymieniono z nazwy, niektóre zaś określono rodzajowo, jak jednostki budżetowe, organy władzy publicznej, państwowe lub samorządowe osoby prawne⁸⁶. Do jednostek sektora finansów publicznych zalicza się m.in. organy władzy publicznej, w tym organy władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, jak również odrębnie jednostki budżetowe. Wobec tego w doktrynie zauważa się problem, czy jednostką sektora publicznego jest jednocześnie organ władzy publicznej i jego pomocnicza jednostka budżetowa. Rozpatrując to zagadnienie przez pryzmat ponownego wykorzystywania, podniesiono, że podmiotem zobowiązanym jest organ władzy publicznej, a nie jego jednostka budżetowa⁸⁷. W konsekwencji wskazano, że to Prezydent RP, a nie jego kancelaria, będzie udostępniał i przekazywał informacje sektora publicznego, jak również wydawał

i tworzone przez nią jednostki organizacyjne, (14) państwowe i samorządowe instytucje kultury, (15) inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego, (16) Bankowy Fundusz Gwarancyjny.

⁸³ E. Malinowska-Misiąg, [w:] W. Misiąg (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, art. 9, Warszawa 2019, Legalis.

⁸⁴ E. Kowalczyk, [w:] A. Mikos-Sitek (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, art. 9, Warszawa 2018, Legalis.

⁸⁵ K. Sawicka, [w:] M. Karlikowska, W. Miemiec, Z. Ofiarski, K. Sawicka, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Wrocław 2010, s. 37, cyt. za E. Kowalczyk, op. cit.

⁸⁶ P. Sołtyk, [w:] P. Walczak (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządowych*, art. 9, Warszawa 2017, Legalis.

⁸⁷ Zob. B. Fischer, A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, J. Wyporska-Frankiewicz, op. cit., s. 52–53.

ewentualne decyzje administracyjne w toku postępowania o ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego⁸⁸. Z takim stanowiskiem nie sposób się zgodzić. Przede wszystkim Prezydent RP jest organem władzy publicznej, jednakże stosownie do art. 143 Konstytucji RP organem pomocniczym Prezydenta RP jest Kancelaria Prezydenta RP. Prezydent RP nadaje jej statut oraz powołuje i odwołuje szefa Kancelarii. W związku z tym Kancelaria Prezydenta RP normą konstytucyjną została powołana do techniczno-organizacyjnego zabezpieczenia wykonywania kompetencji i zadań powierzonych Prezydentowi RP. Powyższe oznacza, że wniosek o ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego skierowany do Prezydenta RP może zostać rozpatrzony i załatwiony przez jego kancelarię. Taki pogląd jest również prezentowany w judykaturze na gruncie udostępniania informacji publicznej. Sądy konsekwentnie stoją na stanowisku, że w sprawach dotyczących udostępniania informacji publicznej właściwa jest Kancelaria Prezydenta RP jako podmiot reprezentujący głowę państwa, a szef Kancelarii uprawniony jest do wydania decyzji administracyjnej odmawiającej udostępnienia informacji publicznej⁸⁹.

Drugą kategorią podmiotów to państwowe jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej inne niż jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów u.f.p. Przykładem takiego podmiotu będzie Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, które jest państwową jednostką organizacyjną niemającą osobowości prawnej reprezentującą Skarb Państwa w zakresie zarządzanego mienia⁹⁰.

Trzecią kategorię stanowią tzw. podmioty prawa publicznego. Polski ustawodawca nie użył odrębnej definicji legalnej i nie posługuje się tym pojęciem bezpośrednio, jednakże analogicznie do dyrektyw unijnych dokonuje charakteryzacji opisowej. Podmiotami prawa publicznego są inne niż jednostki sektora finansów publicznych osoby prawne, utworzone w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym, niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, jeżeli jednostki sektora finansów publicznych lub inne państwowe jednostki organizacyjne, pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio albo pośrednio przez inny podmiot, finansują je w ponad 50% lub mają ponad połowę udziałów albo akcji, lub sprawują nadzór nad organem zarządzającym,

⁸⁸ Ibidem.

⁸⁹ Zob. wyroki: NSA z 5 lutego 2016, I OSK 2458/14; NSA z dnia 27 stycznia 2012 r., I OSK 2130/11; WSA w Warszawie z 6 października 2011 r., II SAB/Wa 277/11; WSA w Warszawie z dnia 12 listopada 2015 r., II SAB/Wa 844/15, CBOSA.

⁹⁰ Zob. art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach, Dz.U. z 2022 r. poz. 672. Zob. też P. Sitniewski, *Ustawa o ponownym...*, op. cit., s. 76; B. Fischer, A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, J. Wyporska-Frankiewicz, op. cit., s. 63.

lub mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego. Zawarte przesłanki muszą być spełnione łącznie. Jak już wskazano, pojęcie podmiotów prawa publicznego zostało zaczerpnięte z dyrektywy w sprawie zamówień publicznych, przez co w polskim porządku prawnym jest tożsame z regulacją art. 4 pkt 3 u.p.z.p.⁹¹ Ma również autonomiczne znaczenie nadane w dyrektywie 2014/24/UE⁹², powielające wcześniejszą definicję z dyrektywy 2004/18/WE⁹³, co pozwala uwzględnić dorobek orzecznicy TSUE z okresu jej obowiązywania. Zasadne jest także odwołanie się do dorobku zarówno doktryny, jak i orzecnictwa w zakresie prawa zamówień publicznych, gdzie kryteria definiujące pojęcie podmiotu prawa publicznego poddawane są krytyce jako niejasne i trudne w interpretacji⁹⁴.

Według pierwszej z przesłanek omawiany podmiot nie może być jednostką sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych i musi mieć osobowość prawną. Spełnienie tego warunku wyklucza tzw. ułomne osoby prawne, niemające osobowości prawnej, ale mające zdolność prawną, do których przepisy k.c. nakazują stosować odpowiednio przepisy o osobach prawnych.

Druga przesłanka to wymóg, aby podmiot był utworzony w „szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym niemających charakteru przemysłowego ani handlowego”. Jego literalna wykładnia prowadzi do błędnego wniosku, że dotyczy on jedynie momentu „utworzenia” danego podmiotu. TSUE opowiedział się przeciwko takiej wykładni, uznając, że nawet gdy dany podmiot nie został powołany w omawianym celu, ale po upływie określonego czasu rzeczywiście podjął się zaspokajania takich potrzeb i od tego czasu je zaspokaja, to powinien zostać uznany za podmiot prawa publicznego⁹⁵. Ponadto potrzeby o charakterze powszechnym, które nie mają charakteru przemysłowego ani handlowego to takie, które w związku z interesem ogólnym zaspokaja samo państwo albo na których zaspokajanie chce wywierać decydujący wpływ⁹⁶. Brak charakteru przemysłowego lub handlowego oznacza, że potrzeb tych przeważnie nie można zaspokoić na rynku w drodze swobodnej wymiany dóbr⁹⁷. Realizowane są one przez władzę publiczną lub podmioty przez nią powołane w ramach

⁹¹ Dz.U. z 2021 r. poz. 1129.

⁹² Zob. art. 2 ust. 1 pkt 4 dyrektywy 2014/24/UE.

⁹³ Zob. art. 1 ust. 9 dyrektywy 2004/18/WE.

⁹⁴ Zob. Z. Czarnik, [w:] idem, S. Babiarz, P. Janda, P. Pełczyński, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 61–64.

⁹⁵ Zob. wyrok TSUE z dnia 12 grudnia 2002 r., C-470/99, CURIA.

⁹⁶ Zob. wyrok TSUE z dnia 10 listopada 1998 r., C-360/96, CURIA.

⁹⁷ Zob. wyrok TSUE z dnia 16 października 2003 r., C-283/00, CURIA.

zadań o charakterze obowiązkowym i w interesie ogólnym, przy czym mogą je również zaspokajać podmioty prywatne. Jeżeli zaś podmiot został utworzony w szczególnym celu, to nieistotne jest, że ma również możliwość prowadzenia innej działalności oprócz tak wyznaczonego zadania. Bez znaczenia pozostaje też to, że realizacja potrzeb o charakterze powszechnym stanowi jedynie stosunkowo mały procent jego działalności, pod warunkiem jednak, że w dalszym ciągu będzie je realizował⁹⁸. Na gruncie polskich przepisów prawa, można uznać, że status podmiotu prawa publicznego będzie miała osoba prawna wykonująca usługi o charakterze użyteczności publicznej⁹⁹.

Trzecią i ostatnią przesłanką jest pozostawanie w stosunku zależności od szeroko rozumianego państwa. Ustawa wskazuje zamknięty katalog możliwych sytuacji takiej podległości i wystarczy jedna z nich, aby przesłanka została spełniona, przy czym nie jest możliwa kumulacja wpływów¹⁰⁰. Pojęcie finansowania charakteryzuje się brakiem świadczenia zwrotnego, a przy kwalifikacji należy każdorazowo badać budżet roczny instytucji przy uwzględnieniu wszystkich jej wpływów finansowych w celu ustalenia, czy finansowanie przekracza połowę wszystkich dochodów¹⁰¹, a zatem środki publiczne przyznawane być muszą na realizację przedmiotu działalności tej instytucji, a nie na incydentalną realizację konkretnych zadań¹⁰². Posiadanie ponad połowy udziałów albo akcji przez podmioty publiczne oznacza, że pakiet większościowy może znajdować się w posiadaniu kilku niepowiązanych ze sobą podmiotów. Kolejnym sposobem podległości jest nadzór nad organem zarządzającym, który powstaje, gdy jednostka nadzorująca dysponuje środkami

⁹⁸ Zob. wyrok TSUE z dnia 15 stycznia 1998 r., C-44/96, CURIA.

⁹⁹ Tak też M. Guziński, *Stosowanie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych przez spółkę samorządową przy postępowaniu o udzielenie kredytu oraz emisji papierów dłużnych*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2004, nr 3, s. 78. Zob. też uchwała TK z dnia 12 marca 1997 r., W 8/96, OTK 1997 nr 1, poz. 15. Trybunał stwierdził, że zadania mające charakter użyteczności publicznej należy rozumieć możliwie najszerzej i wydaje się, że winny one być utożsamiane z zadaniami publicznymi, których realizacja ciąży na administracji rządowej i samorządowej. Do zadań tych należy zaspokajanie potrzeb zbiorowych społeczeństwa, w tym m.in.: zaopatrwanie ludności w wodę, energię elektryczną, gazową i ciepłą, utrzymanie dróg i komunikacji, rozwój nauki, zapewnienie oświaty, opieki zdrowotnej i pomocy społecznej, realizacja różnego rodzaju potrzeb kulturalnych. Istotne natomiast jest to, że jednostki organizacyjne realizujące zadania tego typu wykonują je niezależnie od tego, czy są w stanie pokryć związane z tym wydatki z własnych dochodów. Dlatego ich działalność nie może być nastawiona na maksymalizację zysku i najczęściej jest dofinansowywana ze środków publicznych.

¹⁰⁰ Zob. A. Szymańska, [w:] A. Kowalczyk, A. Szymańska, *Zamówienia sektorowe. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 50; A. Sołtysińska, [w:] A. Sołtysińska, H. Talago-Sławoj, *Europejskie Prawo Zamówień Publicznych, Komentarz*, art. 2, Warszawa 2016, LEX.

¹⁰¹ Zob. wyrok TSUE z dnia 3 października 2000 r., C-380/98, CURIA, A. Sołtysińska, op. cit., s. 82.

¹⁰² Zob. postanowienie KIO z dnia 3 kwietnia 2009 r., KIO/UZP 372/09, Legalis.

oddziaływania w postaci uprawnień władczych o charakterze stałym lub bieżącym na postępowanie podmiotu nadzorowanego, nie zastępując go w działaniu¹⁰³. Dlatego też sama kontrola *ex post* wykonywana nad danym podmiotem nie odpowiada kryterium nadzoru nad organem zarządzającym, ponieważ nie oddziałuje ona na bieżące decyzje¹⁰⁴. Prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego sprowadza się do możliwości ustalania przez podmiot publiczny składu zarządu, rady nadzorczej czy komisji rewizyjnej danej jednostki. Podsumowując: podmiotem prawa publicznego zobowiązanym na gruncie ponownego wykorzystywania jest osoba prawna inna niż jednostka sektora finansów publicznych, utworzona w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym niemających charakteru przemysłowego ani handlowego oraz pozostająca w stosunku zależności od instytucji publicznych¹⁰⁵.

Czwartą kategorię podmiotów zobowiązanych stanowią związki jednostek sektora finansów publicznych, jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej innych niż jednostki sektora finansów publicznych oraz podmiotów prawa publicznego.

Piątą i ostatnią kategorię stanowią przedsiębiorstwa publiczne, zdefiniowane jako inne podmioty, które wykonują jeden z rodzajów działalności sektorowej, tj. działalność w zakresie gospodarki wodnej, energii elektrycznej, gazu, energii

¹⁰³ Dla wypełnienia tego warunku konieczne jest ustalenie, iż inna instytucja publiczna sprawuje nad podmiotem prawa publicznego nadzór, który może zmienić się w formę koordynacji lub kierowania działalnością takiego podmiotu, zob. J.E. Nowicki, M. Kolecki, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, art. 3, Warszawa 2019, LEX. W innym ujęciu sprawowanie nadzoru nad organem zarządzającym to dysponowanie, bez względu na źródło uprawnień (ustawowe lub umowne), środkami oddziaływania z możliwością wiążącego wpływania na postępowanie danego podmiotu, zob. P. Granecki, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, art. 3, Warszawa 2016, Legalis. W prawie administracyjnym nadzór należy odróżnić od kontroli, która oznacza, że organ kontrolujący może sprawdzać działalność jednostki kontrolowanej, ale bez możliwości wiążącego wpływu na podejmowane przez nią decyzje. Szerzej o pojęciach i relacjach nadzoru i kontroli, zob. E. Ochendowski, *op. cit.*, s. 218–225; E. Komorowski, [w:] M. Chmaj (red.), *Prawo administracyjne...*, *op. cit.*, s. 86–90.

¹⁰⁴ Zob. wyrok TSUE z 27 lutego 2003 r., C-373/00, CURIA.

¹⁰⁵ Podmiotami takimi w szczególności będą: Poczta Polska S.A., Narodowy Bank Polski, Mennica Polska S.A., Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych, Telewizja Polska S.A., Polskie Radio S.A., spółki radiofonii regionalnej oraz komunalne towarzystwa budownictwa społecznego, Przedsiębiorstwo Państwowe Porty Lotnicze (WSA w Warszawie z 13 września 2007 r., V SA/Wa 496/07, CBOSA), spółki zarządzające specjalną strefą ekonomiczną (postanowienie SO w Olsztynie z dnia 30 maja 2005 r., IX Ca 196/05, niepubl.). Status podmiotu prawa publicznego mają także instytuty badawcze jako państwowe jednostki organizacyjne mające osobowość prawną, tworzone w celu prowadzenia badań naukowych i prac rozwojowych, Zob. opinia prawna UZP, *Obowiązek stosowania przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych przez instytuty badawcze (dawniej jednostki badawczo-rozwojowe)*, <http://www.uzp.gov.pl> [dostęp: 30.04.2022].

cieplnej, usług transportowych, portów, przystani i portów lotniczych, usług pocztowych i wydobywania paliw¹⁰⁶ lub działając w charakterze podmiotów świadczących usługi publiczne, przewoźników lotniczych lub armatorów Wspólnoty. Przesłanka ustalająca krąg podmiotów zobowiązanych wedle rodzaju prowadzenia działalności jest zatem sformułowana tak jak w przepisach unijnych. Została też uzupełniona drugą przesłanką: dominującego wpływu ze strony sektora publicznego. Wedle niej objęte zakresem podmiotowym ponownego wykorzystywania będą przedsiębiorstwa publiczne, na które podmioty wcześniejszych kategorii, pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio lub pośrednio przez inny podmiot, wywierają będący dominujący wpływ. Ustawa nie określa katalogu zamkniętego przypadków, lecz przykładowo wymienia, że wywieranie dominującego wpływu dotyczy posiadania ponad połowy udziałów albo akcji lub ponad połowy głosów wynikających z udziałów albo akcji, lub prawa do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego. W tym zakresie powielono znaczenie tego określenia przyjęte na gruncie prawa zamówień publicznych¹⁰⁷. Podmiotowi dominującemu ma zatem przysługiwać możliwość władczego wpływania na działalność podmiotu zależnego w taki sposób, aby determinować jego działalność¹⁰⁸. Podane przypadki jedynie przesądzają o tym, że w opisanych okolicznościach występuje dominujący wpływ, co oznacza, że mogą zachodzić również inne okoliczności, które nie zostały wprost wymienione, a które mieszczą się w pojęciu dominującego wpływu. Pomocne w ustaleniu zakresu pojęcia może być odwołanie do przepisów prawa konkurencji i definicji pojęcia przejęcia kontroli¹⁰⁹.

W ślad za unijnym prawodawcą polski ustawodawca określił także wyłączenia podmiotowe w stosowaniu ustawy¹¹⁰. Przepisów o ponownym wykorzystywaniu nie stosuje się do informacji sektora publicznego, będących w posiadaniu:

- 1) jednostek publicznej radiofonii i telewizji w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji¹¹¹;

¹⁰⁶ Zob. art. 5 ust. 4 u.p.z.p.

¹⁰⁷ Zob. art. 5 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p.

¹⁰⁸ A. Gawrońska-Baran, [w:] E. Wiktorowska, A. Wiktorowski, P. Wójcik, A. Gawrońska-Baran, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz aktualizowany*, art. 5, Warszawa 2022, LEX.

¹⁰⁹ M. Stachowiak, [w:] W. Dzierżanowski, Ł. Jaźwiński, J. Jerzykowski, M. Kittel, M. Stachowiak, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, art. 5, Warszawa 2021, LEX. Zob. też art. 4 pkt 4 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, Dz.U. z 2021 r. poz. 275.

¹¹⁰ Zob. art. 4 ust. 1 i 2 o.d.p.w.

¹¹¹ Dz.U. z 2020 r. poz. 805. Jednostki publicznej radiofonii i telewizji, które są uprawnione do rozpowszechniania programów radiowych i telewizyjnych z mocy samej ustawy, to Telewizja Polska S.A. wraz ze swymi oddziałami terenowymi w: Białymstoku, Bydgoszczy, Gorzowie Wielkopolskim, Gdańsku, Katowicach, Kielcach, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Opolu, Olsztynie, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie, Warszawie, Wrocławiu, oraz jednostki publicznej radiofonii: Polskie Radio

- 2) Polskiej Agencji Prasowej S.A.;
- 3) państwowych instytucji kultury, samorządowych instytucji kultury oraz innych podmiotów prowadzących działalność kulturalną¹¹², z wyjątkiem muzeów państwowych i muzeów samorządowych¹¹³ oraz bibliotek publicznych¹¹⁴;
- 4) podmiotów, o których mowa w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, tj. uczelni, federacji podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki, Polskiej Akademii Nauk, instytutów naukowych Polskiej Akademii Nauk, instytutów badawczych¹¹⁵, międzynarodowych instytutów naukowych utworzonych na podstawie odrębnych ustaw działających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Centrum Łukasiewicz¹¹⁶ oraz instytutów działających w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicz, Polskiej Akademii Umiejętności, innych podmiotów prowadzących głównie działalność naukową w sposób samodzielny i ciągły, z wyjątkiem: danych badawczych, bibliotek naukowych¹¹⁷, Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowego Instytutu Badawczego, Państwowego Instytutu

S.A. oraz spółki zawiązane w celu tworzenia i rozpowszechniania regionalnych programów radiowych. Zob. szerzej G. Tylec [w:] A. Niewęglowski (red.), *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, art. 2, Warszawa 2021, LEX.

¹¹² O których mowa w art. 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, Dz.U. z 2020 r. poz. 194. Formami organizacyjnymi działalności kulturalnej są w szczególności: teatry, opery, operetki, filharmonie, orkiestry, instytucje filmowe, kina, muzea, biblioteki, domy kultury, ogniska artystyczne, galerie sztuki oraz ośrodki badań i dokumentacji w różnych dziedzinach kultury.

¹¹³ W rozumieniu art. 5 ust. 2 i 3 u.m. muzeami państwowymi są muzea utworzone przez organy administracji rządowej, a muzeami samorządowymi są muzea utworzone albo przejęte przez jednostki samorządu terytorialnego.

¹¹⁴ W rozumieniu art. 18 ust. 2 i 3 u.b. bibliotekami publicznymi są Biblioteka Narodowa oraz biblioteki jednostek samorządu terytorialnego. Biblioteka publiczna może stanowić samodzielną instytucję kultury albo wchodzić w skład innej instytucji kultury.

¹¹⁵ Działających na podstawie ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych, Dz.U. z 2022 r. poz. 498.

¹¹⁶ Działającego na podstawie ustawy z dnia 21 lutego 2019 r. o Sieci Badawczej Łukasiewicz, Dz.U. z 2020 r. poz. 2098.

¹¹⁷ W rozumieniu przepisów u.b. (zgodnie z art. 21 ust. 2 u.b. do bibliotek naukowych należą: Biblioteka Narodowa; biblioteki, których organizatorami są szkoły wyższe; biblioteki, których organizatorem jest Polska Akademia Nauk; biblioteki, których organizatorami są jednostki badawczo-rozwojowe; inne biblioteki), których organizatorami są jednostki sektora finansów publicznych, państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej inne niż jednostki sektora finansów publicznych, podmioty prawa publicznego oraz związki tych trzech kategorii podmiotów (podmioty zobowiązane, wymienione w art. 3 pkt 1–4 o.d.p.w.).

- Geologicznego – Państwowego Instytutu Badawczego oraz muzeów państwowych i muzeów samorządowych prowadzących działalność naukową;
- 5) podmiotów, o których mowa w art. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe¹¹⁸, tj. podmiotów systemu oświaty, m.in. takich jak przedszkola, szkoły, placówki oświatowo-wychowawcze, placówki kształcenia ustawicznego oraz centra kształcenia zawodowego, placówki artystyczne, poradnie psychologiczno-pedagogiczne, młodzieżowe ośrodki wychowawcze, placówki zapewniające opiekę i wychowanie uczniom w okresie pobierania nauki poza miejscem stałego zamieszkania, placówki doskonalenia nauczycieli, kolegia pracowników służb społecznych, z wyjątkiem jednak bibliotek pedagogicznych¹¹⁹;
 - 6) przedsiębiorstw publicznych objętych zakresem podmiotowym przepisów o.d.p.w., w zakresie posiadanych przez nie informacji, które zostały wytworzone poza zakresem zadań publicznych lub w ramach działalności uznanej za bezpośrednio podlegającą konkurencji¹²⁰;
 - 7) podmiotów, o których mowa w art. 95 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich¹²¹, tj. schronisk dla nieletnich i zakładów poprawczych, jak również zakładów karnych i aresztów śledczych;
 - 8) Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, z wyjątkiem danych badawczych,
- o ile jednak informacje te nie stanowią informacji publicznych podlegających z mocy prawa obowiązkowi udostępnienia w BIP¹²². Taka redakcja powyższego wyłączenia skutkuje tym, że kompletny katalog podmiotów zobowiązanych do udostępniania i przekazywania informacji sektora publicznego do ponownego wykorzystywania na gruncie krajowych przepisów prawa obejmuje podmioty wymienione zarówno w art. 3, jak i w art. 4 ust. 1 o.d.p.w., w zakresie posiadanych informacji publicznych udostępnianych w BIP.

W świetle powyższego, pojęcie organów sektora publicznego obecne na gruncie prawa unijnego wyczerpuje cztery pierwsze kategorie podmiotów

¹¹⁸ Dz.U. z 2021 r. poz. 1082.

¹¹⁹ Zgodnie z art. 22 ust. 2 u.b. biblioteki pedagogiczne prowadzą działalność służącą potrzebom oświaty i wychowania, w tym kształcenia i doskonalenia kadry pedagogicznej.

¹²⁰ Zgodnie z art. 34 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylającej dyrektywę 2004/17/WE (Dz.Urz. UE L 94 z 28.03.2014, s. 243, z późn. zm.).

¹²¹ Dz.U. z 2018 r. poz. 969.

¹²² Informacje publiczne podlegające obowiązkowi publikacji w BIP wskazano w art. 8 ust. 3 u.d.i.p.

zobowiązanych do stosowania krajowych regulacji prawnych obejmujących ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego. Podmioty wskazane w art. 3 pkt 5 o.d.p.w. odzwierciedlają z kolei kategorię przedsiębiorstw publicznych. Nie można przy tym utożsamiać organów sektora publicznego z podmiotami prawa publicznego, które stanowią węższą kategorię pojęciową. Nie każdy organ sektora publicznego będzie podmiotem prawa publicznego i na gruncie prawa polskiego będą to w szczególności jednostki sektora finansów publicznych, wskazane w art. 9 u.f.p.¹²³ Krytycznie należy przy tym ocenić stanowisko, zgodnie z którym celem przepisów o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego jest objęcie obowiązkiem informacyjnym w zakresie udostępniania do ponownego wykorzystywania przede wszystkim podmiotów publicznych powiązanych ze sprawowaniem władz: ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej¹²⁴. Zarówno w prawie unijnym, jak i polskim kryterium ustalenia obowiązków przekazywania i udostępniania informacji do ponownego wykorzystywania jest ściśle związane z dysponowaniem majątkiem publicznym, a nie sprawowaniem władzy publicznej¹²⁵. W przeciwieństwie do dostępu do informacji publicznej, którego celem jest kontrola życia publicznego determinująca zakres podmiotów zobowiązanych, czyli władz publicznych oraz innych podmiotów wykonujących zadania publiczne, w przypadku ponownego wykorzystywania krąg podmiotów zobowiązanych co do zasady pokrywa się z katalogiem podmiotów stosujących ustawę – Prawo zamówień publicznych. Nie wszyscy więc zobowiązani do udzielenia informacji publicznej są jednocześnie zobowiązani do przekazywania i udostępniania tej informacji do ponownego wykorzystywania¹²⁶, co jest uzasadnione gospodarczym charakterem tego prawa oraz jego ekonomicznym wymiarem ukierunkowanym na tworzenie wartości dodanej w postaci nowych dóbr, produktów lub usług. W przypadku ponownego wykorzystywania informacji publicznej celem, w który wpisuje się również polskie ustawodawstwo, jest rozwój ekonomiczny, naukowy oraz informatyczny państw Unii Europejskiej, co determinuje rozróżnienie podmiotów zobowiązanych do stosowania obu regulacji. Odmienność zakresu podmiotowego nie może być zatem utożsamiana z dodatkowymi ograniczeniami ponownego wykorzystywania względem zasad

¹²³ Jednostki sektora finansów publicznych wskazane w art. 9 u.f.p. jako podmioty prawa publicznego błędnie wymieniają: R. Trzeciakowski, *Katalog podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji sektora publicznego*, „Informacja w Administracji Publicznej” 2016, nr 4, s. 51; K. Chałubińska-Jentkiewicz, *Ponowne wykorzystywanie...*, op. cit., s. 144.

¹²⁴ K. Chałubińska-Jentkiewicz, *Ponowne wykorzystywanie...*, op. cit., s. 152.

¹²⁵ Por. G. Sibiga, „Informacja publiczna” oraz „informacja sektora publicznego”..., op. cit., s. 12.

¹²⁶ M. Jaśkowska, *Ponowne wykorzystanie informacji publicznej*, [w:] J. Sługocki (red.), *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej...*, op. cit., s. 290.

dostępu do informacji publicznej, a świadczy jedynie o innych celach tego prawa i jego odrębności.

3.2. Zasady udostępniania i przekazywania informacji do ponownego wykorzystania

3.2.1. Zasada równego traktowania

W polskiej ustawie można wyodrębnić pięć zasad udostępniania i przekazywania informacji w celu ponownego wykorzystywania. Pierwszą z nich jest zasada równego traktowania podmiotów uprawnionych, na którą składają się zasada niedyskryminacji i zasada niewyłączenia.

Zgodnie z zasadą niedyskryminacji podmiot zobowiązany w porównywalnych sytuacjach udostępnia lub przekazuje informacje sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania na takich samych zasadach¹²⁷. Ustawodawca krajowy wprowadził więc tożsamą zasadę wyrażoną w dyrektywach unijnych¹²⁸. Za „porównywalne sytuacje” należy uznać stany faktyczne lub prawne charakteryzujące się takimi samymi istotnymi dla stosowania norm prawnych okolicznościami¹²⁹, a *contrario*, sytuacja nie będzie porównywalna, gdy istnieją różnice co do istotnych cech tych okoliczności. W dodatku różnice te w ocenie podmiotu zobowiązanego do udostępniania informacji muszą być na tyle ważne, aby zróżnicować prawa i obowiązki w zakresie wykorzystywania informacji, gdyż ustawodawca nie doprecyzował okoliczności uzasadniających odmienne ukształtowanie sytuacji prawnej uprawnionego, pozostawiając w tym zakresie swobodę podmiotowi zobowiązanemu stosującemu ustawę¹³⁰. Z kolei zapewnienie „ponownego wykorzystywania na takich samych zasadach” odnosi się do wszystkich działań podmiotu zobowiązanego, podejmowanych swobodnie w ramach przyznanego luzu decyzyjnego, w szczególności takich jak nakładanie warunków i opłat, a więc potencjalnie najbardziej ograniczających ponowne wykorzystywanie.

¹²⁷ Zob. art. 8 ust. 1 o.d.p.w.

¹²⁸ Zgodnie z art. 11 ust. 1 dyrektywy 2019/1024 żadne mające zastosowanie warunki ponownego wykorzystywania dokumentów nie mogą dyskryminować porównywalnych kategorii ponownego wykorzystywania, w tym ponownego wykorzystywania w wymiarze transgranicznym. Por. art. 10 ust. 1 dyrektywy 2003/98/WE.

¹²⁹ M. Maciejewski, *Zasady udostępniania i przekazywania ISP w celu ponownego wykorzystywania*, [w:] E. Badura et al., *Ponowne wykorzystywanie...*, op. cit., s. 106.

¹³⁰ A. Piskorz-Ryń, *Ponowne wykorzystywanie informacji...*, op. cit., s. 187.

Zasadę niedyskryminacji należy interpretować w świetle zasady równości wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którą wszyscy są wobec prawa równi i wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Odmiennie potraktowanie podmiotów uprawnionych nie zawsze jednak musi oznaczać naruszenie konstytucyjnej zasady równości, gdyż zakaz odnosi się do zróżnicowań o nieuzasadnionym i arbitralnym charakterze¹³¹. Wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą znajdować uzasadnienie, a w konsekwencji mieć podstawę w przekonujących argumentach, podlegających ocenie co do kryterium, na podstawie którego dokonano zróżnicowania¹³². Ponadto, aby uniknąć arbitralności, konkretne odstępstwa muszą także znajdować podstawę w kryteriach racjonalności, proporcjonalności i sprawiedliwości dokonania takich rozróżnień¹³³. Uzupełnieniem zasady niedyskryminacji jest zakaz preferencji podmiotów wykonujących zadania publiczne i zrównanie ich z podmiotami spoza sfery publicznej, w przypadku gdy ponowne wykorzystywanie informacji jest dokonywane w ramach działalności wykraczającej poza realizację zadań publicznych¹³⁴. Jako przykład wskazuje się muzea, które zgodnie z art. 9 u.m. mogą prowadzić, jako dodatkową, działalność gospodarczą w celu finansowania działalności głównej¹³⁵.

Na zasadę równego traktowania podmiotów uprawnionych składa się również zasada niewyłączności¹³⁶. Wprowadza ona generalny zakaz ograniczania korzystania z informacji przez innych użytkowników, w szczególności zawierania umów na wyłączność. Zasada niewyłączności uniemożliwia podmiotom uprawnionym zobligowanie podmiotów zobowiązanych do nieudostępniania informacji innym podmiotom uprawnionym. Udzielenie wyłącznego prawa do używania informacji jest dopuszczalne jedynie wyjątkowo, gdy jest to niezbędne do wykonywania zadań publicznych. Ponadto równość w prawie wymaga, aby przepisy ujmowały prawa i obowiązki jednostki w sposób wolny

¹³¹ L. Garlicki, M. Zubik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, Art. 30–86, Warszawa 2016, s. 114.

¹³² Wyrok TK z dnia 9 lutego 2010 r., P 58/08, OTK-A 2010 nr 2, poz. 9.

¹³³ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 184, cyt. za: M. Maciejewski, *Zasady udostępniania i przekazywania ISP w celu ponownego wykorzystywania*, [w:] E. Badura et al., *Ponowne wykorzystywanie...*, op. cit., s. 106.

¹³⁴ Zakaz wyrażony w art. 8 ust. 2 o.d.p.w. realizuje postanowienie art. 11 ust. 2 dyrektywy 2019/1024.

¹³⁵ Zob. szerzej B. Fischer, A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, J. Wyporska-Frankiewicz, op. cit., s. 218.

¹³⁶ Zob. art. 9 ust. 1–3 o.d.p.w.

od dyskryminacji oraz bez wprowadzania nieuzasadnionych przywilejów¹³⁷. Zasada niewyłączenia jest przy tym związana z zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, składając się na pojęcie państwa prawa¹³⁸, wpisując się przy tym w ogólną zasadę bezstronności, równego traktowania i proporcjonalności w prowadzeniu postępowania przez organy administracji publicznej¹³⁹. Zasada równego traktowania została ukształtowana na wzór dyrektyw unijnych. Wpisuje się ona w cele ponownego wykorzystywania, jakimi są respektowanie reguł konkurencji i zapewnienie równego dostępu do wykorzystywania danych publicznych przez podmioty prywatne. Polska regulacja prawna w tym zakresie realizuje cele wyznaczone na gruncie prawa unijnego. Zasada równego traktowania przeciwdziałać ma przede wszystkim praktykom dyskryminowania podmiotów uprawnionych, poprzez kształtowanie różnych zasad ponownego wykorzystywania w podobnych okolicznościach, faworyzowania podmiotów wykonujących zadania publiczne i nadużywania umów na wyłączność z wybranymi użytkownikami, co mogłoby doprowadzić do zawłaszczania informacji. W konsekwencji jest istotnym składnikiem prawa do ponownego wykorzystywania informacji publicznej, mającym na celu niwelowanie formalnoprawnych ograniczeń tego prawa.

3.2.2. Zasada bezwarunkowości

Drugą zasadą udostępniania i przekazywania informacji sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania jest bezwarunkowość¹⁴⁰. Zgodnie z prawem unijnym ponowne wykorzystywanie dokumentów nie podlega warunkom, chyba że warunki takie są obiektywne, proporcjonalne, niedyskryminacyjne i uzasadnione celem interesu publicznego. Jeżeli ponowne wykorzystywanie podlega warunkom, warunki te nie mogą niepotrzebnie ograniczać możliwości ponownego wykorzystywania i nie mogą być stosowane do ograniczania konkurencji¹⁴¹. Prawodawca unijny nie rozstrzyga ani charakteru warunków, ani ich treści, przewidując, że ich ustanowienie może przybrać formę licencji oraz dotyczyć tylko uzasadnionych przypadków. Przykładowo jednak wskazuje, że licencja nakładać może warunki dotyczące spraw takich jak odpowiedzialność,

¹³⁷ Zob. wyrok WSA w Krakowie z 23 czerwca 2017 r., III SA/Kr 540/17, CBOSA. Zob. też M. Masternak-Kubiak, [w:] B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 121.

¹³⁸ K. Chałubińska-Jentkiewicz, *Ponowne wykorzystywanie...*, op. cit., s. 263.

¹³⁹ Zob. art. 8 § 1 k.p.a.

¹⁴⁰ Zob. art. 14 ust. 1 o.d.p.w.

¹⁴¹ Zob. art. 8 ust. 1 dyrektywy 2019/1024.

ochrona danych osobowych, prawidłowe wykorzystywanie dokumentów, gwarancja niewprowadzania zmian oraz obowiązek podania źródła, przy czym warunki licencji powinny być obiektywne, proporcjonalne i niedyskryminacyjne, z istotnym udziałem licencji dostępnych w internecie, opierających się na otwartych formatach danych¹⁴². W przypadku stosowania licencji powinny być one dostępne w formacie cyfrowym i z możliwością ich przetwarzania elektronicznego, a państwa członkowskie mają zachęcać do stosowania licencji standardowych¹⁴³. Wszelkie licencje powinny w każdym przypadku jak najmniej ograniczać ponowne wykorzystywanie. Polski ustawodawca w tym zakresie jedynie lakonicznie umożliwił podmiotom zobowiązanym określenie warunków ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, stosując „standardowe otwarte licencje”¹⁴⁴. Rozwijając to pojęcie, należy odwołać się jednak do dyrektywy 2019/1024, gdzie prawodawca unijny wprost zdefiniował licencję standardową jako zbiór z góry określonych warunków ponownego wykorzystywania w formacie cyfrowym, najlepiej kompatybilny ze standardowymi licencjami publicznymi, dostępnymi w internecie¹⁴⁵. Nadal aktualne i pomocne mogą okazać się wytyczne Komisji Europejskiej w sprawie zalecanych licencji standardowych, gdzie przykładowo wskazano licencje zgodne z zasadami otwartości, opisanymi przez Fundację Otwartej Wiedzy¹⁴⁶.

Zasada bezwarunkowości nie ma więc charakteru bezwzględnego, a krajowy ustawodawca ustanowił od niej wyjątki, które można podzielić na obligatoryjne i fakultatywne. Obligatoryjne zachodzą, gdy podmiot zobowiązany musi ustalić warunki ponownego wykorzystywania informacji, mających cechy utworu lub przedmiotu praw pokrewnych, stanowiących bazę danych lub objętych prawami do odmian roślin¹⁴⁷. Wyjątki fakultatywne dotyczą ponownego wykorzystywania pozostałych kategorii informacji, względem których ustalenie warunków stanowi jedynie możliwość, a nie obowiązek podmiotu zobowiązanego¹⁴⁸. Zasada bezwarunkowości wpisuje się w regułę wynikającą z przepisów unijnych, wedle której określane warunki mają być obiektywne, proporcjonalne,

¹⁴² Zob. motyw 44 dyrektywy 2019/1024.

¹⁴³ Zob. art. 8 ust. 2 dyrektywy 2019/1024.

¹⁴⁴ Zob. art. 15 ust. 3 o.d.p.w.

¹⁴⁵ Zob. art. 2 pkt 5 dyrektywy 2019/1024.

¹⁴⁶ Zob. pkt 2.2. Wytycznych Komisji z dnia 24 lipca 2014 r. oraz zasady otwartości opisane przez Fundację Otwartej Wiedzy (Open Knowledge Foundation): <http://opendefinition.org/od/2.0/pl/> [dostęp: 30.04.2022].

¹⁴⁷ Zob. art. 14 ust. 2 o.d.p.w.

¹⁴⁸ Zob. art. 15 i art. 36. o.d.p.w.

niedyskryminacyjne oraz nieograniczające w sposób nieuzasadniony możliwości ponownego wykorzystywania¹⁴⁹.

Zasada bezwarunkowości w polskim porządku prawnym została zatem ukształtowana na wzór dyrektyw unijnych i przyjęta bez znaczących modyfikacji. Wpisuje się ona w cel ponownego wykorzystywania, jakim jest zapewnienie uczciwej konkurencji na rynku ponownego wykorzystywania informacji publicznych. Polska regulacja prawna w tym zakresie realizuje założenia prawa unijnego, nie odwołuje się jednak wyraźnie do ochrony konkurencji¹⁵⁰. Zasada bezwarunkowości przeciwdziałać ma nadmiernemu ograniczaniu prawa ponownego wykorzystywania, dlatego ustanowione wyjątki mogą być postrzegane jako przejaw takich ograniczeń. Jednakże uznać je należy za przejaw minimalnej i w pełni uzasadnionej ochrony prawa własności i prywatności podmiotów trzecich, interesu prawnego użytkowników końcowych oraz samych podmiotów zobowiązanych, która pozostaje w zgodności z implementowanym prawem unijnym i ma w nim źródło. Odrębności w zakresie określenia warunków przez muzea, biblioteki i archiwa uzasadnione są ponadto szczególną ochroną ich zasobów.

3.2.3. Zasada otwartości formatów

Zgodnie z zasadą otwartości formatów podmioty zobowiązane, jeżeli to możliwe, udostępniają lub przekazują informacje sektora publicznego jako otwarte dane w celu ponownego wykorzystywania¹⁵¹. Otwartymi danymi są przy tym informacje sektora publicznego udostępniane lub przekazywane w postaci elektronicznej, bezwarunkowo lub z uwzględnieniem warunków, kompletne, aktualne, w wersji źródłowej, w otwartym i niezastrzeżonym formacie przeznaczonym do odczytu maszynowego, które są przeznaczone do bezpłatnego ponownego wykorzystywania na tych samych zasadach dla każdego użytkownika, bez konieczności potwierdzania tożsamości¹⁵². Na pojęcie otwartych danych składa się zatem szereg innych pojęć zawierających definicje legalne. Przede wszystkim jest to podkategoria informacji sektora publicznego przeznaczona dla każdego, nawet anonimowego użytkownika jako podmiotu uprawnionego. Ustawodawca przewidział też szereg wymogów wobec treści takich informacji, które mają być kompletne, aktualne i w wersji źródłowej, bez modyfikacji. Biorąc pod uwagę

¹⁴⁹ Zob. art. 16 o.d.p.w. W przepisie tym można upatrywać też ustanowienia odrębnej zasady proporcjonalności, zob. K. Chałubińska-Jentkiewicz, *Ponowne wykorzystywanie...*, op. cit., s. 290–292.

¹⁵⁰ A. Piskorz-Ryń, *Ponowne wykorzystywanie informacji...*, op. cit., s. 207–208.

¹⁵¹ Zob. art. 10 ust. 1 o.d.p.w.

¹⁵² Zob. art. 2 pkt 11 o.d.p.w.

specyfikę ponownego wykorzystywania, w przypadku otwartych danych nie ma możliwości określania warunków i pobierania opłat. Ponadto mają to być informacje w postaci wyłącznie elektronicznej, a więc nie papierowej, a także o szczególnym formacie. Po pierwsze, ma to być format otwarty, czyli taki format pliku, który jest niezależny od systemu oraz udostępniany bez żadnych ograniczeń utrudniających ponowne wykorzystywanie¹⁵³. Po drugie musi to być format przeznaczony do odczytu maszynowego, to znaczy format pliku ustrukturyzowany tak, aby programy komputerowe mogły zidentyfikować, rozpoznać i pozyskać określone dane i ich wewnętrzną strukturę¹⁵⁴. Definicje obu formatów stanowią odzwierciedlenie określeń używanych przez prawodawcę unijnego¹⁵⁵, przy czym pewne zastrzeżenia interpretacyjne mogą dotyczyć pojęcia formatu otwartego, który ma być „niezależny od systemu” – przy czym nie wskazano wprost, jaki to ma być system. W treści ustawy występuje pojęcie systemu teleinformatycznego, jednak wobec wątpliwości warto przytoczyć rzeczywiste intencje krajowego ustawodawcy, który wskazał, że format otwarty to format pliku:

- 1) którego specyfikacja powstała i jest utrzymywana w drodze procedury pozwalającej na uwzględnienie potrzeb każdego zainteresowanego;
- 2) którego wykorzystanie oraz wdrożenie nie wymaga korzystania z własnościowych narzędzi ani rozwiązań;
- 3) dla którego istnieją kompletne implementacje pochodzące od niezależnych dostawców lub którego kompletna implementacja dostępna jest dla wszystkich bez ograniczeń technicznych lub prawnych.

W szczególności za przykład formatów otwartych można uznać formaty: CSV, ODS, JSON, XML, RDF, HTML, SHP, GML oraz KML¹⁵⁶.

Podmioty zobowiązane, które udostępniają lub przekazują informacje sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania z użyciem systemów teleinformatycznych, są również obowiązane do stosowania formatów danych oraz protokołów komunikacyjnych i szyfrujących określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 18 u.i.d.p., jeżeli to możliwe, w formacie przeznaczonym do odczytu maszynowego wraz z metadanymi, z wyjątkiem systemów teleinformatycznych używanych do celów naukowych i dydaktycznych¹⁵⁷. Metadanymi są przy tym ustrukturyzowane informacje opisujące, tłumaczące, lokalizujące

¹⁵³ Zob. art. 2 pkt 6 o.d.p.w.

¹⁵⁴ Zob. art. 2 pkt 7 o.d.p.w.

¹⁵⁵ Zob. art. 2 pkt 13 i 14 dyrektywy 2019/1024.

¹⁵⁶ Zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o otwartych danych i ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego, druk nr 1338, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1338> [dostęp: 30.04.2022].

¹⁵⁷ Zob. art. 10 ust. 2 o.d.p.w.

i ułatwiające odnalezienie, wykorzystanie innych informacji lub zarządzanie nimi¹⁵⁸. Ponadto, stosując interfejs programistyczny aplikacji zwany API, stanowiący zbiór technicznych funkcji umożliwiających połączenie i wzajemną wymianę danych lub metadanych między programami komputerowymi lub systemami teleinformatycznymi¹⁵⁹, podmioty zobowiązane mają zapewnić dostępność, stabilność, jednolitość sposobu korzystania i standardów, łatwość i utrzymanie przez cały cykl użytkowania oraz bezpieczeństwo stosowanego API¹⁶⁰. Ustawodawca przewidział też wymóg udostępniania za pośrednictwem API dla danych dynamicznych i danych o wysokiej wartości, wskazując, że dane dynamiczne mają być udostępniane niezwłocznie po ich zgromadzeniu, a dane o wysokiej wartości bezpłatnie w formacie nadającym się do odczytu maszynowego. W obu tych przypadkach udostępnienie powinno nastąpić w miarę możliwości do zbiorczego pobrania¹⁶¹.

Polski ustawodawca wprowadził zasadę otwartości formatów zgodnie z przepisami unijnymi¹⁶², nakazując stosowanie już określonych w przepisach prawa formatów danych oraz standardów dla systemów teleinformatycznych używanych do realizacji zadań publicznych oraz dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej¹⁶³. Przyjęta zasada generuje ogólny miękki obowiązek udostępniania lub przekazywania informacji sektora publicznego w standardzie otwartych danych oraz trzy dalsze szczegółowe obowiązki dotyczące dwóch konkretnych sposobów udostępniania informacji. Pierwszy dotyczy stosowania formatów danych oraz protokołów komunikacyjnych i szyfrujących określonych w przepisach wydanych na podstawie przepisów u.i.d.p. i ma charakter bezwzględny, odnosząc się tylko do udostępniania i przekazywania informacji w systemie teleinformatycznym¹⁶⁴. Obowiązkowi temu, chociaż powtarza

¹⁵⁸ Zob. art. 2 pkt 10 o.d.p.w.

¹⁵⁹ Zob. art. 2 pkt 9 o.d.p.w.

¹⁶⁰ Zob. art. 10 ust. 3 o.d.p.w.

¹⁶¹ Zob. art. 24 ust. 1 i art. 25 ust. 1 o.d.p.w.

¹⁶² Zob. art. 5 dyrektywy 2019/1024.

¹⁶³ Na podstawie art. 18 u.i.d.p. wydano Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych z dnia 12 kwietnia 2012 r., Dz.U. z 2017 r. poz. 2247. Formaty danych zostały określone w załącznikach do rozporządzenia w ten sposób, że załącznik nr 2 do ww. rozporządzenia określa formaty danych oraz standardy zapewniające dostęp do zasobów informacji udostępnianych za pomocą systemów teleinformatycznych używanych do realizacji zadań publicznych, zaś załącznik nr 3 formaty danych obsługiwane przez podmiot realizujący zadanie publiczne w trybie odczytu.

¹⁶⁴ M. Maciejewski, *Zasady udostępniania i przekazywania ISP w celu ponownego wykorzystywania*, [w:] E. Badura i in., *Ponowne wykorzystywanie...*, op. cit., s. 112–113. Por. A. Piskorz-Ryń, *Ponowne wykorzystywanie informacji...*, op. cit., s. 244 i n.

on dotychczasowe obowiązki w stosunku do podmiotów publicznych objętych ustawą o informatyzacji, będących równocześnie podmiotami zobowiązanymi na gruncie ponownego wykorzystania¹⁶⁵, towarzyszy autonomiczne założenie zapewnienia odpowiedniej jakości danych publicznych udostępnianych do ponownego wykorzystywania. Celem tego obowiązku jest kształtowanie prostej, taniej i zrozumiałej komunikacji pomiędzy podmiotami zobowiązanymi a uprawnionymi¹⁶⁶. Drugi obowiązek ma charakter miękkiej i przybrał formę zalecenia, aby o ile to możliwe, udostępnianie lub przekazywanie informacji następowało w formacie przeznaczonym do odczytu maszynowego wraz z metadanymi. Jego celem jest zapewnienie odczytywalności informacji bezpośrednio pomiędzy komputerami¹⁶⁷. Ten aspekt omawianej zasady dotyczy zapewnienia szeroko rozumianej jakości udostępnianych i przekazywanych danych¹⁶⁸. Trzeci obowiązek ma charakter bezwzględny i dotyczy udostępniania informacji przez API z zachowaniem minimalnych wymogów dla tego rodzaju technicznego rozwiązania, wiążących się z jego bezpieczeństwem (w tym stabilnością i utrzymaniem przez cały cykl użytkowania) oraz funkcjonalnością (dostępność, jednolitość korzystania i standardów, łatwość).

W konsekwencji zasada otwartości formatów w istocie służyć ma niwelowaniu faktycznych, a nie prawnych ograniczeń prawa ponownego wykorzystywania, jednakże należy zgodzić się z G. Sibigą oraz P. Sitniewskim, że przyjęta przez ustawodawcę forma zalecenia w zakresie obowiązku stosowania formatów przeznaczonych do odczytu maszynowego wraz z metadanymi może ograniczyć te rozwiązania w praktyce, uzależniając jego spełnienie od woli i środków podmiotu zobowiązanego¹⁶⁹.

3.2.4. Zasada przejrzystości

Kolejną zasadą udostępniania i przekazywania informacji sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania jest zasada przejrzystości procedur. Prawodawca unijny w motywach dyrektywy stwierdza, że wnioskujący o ponowne wykorzystywanie dokumentów powinni być poinformowani o dostępnych środkach odwoławczych odnoszących się do decyzji lub praktyk, które ich dotyczą¹⁷⁰.

¹⁶⁵ G. Sibiga, *Ponowne wykorzystywanie...*, op. cit., s. 38.

¹⁶⁶ Zob. B. Fischer, A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, J. Wyporska-Frankiewicz, op. cit., s. 223.

¹⁶⁷ M. Maciejewski, *Zasady udostępniania i przekazywania ISP w celu ponownego wykorzystywania*, [w:] E. Badura et al., *Ponowne wykorzystywanie...*, op. cit., s. 112.

¹⁶⁸ A. Piskorz-Ryń, *Ponowne wykorzystywanie informacji...*, op. cit., s. 246.

¹⁶⁹ Ibidem. Zob. też P. Sitniewski, *Ustawa o ponownym...*, op. cit., s. 190.

¹⁷⁰ Zob. motyw 41 dyrektywy 2019/1024.

Następnie zasada przejrzystości została rozwinięta w dwóch aspektach. Po pierwsze, odnosi się ona do opłat za ponowne wykorzystywanie – w przypadku opłat standardowych nałożono obowiązek określania z wyprzedzeniem i publikowania, w miarę możliwości i stosownie do przypadku przy wykorzystaniu środków elektronicznych, stosowanych warunków, faktycznych kwot opłat oraz zasad ich obliczania¹⁷¹. Stosując inne opłaty, należy z góry określić czynniki brane pod uwagę przy ich obliczaniu, a dodatkowo wskazać na żądanie, sposób obliczenia tych opłat w odniesieniu do konkretnego wniosku. Po drugie, nałożono obowiązek informacyjny na organy sektora publicznego, które mają zawiadamiać o dostępnych środkach odwoławczych od decyzji lub praktyk mających wpływ na wnioskodawców¹⁷².

Na gruncie polskich przepisów ustawy zasada przejrzystości nie została wyrażona wprost, a jej rekonstrukcja jest możliwa w oparciu o obowiązki informacyjne nałożone na podmioty zobowiązane. Podmiot zobowiązany obligatoryjnie udostępnia w BIP warunki określone dla ponownego wykorzystywania oraz informację o wysokości ewentualnych opłat, w tym informacje o podstawie ich obliczania oraz czynnikach, które będą brane pod uwagę i mogą mieć wpływ na koszt lub czas realizacji wniosku. Ponadto musi udostępnić informację o środkach prawnych przysługujących w przypadku odmowy wyrażenia zgody na ponowne wykorzystywanie oraz o prawie do sprzeciwu i umowach na wyłączość¹⁷³. Dodatkowo podmiot zobowiązany na żądanie wnioskodawcy wskazuje sposób obliczenia opłaty w odniesieniu do jego wniosku¹⁷⁴. Polski ustawodawca nie tylko przeniósł obowiązki informacyjne w zakresie wskazanym w dyrektywach unijnych, ale również rozszerzył je na wszystkie warunki ponownego wykorzystywania oraz umowy na wyłączość. Wykorzystał przy tym wewnętrzne regulacje dotyczące BIP, co powinno pozytywnie wpłynąć na praktyczną realizację tej zasady. Zasada przejrzystości wpisuje się w zasadę równego traktowania i realizuje cele zapewnienia jawnego, przejrzystego i równego dostępu do wykorzystywania danych publicznych przez

¹⁷¹ Zob. też pkt 4.3. Wytycznych Komisji z dnia 24 lipca 2014 r. Dotyczy to informacji takich jak mające zastosowanie warunki, podstawa obliczania opłat i kwoty standardowych opłat (tj. opłat, które można stosować automatycznie do wstępnie określonych dokumentów lub zbiorów dokumentów niewymagających oceny dla poszczególnych przypadków), czynniki brane pod uwagę przy obliczaniu opłat niestandardowych oraz wymogi uzyskiwania dochodów wystarczających na pokrycie znacznej części kosztów związanych z gromadzeniem, produkowaniem, reprodukowaniem i rozpowszechnianiem dokumentów, w odniesieniu do których zezwala się na opłaty powyżej kosztów krańcowych.

¹⁷² Zob. art. 7 ust. 1–3 dyrektywy 2019/1024.

¹⁷³ Zob. art. 11 ust. 1 o.d.p.w.

¹⁷⁴ Zob. art. 21 o.d.p.w.

podmioty prywatne. Polska regulacja prawna w tym zakresie realizuje cele wyznaczone na gruncie prawa unijnego, ponadto zawiera szersze obowiązki informacyjne dla podmiotów zobowiązanych, co jest rozwiązaniem korzystniejszym dla podmiotów uprawnionych. W konsekwencji również ta zasada jest istotnym składnikiem prawa do ponownego wykorzystywania, mającym na celu niwelowanie jego formalnoprawnych ograniczeń.

3.2.5. Zasada bezpłatności

Ostatnią zasadą jest bezpłatność udostępniania i przekazywania informacji sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania¹⁷⁵. Nałożenie opłaty w świetle polskich przepisów prawa odbywa się wyjątkowo i dotyczy jedynie przekazania informacji na wniosek, gdyż udostępnienie informacji w trybie bezwnioskowym jest zawsze wolne od opłat. Podmioty zobowiązane mogą nakładać opłaty tylko wtedy, gdy przygotowanie lub przekazanie informacji w sposób lub w formie wskazanej we wniosku wymaga poniesienia dodatkowych kosztów. Taka opłata jest ograniczona do sumy kosztów poniesionych bezpośrednio w celu przygotowania lub przekazania informacji do ponownego wykorzystywania w sposób i formie określonej we wniosku. Uwzględnieniu w opłacie mogą podlegać też inne czynniki mogące mieć wpływ w szczególności na koszt lub czas przygotowania lub przekazania informacji, w tym koszty czynności związanych z anonimizacją lub ze środkami zastosowanymi w celu ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa¹⁷⁶. Od takiego ograniczenia wysokości opłaty przewidziano tylko dwa wyjątki. Pierwszy obejmuje muzea państwowe i samorządowe, które mogą nałożyć wyższe opłaty, gdy ponowne wykorzystywanie dotyczyć będzie innych celów niż niekomercyjne o charakterze badawczym, naukowym lub edukacyjnym¹⁷⁷. Drugi wyjątek dotyczy stałego dostępu bezpośredniego w czasie rzeczywistym, w przypadku którego można nałożyć opłatę uwzględniającą koszty, wynikające z dostosowania systemu teleinformatycznego oraz warunków technicznych i organizacyjnych do realizacji żądania wniosku, co nie dotyczy udostępniania danych dynamicznych i danych o wysokiej wartości¹⁷⁸.

O ile polski ustawodawca już w pierwszych regulacjach przyjął liberalne podejście do opłat za ponowne wykorzystywanie, o tyle prawodawca unijny w dyrektywie 2003/98/WE przewidział szerokie możliwości pobierania opłat,

¹⁷⁵ Zob. art. 17 o.d.p.w.

¹⁷⁶ Zob. art. 18 ust. 2–4 o.d.p.w.

¹⁷⁷ Zob. art. 19 o.d.p.w.

¹⁷⁸ Zob. art. 20 o.d.p.w.

ustalając jedynie górną ich granicę. W dyrektywie 2013/37/UE oraz dyrektywie 2019/1024 wysokość opłat ograniczona została do kosztów krańcowych poniesionych w związku z reprodukowaniem, udostępnianiem i rozpowszechnianiem dokumentów, jednakże od tej zasady przewidziano wyjątki. Aktualnie dotyczą one m.in. organów sektora publicznego, które muszą uzyskiwać dochody w celu pokrycia znacznej części kosztów związanych z wykonywaniem swoich zadań publicznych czy przedsiębiorstw publicznych. W przeciwieństwie do prawodawcy unijnego, jedynie ograniczającego odpłatność, już na gruncie przepisów z 2011 r. polski ustawodawca wprost wskazał, że zasadą jest bezpłatność udostępniania i przekazywania informacji w celu ponownego wykorzystywania. Tym samym zasada bezpłatności została ukształtowana w sposób autonomiczny na gruncie przepisów krajowych, które w większym zakresie zabezpieczyły interes prawny podmiotów uprawnionych i użytkowników końcowych. Zauważyć jednak należy, że działania polskiego ustawodawcy wpisują się w założenia prawodawcy unijnego, który konsekwentnie w kolejnych dyrektywach zmierza do dalszego ograniczania odpłatności ponownego wykorzystywania.

3.3. Postępowanie w sprawie ponownego wykorzystywania informacji

3.3.1. Tryby postępowania

Realizacja prawa do ponownego wykorzystywania, podobnie jak w przypadku dostępu do informacji publicznej, odbywa się w trybie wnioskowym albo bezwnioskowym¹⁷⁹. O ile jednak wnioski o dostęp do informacji publicznej mają jednolity charakter prawny, o tyle wnioski o ponowne wykorzystywanie mogą przybrać formę standardową albo wniosku o tzw. stały dostęp w czasie rzeczywistym w systemie teleinformatycznym podmiotu zobowiązanego¹⁸⁰.

Tryb wnioskowy aktualizuje się w czterech sytuacjach. Po pierwsze, gdy podmiot uprawniony nie posiada informacji i nie zostały dla niej ustalone warunki ponownego wykorzystywania, czyli informacje nie zostały udostępnione w BIP lub w portalu danych¹⁸¹. Po drugie, gdy podmiot uprawniony posiada informacje, gdyż zostały udostępnione w systemie informatycznym innym niż BIP lub portal

¹⁷⁹ Zob. art. 5 o.d.p.w.

¹⁸⁰ Zob. art. 39 ust. 2 o.d.p.w.

¹⁸¹ Zob. art. 39 ust. 1 pkt 1 o.d.p.w.

danych, ale nie zostały dla niej ustalone warunki ponownego wykorzystywania¹⁸². Trzeci przypadek zachodzi, gdy podmiot uprawniony posiada informacje, dla której zostały określone warunki ponownego wykorzystywania, ale zamierza jej używać na innych warunkach¹⁸³. Ostatnia, czwarta sytuacja dotyczy przypadku, gdy informacje są udostępniane lub zostały przekazane na podstawie innych ustaw określających zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami sektora publicznego¹⁸⁴, a zatem zachodzi jedynie konieczność uregulowania warunków lub opłat za ponowne wykorzystywanie. W każdym z tych wskazanych przypadków celem złożenia wniosku jest rozstrzygnięcie w sprawie warunków lub opłat za ponowne wykorzystywanie informacji, zaś tylko w pierwszej sytuacji celem jest również przekazanie informacji, a więc realizacja uprawnienia dostępowego. Jest to istotna różnica pomiędzy ponownym wykorzystywaniem a dostępem do informacji publicznej, którego wyłączny cel to czynność udostępnienia informacji przez podmiot zobowiązany. Podmiot zobowiązany nie może przy tym samodzielnie ustalać, że wniosek dotyczy ponownego wykorzystywania, o ile taka okoliczność, a więc fakt celu ponownego jej wykorzystania, nie wynika z treści wniosku. To wnioskodawca decyduje, czy występuje z wnioskiem o udzielenie informacji publicznej czy też o ponowne jej wykorzystywanie¹⁸⁵.

Wnioski takie nie stanowią przy tym podania w indywidualnej sprawie administracyjnej w rozumieniu art. 63 k.p.a., więc czynności proceduralne podmiotu zobowiązanego mające na celu ustalenie, czy zachodzą przesłanki do stosowania przepisów regulujących dostęp do informacji bądź ponowne wykorzystywanie, nie są prowadzone w oparciu o przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, a sam wniosek nie wszczyna postępowania administracyjnego¹⁸⁶. Wynika to z zasady, przyjętej na gruncie obu ustaw informacyjnych, że przepisy k.p.a. mają zastosowanie wyłącznie do decyzji wydawanych w przewidzianych tam procedurach¹⁸⁷. Takie odformalizowanie postępowania na tym etapie rozpatrywania wniosku powinno wpłynąć na szybkość realizacji uprawnień. Jednakże w przypadku ponownego wykorzystywania, wobec licznych wymogów formalnych wniosku, różnych możliwych czynności po stronie podmiotu zobowiązanego oraz sformalizowanych środków ich kwestionowania, szybkość tego postępowania sprowadza się jedynie do krótszych terminów załatwienia sprawy

¹⁸² Zob. art. 39 ust. 1 pkt 2 o.d.p.w.

¹⁸³ Zob. art. 39 ust. 1 pkt 3 o.d.p.w.

¹⁸⁴ Zob. art. 39 ust. 1 pkt 4 o.d.p.w.

¹⁸⁵ Zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 31 października 2016 r., II SAB/Kr 141/16, CBOSA.

¹⁸⁶ Zob. wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2007 r., I OSK 50/06, CBOSA.

¹⁸⁷ Por. art. 43 ust. 2 o.d.p.w. oraz art. 16 ust. 2 u.d.i.p.

względem przepisów ogólnych k.p.a., co samo w sobie może być niewystarczające, z uwagi na długotrwałość kontroli sądowej.

Tryb bezwioskowy dotyczy informacji udostępnionych przez podmiot zobowiązany w systemie teleinformatycznym. Pojęcie systemu teleinformatycznego nie zostało zdefiniowane na gruncie ponownego wykorzystywania, dlatego też należy odwołać się do definicji legalnej zawartej w ustawie o informatyzacji, zgodnie z którą jest to zespół współpracujących ze sobą urządzeń informatycznych i oprogramowania zapewniający przetwarzanie, przechowywanie, a także wysyłanie i odbieranie danych przez sieci telekomunikacyjne za pomocą właściwego dla danego rodzaju sieci telekomunikacyjnego urządzenia końcowego, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne¹⁸⁸. Z uwagi na tak szeroką definicję uwzględniającą nowe technologie teleinformatyczne katalog możliwych form udostępnienia informacji należy uznać za otwarty i rozwojowy, aktualnie zdeterminowany faktycznym postępem informatyzacji administracji publicznej. Ustawodawca, jako przykładową formę udostępnienia informacji, wskazuje stronę podmiotową BIP, portal danych lub „inny sposób”, przez który należy rozumieć przede wszystkim strony internetowe prowadzone przez poszczególne podmioty zobowiązane.

Zgodnie z ustawą BIP stanowi urzędowy publikator teleinformatyczny, stworzony w celu powszechnego udostępniania informacji publicznej, w postaci ujednoczonego systemu stron w sieci teleinformatycznej¹⁸⁹. W rzeczywistości jednak BIP nie jest jednym, zcentralizowanym środkiem publikacji informacji, a udostępnienie ich następuje na tysiącach odrębnych stron internetowych umieszczonych pod odrębnymi adresami (URL), dopiero zaś wszystkie te strony tworzą BIP o złożonej strukturze¹⁹⁰. BIP ma być swoistym kompendium wiedzy o informacji publicznej, nieograniczającym się wyłącznie do wymieniaania ustawowych grup danych¹⁹¹. Kategorie informacji publicznych obowiązkowo udostępnianych w BIP stanowią informacje publiczne o polityce wewnętrznej i zagranicznej, o władzy publicznej oraz innych podmiotach wykonujących zadania publiczne oraz o zasadach ich funkcjonowania. W BIP są także obowiązkowo publikowane treść oraz postać dokumentacji urzędowej w zakresie przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpień, stanowisk, wniosków i opinii podmiotów ją

¹⁸⁸ Art. 3 pkt 3 u.i.d.p.

¹⁸⁹ Art. 8 ust. 1 u.d.i.p. Wymagania dla BIP określa również rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej.

¹⁹⁰ Szerzej zob. M. Bernaczyk, *Obowiązek bezwioskowego udostępniania informacji publicznej*, Warszawa 2008, s. 196 i n.

¹⁹¹ Szerzej zob. M. Jabłoński, K. Wygoda, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wrocław 2002, s. 172–179.

przeprowadzających, treść innych wystąpień i ocen dokonywanych przez organy władzy publicznej oraz informacje o stanie państwa, samorządów i ich jednostek organizacyjnych. Obligatoryjnemu udostępnieniu podlegają również informacje o majątku publicznym¹⁹². Fakultatywnie w BIP można zamieszczać także inne informacje publiczne. Nie istnieje jednak norma prawa powszechnie obowiązującego, która przyznawałaby uprawnienie do tego, aby domagać się od podmiotu zobowiązanego określonego sposobu prowadzenia BIP bądź też zamieszczania w nim określonego rodzaju informacji¹⁹³. Podmioty zobowiązane powinny mieć natomiast profesjonalnie przygotowaną stronę podmiotową BIP, na której będą zamieszczały jak najwięcej informacji związanych ze swoim funkcjonowaniem, co będzie jednoznaczne z wyeliminowaniem konieczności wielokrotnego udostępniania tej samej informacji na wnioski składane w różnej postaci i formie¹⁹⁴.

Udostępnienie informacji w BIP ma charakter generalny i nie wymaga wniosku żadnego podmiotu, co oznacza, że nie jest adresowane do konkretnego podmiotu uprawnionego. Następuje ono *ex lege*, w wyniku realizacji obowiązku ustawowego¹⁹⁵. Takie udostępnienie zachodzi więc na skutek inicjatywy podmiotu zobowiązanego¹⁹⁶. Czynności podmiotu zobowiązanego w ramach trybu bezwnioskowego są dokonywane poza jakimkolwiek trybem procesowym i w tym sensie pozostają działaniami relatywnie niesformalizowanymi. Na gruncie ponownego wykorzystywania, analogicznie jak w przypadku dostępu do informacji publicznej, w czynnościach tych można odnaleźć cechy swobodnego świadczenia, tu opartego na zasobach informacyjnych i dokumentacji będących w posiadaniu podmiotu zobowiązanego. W przeciwieństwie jednak do systemu dostępowego, przy bezwnioskowym udostępnianiu informacji w celu ponownego wykorzystywania można odnaleźć elementy władczego kształtowania przez podmiot zobowiązany sytuacji prawnej podmiotu uprawnionego¹⁹⁷. Podmiot zobowiązany może w tym trybie jednostronnie ukształtować warunki ponownego wykorzystywania udostępnianych informacji, co stanowi ofertę lub informację

¹⁹² Zob. art. 8 ust. 3 u.d.i.p. w zw. z art. 6 ust. 1 pkt 1–3, pkt 4 lit. a tiret drugie, lit. c i d i pkt 5 u.d.i.p.

¹⁹³ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 listopada 2017 r., VIII SAB/Wa 98/17, CBOSA.

¹⁹⁴ Zob. M. Jabłoński, *Dostęp do informacji publicznej w praktyce funkcjonowania samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2008, nr 1–2, s. 21.

¹⁹⁵ Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 maja 2017 r., II SAB/Wa 796/16, CBOSA.

¹⁹⁶ Zob. P. Szustakiewicz, *Dostęp do informacji na podstawie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej*, [w:] G. Rydlewski, P. Szustakiewicz, K. Gołat, *Udzielanie informacji przez administrację publiczną. Teoria i praktyka*, Warszawa 2012, s. 57–61.

¹⁹⁷ Por. S. Peszkowski, *Niezindywidualizowane tryby udostępniania informacji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 4, s. 44.

dla podmiotu uprawnionego, który może ją przyjąć poprzez faktyczne ponowne wykorzystywanie informacji udostępnionych w systemie teleinformatycznym bądź zrezygnować ze swojego uprawnienia¹⁹⁸. Nie może jednak kwestionować tak ustalonych warunków w inny sposób, jak tylko poprzez złożenie wniosku o ponowne wykorzystywanie na warunkach innych, niż zostały dla tej informacji określone¹⁹⁹.

Do prowadzenia BIP zobligowany został szeroki katalog podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej²⁰⁰. Z tego względu obowiązek posiadania własnej wyodrębnionej strony podmiotowej BIP stał się przedmiotem rozbieżnych poglądów. Pierwszy z nich wskazuje, że dla wypełnienia tego obowiązku wystarczy, aby podmiot zobowiązany udostępniał informacje za pośrednictwem BIP utworzonego przez inny podmiot, któremu jest organizacyjnie podporządkowany²⁰¹. Odmienny pogląd zakłada, że tryb bezwnioskowy udzielania informacji publicznej przez podmioty zobowiązane nie może być realizowany poprzez odesłanie do BIP prowadzonego przez inną jednostkę organizacyjną, zatem każdy taki podmiot jest bezwzględnie obowiązany do utworzenia własnej strony BIP²⁰². Podzielając drugi z tych poglądów, należałoby się orzecznictwem wypracowanym na gruncie dostępu do informacji, wskazać, że udostępnienie informacji publicznej w BIP wyłącza obowiązek ponownego jej udostępnienia na wniosek zainteresowanego, a zatem wyłącza tryb wnioskowy w zakresie uprawnienia dostępowego²⁰³. Podmiot zobowiązany powinien jednak poinform-

¹⁹⁸ Art. 12 ust. 1–3 o.d.p.w.

¹⁹⁹ Zob. też A. Piskorz-Ryń, *Ponowne wykorzystywanie...*, op. cit., s. 285.

²⁰⁰ Wskazane w art. 4 ust. 1 i 2 u.d.i.p.

²⁰¹ Zob. wyroki: WSA w Łodzi z dnia 3 kwietnia 2012 r., II SAB/Łd 8/12; WSA w Łodzi z dnia 4 kwietnia 2012 r., II SAB/Łd 7/12; M. Miłoś, D. Tykwińska-Rutkowska, K. Ważny, *Przegląd orzecznictwa sądów w zakresie prawa dostępu do informacji publicznej za lata 2010–2012*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2013, nr 1, s. 35. Zob. też I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, op. cit., komentarz do art. 8, pkt 2.

²⁰² Zob. wyroki: NSA z dnia 25 stycznia 2011 r., I OSK 1893/10, CBOSA; WSA w Rzeszowie z dnia 6 maja 2011 r., II SAB/Rz 14/11, CBOSA.

²⁰³ Zob. art. 39 ust. 1 pkt 1 o.d.p.w. Zob. też art. 10 ust. 1 u.d.i.p. Takie stanowisko zostało wypracowane w orzecznictwie sądów administracyjnych, w którym wskazuje się, że uprawnienie do uzyskania informacji publicznej na wniosek ograniczone zostało na podstawie art. 3 i art. 10 ust. 1 u.d.i.p. tylko do zakresu przekraczającego dane ogłaszane w BIP. Nie można bowiem żądać udostępnienia w trybie u.d.i.p. informacji, która już została udostępniona. Udostępnienie zatem informacji publicznej w BIP wyłącza obowiązek ponownego jej udostępnienia na wniosek zainteresowanego, wyroki: NSA z dnia 17 czerwca 2011 r., I OSK 462/11; NSA z dnia 21 czerwca 2012 r., I OSK 770/12; NSA z dnia 21 kwietnia 2017 r., I OSK 1850/15; IWSA w Warszawie z dnia 10 maja 2017 r., II SAB/Wa 796/16; WSA w Szczecinie z dnia 31 sierpnia 2017 r., II SAB/Sz 53/17, CBOSA.

mować wnioskodawcę, gdzie znajduje się taka informacja, ponieważ adres BIP i sposób zapoznania się z rejestrem jego zmian mieści się w pojęciu informacji publicznej, a ponadto istnieje obowiązek informowania o prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach oraz o sposobach dostępu do nich, a więc także o adresach internetowych różnego typu rejestrów²⁰⁴. Obowiązek ten dotyczy jednak własnych rejestrów podmiotu zobowiązanego, dlatego nie sposób uznać, że realizacja obowiązku udostępnienia informacji publicznej mogłaby nastąpić przez odesłanie uprawnionego do innego organu i jego BIP.

Portal danych to prowadzony przez ministra właściwego do spraw informatyzacji, powszechnie dostępny system teleinformatyczny, służący do udostępniania informacji sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania oraz danych prywatnych w celu wykorzystywania²⁰⁵. Jego funkcję pełni portal dane.gov.pl. Portal danych zastąpił CRIP stanowiący narzędzie do udostępniania informacji publicznych o szczególnym znaczeniu dla rozwoju innowacyjności w państwie i rozwoju społeczeństwa informacyjnego. Chociaż CRIP stanowił formę zarówno realizacji prawa dostępu do informacji publicznej, jak i prawa do ponownego jej wykorzystywania, to jednak wobec bezpośredniego związku tego narzędzia z ponownym wykorzystywaniem pozostawienie przepisów dotyczących CRIP w ustawie o dostępie do informacji publicznej było krytykowane w doktrynie²⁰⁶. Obecnie polski ustawodawca przeniósł materię dotyczącą portalu danych, czyli dawnego CRIP, do regulacji obejmującej ponowne wykorzystywanie, co należy przyjąć z aprobatą.

W nowym uregulowaniu zasad udostępniania informacji w portalu danych doszło też do pewnych modyfikacji w porównaniu do zasad prowadzenia CRIP. Po pierwsze, zmienił się krąg podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji w portalu danych. Będą to wszystkie podmioty zobowiązane do stosowania o.d.p.w., z wyjątkiem przedsiębiorstw publicznych, dla których udostępnianie informacji w portalu danych będzie fakultatywne²⁰⁷. Obowiązek ten

²⁰⁴ Zob. P. Szustakiewicz, [w:] M. Chmaj, M. Bidziński, P. Szustakiewicz, op. cit., komentarz do art. 10; wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 lutego 2004 r., II SAB 391/03, CBOŚA.

²⁰⁵ Zob. art. 2 pkt 13 o.d.p.w.

²⁰⁶ Zob. B. Fischer, A. Piskorz-Ryń (red.), M. Sakowska-Baryła, J. Wyporska-Frankiewicz, op. cit., s. 79–80; G. Sibiga, *Dane z ksiąg wieczystych...*, op. cit.

²⁰⁷ Zob. art. 32 ust. 2 o.d.p.w. Dotychczasowy katalog podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej w CRIP obejmował organy administracji rządowej, fundusze celowe, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Narodowy Fundusz Zdrowia, państwowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyjątkiem podmiotów tworzących system szkolnictwa wyższego i nauki, oraz podmioty reprezentujące osoby prawne samorządu terytorialnego, jednostki

dotyczy udostępniania informacji sektora publicznego o szczególnym znaczeniu dla rozwoju innowacyjności w państwie i rozwoju społeczeństwa informacyjnego, a udostępniane mają być w miarę możliwości wyłącznie otwarte dane²⁰⁸. W ustawie nie wskazano jednak kryterium, w oparciu o które podmiot zobowiązany ma kwalifikować informacje sektora publicznego o szczególnym znaczeniu dla rozwoju innowacyjności w państwie. Przepis nałożył więc obowiązek publikacji informacji, nie precyzując jednocześnie zakresu tych danych, przez co zaznaczyć trzeba, że ponowne wykorzystywanie informacji ma charakter gospodarczy i użytkowy, gdyż jest nim takie użycie danych publicznych, którego celem jest wytworzenie produktów, usług lub dóbr o wartości dodanej. Nie wszystkie informacje sektora publicznego mogą zaś stanowić materiał adekwatny do tego celu. Brak jednoznacznych kryteriów dla informacji, które mają znaleźć się w portalu danych, może prowadzić do dowolności i uznaniowości w ich udostępnianiu przez administrację, a przez to ograniczyć praktyczne zastosowanie tego systemu teleinformatycznego. Nie zmienia tego możliwość wydania przez Radę Ministrów rozporządzenia, w którym określony zostanie zakres informacji sektora publicznego przeznaczony do udostępniania w portalu danych wraz z wykazem podmiotów zobowiązanych do ich udostępnienia²⁰⁹.

Pierwszeństwo udostępnienia informacji w BIP lub portalu danych ma inny charakter na gruncie ponownego wykorzystywania i nie wyłącza z zasady trybu wnioskowego. Wniosek o ponowne wykorzystywanie jest obligatoryjny w sytuacji, gdy informacja będzie wykorzystywana na warunkach innych, niż zostały dla niej określone, a więc również w sytuacji określenia warunków w BIP lub portalu danych²¹⁰. Jedynie w przypadku braku zamieszczenia warunków w BIP lub portalu danych przyjęto domniemanie bezwarunkowego wykorzystywania informacji. Odmiennie ukształtowano brak zamieszczenia warunków dla informacji udostępnionych w inny sposób, w tym na stronie internetowej niebędącej stroną podmiotową BIP lub CRIP. W takim przypadku milczenie podmiotu zobowiązanego nie oznacza bezwarunkowości ponownego wykorzystywania i obliuguje podmiot uprawniony do zainicjowania trybu wnioskowego²¹¹. Dlatego też tryb wnioskowy jest całkowicie wyłączony tylko wtedy, gdy użytkownik akceptuje ustalone i niezindywidualizowane warunki ponownego wykorzystywania

organizacyjne samorządu terytorialnego, podmioty reprezentujące lub inne osoby prawne, w których jednostki samorządu terytorialnego mają pozycję dominującą.

²⁰⁸ Zob. art. 35 ust. 1 i 5 o.d.p.w.

²⁰⁹ Zob. art. 33 ust. 1 o.d.p.w.

²¹⁰ Zob. art. 39 ust. 1 pkt 3 o.d.p.w. w zw. z art. 12 ust. 1 o.d.p.w.

²¹¹ Zob. art. 39 ust. 1 pkt 2 o.d.p.w.

informacji udostępnionej w systemie teleinformatycznym lub podmiot zobowiązany, udostępniając informację w BIP lub CRIP, takich warunków nie ustali²¹².

Pozytywnie należy ocenić samo pierwszeństwo trybu bezwnioskowego, które wpisuje się w cele i zasady prawa do ponownego wykorzystywania i przeciwdziałania jego ograniczaniu, w szczególności poprzez wyłączenie sformalizowanego trybu wnioskowego. Pewne wątpliwości pojawiają się jednak w stosunku do powyżej wskazanego zróżnicowania skutków prawnych ustalenia warunków ponownego wykorzystywania, w zależności od sposobu udostępnienia informacji. Używanie takich narzędzi jak BIP i portal danych ma na celu zapewnienie powszechności, łatwości, szybkości i bezpłatności dostępu do informacji publicznych, zaś z punktu widzenia podmiotów zobowiązanych celem tym jest minimalizacja nakładów związanych z udostępnianiem informacji publicznej²¹³. Takie cele realizuje także udostępnienie informacji w systemach teleinformatycznych innych niż BIP i portal danych, jak strona internetowa podmiotów zobowiązanych. Istotne, że w takim wypadku nie zachodzi domniemanie bezwarunkowości, co jeszcze na gruncie przepisów p.w.i.s.p. było uzasadniane przez ustawodawcę jako konsekwencja nałożenia na podmioty zobowiązane ustawowego obowiązku udostępniania w BIP warunków ponownego wykorzystywania, jeżeli zostały przez niego określone²¹⁴. Ustalenie warunków ponownego wykorzystywania jest jednak zdeteminowane koniecznością ochrony prawa własności intelektualnej osób trzecich i powinno odbywać się z poszanowaniem tych praw²¹⁵. Tymczasem zróżnicowano tę ochronę w zależności od tego, czy podmiot zobowiązany dopełni swoich obowiązków publikacyjnych lub aktualizacyjnych w BIP, jak również w zależności od tego, czy prowadzona przez niego strona internetowa zostanie zakwalifikowana jako BIP. Strona internetowa podmiotu zobowiązanego może być bowiem jednocześnie stroną podmiotową BIP, o ile spełnia wszystkie wymogi ustawy i rozporządzenia²¹⁶. Spór w tym zakresie może powstać w trakcie ponownego wykorzystywania informacji udostępnionych w systemie teleinformatycznym i obejmować kształt stosunku prawnego wiążącego podmiot zobowiązany i użytkownika.

²¹² Zob. art. 39 ust. 1 pkt 2 i 3 o.d.p.w. oraz z art. 11 ust. 5 o.d.p.w. Zob. też G. Sibiga, *Ponowne wykorzystywanie...*, op. cit., s. 42.

²¹³ Zob. K. Kędzierska, *Bezwnioskowy tryb dostępu do informacji publicznej – schemat postępowania*, „Informacja w Administracji Publicznej” 2017, nr 3, s. 58.

²¹⁴ Zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, druk nr 141, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=141> [dostęp: 30.04.2022].

²¹⁵ Zob. art. 14 ust. 2 oraz art. 6 ust. 4 pkt 4 o.d.p.w.

²¹⁶ Zob. § 9 ust. 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej, Dz.U. z 2007 r. Nr 10, poz. 68.

3.3.2. Czynności uprawnionego

Jak już wskazano, tylko w przypadku domniemania bezwarunkowości lub akceptacji określonych warunków ponownego wykorzystywania informacji udostępnionej w systemie teleinformatycznym podmiot uprawniony może pominąć postępowanie w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego. W każdym innym przypadku, aby zainicjować takie postępowanie, jest zobowiązany do podjęcia czynności w postaci złożenia wniosku.

Wniosek o ponowne wykorzystywanie powinien spełniać określone wymogi formalne. Przede wszystkim musi przybrać postać papierową lub elektroniczną²¹⁷, co już jest wymogiem dalej idącym niż w przypadku dostępu do informacji publicznej, gdzie brak jakichkolwiek wymogów formalnych wniosku, który może przybrać każdą postać, w tym ustną, o ile wynika z niego w sposób jasny, co jest jego przedmiotem²¹⁸. Różnica ta jest konsekwencją dążenia ustawodawcy do maksymalnego odformalizowania realizującego cele polityczne dostępu do informacji publicznej. Jednakże każdy wniosek, niezależnie od tego, jaki rodzaj postępowania ma wszczynać, musi zawierać co najmniej takie dane i być na tyle precyzyjny, aby możliwe było jego załatwienie zgodnie z prawem. Dlatego też nawet wniosek o udostępnienie informacji publicznej powinien zawierać niezbędne elementy formalne, za które uznać należy wskazanie zakresu żądanej informacji publicznej oraz określenie miejsca i sposobu udostępnienia jej wnioskodawcy²¹⁹. W tym świetle wymogi wniosku o ponowne wykorzystywanie są rozbudowane, lecz wynikają z odmiennego celu wszczynanego postępowania i z konieczności ustalenia przez podmiot zobowiązany okoliczności potrzebnych do jego załatwienia, w tym do złożenia oferty zawierającej warunki lub informację o wysokości opłat za ponowne wykorzystywanie i zawarcia umowy. Zasadnie rozróżnia się przy tym użyte przez ustawodawcę pojęcie postaci od formy – postać stanowi materializację formy i jest nośnikiem treści. Forma nie zawsze musi być utrwalona, tak jak forma ustna²²⁰. Dlatego też dopuszczalny jest wniosek o ponowne wykorzystywanie w każdej postaci za pomocą systemu teleinformatycznego podmiotu zobowiązanego, w tym elektronicznej korespondencji e-mail²²¹. Dodatkowym

²¹⁷ Zob. art. 39 ust. 4 o.d.p.w.

²¹⁸ Zob. P. Szustakiewicz, [w:] M. Chmaj, M. Bidziński, P. Szustakiewicz, op. cit., komentarz do art. 10; wyrok NSA z dnia 30 listopada 2012 r., I OSK 1991/12, CBOŚA.

²¹⁹ Zob. H. Knysiak-Molczyk, *Granice prawa...*, op. cit., s. 224.

²²⁰ Zob. K. Wojsyk, *Dokument jaki jest każdy widzi..., a jaki będzie?*, „Człowiek i Dokumenty” 2009, nr 15, cyt. za: B. Fisher, A. Piskorz-Ryń (red.), M. Sakowska-Baryła, J. Wyporska-Frankiewicz, op. cit., s. 312.

²²¹ Zob. M. Błachucki, G. Sibiga, *Postępowanie w sprawie ponownego wykorzystywania ISP przekazywanych na wniosek*, [w:] E. Badura et al., *Ponowne wykorzystywanie...*, op. cit., s. 226–227.

uzasadnieniem takiego stanowiska jest pogląd, zgodnie z którym wnioski takie nie stanowią podania w indywidualnej sprawie administracyjnej w rozumieniu art. 63 k.p.a., a zatem ich złożenie w postaci elektronicznej nie musi przybrać formy właściwej dla takiego podania²²². Inna sytuacja występowałaby, gdyby ustawodawca ustanowił wymóg formy pisemnej, która sama w sobie może mieć postać zarówno papierową, jak i elektroniczną. Dyrektywa unijna nie reguluje tej kwestii, przez co ustawodawca dysponował swobodą w zakresie złagodzenia lub wyostrenienia wymogów w zakresie formy wniosku. Zgodnie z ogólnymi zasadami postępowania administracyjnego, które tym samym zostały wyłączone, wniosek wniesiony pisemnie wymaga podpisu wnoszącego, przez co należy rozumieć umieszczenie własnoręcznego podpisu przez tę osobę pod treścią takiego dokumentu. Wniosek wniesiony w formie dokumentu elektronicznego powinien zaś być opatrzony kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym²²³.

Odmienne stanowisko zajął P. Sitniewski, twierdząc, że skoro wnioskujący musi być zidentyfikowany, tym samym postać elektroniczna wniosku musi identyfikować wnioskującego. Autor ten, powołując się na przepisy prawa cywilnego, wskazuje, że oświadczenie woli złożone w postaci elektronicznej będzie wywoływać skutki prawne oświadczenia złożonego na piśmie, jeśli spełnione będą kumulatywnie dwie przesłanki, tj. oświadczenie opatrzone będzie bezpiecznym podpisem elektronicznym, weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu. W jego ocenie wnioski o ponowne wykorzystywanie mogą być składane w postaci elektronicznej wyłącznie za pomocą formuły przewidującej podpis elektroniczny, który sam w sobie identyfikuje wnioskującego, a wysłanie wniosku drogą korespondencji mailowej bez podpisu elektronicznego, jeśli w treści maila widnieje wyłącznie treść wniosku, jest nieskuteczne²²⁴. Przede wszystkim jednak ustawa o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego nie odwołuje się wprost do przepisów prawa cywilnego, w tym w zakresie elektronicznej formy czynności prawnej, a ponadto identyfikacja wnioskującego oraz inne wymogi formalne wniosku o ponowne wykorzystywanie mogą zostać zawarte w korespondencji e-mail, tym samym postać elektroniczna wniosku nie musi dodatkowo identyfikować wnioskującego, m.in. podpisem elektronicznym. Treść składanego wniosku opiera się na oświadczeniach wnioskodawcy i podmiot zobowiązany nie ma prawnych możliwości weryfikacji podawanych danych. O ile jednak ustawodawca umożliwił

²²² Zob. wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2007 r., I OSK 50/06, CBOSA.

²²³ Por. art. 14 § 1a k.p.a.

²²⁴ P. Sitniewski, *Ustawa o ponownym...*, op. cit., s. 264.

składanie wniosku bez rygoru zachowania formy pisemnej z podpisem własnoręcznym lub elektronicznym, o tyle w zakresie dalszych wymogów formalnych ustanowił dla wnioskodawców wysokie wymagania.

Po rozpatrzeniu wniosku, określając warunki, podmiot zobowiązany składa ofertę, którą wnioskodawca może przyjąć albo odrzucić poprzez złożenie sprzeciwu²²⁵. Zawiadomienie o przyjęciu oferty stanowi oświadczenie woli oblata, które wywołuje skutki cywilnoprawne i konstytuuje zawarcie umowy²²⁶. Z kolei złożenie sprzeciwu wszczyna odrębne postępowanie administracyjne, które kończy się decyzją rozstrzygającą o warunkach ponownego wykorzystywania lub o wysokości opłat za ponowne wykorzystywanie, podlegającą następnie kontroli administracyjnej lub sądowej²²⁷. Sprzeciw nie przysługuje od oferty w sprawie wniosku o stały dostęp²²⁸. W doktrynie prezentowany jest pogląd, że sprzeciw inicjuje mechanizm samokontroli podmiotu zobowiązanego²²⁹. Pewne zastrzeżenia w tym względzie podnosi A. Piskorz-Ryń, twierdząc, że samokontrola oznacza uwzględnienie odwołania lub skargi do sądu administracyjnego tylko w całości²³⁰.

Z powyższym poglądem nie można się zgodzić. W przepisach postępowania administracyjnego autokontrola stanowi kompetencję organu administracji do wydania w sprawie administracyjnej nowej decyzji, w której uchyli lub zmieni zaskarżoną odwołaniem wcześniejszą decyzję w tej sprawie, co skutkuje brakiem obowiązku przesłania odwołania organowi odwoławczemu²³¹. Uprawnienie autokontrolne zostało również przewidziane w przepisach o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Organ administracji publicznej, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania zaskarżono do sądu administracyjnego, może w zakresie swojej właściwości uwzględnić skargę w całości²³². Celem funkcjonowania tej instytucji procesowej jest realizacja

²²⁵ Zob. art. 41 ust. 2 o.d.p.w., zgodnie z którym wnioskodawca, który otrzymał ofertę, może złożyć sprzeciw z powodu naruszenia przepisów ustawy albo zawiadomić o przyjęciu oferty w terminie 14 dni od dnia otrzymania oferty. Brak zawiadomienia o przyjęciu oferty w tym terminie jest równoznaczny z wycofaniem wniosku.

²²⁶ Na temat przyjęcia oferty na gruncie prawa cywilnego zob. A. Olejniczak, P. Machnikowski, Z. Radwański, [w:] Z. Radwański (red.), *System prawa prywatnego*, t. 2, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2019, s. 439 i n.

²²⁷ Zob. art. 41 ust. 3 o.d.p.w.

²²⁸ Zob. art. 42 ust. 1 pkt 1 o.d.p.w.

²²⁹ Zob. M. Błachucki, G. Sibiga, op. cit., s. 254; B. Fisher, A. Piskorz-Ryń (red.), M. Sakowska-Baryla, J. Wyporska-Frankiewicz, op. cit., s. 343.

²³⁰ A. Piskorz-Ryń, *Ponowne wykorzystywanie...*, op. cit., s. 309.

²³¹ Zob. art. 132 k.p.a. Zob. też K. Glibowski, [w:] M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, art. 132, Warszawa 2019, Legalis.

²³² Zob. art. 54 § 3 p.p.s.a.

zasady szybkości i prostoty postępowania i umożliwienie organowi administracji dokonania we własnym zakresie weryfikacji własnego działania, względnie bezczynności, bez konieczności angażowania sądu administracyjnego w rozpoznanie skargi²³³.

Tymczasem, sprzeciw wszczyna odrębne postępowanie administracyjne, dlatego też należy odnieść się do zasad tego postępowania i wskazać, że kompetencja autokontrolna aktualizuje się jedynie w momencie wniesienia odwołania, jako środka zaskarżenia decyzji administracyjnej. Środkami zaskarżenia są instytucje procesowe, za pomocą których legitymowane podmioty mogą żądać weryfikacji rozstrzygnięcia administracyjnego (decyzji, postanowienia) w celu jego wyeliminowania z obrotu prawnego przez zastosowanie sankcji wzruszalności lub sankcji nieważności w trybie uregulowanym przepisami prawa procesowego administracyjnego²³⁴. Sprzeciw nie jest środkiem zaskarżenia, gdyż na etapie jego wniesienia nie istnieje rozstrzygnięcie administracyjne, w rozumieniu właściwym dla aktu administracyjnego, będącego władczym rozstrzygnięciem (oświadczeniem woli) podmiotu zobowiązanego wydawanym w konkretnej sprawie i dotyczącym indywidualnie oznaczonego adresata²³⁵. Ponadto złożenie odwołania, jako czynność uruchamiająca tok instancji, nie ma wyłącznie charakteru zaskarżenia zapadłej już, choć jeszcze nieostatecznej, decyzji administracyjnej. Jest ono równoznaczne z przedłożeniem żądania wszczęcia postępowania przed organem wyższej instancji i ma doprowadzić do zastosowania tej samej normy prawa materialnego, którą za podstawę rozstrzygnięcia przyjął albo powinien był przyjąć organ pierwszej instancji. Przeprowadzenie kontroli zakwestionowanej decyzji, jak również samo zaspokojenie żądań odwołującego się, staje się w tym ujęciu celem tylko dodatkowym²³⁶. Sprzeciw nie ma charakteru zaskarżenia zapadłej decyzji, ale również nie prowadzi do wszczęcia postępowania przed organem wyższej instancji.

²³³ Szerzej P. Pietrasz, M. Sieradzka, [w:] P. Szustakiewicz, A. Skoczylas (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, art. 54, Warszawa 2016, Legalis. Zob. też wyroki: WSA w Poznaniu z dnia 25 marca 2015 r., IV SA/Po 1232/14; WSA w Poznaniu z dnia 19 listopada 2015 r., IV SA/PO 563/15; WSA w Warszawie z dnia 21 października 2009 r., VII SA/Wa 1185/09; uchwała NSA z dnia 5 lipca 1999 r., FPS 20/98; wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 czerwca 2008 r., II SA/Kr 343/08, CBOSA.

²³⁴ B. Adamiak, *Zasady ogólne wyznaczające granice nadzoru i granice odwołalności*, [w:] R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2017, s. 298.

²³⁵ Pojęcie aktu administracyjnego zob. E. Komorowski, *Prawne formy działania administracji*, [w:] M. Chmaj (red.), *Prawo administracyjne...*, op. cit., s. 245; E. Ochendowski, op. cit., s. 185 i n.

²³⁶ Zob. J. Zimmermann, *Administracyjny tok instancji*, Kraków 1986, s. 44 i 70; Z. Kmiecniak, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 284–285.

Z tych względów sprzeciw, wbrew jego nazwie, która sugeruje środek zaskarżenia, stanowi jedynie swoisty rodzaj podania (żądania), aby ustalenie warunków ponownego wykorzystywania nastąpiło poprzez decyzję administracyjną, jako władczy akt administracyjny podlegający kontroli administracyjnej i sądowej, a nie na drodze cywilnoprawnego oświadczenia woli, jakim jest złożenie oferty. Wniesienia sprzeciwu nie można uznać za formę aktywnego wpływania podmiotu uprawnionego na treść umowy i sposób negocjowania jej treści, gdyż jego następstwem będzie władcze i jednostronne ukształtowanie warunków ponownego wykorzystywania²³⁷. Podmiot zobowiązany nie będzie poddawał kontroli wcześniejszych warunków ani weryfikował ich w całości lub części w stosunku do ewentualnych zarzutów wnioskodawcy zawartych w sprzeciwie. Takie działanie pozbawione byłoby podstawy prawnej. Podmiot zobowiązany po otrzymaniu sprzeciwu jest władny rozstrzygnąć o warunkach ponownego wykorzystywania lub o wysokości opłat za ponowne wykorzystywanie i tylko taka powinna być treść wydanej decyzji administracyjnej²³⁸. Konsekwencją powyższego jest również forma sprzeciwu, która powinna spełniać wymogi przewidziane dla podania²³⁹. Z tego względu błędne jest stanowisko P. Sitniewskiego, że wystarczająca jest taka postać i forma sprzeciwu, które nie budzą wątpliwości co do jego treści, zbieżności podmiotowej między wnioskodawcą a składającym sprzeciw oraz należytej reprezentacji w przypadku, gdy wnioskującym jest osoba prawna lub jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej²⁴⁰. Autor ten twierdzi, że wystarczające jest lakoniczne stwierdzenie przez wnioskodawcę, iż składa sprzeciw ze względu na, jego zdaniem, naruszenie w ofercie przepisów, przez co zmusza podmiot zobowiązany do wydania decyzji rozstrzygającej o warunkach ponownego wykorzystywania lub o wysokości opłat. Tymczasem taka lakoniczna treść sprzeciwu może uniemożliwiać wydanie obligatoryjnej w takim przypadku decyzji administracyjnej i będzie skutkować koniecznością usunięcia braków formalnych podania w postępowaniu naprawczym²⁴¹.

²³⁷ Por. A. Piskorz-Ryń, *Ponowne wykorzystywanie...*, op. cit., s. 308.

²³⁸ Odmienne wydaje się twierdzić A. Piskorz-Ryń: autorka ta dopuszcza możliwość wydania decyzji administracyjnej, w której organ nie zgadza się ze złożonym sprzeciwem i podtrzymuje swoje wcześniejsze stanowisko, por. A. Piskorz-Ryń, *Ponowne wykorzystywanie...*, op. cit., s. 312 i n.

²³⁹ Zob. art. 63 § 1–3a k.p.a.

²⁴⁰ P. Sitniewski, *Ustawa o ponownym...*, op. cit., s. 288.

²⁴¹ Zob. art. 64 § 2 k.p.a.

3.3.3. Czynności podmiotu zobowiązanego

Czynności podmiotu zobowiązanego do rozpatrzenia wniosku o ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego można podzielić na formalne i merytoryczne. Czynności formalne zostaną omówione w dalszej części pracy. Dopiero przedłożenie kompletnego wniosku jest warunkiem jego merytorycznego rozpatrzenia zgodnie z ustawą, które może zakończyć się na sześć sposobów²⁴². Podmiot zobowiązany może przekazać informację bez określenia warunków ponownego wykorzystywania, a w przypadku posiadania informacji przez wnioskodawcę poinformować o braku warunków. Może też poinformować o braku informacji sektora publicznego wskazanych we wniosku, jeżeli nimi nie dysponuje. Samo przekazanie informacji na wniosek należy uznać za inną niż decyzje i postanowienia czynność z zakresu administracji publicznej, dotyczącą uprawnień wynikających z przepisów prawa²⁴³. Poinformowanie o braku warunków jest zaś innym niż decyzje i postanowienia aktem administracyjnym, skierowanym na zewnątrz, konstytutywnym i regulującym sytuację prawną wnioskodawcy w sposób władczy i jednostronny, który wywołuje także skutki cywilnoprawne, gdyż zezwala na używanie określonej informacji, jako dobra niematerialnego²⁴⁴. Powyższe czynności i akt administracyjny nie są wynikiem postępowania jurysdykcyjnego, ale tak jak decyzje i postanowienia dotyczą sprawy indywidualnej. Ich istota polega na skonkretyzowaniu w określonym przypadku normy prawa regulującej generalnie, ale i bezpośrednio uprawnienie do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego. Jest to też konsekwencja bezpośredniej ustawowej regulacji tego uprawnienia, która nie przewiduje postępowania jurysdykcyjnego. W takim przypadku do konkretyzacji stosunku administracyjnego nie jest wymagane rozstrzygnięcie w formie aktu administracyjnego, natomiast pojawia się czynność lub akt administracyjny podejmowany przez podmiot zobowiązany, których przedmiotem jest stwierdzenie określonego uprawnienia wynikającego z mocy powszechnie obowiązującego przepisu prawa²⁴⁵.

Określając warunki ponownego wykorzystywania, podmiot zobowiązany składa ofertę, do której odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy prawa

²⁴² Zob. art. 41 ust. 1 pkt 1–5 o.d.p.w., przy czym odróżniono złożenie oferty od informacji w przypadku, o którym mowa w art. 10 ust. 4 o.d.p.w.

²⁴³ Zob. art. 3 § 1 pkt 4 p.p.s.a.

²⁴⁴ Zob. E. Komorowski, op. cit., s. 245–250; E. Ochendowski, op. cit., s. 186–192. Zob. też A. Piskorz-Ryń, *Ponowne wykorzystywanie...*, op. cit., s. 296.

²⁴⁵ Uchwały NSA z dnia 23 czerwca 1997 r., OPK 1/97; wyrok WSA w Krakowie z dnia 21 października 2016 r., II SA/Kr 853/16, CBOSA.

cywilnego²⁴⁶. Jest ona cywilnoprawnym oświadczeniem woli zmierzającym do zawarcia umowy. Polega na złożeniu propozycji zawierającej warunki lub informację o wysokości opłat za ponowne wykorzystywanie, które równocześnie stanowią jej istotne postanowienia²⁴⁷. Z propozycją występuje podmiot zobowiązany, jako oferent, który jednostronnie proponuje zawarcie umowy wnioskodawcy będącemu oblatem. Na gruncie prawa cywilnego oświadczenie woli zawarcia umowy może być uważane za ofertę tylko wtedy, gdy ma charakter stanowczej propozycji, to znaczy sformułowanej w taki sposób, że do zawarcia umowy wystarcza bezwarunkowe „tak” oblata²⁴⁸. Pogląd ten jest tylko częściowo trafny w odniesieniu do omawianej oferty, której treść jest zdeterminowana prawem do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, a więc normami materialnego prawa administracyjnego, które wyznaczają granice swobody kształtowania treści proponowanej umowy. Jednak i w tym przypadku istnieje konieczność takiego określenia jej treści, aby nie wymagała ona jakiegokolwiek uzupełnienia ze strony oblata²⁴⁹. Oferentowi przypada rola formułowania treści zamierzonej umowy, a oblatowi rola akceptanta. Ustawodawca nie przewidział możliwości prowadzenia negocjacji tam, gdzie role stron nie są ostro wyróżnione, a samo dochodzenie do zawarcia umowy cechuje stopniowe „ucieranie się” stanowisk²⁵⁰. Odmienne zdanie prezentuje P. Sitniewski, który tryb wnioskowy dzieli na dwie fazy: faza pierwsza rozpoczyna się w momencie otrzymania wniosku i kończy w momencie otrzymania przez podmiot zobowiązany sprzeciwu, a faza druga rozpoczyna się w momencie wydania decyzji administracyjnej i nawiązania stosunku administracyjnoprawnego. Autor wskazuje, że w fazie pierwszej odbywają się negocjacje stanowisk zakończone złożeniem oferty i nadal obie strony mogą dojść do porozumienia w drodze umownej, a formuła decyzji administracyjnej na tym etapie jest przedwczesna i nie występuje²⁵¹. Taka interpretacja może znajdować funkcjonalne uzasadnienie, niemniej jednak organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa, a te wprost stanowią, że ofertę składa się po rozpatrzeniu wniosku, którego treść może być modyfikowana jedynie w przewidzianym ustawą

²⁴⁶ Zob. art. 41 ust. 1 pkt 4 o.d.p.w. wraz z uzasadnieniem rządowego projektu ustawy o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, druk nr 1338, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1338> [dostęp: 30.04.2022].

²⁴⁷ Zob. art. 66 § 1 k.c.

²⁴⁸ S. Rudnicki, R. Trzaskowski, [w:] J. Gudowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Księga pierwsza. Część ogólna*, art. 66, Warszawa 2014, LEX.

²⁴⁹ Zob. A. Olejniczak, P. Machnikowski, Z. Radwański, [w:] Z. Radwański (red.), op. cit., s. 429.

²⁵⁰ Ibidem, s. 453.

²⁵¹ P. Sitniewski, *Ustawa o ponownym...*, op. cit., s. 293.

postępowaniu naprawczym. Dodatkowo przepisy prawa cywilnego stosuje się jedynie odpowiednio²⁵², gdyż przepisy ustawy o ponownym wykorzystywaniu wprowadzają własne, szczególne rozwiązania dotyczące treści oferty oraz jej przyjęcia²⁵³. Zasadnie jednak można zarzucić ustawodawcy, że rozumienie pojęcia oferty powinno zostać wprost uregulowane w ustawie. Pozwoliłoby to rozstrzygnąć wątpliwości, które mogą pojawić się w relacjach między składającym ofertę a jej adresatem. Jedynie w uzasadnieniu projektu ustawy zawarto jednoznaczne stwierdzenie, że zastosowanie znajdą w tym zakresie przepisy kodeksu cywilnego, co jednak w sprawach należących do materii prawa administracyjnego powinno znaleźć odzwierciedlenie w przepisie ustawy.

Podmiot zobowiązany w przypadku złożenia oferty wykonuje zadania publiczne poprzez czynności wynikające z przepisów prawa cywilnego, a takie działanie wywołuje skutki cywilnoprawne²⁵⁴. W przypadku naruszenia przez użytkownika warunków ponownego wykorzystania będą miały zastosowanie przepisy prawa cywilnego o niewykonaniu lub nienależytym wykonaniu zobowiązania. Równocześnie przedstawienie oferty to czynność w postępowaniu w sprawie ponownego wykorzystywania na wniosek, a więc w szczególnym postępowaniu administracyjnym. To złożony przez wnioskodawcę wniosek determinuje konieczność złożenia oferty, przez co nie występuje swoboda kontraktowania. Ponadto formę oferty warunkują treść i forma wniosku²⁵⁵. Skoro wniosek wnosi się w postaci papierowej albo elektronicznej, to i oferta może przybrać taką postać.

Kolejną czynnością podmiotu zobowiązanego może być poinformowanie wnioskodawcy o przyczynach braku możliwości przekazania informacji sektora publicznego i wskazanie, w jaki sposób lub w jakiej formie informacje sektora publicznego mogą zostać przekazane. Dotyczy to jednak wyłącznie sytuacji, gdy realizacja przedmiotu wniosku wymagałaby stworzenia informacji sektora publicznego, ich przetwarzania w sposób lub w formie wskazanych we wniosku oraz sporządzania z nich wyciągów, jeżeli spowodowałoby to konieczność podjęcia nieproporcjonalnych działań przekraczających proste czynności²⁵⁶. Ostatnią czynnością, jaką może podjąć podmiot zobowiązany, jest odmowa wyrażenia zgody na ponowne wykorzystywanie, która następuje w formie decyzji

²⁵² Zob. A. Piskorz-Ryń, *Ponowne wykorzystywanie...*, op. cit., s. 298.

²⁵³ Zob. M. Błachucki, G. Sibiga, op. cit., s. 251.

²⁵⁴ W zakresie czynności cywilnoprawnych organu administracji zob. E. Komorowski, op. cit., s. 260 i n.

²⁵⁵ Zob. M. Błachucki, G. Sibiga, op. cit., s. 252.

²⁵⁶ Zob. art. 41 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 10 ust. 4 o.d.p.w.

administracyjnej²⁵⁷. Decyzje odmowne wydaje się obligatoryjnie w przypadkach, gdy prawo do ponownego wykorzystywania podlega ograniczeniom. Ustawowe ograniczenia prawa ponownego wykorzystywania uzasadniają wydanie decyzji odmownej zostały zawarte w art. 6 ust. 1–4 o.d.p.w. Decyzje wydaje się również obligatoryjnie w przypadku, gdy wniosek wymaga wytworzenia lub przetworzenia informacji oraz sporządzania z nich wyciągów, jeżeli spowoduje to konieczność podjęcia nieproporcjonalnych działań przekraczających proste czynności, a na skutek poinformowania o tym przez podmiot zobowiązany wnioskodawca złożył sprzeciw²⁵⁸. W decyzji odmownej, wydanej ze względu na ochronę prawa własności intelektualnej²⁵⁹ przysługującego podmiotowi trzeciemu, podmiot zobowiązany wskazuje osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną niemającą osobowości prawnej, która ma prawa, jeżeli jest znana, albo licencjodawcę, od którego podmiot zobowiązany uzyskał dany przedmiot praw²⁶⁰. Ten szczególny obowiązek nie dotyczy muzeów państwowych, muzeów samorządowych, bibliotek publicznych, bibliotek naukowych, bibliotek pedagogicznych oraz archiwów.

Pewne modyfikacje dotyczą wniosku o stały dostęp, którego merytoryczne rozpatrzenie skutkuje trzema alternatywnymi czynnościami. Dwie są tożsame z postępowaniem ogólnym i polegają na złożeniu oferty albo odmowie zgody w drodze decyzji, z tym zastrzeżeniem, że od oferty w tym trybie nie przysługuje sprzeciw, a podstawą decyzji odmownej może być tylko przesłanka obligatoryjna stosowana ze względu na ustawowe ograniczenie prawa do ponownego wykorzystywania. Podzielić należy stanowisko P. Sitniewskiego, w którego ocenie jest to zabieg słuszny i zamierzony, mający na celu wyraźne odróżnienie wniosku specjalnego od wniosku o ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego w trybie zwykłym. Wniosek specjalny ma na celu umożliwienie ponownego wykorzystywania, w sposób stały i bezpośredni w czasie rzeczywistym, informacji sektora publicznego gromadzonych i przechowywanych w systemie teleinformatycznym podmiotu zobowiązanego. Zatem działania, jakie musi podjąć podmiot zobowiązany, to ocena, czy konstrukcja systemu, potrzeba jego ochrony, stosowane formaty agregacji danych itd. dają taką możliwość. Jeżeli podmiot zobowiązany uzna, że nie istnieje możliwość ponownego wykorzystywania w sposób określony we wniosku, informuje o tym fakcie wnioskodawcę²⁶¹. Trzecią swoistą czynnością jest poinformowanie wnioskodawcy

²⁵⁷ Zob. art. 41 ust. 1 pkt 5 o.d.p.w.

²⁵⁸ Zob. art. 41 ust. 3 o.d.p.w.

²⁵⁹ Ustawa wskazuje prawa autorskie i prawa pokrewne, prawa do baz danych, prawa do odmian roślin oraz prawa własności przemysłowej.

²⁶⁰ Zob. art. 41 ust. 5 o.d.p.w.

²⁶¹ Zob. P. Sitniewski, *Ustawa o ponownym...*, op. cit., s. 292.

o braku możliwości ponownego wykorzystywania w sposób wskazany we wniosku lub ze względu na jej format żądanego udostępnienia²⁶². Taka możliwość świadczy o fakultatywnym charakterze tzw. dostępu online, gdyż podmioty zobowiązane nie mają obowiązku zapewnić tej formy przekazywania informacji. Czynność ta przybiera postać pisma informacyjnego skierowanego do wnioskodawcy, które ostatecznie kończy postępowanie, przy czym, jeżeli wnioskodawca nie zgadza się z taką oceną wniosku, to środkiem do kwestionowania zasadności stanowiska podmiotu zobowiązanego powinna być skarga na bezczynność kierowana do sądu administracyjnego²⁶³. Wskazać jednak należy, że ustawodawca nie wyposażył sądu administracyjnego w instrumenty procesowe, umożliwiające dokonanie weryfikacji, czy faktycznie podmiot zobowiązany nie ma możliwości technicznych ponownego wykorzystywania w sposób stały w systemie teleinformatycznym.

3.3.4. Kontrola administracyjna i sądowa

W postępowaniu w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego podmiot zobowiązany wydaje decyzje administracyjne w przypadku odmowy wyrażenia zgody na ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego, jak również w przypadku wniesienia sprzeciwu przez wnioskodawcę od złożonej oferty, gdzie wydanie decyzji administracyjnej nastąpi w przedmiocie rozstrzygnięcia o warunkach ponownego wykorzystywania lub o wysokości opłat za ponowne wykorzystywanie. W każdym z tych przypadków do wydania tych decyzji stosuje się przepisy k.p.a.²⁶⁴ Wymóg ten dotyczy zarówno przepisów wprost odnoszących się do wydawania decyzji administracyjnej, jako formy działania administracji publicznej, jak i wszelkich przepisów pozostających w związku z wydaniem takiej decyzji. Są to w szczególności przepisy regulujące procedurę, która kończy się wydaniem decyzji, oraz przepisy, które normują dalsze postępowanie w sprawie zakończonej wydaniem decyzji. Oznacza to, iż od decyzji wydawanych na gruncie ponownego wykorzystywania przysługują wnioskodawcy przewidziane na gruncie k.p.a. środki prawne, w tym odwołanie zgodnie z art. 127 § 1 k.p.a., wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy zgodnie z art. 127 § 3 k.p.a., jak również środki nadzwyczajnych trybów weryfikacji, takie jak wznowienie postępowania na podstawie art. 145–153 k.p.a. czy stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej na podstawie art. 156–160

²⁶² Zob. art. 42 ust. 1 pkt 2 o.d.p.w.

²⁶³ Wyrok NSA z dnia 13 kwietnia 2016, I OSK 3134/14, CBOSA.

²⁶⁴ Zob. art. 43 ust. 2 o.d.p.w.

k.p.a.²⁶⁵ Powyższe sprawia, że niektóre podmioty niebędące organem administracji publicznej, ale będące podmiotem zobowiązanym na gruncie ponownego wykorzystywania, będą miały obowiązek stosowania przepisów k.p.a.²⁶⁶

Nowością przyjętą na gruncie przepisów o.d.p.w. jest wskazanie, że organem odwoławczym od decyzji o odmowie wyrażenia zgody na ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego oraz od decyzji o warunkach ponownego wykorzystywania lub o wysokości opłat za ponowne wykorzystywanie jest minister właściwy do spraw informatyzacji. Utworzenie jednego wyspecjalizowanego organu odwoławczego właściwego w sprawach udostępniania informacji publicznej było postulowane w nauce prawa, przy czym wskazywano na utworzenie niezależnego osobowo, organizacyjnie i kompetencyjnie, centralnego, kadencyjnego i monokratycznego organu administracyjnego. Rekomendowano przy tym połączenie funkcji niezależnego organu do spraw dostępu do informacji publicznej oraz Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych²⁶⁷. Minister właściwy do spraw informatyzacji nie spełnia tych kryteriów niezależności. Dodatkowo istotnym mankamentem wprowadzonej zmiany będzie centralizacja rozpatrywania odwołań. Zasadnie krytykowano taką koncepcję, wskazując, że może to wydłużyć czas załatwiania spraw, wpłynie na jakość rozpatrzenia odwołań, które wnoszone w skali kraju obciążą jeden organ, a ponadto utrudni dostęp do sądu, ponieważ jedynym miejscowo właściwym do rozpoznania skarg na decyzje ministra z siedzibą w Warszawie będzie tamtejszy wojewódzki sąd administracyjny²⁶⁸. Takie rozwiązanie można też uznać za

²⁶⁵ S. Szuster, [w:] idem, M. Kłaczyński, *Dostęp do informacji publicznej. Komentarz*, art. 16 pkt 3, Warszawa 2003, LEX; M. Jaśkowska, *Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych...*, op. cit. s. 150. Zob. też postanowienie NSA z dnia 20 grudnia 2011 r., I OW 161/11; wyroki: WSA w Warszawie z dnia 30 listopada 2016 r., II SAB/Wa 529/16; WSA w Warszawie z dnia 10 listopada 2016 r., II SAB/Wa 472/16 (N), CBOSA.

²⁶⁶ Dotyczy to przykładowo organów władzy ustawodawczej, jak Sejm RP i Senat RP, co pomija E. Gierach, twierdząc, że Sejm RP, jako organ władzy ustawodawczej, nie jest organem administracji publicznej w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego i nie ma obowiązku stosowania przepisów tego aktu. Taki obowiązek stosowania k.p.a., analogicznie do postępowania w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, będzie dotyczył postępowania w sprawie dostępu do informacji publicznej, zob. art. 16 ust. 2 u.d.i.p. Por. E. Gierach, *Stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego przez Sejm i jego organy*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2018, nr 3 (59), s. 57–58.

²⁶⁷ Zob. A. Młynarska-Sobaczewska, P. Fajgielski, A. Piskorz-Ryń, G. Sibiga, *Ekspertyza prawna „Rozwiązania mogące stanowić...”, op. cit.*, s. 18–21.

²⁶⁸ Zob. P. Szustakiewicz, *Przyszłość regulacji o dostępie do informacji publicznej (uwagi na tle ekspertyzy prawnej „Rozwiązania mogące stanowić podstawę do zmian przepisów regulujących zasady dostępu do informacji publicznej i jej ponownego wykorzystywania” sporządzonej przez Instytut*

niespójne systemowo zarówno z art. 127 § 3 k.p.a., jak i z art. 16 ust. 2 u.d.i.p. Uzasadnieniem dla takiej właściwości organu odwoławczego było twierdzenie, że „minister właściwy do spraw informatyzacji jako organ właściwy w sprawach z zakresu ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (organ regulujący dostęp do informacji sektora publicznego w Polsce), rozpatrując odwołania od decyzji wydawanych przez podmioty zobowiązane, pełnić będzie w ten sposób (jako organ II instancji) rolę bezstronnego organu odwoławczego posiadającego odpowiednią wiedzę specjalistyczną”²⁶⁹. Tymczasem w postępowaniu w sprawie dostępu do informacji publicznej, na podstawie art. 16 ust. 2 u.d.i.p. w zw. z art. 127 § 2 k.p.a., właściwy do rozpatrzenia odwołania jest organ administracji publicznej wyższego stopnia. Ponadto, zgodnie z art. 127 § 3 k.p.a., od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze nie służy odwołanie, jednakże strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. Do wniosku tego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji. Takie rozwiązanie wobec braku szczególnej regulacji obowiązywało na gruncie przepisów p.w.i.s.p. Dodatkowo przepisy dostępowe przewidują, że do rozstrzygnięć podmiotów obowiązanych do udostępnienia informacji niebędących organami władzy publicznej o odmowie udostępnienia informacji oraz o umorzeniu postępowania o udostępnienie informacji stosuje się odpowiednio przepis odsyłający do k.p.a. przy wydawaniu decyzji. Wprost też wskazano, że wnioskodawca może wystąpić do takiego podmiotu o ponowne rozpatrzenie sprawy. Do wniosku stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań²⁷⁰. Na gruncie ponownego wykorzystywania brakuje takiej szczególnej regulacji. Literalne brzmienie art. 43 ust. 1 o.d.p.w. nie wprowadza też rozróżnienia w rodzajach kontroli instancyjnej, co może skutkować wątpliwościami interpretacyjnymi, wskazującymi, że przepis ten stanowi *lex specialis* wobec art. 127 § 3 k.p.a. Z uzasadnienia projektu ustawy wprost jednak wynika intencja prawodawcy, aby w przypadku decyzji wydanych w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze, na które zgodnie z art. 127 § 3 k.p.a. nie służy odwołanie, zastosowanie znalazły przepisy k.p.a., a strona mogła zwrócić się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy²⁷¹. Wyrazić też należy

Nauk Prawnych PAN), [w:] J. Sługocki (red.), *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, t. 2, Wrocław 2014, s. 733.

²⁶⁹ Zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o otwartych danych i ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego, druk nr 1338, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1338> [dostęp: 30.04.2022].

²⁷⁰ Zob. art. 17 ust. 1 i 2 u.d.i.p.

²⁷¹ Ibidem.

kolejną wątpliwość wobec uzasadnienia zmiany, gdyż minister właściwy do spraw informatyzacji nie jest organem regulującym dostęp do informacji sektora publicznego w Polsce – rola tego ministra sprowadza się do bycia wnioskodawcą i „opiekunem” projektu ustawy na etapie rządowego procesu legislacyjnego. Wobec uregulowanej konstytucyjnie procedury ustawodawczej z wiodącą rolą Sejmu takie twierdzenia są pewnym nadużyciem.

Postępowanie prowadzone przez podmioty zobowiązane oraz organ odwoławczy podlega następnie na zasadach ogólnych kontroli sądowej. Obejmuje ona orzekanie przez sądy administracyjne w sprawach skarg na bezczynność podmiotu zobowiązanego oraz skarg na wydane decyzje administracyjne i inne akty lub podjęte czynności z zakresu administracji publicznej, dotyczące uprawnień lub obowiązków podmiotów uprawnionych wynikających z przepisów ustawy o.d.p.w.²⁷²

Odnosnie do skarg na bezczynność należy wskazać, że ich wniesienie będzie uzasadnione zarówno w przypadku braku podjęcia jakichkolwiek czynności przez podmiot zobowiązany, w sytuacji wniesienia wniosku o ponowne wykorzystywanie, jak również w sytuacji braku merytorycznego załatwienia wniosku z przyczyn formalnych. Tak jak w przypadku dostępu do informacji publicznej, w sprawach o ponowne wykorzystywanie, wbrew ogólnej zasadzie, wniesienie skargi na bezczynność nie musi być poprzedzone żadnym środkiem zaskarżenia na drodze administracyjnej czy też ponagleniem podmiotu zobowiązanego²⁷³. W tym postępowaniu przepisy k.p.a. mają zastosowanie w bardzo ograniczonym zakresie, gdyż stosuje się je wyłącznie do decyzji administracyjnych²⁷⁴. Dotyczyć to jednak będzie jedynie postępowania toczącego się przed podmiotem będącym równocześnie organem pierwszej instancji w przedmiocie

²⁷² Zob. art. 3 § 2 pkt 1, 4, 8–9 p.p.s.a oraz art. 43 ust. 3 o.d.p.w.

²⁷³ Wniesienie ponaglenia zostało uregulowane w art. 37 k.p.a. Zgodnie zaś z art. 53 § 2b p.p.s.a. skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania można wnieść w każdym czasie po wniesieniu ponaglenia do właściwego organu. Zgodnie z art. 52 § 1 i 2 p.p.s.a. skargę można wnieść po wyczerpaniu środków zaskarżenia, jeżeli służyły one skarżącemu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie, chyba że skargę wnosi prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich lub Rzecznik Praw Dziecka. Przez wyczerpanie środków zaskarżenia należy rozumieć sytuację, w której stronie nie przysługuje żaden środek zaskarżenia, taki jak zażalenie, odwołanie lub ponaglenie, przewidziany w ustawie.

²⁷⁴ Taki pogląd na gruncie dostępu do informacji publicznej został wyrażony zarówno w orzecnictwie, jak i doktrynie, zob. wyroki: NSA z dnia 14 marca 2006 r., I OSK 243/06; NSA z dnia 24 maja 2006 r., I OSK 601/05; NSA z dnia 30 listopada 2011 r., I OSK 1991/12; WSA we Wrocławiu z dnia 29 listopada 2016 r., IV SAB/Wr 173/16; WSA w Warszawie z dnia 14 stycznia 2019 r., II SAB/Wa 503/18, CBOSA. Zob. też I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, op. cit., komentarz do art. 21, pkt 3.

rozpatrzenia wniosku o ponowne wykorzystywanie informacji. W takim przypadku postępowanie oparte jest wyłącznie na przepisach o.d.p.w., które nie przewidują środka zaskarżenia bezczynności lub przewlekłości przed wniesieniem skargi w tym przedmiocie do sądu administracyjnego. W postępowaniu tym, dopóki nie wydaje się decyzji administracyjnej, dopóty nie toczy się postępowanie administracyjne w trybie kodeksu postępowania administracyjnego, wobec czego nie znajduje zastosowania art. 37 § 1 k.p.a. A zatem skarga do sądu administracyjnego na bezczynność lub przewlekłość organu w przedmiocie rozpatrzenia wniosku o ponowne wykorzystywanie informacji nie wymaga wcześniejszego wniesienia ponaglenia w trybie art. 37 § 1 k.p.a.²⁷⁵ Odmierna sytuacja zachodzi, gdy wszczęte zostaje postępowanie odwoławcze od decyzji organu pierwszej instancji o odmowie wyrażenia zgody na ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego oraz od decyzji o warunkach ponownego wykorzystywania lub o wysokości opłat za ponowne wykorzystywanie, które toczą się na podstawie przepisów k.p.a., gdyż znajdzie w nich zastosowanie art. 37 § 1 k.p.a. Przedmiotem tego postępowania jest bowiem sprawa, którą rozstrzygnięto w drodze decyzji administracyjnej, a zatem w której stosuje się przepisy k.p.a. Odesłanie do k.p.a. w art. 43 ust. 2 o.d.p.w. jest analogiczne jak w art. 16 ust. 2 u.d.i.p., a więc wyłącza stosowanie przepisów k.p.a. do faz poprzedzających wydanie decyzji w sprawie, wobec czego *a contrario* do faz po wydaniu decyzji przez organ pierwszej instancji należy stosować przepisy k.p.a., w tym art. 37 § 1 k.p.a.²⁷⁶

²⁷⁵ Na gruncie dostępu do informacji publicznej w orzecznictwie utrwalony jest pogląd, wedle którego, na etapie rozpoznania wniosku o udostępnienie informacji publicznej, gdy nie toczy się jurysdykcyjne postępowanie administracyjne, skarga na bezczynność nie wymaga wyczerpania środków zaskarżenia przewidzianych w postępowaniu administracyjnym, zob. wyrok NSA z dnia 24 maja 2006 r., I OSK 601/05; postanowienia: NSA z dnia 3 października 2007 r., I OSK 1382/07; NSA z dnia 4 grudnia 2007 r., I OSK 1751/07; NSA z dnia 7 kwietnia 2010 r., I OSK 462/10; NSA z dnia 23 kwietnia 2010 r., I OSK 646/10; wyroki: NSA z dnia 3 sierpnia 2010 r., I OSK 757/10; NSA z dnia 8 czerwca 2011 r., I OSK 285/11; NSA z dnia 21 lipca 2011 r., I OSK 678/11; NSA z dnia 14 września 2012 r., I OSK 1013/12; NSA z dnia 24 kwietnia 2013 r., I OSK 80/13; postanowienie NSA z dnia 16 lipca 2013 r., I OSK 722/13; wyroki: NSA z dnia 10 stycznia 2014 r., I OSK 1967/13; NSA z dnia 19 lutego 2014 r., I OSK 880/13; NSA z dnia 3 kwietnia 2014 r., I OSK 2828/13; NSA z dnia 14 maja 2014 r., I OSK 1027/14; NSA z dnia 26 listopada 2014 r., I OSK 600/14 oraz I OSK 633/14; NSA z dnia 23 stycznia 2015 r., I OSK 372/14; NSA z dnia 10 kwietnia 2014 r., I OSK 1084/14; NSA z dnia 12 czerwca 2015 r., I OSK 1408/14; NSA z dnia 18 maja 2016 r., I OSK 620/15; postanowienie NSA z dnia 28 października 2016 r., I OSK 125/15, CBOSA.

²⁷⁶ Taki pogląd wyrażono na gruncie dostępu do informacji publicznej, zob. postanowienie NSA z dnia 28 października 2016 r., I OSK 125/15; wyroki: NSA z dnia 25 października 2018 r., I OSK 2921/16, I OSK 2931/16, I OSK 2681/16; NSA z dnia 8 października 2018 r., I OSK 2423/16, I OSK 2400/16, I OSK 2179/16, CBOSA.

Z kolei skargi na decyzje administracyjne bądź inne akty lub podjęte czynności z zakresu administracji publicznej w sprawie ponownego wykorzystywania informacji można wnieść do sądu administracyjnego po wyczerpaniu środków zaskarżenia, jeżeli służyły one podmiotowi uprawnionemu jako skarżącemu w postępowaniu przed podmiotem zobowiązanym, przez co należy rozumieć sytuację, w której nie przysługuje żaden środek zaskarżenia przewidziany na gruncie k.p.a., gdyż ustawa o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego nie przewiduje własnych szczególnych środków zaskarżenia, w szczególności takim środkiem nie jest sprzeciw. W sytuacji, gdy w miejsce odwołania przysługuje wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy²⁷⁷, podmiot uprawniony może wnieść skargę do sądu administracyjnego bez skorzystania z tego prawa, które ma jedynie charakter fakultatywny²⁷⁸. Skargę wnosi się w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji administracyjnej lub od dnia, w którym podmiot uprawniony dowiedział się o wydaniu innego aktu administracyjnego lub podjęciu innej czynności²⁷⁹. Ustawodawca względem ogólnych zasad rozpatrywania skarg przez sądy administracyjne określonych w przepisach p.p.s.a. przewidział dwa wyjątki. Pierwszy dotyczy skróconego terminu przekazania do sądu administracyjnego akt i odpowiedzi na skargę przez podmiot zobowiązany²⁸⁰, drugi stanowi, że sąd administracyjny rozpatruje skargę w terminie 30 dni od dnia otrzymania akt wraz z odpowiedzią na skargę. Jest to szczególny obowiązek sądu, który powinien podejmować czynności zmierzające do szybkiego załatwienia sprawy i dążyć do jej rozstrzygnięcia na pierwszym posiedzeniu, ale nie jest związany konkretnym terminem na rozpatrzenie skarg²⁸¹. Obowiązek ten należy rozumieć jako zobowiązanie do wyznaczenia w tym terminie rozprawy

²⁷⁷ Zgodnie z art. 127 § 3 k.p.a. wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy służy od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze, a do wniosku tego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji. Zgodnie z art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a. ministrem w rozumieniu k.p.a. jest prezes i wiceprezes Rady Ministrów pełniący funkcję ministra kierującego określonym działem administracji rządowej, minister kierujący określonym działem administracji rządowej, przewodniczący komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów, kierownik centralnych urzędów administracji rządowej podległych, podporządkowanych lub nadzorowanych przez prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra, a także kierownik innych równorzędnych urzędów państwowych załatwiających sprawy indywidualne rozstrzygane w drodze decyzji administracyjnych albo załatwiane milcząco oraz sprawy wydawania zaświadczeń.

²⁷⁸ Zob. art. 52 § 1–3 p.p.s.a. Ponadto prawo do wniesienia skargi bez zwrócenia się z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy nie przysługuje, gdy organem, który wydał decyzję, jest konsul.

²⁷⁹ Zob. art. 53 § 1–2 p.p.s.a.

²⁸⁰ Termin został skrócony do 15 dni od dnia otrzymania skargi w porównaniu z ogólnym terminem 30 dni. Por. art. 54 § 2 p.p.s.a.

²⁸¹ Zob. art. 7 p.p.s.a.

i przystąpienia do rozpatrywania skargi²⁸², a jego bezskuteczny upływ nie będzie rodził materialnych skutków prawnych, gdyż jest to termin procesowy będący środkiem dyscyplinującym sąd, który ma charakter instrukcyjny²⁸³. Z tych względów oba wyjątki nie będą miały dużego znaczenia dla podmiotów uprawnionych i nie wpłyną na szybkość realizacji prawa do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego. Szybsze przekazanie akt i odpowiedzi na skargę nie wpłynie na czas oczekiwania na prawomocne rozstrzygnięcie sprawy albo wpłynie jedynie nieznacznie. Jednocześnie oba wyjątki wskazują na wolę ustawodawcy, aby tak jak w sprawach dostępu do informacji publicznej, skrócić czas oczekiwania na ewentualną weryfikację rozstrzygnięcia podmiotu zobowiązanego²⁸⁴.

3.4. Podsumowanie

Zakres przedmiotowy ponownego wykorzystywania w polskim porządku prawnym wyznacza pojęcie informacji sektora publicznego, które stanowi odzwierciedlenie pojęcia dokumentu na gruncie prawa unijnego. Takie pojęcie informacji sektora publicznego jest jednak szersze niż pojęcie informacji publicznej, będące przedmiotem krajowego systemu dostępu do informacji publicznej. Zgodnie zaś z wolą prawodawcy unijnego pierwotną regulacją prawną ma być system dostępu, na którym opiera się ponowne wykorzystywanie. Opowiadając się za stanowiskiem, wedle którego zakresem ponownego wykorzystywania należałoby objąć informacje publiczne oraz zasób bibliotek, archiwów i muzeów, wskazać należy, że odmienny pogląd byłby równoznaczny z wygenerowaniem autonomicznej procedury obok systemu dostępu, obejmującej informacje, które dotychczas nie były przedmiotem udostępniania i nie miały waloru publicznego. Dlatego też, kierując się wykładnią systemową i prounijną, skoro materia regulowana przepisami o.d.p.w. dotyczy zasad ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, a nie dostępu do tych informacji, to nie może kształtować szerszego katalogu publicznie dostępnych informacji od katalogu określonego ustawą o dostępie do informacji publicznej.

Zakres podmiotowy ponownego wykorzystywania obejmuje podmioty uprawnione i zobowiązane. Podmioty uprawnione określa się mianem użytkowników, którymi mogą być osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne

²⁸² Zob. też I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, op. cit., komentarz do art. 21, pkt 1.

²⁸³ Zob. postanowienia: NSA z dnia 1 czerwca 2012 r., I OPP 17/12; NSA z dnia 18 maja 2012 r., I OPP 18/12; NSA z dnia 6 października 2011 r., I OPP 62/11, CBOŚA.

²⁸⁴ S. Szuster, [w:] M. Kłaczyński, S. Szuster, op. cit., komentarz do art. 21, pkt 4. Por. z art. 21 pkt 2 u.d.i.p.

niemające osobowości prawnej. Takie określenie użytkowników koresponduje z ujęciem podmiotów uprawnionych na gruncie prawa do ponownego wykorzystywania, które przysługuje każdemu. W istocie więc katalog tych podmiotów jest tożsamy, a użytkownikiem może być każdy, z tym jednak zastrzeżeniem, że podmioty uprawnione stanowią kategorię abstrakcyjną, a użytkownikami są konkretne jednostki, realizujące przyznane uprawnienia. Użytkownikiem może być też podmiot publiczny, ale jedynie w zakresie działalności przekraczającej wykonywanie zadań publicznych. Od pojęcia „użytkownik” należy rozróżnić pojęcie „użytkownik końcowy”, które bezpośrednio nie występuje w krajowych regulacjach prawnych. Użytkownik wykorzystujący informacje sektora publicznego w założeniach wygenerować ma bowiem nowy produkt, dobro lub usługę, które przedstawiać będą wartość dodaną dla konkretnego użytkownika końcowego, będącego jego klientem i odbiorcą tych produktów, dóbr lub usług. Z kolei kompletny katalog podmiotów zobowiązanych do udostępniania i przekazywania informacji sektora publicznego do ponownego wykorzystywania na gruncie krajowych przepisów prawa obejmuje podmioty wymienione zarówno w art. 3, jak i w art. 4 ust. 1 o.d.p.w., w zakresie posiadanych informacji publicznych udostępnianych w BIP. Podmiotami zobowiązanymi będą głównie jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy o finansach publicznych oraz podmioty prawa publicznego, a nowością w polskim porządku prawnym jest objęcie zakresem podmiotowym ponownego wykorzystywania także przedsiębiorstw publicznych. Zarówno w prawie unijnym, jak i polskim kryterium ustalenia obowiązków przekazywania i udostępniania informacji do ponownego wykorzystywania jest ściśle związane z dysponowaniem majątkiem publicznym, a zatem krąg podmiotów zobowiązanych co do zasady pokrywa się z katalogiem podmiotów stosujących ustawę – Prawo zamówień publicznych.

W polskiej ustawie można wyodrębnić pięć zasad udostępniania i przekazywania informacji w celu ponownego wykorzystywania: równego traktowania, bezwarunkowości, otwartości formatów, przejrzystości i bezpłatności. Zasady te wpisują się w cele wyznaczone na gruncie prawa unijnego, niekiedy rozszerzając ochronę prawną podmiotów uprawnionych, niwelując przy tym formalnoprawne ograniczenia, przede wszystkim w zakresie stosowania warunków i opłat, jak i zapewniając przejrzystość działania podmiotów zobowiązanych.

Realizacja prawa do ponownego wykorzystywania, podobnie jak w przypadku dostępu do informacji publicznej, odbywa się w trybie bezwnioskowym albo wnioskowym. Krajowe regulacje przewidują pierwszeństwo trybu bezwnioskowego, który przeciwdziała ograniczaniu ponownego wykorzystywania informacji poprzez możliwość uniknięcia sformalizowanych procedur, zapewnia powszechność, łatwość i szybkość dostępu do informacji publicznych, jak również

niweluje koszty obsługi procesu przekazywania informacji przez podmioty zobowiązane. W trybie wnioskowym rozróżnić można czynności uprawnionego, jak złożenie wniosku, akceptację oferty czy złożenie sprzeciwu. Prawodawca unijny nie objął przedmiotem dyrektywy trybu udostępniania dokumentów, jak i formy ustalania warunków i nakładania opłat. Ustawodawca w sposób autonomiczny ustanowił mieszaną formę ustalenia warunków ponownego wykorzystywania przez podmiot zobowiązany. Jest to możliwe poprzez zawarcie umowy o ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego o skutkach cywilnoprawnych, alternatywnie poprzez rozstrzygnięcie o warunkach lub opłatach za ponowne wykorzystywanie w formie aktu administracyjnego. Podmiot uprawniony nie dysponuje przy tym czynnościami wiążąco wpływającymi na kształt warunków w toku postępowania. Sprzeciw wnioskodawcy skutkuje jedynie zmianą prawnej formy działania podmiotu zobowiązanego, który po jego wniesieniu, w miejsce cywilnoprawnego oświadczenia woli, władczo i jednostronnie ustala warunki lub opłaty na drodze decyzji. Merytoryczne czynności podmiotu zobowiązanego mogą zakończyć się na sześć sposobów, przy czym prócz wydania decyzji mogą to być działania wyłącznie informacyjne bądź polegające na złożeniu oferty, do której odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy prawa cywilnego. Taka oferta będzie cywilnoprawnym oświadczeniem woli zmierzającym do zawarcia umowy, polegającym na złożeniu propozycji warunków lub opłat za ponowne wykorzystywanie.

W postępowaniu w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego podmiot zobowiązany wydaje decyzje administracyjne w przypadku odmowy wyrażenia zgody na ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego, jak również w przypadku wniesienia sprzeciwu przez wnioskodawcę od złożonej oferty, gdzie wydanie decyzji administracyjnej nastąpi w przedmiocie rozstrzygnięcia o warunkach ponownego wykorzystywania lub o wysokości opłat za ponowne wykorzystywanie. W każdym z tych przypadków do wydania tych decyzji stosuje się przepisy k.p.a. Nowością przyjętą na gruncie przepisów o.d.p.w. jest ustanowienie szczególnego organu odwoławczego w sprawach tych decyzji, którym będzie minister właściwy do spraw informatyzacji. Postępowanie prowadzone przez podmioty zobowiązane podlega zasadom ogólnym kontroli przez sądy administracyjne. Kontrola obejmuje orzekanie w sprawach skarg na bezczynność podmiotu zobowiązanego oraz skarg na wydane decyzje administracyjne i inne akty lub podjęte czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków podmiotów uprawnionych wynikających z przepisów o.d.p.w.

ROZDZIAŁ IV

MATERIALNOPRAWNE OGRANICZENIA PONOWNEGO WYKORZYSTYWANIA ZE WZGLĘDU NA OCHRONĘ INTERESU PUBLICZNEGO

4.1. Pojęcie interesu publicznego

Prawo do ponownego wykorzystywania nie ma charakteru bezwzględnego i podlega ograniczeniom. Ograniczenia takie oznaczają, że informacje sektora publicznego będące w posiadaniu podmiotów zobowiązanych są udostępniane lub przekazywane jedynie podmiotom, których uprawnienie zostało określone przepisami prawa, a nie każdej zainteresowanej osobie. Część z tych ograniczeń wynika z norm materialnoprawnych określających treść stosunku prawnego, których cechą wyróżniającą jest regulowanie sytuacji prawnej jednostek niepodporządkowanych organizacyjnie administracji. Dla scharakteryzowania danych norm jako materialnych decydująca jest ich treść, czyli określenie praw i obowiązków adresatów¹. Normy merytoryczne nakazują lub zakazują ich adresatom zachowywać się w pewnych okolicznościach w określony sposób². Czynią to w sposób bezpośredni przez stanowienie norm generalnych, które nie potrzebują konkretyzacji, lub w sposób pośredni, przez stanowienie norm o charakterze generalnym, które następnie są przez organ administrujący indywidualizowane i konkretyzowane w decyzji stosowania prawa³. Materialne normy prawa ponownego wykorzystywania wymagają konkretyzacji, która przybiera formę czynności materialno-technicznej, aktu administracyjnego lub czynności cywilnoprawnej. Podobnej konkretyzacji wymagają materialnoprawne ograniczenia tego prawa, wskazane w art. 6 o.d.p.w., które jednak zasadniczo przybierają formę aktu administracyjnego, jakim jest decyzja administracyjna.

Materialnoprawne ograniczenia ponownego wykorzystywania można podzielić na samoistne i niesamoistne. Ograniczenia samoistne wynikają bezpośrednio z zasad ponownego wykorzystywania informacji. Należą do nich ograniczenia określone w art. 6 ust. 4 pkt 2–5 i pkt 7 o.d.p.w., jak również uregulowane w art. 10 ust. 4 o.d.p.w. wyłączenie obowiązku po stronie podmiotów

¹ M. Matczak, *Kompetencja organu administracji publicznej*, Kraków 2004, s. 157.

² J. Radwanowicz, *Administracja publiczna i prawo administracyjne*, [w:] M. Chmaj (red.), *Prawo administracyjne...*, op. cit., s. 22.

³ M. Matczak, *Kompetencja...*, op. cit., s. 158.

zobowiązanych do tworzenia informacji, ich przetwarzania i sporządzania z nich wyciągów. Ograniczenia niesamoistne są zdeterminowane krajowym systemem dostępu, uwzględniającym nie tylko ustawę o dostępie do informacji publicznej, ale również całość przepisów prawa normujących reguły dostępu do publicznych zasobów informacyjnych. Należą do nich ograniczenia wymienione w art. 6 ust. 1–3 i ust. 4 pkt 1 i 6 o.d.p.w., dotyczące ochrony informacji niejawnych, tajemnic ustawowych, ochrony prywatności osoby fizycznej i tajemnicy przedsiębiorstwa, ograniczenia wynikające z innych ustaw szczególnych oraz dotyczące informacji wytworzonych przez podmioty zobowiązane poza zakresem ich zadań publicznych, a także wyłączonych z dostępu lub do których dostęp jest ograniczony ze względu na ochronę infrastruktury krytycznej⁴.

Materialnoprawne ograniczenia ponownego wykorzystywania mają na celu ochronę określonych prawem wartości i są wynikiem kolizji dóbr prawnie chronionych, takich jak jawność, własność, prywatność i poufność, objętych zarówno interesem publicznym, jak i prywatnym.

Interes publiczny jest wartością chronioną *per se* przez prawo administracyjne⁵. Jak wskazuje J. Zimmermann, interes publiczny z jednej strony jest interesem samego państwa, które poprzez swoje organy ma obowiązek o ten interes dbać i interes ten chronić, z drugiej strony może on dotyczyć także podmiotu indywidualnego. Dany podmiot prywatny w swoich zachowaniach powinien liczyć się z interesem publicznym, przez co w takim ujęciu interes ten stanowi ograniczenie uprawnień jednostek. Interes publiczny może być również wyrowadzany z wartości związanych z interesami indywidualnymi, wobec których jest możliwe uogólnienie i odniesienie do ogółu⁶. Według A. Michalaka interes publiczny oznacza stan równowagi, kompromis pomiędzy pozostającymi w kolizji wartościami, dążeniami, oczekiwaniami, korzyściami i prawami (interesami) różnych grup społecznych. Interes publiczny zakłada konieczność uwzględnienia interesów wszystkich grup społecznych bez względu na ich cele, dążenia, status ekonomiczny czy wyznawane wartości i motywacje. W związku z tym interes publiczny jest pojęciem odmiennym od interesu indywidualnego czy interesu państwa bądź administracji i z pewnością nie może być utożsamiany z interesem jednej, nawet licznej czy wręcz dominującej, grupy społecznej lub grupy interesu⁷. Zwracał na to uwagę również M. Zdyb, wskazując, że uniwersalistyczne pojmowanie roli państwa przyzwyczało nas do łączenia relacji interes

⁴ Por. B. Fischer, A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, J. Wyporska-Frankiewicz, op. cit., s. 86–87.

⁵ Zob. J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego...*, op. cit., s. 94.

⁶ *Ibidem*, s. 51.

⁷ A. Michalak, *Interes publiczny i jego oddziaływanie na powstanie, treść i wykonywanie praw własności intelektualnej*, Warszawa 2012, s. 78 i n. oraz literatura tam wskazana.

jednostki – interes publiczny ze stosunkiem jednostka–państwo. Faktycznie jednak mogą zaistnieć takie sytuacje, w których interes jednostki pozostaje w harmonii z interesem ogólnopaństwowym, a jednocześnie koliduje z lokalnym interesem publicznym gminy. Autor ten podkreśla również, że pojęcie interesu publicznego nabiera pełnej treści dopiero przez zestawienie z prawem poszczególnej jednostki jako namiastki wszelkiej społeczności⁸.

Zgodzić się należy z ogólną konstatacją, że nie można skonstruować obiektywnej definicji pojęcia interesu publicznego, które należy do tzw. klauzul generalnych i z założenia ma charakter nieostry i obowiązujący w danej chwili. Interes publiczny nie ma generalnego, wszechobjemującego znaczenia opisowego i wymaga ciągłej redefinicji, przy czym w każdym ustroju państwa i w każdym systemie prawa istnieje niewątpliwie tylko jeden interes publiczny, jako jedna kategoria pojęciowa, która chociaż odnosić się musi do jakiejś dziedziny życia, to nie uzasadnia definiowania pojęcia interesu publicznego w różnych dziedzinach prawa administracyjnego⁹. Dodatkowym uzasadnieniem takiego stanowiska jest krytyka przyjętej przez ustawodawcę na potrzeby ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym definicji legalnej, zgodnie z którą interesem publicznym jest uogólniony cel dążeń i działań uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności związanych z zagospodarowaniem przestrzennym. Taka definicja może być traktowana jedynie jako pewne rozwinięcie pojęć niedookreślonych, wymagających interpretacji dla konkretnego przypadku¹⁰. Niektórzy autorzy zawarli uniwersalne uwagi na temat klauzul interesu publicznego w przepisach prawa podatkowego. Wskazują oni, że doniosłą rolę w stosowaniu klauzul generalnych grają zobiektywizowane kryteria oceny przesłanki ważnego interesu podatnika oraz interesu publicznego. Skoro tak, to powinny być one zgodne z powszechnie aprobowaną w danym czasie społeczną hierarchią wartości. Odesłanie w przepisach prawnych do pozaprawnych ocen zdarzeń i zjawisk dokonywanych

⁸ M. Zdyb, *Interes jednostki a interes publiczny (społeczny). Konflikt interesów*, „Annales UMCS. Sectio G” 1993, nr 40, s. 306–307.

⁹ Zob. J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego...*, op. cit., s. 52. Tak też W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002, s. 114 i n.; idem, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Kraków 2006, s. 116–117; P. Ochmann, *Pojęcie interesu publicznego jako przesłanka odstąpienia od umowy w art. 145 Prawa zamówień publicznych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015, nr 5, s. 50–53. Zob. A. Duda, *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008, s. 26 i n.

¹⁰ Zob. art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. z 2022 r. poz. 503. Zob. uwagi krytyczne Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2018, Legalis. Zob. też J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego...*, op. cit., s. 52; A. Duda, *Interes prawny...*, op. cit., s. 26 i n.

przez organy podatkowe nie powoduje konieczności zmiany prawa. Dla stosowania klauzul generalnych niezbędna jest jednak obserwacja kierunków zmian w ocenach założeń ogólnych przyjętego systemu wartości oraz ich powodów i zależności od społecznego otoczenia, w którym funkcjonują¹¹. Przedstawiciele doktryny zgodnie wiążą interes publiczny zarówno z wartościami, jak i celami państwa oraz potrzebami społecznymi¹². Zrównuje się przy tym pojęcia „interes społeczny” i „interes publiczny” jako znaczeniowo tożsame, a równocześnie odrębne od pojęcia „interes państwa”¹³.

Skoro interes publiczny występuje jako jedna kategoria pojęciowa, zasadna staje się próba rekonstrukcji, co na taki interes się składa. W tym celu można odwołać się do wartości ujętych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, które interes publiczny uosabiają¹⁴. Dotyczy to wartości takich, jak: bezpieczeństwo prawne, porządek publiczny, ochrona środowiska, ochrona zdrowia publicznego, ochrona moralności publicznej oraz wolności i prawa innych osób. Przedstawienie w tak ogólny sposób desygnatów pojęcia „interes publiczny” sprzyja uelastycznieniu tej konstrukcji i ułatwia dostosowanie do ulegających ciągłym zmianom potrzeb i rzeczywistości. Katalog ten jednak nie może być uznany za wyczerpujący¹⁵, a za wchodzące w skład interesu publicznego przyjmuje się także inne wartości, takie jak jawność życia publicznego, obronność państwa, ochrona autorytetu państwa¹⁶. J. Chlebny wskazuje, że w pojęciu interesu publicznego zawierają

¹¹ Zob. A. Żurawik, *Klauzula interesu publicznego...*, op. cit., s. 24. Zob. też A. Hanusz, P. Krukowska-Siembida, *Ważny interes podatnika i interes publiczny w klauzulach generalnych Ordynacji podatkowej*, „Annales UMCS” 2016, nr 2, s. 181–190.

¹² Szerzej o aksjologicznych, prakseologicznych oraz związanych z potrzebami koncepcjach interesu publicznego wraz ze wskazaniem literatury zob. A. Żurawik, *Klauzula interesu publicznego w prawie gospodarczym krajowym i unijnym*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 12, s. 26–27. Zob. też E. Komierzyńska-Orlińska, M. Zdyb, *Klauzula interesu publicznego w działaniach administracji publicznej*, „Annales UMCS” 2016, nr 2, s. 165–166.

¹³ A. Duda, *Interes prawny...*, op. cit., s. 19 i n.

¹⁴ Zob. wyroki: TK z dnia 10 października 2001 r., K 28/01, OTK 2001 nr 7, poz. 212; TK z dnia 25 listopada 2003 r., K 37/02, OTK-A 2003 nr 9, poz. 96; TK z dnia 17 grudnia 2003 r., SK 15/02, OTK-A 2003 nr 9, poz. 103; TK z dnia 21 czerwca 2005 r., P 25/02, OTK-A 2005 nr 6, poz. 65; TK z dnia 20 marca 2006 r., K 17/05, OTK-A 2006 nr 3, poz. 30; TK z dnia 8 października 2007 r., K 20/07, OTK-A 2007 nr 9, poz. 102; TK z dnia 26 listopada 2007 r., P 24/06, OTK-A 2007 nr 10, poz. 126; TK z dnia 26 maja 2010 r., P 29/08, OTK-A 2010 nr 4, poz. 35.

¹⁵ Por. L. Garlicki, K. Wojtyczek, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, op. cit., s. 83.

¹⁶ A. Wilczyńska, *Interes publiczny w prawie stanowionym i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2009, nr 6, s. 50. Zob. też wyroki: TK z dnia 14 czerwca 2004 r., SK 21/03, OTK-A 2004 nr 6, poz. 56; TK z dnia 7 czerwca 2005 r., K 23/04, OTK-A 2005 nr 6, poz. 62; TK z dnia 29 kwietnia 2003 r., SK 24/02, OTK-A 2003 nr 4, poz. 33; TK z dnia

się względy obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego lub interesu Rzeczypospolitej Polskiej¹⁷. Łączna analiza tych wartości prowadzi do wniosku, że wyrażają one koncepcję interesu publicznego jako ogólnego wyznacznika granic wolności i praw jednostki¹⁸. W tym znaczeniu interes publiczny stanowi ograniczenie dla prawa własności i o ile z innych szczegółowych przepisów Konstytucji RP nie wynikają odmienne łagodniejsze standardy ograniczania własności, jak w przypadku art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, o tyle do wszelkich przepisów ograniczających własność trzeba odnosić materialne przesłanki z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP¹⁹.

Z uwagi na systemowy związek ponownego wykorzystywania i dostępu do informacji publicznej można odwołać się również do art. 61 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym ograniczenie prawa dostępu do informacji może nastąpić ze względu na ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa, a zatem ze względu na wartości uosabiające interes publiczny. Przepisy u.d.i.p. potwierdzają względność zasady jawności, a ochronę interesu publicznego wyrażają ograniczenia w zakresie ochrony informacji niejawnych i innych tajemnic ustawowo chronionych²⁰. Jednakże samo pojęcie interesu publicznego w tej ustawie zostało użyte tylko jako przesłanka udostępniania informacji przetworzonej, nie tworząc przy tym odrębnej definicji legalnej²¹. Dopiero orzecznictwo sądowe odniosło interes publiczny do spraw związanych z funkcjonowaniem państwa oraz innych ciał publicznych jako pewnej całości, który istnieje wówczas, gdy uzyskanie określonych informacji mogłoby mieć znaczenie z punktu widzenia funkcjonowania państwa. Przyjęto, że informacja publiczna przetworzona powinna być udostępniona jedynie wtedy, gdy

5 marca 2003 r., K 7/01, OTK-A 2003 nr 3, poz. 19; TK z dnia 25 listopada 2003 r., K 37/02, OTK-A 2003 nr 9, poz. 96; TK z dnia 19 października 2004 r., K 1/04, OTK-A 2004 nr 9, poz. 93.

¹⁷ J. Chlebny, *Ochrona interesu publicznego a prawo cudzoziemca do pobytu w Polsce*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2007, nr 10, s. 15.

¹⁸ Zob. L. Garlicki, K. Wojtyczek, op. cit., s. 83.

¹⁹ Zob. L. Garlicki, S. Jarosz-Żukowska, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, op. cit., s. 623.

²⁰ Zob. art. 5 ust. 1 u.d.i.p., zgodnie z którym prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych.

²¹ Zob. art. 3 ust. 1 u.d.i.p., zgodnie z którym prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienia do uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego. Na temat interesu publicznego jako przesłanki uzyskania informacji przetworzonej zob. M. Pieńczykowski, *Interes publiczny jako przesłanka uzyskania przetworzonej informacji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2017, nr 6 (75), s. 54–64.

jest to szczególnie istotne z punktu widzenia obiektywnie rozumianego interesu wielu niezindywidualizowanych podmiotów traktowanych jako jeden podmiot²². Pojęcie interesu publicznego w tym ujęciu obejmuje interes ogółu, określonej wspólnoty, a nie interesy indywidualne, każde działanie w interesie ogółu jest zatem działaniem w interesie publicznym²³. Doktryna opowiada się ponadto za tezą, zgodnie z którą na gruncie przepisów o dostępie do informacji publicznej o istnieniu szczególnie istotnego interesu publicznego decyduje cel wykorzystania informacji, przedmiot informacji i osoba wnioskodawcy. Skuteczne działanie w granicach interesu publicznego wiąże się z możliwością realnego wpływania na funkcjonowanie określonych instytucji państwa i ciał publicznych w szerokim znaczeniu. Przy ocenie interesu ma znaczenie również pozycja podmiotu żądającego udostępnienia informacji, a zwłaszcza realne możliwości przyszłego wykorzystania przez niego uzyskanych informacji²⁴. Takie podejście pozwala na zachowanie proporcji między prawem do informacji a ochroną przed nadużywaniem takiego prawa, które w przypadku przetworzenia informacji wiąże się z koniecznością podjęcia dodatkowych czynności przez podmiot zobowiązany, czego konsekwencją są koszty i czas niezbędny do sporządzenia informacji.

W prawie unijnym ochronę interesu publicznego zagwarantowano w art. 15 ust. 3 TFUE, określającym prawo dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii Europejskiej, z ograniczeniami ze względu na interes publiczny lub prywatny. W rozporządzeniu nr 1049/2001 ochrona interesu publicznego stanowi wyjątek od ogólnej zasady publicznej dostępności wszelkich dokumentów instytucji i odnosi się do bezpieczeństwa publicznego, kwestii obronnych i wojskowych, stosunków międzynarodowych, finansowej, monetarnej czy ekonomicznej polityki Unii lub państwa członkowskiego, stanowiących przesłankę odmowy dostępu do dokumentów²⁵. Równocześnie dostęp do dokumentów i jawność działań stanowią przejaw ochrony interesu publicznego, wyłączając ochronę interesów indywidualnych²⁶. Pomimo że na gruncie rozporządzenia

²² Zob. wyroki: WSA w Warszawie z dnia 17 maja 2005 r., II SA/Wa 481/05; WSA we Wrocławiu z dnia 1 lipca 2008 r., IV SA/Wr 63/08, CBOSA.

²³ Zob. wyroki: NSA z dnia 6 lutego 2015 r., I OSK 583/14; NSA z dnia 12 czerwca 2014 r., I OSK 2721/13, CBOSA; TK z dnia 18 grudnia 2018 r., SK 27/14, OTK-A 2019, poz. 5.

²⁴ Zob. M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji przetworzonej*, [w:] J. Góral, R. Hauser, J. Trzeciński (red.), *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Warszawa 2005, s. 235–236.

²⁵ Zob. art. 4 ust. 1 lit. a rozporządzenia nr 1049/2001. Instytucje unijne są również uprawnione do ochrony swoich wewnętrznych konsultacji i rozważań tam, gdzie niezbędne jest chronienie ich możliwości wykonywania tych zadań. Zob. motyw 11 rozporządzenia nr 1049/2001.

²⁶ Zob. art. 4 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 1049/2001.

nr 1049/2001 interes publiczny odnoszony jest w pierwszej kolejności do instytucji Unii, w przypadku ochrony dokumentów sensytywnych (a do nich zalicza się także dokumenty pochodzące z państw członkowskich, którym nadano klauzule tajności) ochronie podlegają podstawowe interesy państw członkowskich, do których zalicza się obszar bezpieczeństwa publicznego, obrony i spraw wojskowych²⁷. W prawie unijnym harmonizacja zasad i praktyk ponownego wykorzystywania informacji przyczyniać się powinna do kształtowania rynku wewnętrznego i systemu zapewniającego niezakłóconą konkurencję²⁸. W tym kontekście należy przytoczyć także definicję nadrzędnego interesu publicznego, występującą na gruncie dyrektywy 2006/123/WE²⁹, wedle której pojęcie to obejmuje porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne, ochronę publiczną, zdrowie publiczne, utrzymanie równowagi finansowej systemu zabezpieczenia społecznego, ochronę konsumentów, usługobiorców i pracowników, uczciwość w transakcjach handlowych, zwalczanie nadużyć, ochronę środowiska naturalnego i środowiska miejskiego, zdrowie zwierząt, własność intelektualną, ochronę narodowego dziedzictwa historycznego i artystycznego, cele polityki społecznej i kulturalnej³⁰.

W przepisach prawa o ponownym wykorzystywaniu informacji prawodawca unijny dostrzegł i uwzględnił ochronę interesu publicznego jako prawne ograniczenie tego prawa. Ochrona ta przejawia się poprzez wyłączenie dokumentów wydawanych poza zakresem zadań publicznych albo znajdujących się poza krajowym systemem dostępu, ze względu na bezpieczeństwo narodowe (bezpieczeństwo państwa), obronność lub bezpieczeństwo publiczne, tajemnicę statystyczną, tajemnicę handlową, zawodową lub przedsiębiorstwa, jak również dokumentów, do których dostęp został ograniczony na podstawie systemów dostępu państw członkowskich, w tym uzależniony od wykazania szczególnego interesu³¹. Reżim ponownego wykorzystywania nie będzie miał również zastosowania do logo, herbów i symboli oraz dokumentów będących w posiadaniu instytucji kulturalnych innych niż biblioteki, w tym biblioteki uniwersyteckie, muzea i archiwa³². W dyrektywie 2019/1024 dodano wyłączenia ze względu na ochronę infrastruktury krytycznej³³, jak i doprecyzowano wyłączenia dokumen-

²⁷ Zob. art. 9 ust. 1 rozporządzenia nr 1049/2001.

²⁸ Zob. motyw 7 dyrektywy 2019/1024.

²⁹ Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym, Dz.Urz. UE L 376 z 27.12.2006, s. 36–68.

³⁰ Zob. art. 4 pkt 8 oraz motyw 40 dyrektywy 2006/123/WE.

³¹ Zob. art. 1 ust. 2 lit. a, d i f dyrektywy 2019/1024.

³² Zob. art. 1 ust. 2 lit. g oraz j dyrektywy 2019/1024.

³³ Zob. art. 1 ust. 2 lit. e dyrektywy 2019/1024. Zgodnie z art. 2 lit. d dyrektywy 2008/114/WE, „szczególnie chronione informacje dotyczące ochrony infrastruktury krytycznej” oznaczają fakty

tów będących w posiadaniu publicznych nadawców radiowych i telewizyjnych oraz innych podmiotów realizujących misję nadawców publicznych, instytucji edukacyjnych na poziomie średnim i niższym oraz organizacji finansujących badania naukowe, w tym organizacji utworzonych na potrzeby transferu wyników badań naukowych, z wyjątkiem danych badawczych³⁴. Przede wszystkim jednak prawodawca unijny konsekwentnie opiera ponowne wykorzystywanie na istniejących w państwach członkowskich systemach dostępu do dokumentów, a zatem na ukształtowanych w tych systemach ograniczeniach dostępności zasobów informacyjnych państw³⁵.

Polski ustawodawca, podobnie jak prawodawca unijny, nie stosuje klauzuli generalnej interesu publicznego ani nie odwołuje się do niego bezpośrednio. Ochrona interesu publicznego materializuje się poprzez ograniczenia dotyczące ochrony informacji niejawnych i tajemnic ustawowo chronionych, analogicznie do przypadku dostępu do informacji publicznej³⁶. Wynika ona także z przepisów szczególnych, dotyczących ponownego wykorzystywania publicznych zasobów informacyjnych. Ochrona ta w powyższym zakresie ma charakter wyłącznie nie-samoistny, a więc zdeterminowany krajowym systemem dostępu, uwzględniającym nie tylko ustawę o dostępie do informacji publicznej, ale również całość przepisów prawa normujących reguły dostępu do publicznych zasobów informacyjnych. Szczególną formą samoistnej ochrony interesu publicznego jest wyłączenie obowiązku tworzenia, przetwarzania i sporządzania wyciągów z informacji, w przypadku konieczności podjęcia nieproporcjonalnych działań przekraczających proste czynności, co zapewnić ma prawidłowe funkcjonowanie podmiotów zobowiązanych, ukierunkowane na realizację podstawowych zadań publicznych. Ponadto przepisy o.d.p.w., z wyjątkiem praw własności przemysłowej, nie odnoszą się bezpośrednio do ochrony praw własności intelektualnej podmiotów zobowiązanych, przez co w tym zakresie należy poszukiwać innych źródeł ochrony własności publicznej w ponownym wykorzystywaniu.

dotyczące infrastruktury krytycznej, które w przypadku ujawnienia mogłyby zostać wykorzystane do zaplanowania i przeprowadzenia działań zmierzających do spowodowania zakłócenia lub zniszczenia urządzeń infrastruktury krytycznej.

³⁴ Zob. art. 1 ust. 2 lit. i, k oraz I dyrektywy 2019/1024.

³⁵ Zob. motyw 9 dyrektywy 2003/98/WE, art. 1 ust. 3 dyrektywy 2003/98/WE po zmianie dyrektywą 2013/37/UE oraz art. 1 ust. 3 i motyw 23 dyrektywy 2019/1024.

³⁶ Por. art. 6 ust. 1 o.d.p.w. z art. 5 ust. 1 u.d.i.p.

4.2. Ochrona poufności informacji

4.2.1. Informacje niejawne

Zgodnie z art. 6 ust. 1 o.d.p.w. prawo do ponownego wykorzystywania podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych. Tak jak w przypadku prawa dostępu do informacji publicznej, ustawodawca odwołuje się do przepisów ustawy o ochronie informacji niejawnych, która wyznacza granicę między udostępnianiem informacji a nakazem ochrony informacji i obowiązkiem zachowania tajemnicy. Ustawa ta określa zasady ochrony informacji niejawnych, których nieuprawnione ujawnienie spowodowałoby lub mogłoby spowodować szkody dla Rzeczypospolitej Polskiej albo byłoby z punktu widzenia jej interesów niekorzystne, także w trakcie ich opracowywania oraz niezależnie od formy i sposobu ich wyrażania³⁷. W przeciwieństwie do ustaw przewidujących zasadę dostępu do informacji przepisy ustawy o ochronie informacji niejawnych ustanawiają zasadę ograniczonego dostępu (*need to know*)³⁸, zgodnie z którą informacje niejawne po nadaniu im klauzul tajności mogą być udostępnione wyłącznie osobie uprawnionej do określonej klauzuli tajności³⁹. Ponadto informacje niejawne mogą być udostępnione wyłącznie osobie dającej rękojmię zachowania tajemnicy i tylko w zakresie niezbędnym do wykonywania przez nią pracy lub pełnienia służby na zajmowanym stanowisku albo wykonywania czynności zleconych⁴⁰. Dostęp ten jest zatem podwójnie ograniczony pod względem zarówno podmiotowym (osoba dająca rękojmię), jak i przedmiotowym (zakres obowiązków w ramach pracy, służby lub czynności zleconych⁴¹). Nikt zatem nie może domagać się udostępnienia informacji niejawnej, nawet gdy ma poświadczenie bezpieczeństwa do odpowiedniej klauzuli, jeżeli informacja taka nie jest niezbędna do wykonywania określonej pracy lub pełnienia służby na określonym stanowisku⁴². Informacjom niejawnym nadaje się klauzulę „ściśle tajne”⁴³, „tajne”⁴⁴, „poufne”⁴⁵, jeżeli ich nieuprawnione ujawnienie spowoduje odpowied-

³⁷ Art. 1 ust. 1 u.o.i.n.

³⁸ S. Hoc, *Ustawa o ochronie informacji...*, op. cit., art. 4.

³⁹ Ibidem, art. 8.

⁴⁰ Art. 4 ust. 1 u.o.i.n.

⁴¹ I. Stankowska, *Ustawa o ochronie informacji niejawnych. Komentarz*, art. 8, Warszawa 2014, LEX.

⁴² Ibidem.

⁴³ Zob. art. 5 ust. 1 u.o.i.n.

⁴⁴ Zob. art. 5 ust. 2 u.o.i.n.

⁴⁵ Zob. art. 5 ust. 3 u.o.i.n.

nio „wyjątkowo poważną szkodę”, „poważną szkodę”, „szkodę” dla Rzeczypospolitej Polskiej.

Ustanawiając kolejne rodzaje informacji niejawnych i przypisując im odpowiednie klauzule tajności, ustawodawca odwołuje się do skutków nieuprawnionego ujawnienia w postaci zagrożeń dla niepodległości, suwerenności i integralności terytorialnej państwa, bezpieczeństwa wewnętrznego, bezpieczeństwa obywateli, porządku konstytucyjnego, zagrożeń dla życia i zdrowia funkcjonariuszy, żołnierzy lub pracowników wykonujących czynności operacyjno-rozpoznawcze, zakłóceń porządku publicznego oraz utrudnień dla służb i instytucji odpowiedzialnych za ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa i podstawowych interesów państwa. Ustawodawca wskazuje również na skutki związane z pogorszeniem relacji w stosunkach międzynarodowych oraz stabilność systemu finansowego i funkcjonowania gospodarki państwa. W przypadku najniższej klauzuli ochronnej wskazuje zaś na szkodliwy wpływ ujawnienia informacji dla wykonywania zadań w zakresie obrony narodowej, polityki zagranicznej, bezpieczeństwa publicznego, przestrzegania praw i wolności obywateli, wymiaru sprawiedliwości albo interesów ekonomicznych. Klauzulę „zastrzeżone” nadaje się informacjom, jeżeli nieuprawnione ich ujawnienie może mieć szkodliwy wpływ na interesy państwa *sensu largo*⁴⁶. Przedmiotem ochrony są zatem wartości wpisujące się w desygnaty pojęcia „interes publiczny”, takie jak bezpieczeństwo prawne, porządek publiczny, ochrona zdrowia publicznego oraz wolności i prawa innych osób, obronność i ochrona autorytetu państwa. Dodatkowo rozróżnienie poszczególnych klauzul nastąpiło na podstawie kryterium uszczerbku. Szkada może być majątkowa i przybrać postać straty, uszczerbku materialnego, jak i utraconych korzyści. Może także mieć charakter niemajątkowy, przybierając formę osłabienia prestiżu lub zaufania do państwa. Szkodę precyzuje się przez stopniowanie⁴⁷. Niezależnie od stopnia nadanej klauzuli wszystkie chronione w ten sposób informacje stanowią kategorię informacji niejawnych, ograniczającą ponowne ich wykorzystywanie. Informacje niejawne mogą być przetwarzane jedynie w warunkach uniemożliwiających ich nieuprawnione ujawnienie, a więc w ramach kancelarii tajnych, z uwzględnieniem bezpieczeństwa systemów teleinformatycznych, obiegu materiałów i środków bezpieczeństwa fizycznego, w zależności od przyznanej klauzuli tajności. Informacje niejawne muszą być chronione odpowiednio do nadanej klauzuli tajności, która wyznacza poziom ochrony

⁴⁶ Zob. art. 5 ust. 4 u.o.i.n.

⁴⁷ Do interpretacji pojęcia „szkada” można wykorzystywać również regulacje zawarte w Kodeksie cywilnym i Kodeksie karnym, np. art. 115 k.k. Zob. S. Hoc, op. cit., komentarz do art. 5.

informacji niejawnych i generuje koszty z tym związane⁴⁸. Formalne nadanie klauzuli poszerza zatem ochronę informacji niejawnych poprzez poddanie ich szczególnym zasadom udostępniania i przetwarzania, jak również stosowanie środków bezpieczeństwa określonych w ustawie i przepisach wykonawczych wydanych na jej podstawie⁴⁹. Jednakże, chociaż tak wielkie znaczenie ma aspekt formalny nadania klauzuli tajności, to dla oceny zakresu ochrony interesu publicznego poprzez prawne ograniczenia ponownego wykorzystywania informacji szczególnej wagi nabiera element materialny ochrony informacji niejawnych.

Ustawodawca w obowiązujących przepisach o ochronie informacji niejawnych odszedł od prymatu elementu formalnego i przyjął konstrukcję ochrony informacji niejawnych o charakterze materialnym. O uznaniu informacji za niejawną i jej wyłączeniu z reżimu dostępu i ponownego wykorzystywania informacji publicznej nie decyduje nadanie jej klauzuli tajności⁵⁰. Jeżeli zatem informacja, o której przekazanie do ponownego wykorzystywania zabiega podmiot uprawniony, mieści się w zakresie przedmiotowym pojęcia informacji niejawnej, ale nie nadano jej klauzuli tajności, to nadal podlega ona ochronie prawnej i ogranicza prawo do jej ponownego wykorzystywania. Do zakwalifikowania tej informacji jako niejawnej wystarczy zatem sam element materialny, tj. istnienie takiej jej cechy, za sprawą której stanowi ona informację, której nieuprawnione ujawnienie spowodowałoby lub mogłoby spowodować szkody dla interesu publicznego, także w trakcie jej ponownego wykorzystywania.

W konsekwencji, także na gruncie ponownego wykorzystywania informacji, podobnie jak w przypadku dostępu do informacji publicznej, interes publiczny, wyrażany w potrzebie ochrony informacji, których nieuprawnione ujawnienie mogłoby zagrozić interesowi państwa, uzyskuje prymat nad inną konstytucyjnie chronioną wartością, jaką jest jawność życia publicznego. Obowiązki związane z ochroną informacji niejawnych mają przy tym wymiar zarówno negatywny, jak i przybierają postać obowiązków pozytywnych⁵¹. W przypadku informacji niejawnych podmiot zobowiązany w trybie bezwnioskowym nie może udostępniać tej informacji do ponownego wykorzystywania w systemach teleinformatycznych, a w trybie wnioskowym zawsze ma obowiązek wydania decyzji odmawiającej zgody na ponowne wykorzystywanie. Ponadto informacja niejawna jest chroniona bez względu na to, czy osoba uprawniona uznała za stosowne oznaczyć

⁴⁸ I. Stankowska, *Ustawa o ochronie informacji niejawnych. Komentarz*, op. cit.

⁴⁹ Zob. art. 8 u.o.i.n.

⁵⁰ A. Piskorz-Ryń, zob. eadem, G. Szpor (red.), *Jawność i jej ograniczenia*, t. 5, *Dostęp i wykorzystywanie...*, op. cit., s. 82.

⁵¹ Zob. J. Taczowska-Olszewska, op. cit., s. 233.

ją odpowiednią klauzulą, gdyż jest ona niejawną z uwagi na zagrożenia wynikające z jej treści lub sposobu jej uzyskania, a nie w następstwie klasyfikacji⁵². Z kolei gdy podmiot zobowiązany nada określonej informacji klauzulę tajności, która budzi wątpliwości co do zasadności stopnia ochrony, dopiero sąd administracyjny, w toku sądowej kontroli wydanej decyzji administracyjnej o odmowie udzielenia zgody na ponowne wykorzystywanie informacji, będzie władny taką decyzję uchylić i wskazać, że informacja nie jest informacją chronioną, nie spełnia bowiem przesłanek określonych w art. 1 ust. 1 u.o.i.n.⁵³ Także na gruncie ponownego wykorzystywania aktualne jest stanowisko o niedopuszczalności apriorycznego założenia, że określone rodzaje informacji publicznej są jawne albo niejawnie, niezależnie od ich konkretnej treści i charakteru, wobec czego dokładne wyjaśnienie tej kwestii przez podmiot zobowiązany jest konieczne zgodnie z art. 7 k.p.a. Skoro bowiem ustawodawca nie wyłącza wprost przepisem prawa określonego typu informacji jako niejawnych, to stosowna ocena z perspektywy wydania decyzji na podstawie art. 6 ust. 1 o.d.p.w. w związku z zawierającym pojęcia niedookreślone art. 1 ust. 1 u.o.i.n. powinna być dokonywana każdorazowo w sposób skonkretyzowany na gruncie danej sprawy⁵⁴.

Równocześnie jednak nie podlegają ochronie informacje nieobjęte zakresem przedmiotowym u.o.i.n., takie jak informacje wrażliwe dla bezpieczeństwa publicznego⁵⁵, niebędące informacjami niejawnymi, których ujawnienie jedynie potencjalnie może wywołać szkodę dla interesu publicznego. W obecnym stanie prawnym, brak podstaw do odmowy zgody na ponowne wykorzystywanie takich informacji. W przepisach u.d.i.p. oraz o.d.p.w. nie ma samoistnych materialnych podstaw ograniczających jawność informacji ze względu na interes publiczny. Ochrona tego interesu sprowadza się zatem do materialnoprawnej ochrony informacji niejawnych na gruncie przepisów u.o.i.n. Nadal aktualne są wnioski, że taka ochrona interesu publicznego pozostaje niewystarczająca z punktu widzenia swoich celów, co uzasadnia postulaty *de lege ferenda*, aby do przepisów u.d.i.p. wprowadzone zostały samoistne przesłanki materialne ograniczeń, oparte na testach szkody i ważenia interesów⁵⁶. Dodatkowo można je

⁵² Zob. wyroki: NSA z dnia 8 marca 2017 r., I OSK 1777/15; NSA z dnia 21 września 2012 r., I OSK 1393/12, CBOSA; M. Bidziński, [w:] idem, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, op. cit., komentarz do art. 5.

⁵³ Zob. I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, op. cit., komentarz do art. 5, pkt 1.

⁵⁴ Zob. wyrok NSA z dnia 8 marca 2017 r., I OSK 1312/15, CBOSA.

⁵⁵ Kategorię informacji wrażliwych dla bezpieczeństwa publicznego wyodrębnia: A. Piskorz-Ryń (red.), *Jawność i jej ograniczenia*, t. 5, *Dostęp i wykorzystywanie*, op. cit., s. 87.

⁵⁶ Zob. też A. Młynarska-Sobaczewska, P. Fajgielski, A. Piskorz-Ryń, G. Sibiga, *Ekspertyza prawna...*, op. cit., s. 23; A. Piskorz-Ryń (red.), *Jawność i jej ograniczenia...*, op. cit., s. 97.

odnieść do ustawy o.d.p.w., która powinna być aktem kompleksowo wyznaczającym ograniczenia prawa do ponownego wykorzystywania informacji w zakresie ochrony interesu publicznego. Norma prawna wprowadzona dla ochrony interesu publicznego powinna wyważyć zakres ingerencji w prawo do informacji, uwzględniając zasadę proporcjonalności z art. 31 ust. 3 i art. 61 ust. 3 Konstytucji RP, jak również konkretyzować wartości i dobra składające się na interes publiczny, przykładowo takie jak bezpieczeństwo i porządek publiczny, bezpieczeństwo i obronność państwa oraz ochrona jego autorytetu. Taka konkretyzacja powinna uwzględniać szczególnie użytkowy cel i ekonomiczny charakter prawa do ponownego wykorzystywania, determinujący wykorzystywanie informacji wrażliwych dla bezpieczeństwa publicznego przez sektor prywatny w działalności komercyjnej, nastawionej na osiągnięcie zysku.

4.2.2. Tajemnice ustawowo chronione

Zgodnie z art. 6 ust. 1 o.d.p.w. prawo do ponownego wykorzystywania podlega ograniczeniu również w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych. W języku potocznym tajemnicą jest sprawa, wiadomość, której nie należy rozgłaszać, która nie powinna wyjść na jaw, sekret, a także nieujawnianie lub ukrywanie czegoś⁵⁷. W ujęciu prawnym wskazuje się, że tajemnicą jest określona przez przepisy prawne wiadomość, której poznanie lub ujawnienie jest zakazane przez prawo⁵⁸. Jeśli źródłem tajemnicy jest norma prawna, należy posługiwać się określeniem „tajemnica prawnie chroniona”, przy czym wyróżnić można prywatnoprawną oraz publicznoprawną metodę jej ustanawiania. Źródłem tajemnicy prywatnoprawnej jest umowa lub inna czynność prawa prywatnego, natomiast tajemnica publicznoprawna wynika z Konstytucji RP i ustaw⁵⁹.

Zgodnie z art. 54 ust. 2 i art. 61 ust. 3 Konstytucji RP tajemnice stanowią ograniczenie konstytucyjnych gwarancji wolności wypowiedzi oraz prawa do informacji o działalności władzy publicznej, dopuszczalne jedynie w ustawie⁶⁰. Tym samym tajemnicę publicznoprawną można określać także jako tajemnicę ustawowo chronioną, chociaż są to pojęcia odrębnie stosowane przez ustawodawcę. Za akt ustanawiający tajemnicę należy zaś uznać ustawę wprowadzającą jakikolwiek stan niejawności informacji, nawet ustawę przewidującą częściową jawność, gdyż w takim przypadku niejawne będą informacje, których jawność nie obejmie.

⁵⁷ Zob. S. Dubisz (red.), *Wielki słownik języka polskiego PWN r-t*, Warszawa 2018, s. 790.

⁵⁸ Ibidem.

⁵⁹ Zob. G. Sibiga, *Obowiązek tajemnicy informacji...*, op. cit., s. 632.

⁶⁰ Ibidem.

Zdaniem G. Sibigi zasadne jest przyjęcie, że tajemnicę ustanawia ustawa, która jako zasadę wprowadza niejawnosć informacji, a dostęp do informacji ma jedynie charakter wyjątku od tejże zasady⁶¹. Jak wskazuje J. Taczowska-Olszewska, tajemnice publicznoprawne mają źródło w ustawie o ochronie informacji niejawnych, uzyskując status tajemnicy państwowej, w regulacjach materialnego prawa administracyjnego normujących zakres kompetencji i obowiązków oraz określających zadania organów administracji publicznej a także w regulacjach k.k., a w szczególności art. 266 § 1 k.k.⁶² w zakresie, w jakim adresatem obowiązku dochowania tajemnicy czyni osoby pełniące funkcje publiczne⁶³. Autorka wskazuje, że najbliższa aktualnie obowiązującym regulacjom prawnym, w których nastąpiło rozróżnienie informacji niejawnych od innych tajemnic prawnie chronionych, jest koncepcja tajemnicy funkcyjnej rozciągającej się nie tylko na funkcjonariuszy publicznych, ale także na inne osoby wykonujące zadania publiczne lub gospodarujące majątkiem publicznym⁶⁴. Tajemnicę funkcyjną będą zatem stanowić informacje niebędące informacjami niejawnymi, które funkcjonariusz publiczny lub inna osoba pełniąca funkcje publiczne uzyskała w związku z realizacją powierzonych jej zadań publicznych. Źródło tego obowiązku stanowią przepisy ustaw szczególnych albo, w przypadku braku takich uregulowań, przepis art. 266 § 1 k.k.⁶⁵ Tym samym, wedle tego podziału, tajemnice można rozróżnić na państwowe, określone przepisami o ochronie informacji niejawnych, jak i funkcyjne, tj. inne tajemnice ustawowo chronione. Takie rozróżnienie wydaje się jednak nazbyt ogólne i upraszczające kategoryzację tajemnic. Ich podział może być bowiem dokonany w oparciu o różne kryteria, a i tak nie będzie wyraźny i rozłączny. Tajemnice ustawowo chronione obejmują także tajemnice zawodowe. Są one względne i zostają poznane przez osobę wykonującą określony zawód, z tytułu którego było możliwe wejście w posiadanie cudzego sekretu⁶⁶. Wykonywanie funkcji publicznej nie jest zaś równoznaczne z wykonywaniem zawodu. Pojęcie zawodu jest definiowane przez kompilację kilku łącznie występujących elementów, takich jak istnienie wewnętrznie spójnego zbioru czynności (zadań), wykonywanych osobiście, systematycznie

⁶¹ Ibidem, s. 631–632.

⁶² Zgodnie z art. 266 § 1 k.k., kto, wbrew przepisom ustawy lub przyjętemu na siebie zobowiązaniu, ujawnia lub wykorzystuje informację, z którą zapoznał się w związku z pełnioną funkcją, wykonywaną pracą, działalnością publiczną, społeczną, gospodarczą lub naukową, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

⁶³ Zob. J. Taczowska-Olszewska, op. cit., s. 234.

⁶⁴ Ibidem, s. 234–235.

⁶⁵ Ibidem, s. 238.

⁶⁶ Zob. A. Gryszczyńska, *Struktura regulacji tajemnic ustawowo chronionych*, [w:] eadem (red.), *Jawnosć i jej ograniczenia*, t. 6, *Struktura tajemnic*, Warszawa 2016, s. 275.

i odpłatnie, wymagających odpowiednich kwalifikacji⁶⁷. Obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej znajduje się w ustawach, które w zasadzie stanowią o zawodowym charakterze informacji objętych ochroną⁶⁸. Wiadomości objęte tajemnicą zawodową mogą być więc, ale nie muszą, przedmiotem innych tajemnic, w tym państwowych i funkcyjnych. Tajemnice funkcyjne należy zatem postrzegać tylko jako tajemnice związane z wykonywaniem określonej funkcji publicznej, a nie zbiorczą kategorię określającą „inne tajemnice ustawowo chronione”.

Ustawodawca, do innych tajemnic ustawowo chronionych, jako przesłanki ograniczenia prawa, odwołuje się także w przypadku dostępu do informacji publicznej⁶⁹, dostępu do materiałów archiwalnych⁷⁰, dostępu do danych z centralnej ewidencji przewoźników⁷¹, dostępu do danych przez Krajowy Zasób Nieruchomości⁷², dostępu do danych przez Spółkę Celową oraz Pełnomocnika Rządu do spraw Centralnego Portu Komunikacyjnego⁷³, dostępu do danych w Systemie Statystyki w Ochronie Zdrowia⁷⁴. Tak jak w każdym z tych przypadków, występujące na gruncie przepisów ustawy o ponownym wykorzystywaniu pojęcie tajemnicy ustawowo chronionej nie zostało zdefiniowane. W języku prawniczym jest to określona przez przepisy prawne wiadomość, której poznanie lub ujawnienie jest zakazane przez prawo⁷⁵. Wykładnia językowa wskazuje, że musi być to tajemnica ujęta aktem prawnym, co najmniej rangi ustawy, a zatem nie w rozporządzeniach, aktach prawa miejscowego lub innych aktach wewnętrznych, jak zarządzenia czy regulaminy pracy⁷⁶. Na tej podstawie nie można również odwoływać się do tajemnic ustanowionych umową, co stanowi

⁶⁷ Zob. K. Wojtczak, *Zawód i jego prawna reglamentacja. Studium z zakresu materialnego prawa administracyjnego*, Poznań 1999, s. 50; cyt. za: J. Taczowska-Olszewska, op. cit., s. 235.

⁶⁸ S. Hoc, *Karnoprawna ochrona tajemnicy zawodowej, funkcyjnej i służbowej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2008, nr 1, s. 134.

⁶⁹ Zob. art. 5 ust. 1 u.d.i.p.

⁷⁰ Zob. art. 16b ust. 1 lit. b u.n.z.a.a.

⁷¹ Zob. art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, Dz.U. z 2021 r. poz. 1371.

⁷² Zob. art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zdobie Nieruchomości, Dz.U. z 2021 r. poz. 1961.

⁷³ Zob. art. 17 ust. 3 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym, Dz.U. z 2021 r. poz. 1354.

⁷⁴ Zob. art. 23 ust. 3 ustawy z dnia 28 kwietnia 2011 r. o systemie informacji w ochronie zdrowia, Dz.U. z 2021 r. poz. 666.

⁷⁵ Zob. S. Dubisz (red.), *Wielki słownik języka polskiego PWN r-t...*, op. cit., s. 790.

⁷⁶ Zob. też I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, op. cit., komentarz do art. 5, pkt 1; M. Sakowska-Baryła, *Ograniczenia prawa do ponownego wykorzystywania ISP*, [w:] E. Badura i in., *Ponowne wykorzystywanie...*, op. cit., s. 59.

istotne zastrzeżenie dla podmiotów zobowiązanych przy wydawaniu decyzji o odmowie wyrażenia zgody na ponowne wykorzystywanie albo składaniu oferty, która kształtuje postanowienia umowy o ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego.

Prawnym ograniczeniem ponownego wykorzystywania informacji publicznej jest zatem każda ze 161 wskazywanych w doktrynie kategorii tajemnic prawnie (ustawowo) chronionych⁷⁷, przy czym tylko w stosunku do około 70 spośród tych tajemnic można zrekonstruować łączne współlistnienie przesłanek materialnej i formalnej, pozwalających na ich jednoznaczne wyodrębnienie⁷⁸. Ustawodawca w treści aktów prawnych posługuje się terminem tajemnicy w sposób niejednolity. Pojęcie „tajemnica” występuje w 269⁷⁹ (572⁸⁰) ustawach i 150 (201) rozporządzeniach, określenie „tajemnice ustawowo chronione” w 38 (60) ustawach i 4 (5) rozporządzeniach, określenie „tajemnice prawnie chronione” w 76 (119) ustawach i 12 (16) rozporządzeniach, zaś określenie „tajemnica zawodowa” w 63 (139) ustawach i 22 (28) rozporządzeniach⁸¹. Porównując to z wcześniejszymi badaniami⁸², można wskazać, że chociaż materia tajemnic jest obszerna i rozproszona w licznych aktach prawnych, to ustawodawca w ostatnich latach coraz częściej w ustawach odwołuje się do tajemnic. Ponadto, stale odwołuje się do nich również w rozporządzeniach, przy czym czyni to częściej w przypadku tajemnic zawodowych. Tym samym ograniczenia ponownego wykorzystywania ze względu na tajemnice ustawowo chronione są dynamiczne, a dynamika ta zmierza do zwiększania tych ograniczeń oraz komplikowania ich struktury, poprzez nowe ustawy i rozporządzenia.

⁷⁷ Zob. A. Gryszczyńska, G. Szpor, *Leksykon tajemnic*, Warszawa 2017, *passim*.

⁷⁸ Zob. B. Fischer, A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, J. Wyporska-Frankiewicz, *op. cit.*, s. 90; A. Gryszczyńska, *Podstawy prawne ograniczeń jawności...*, *op. cit.*, s. 26.

⁷⁹ Bez uwzględniania ustaw i rozporządzeń zmieniających.

⁸⁰ Z uwzględnieniem ustaw i rozporządzeń zmieniających.

⁸¹ Badanie wykonano w systemie informacji prawnej Legalis, z uwzględnieniem ustaw i rozporządzeń obowiązujących w dniu 3 czerwca 2019 r.

⁸² Według stanu na dzień 20 sierpnia 2016 r., bez uwzględnienia ustaw i rozporządzeń zmieniających, pojęcie „tajemnica” występowało w 239 ustawach i 153 rozporządzeniach, określenie „tajemnice ustawowo chronione” w 28 ustawach i 5 rozporządzeniach, określenie „tajemnice prawnie chronione” w 55 ustawach i 11 rozporządzeniach, zaś określenie „tajemnica zawodowa” w 54 ustawach i 16 rozporządzeniach. Zob. A. Gryszczyńska, *Podstawy prawne ograniczeń jawności w Polsce*, [w:] eadem (red.), *Jawność i jej ograniczenia*, t. 6, *Struktura tajemnic...*, *op. cit.*, s. 24. Zob. też J. Taczowska-Olszewska, *op. cit.*, s. 197. Autorka ta wskazuje, że podstaw ochrony poufności należy poszukiwać w licznych i rozproszonych krajowych aktach prawnych, a w polskim systemie prawa jest obecnie około 250 aktów normatywnych zawierających regulacje dotyczące tajemnic.

W doktrynie wyróżnia się trzy sposoby wprowadzania tajemnicy⁸³. Pierwszy obejmuje ustawy, w których ustawodawca wprost formułuje nazwę tajemnicy. Należą do niej tajemnice statystyczna⁸⁴, telekomunikacyjna⁸⁵, skarbowa⁸⁶, kontrolerska⁸⁷, bankowa⁸⁸, celna⁸⁹ oraz tajemnica Prokuraturii Generalnej⁹⁰. Drugi sposób obejmuje ustawy nieokreślające wprost nazwy tajemnic, których nazwa występuje jednak w innych aktach prawnych. Tak uregulowano tajemnice adwokacką⁹¹, radcy prawnego⁹², notarialną⁹³, lekarską⁹⁴, dziennikarską⁹⁵, doradcy podatkowego⁹⁶. Ostatni sposób regulacji nie wskazuje normatywnego określenia danej tajemnicy, ale stanowi o obowiązku i zakresie jej zachowania. Dotyczy to tajemnicy sędziowskiej⁹⁷, prokuratorskiej⁹⁸,

⁸³ Zob. A. Gryszczyńska, *Struktura regulacji...*, op. cit., s. 278 i n.; M. Sakowska-Baryła, *Ograniczenia prawa do ponownego wykorzystywania ISP*, [w:] E. Badura et al., *Ponowne wykorzystywanie...*, op. cit., s. 59.

⁸⁴ Zob. art. 10 u.s.p.

⁸⁵ Zob. art. 159 ust. 1 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne, Dz.U. z 2021 r. poz. 576 z późn. zm.

⁸⁶ Zob. art. 293 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, Dz.U. z 2021 r. poz. 1540 z późn. zm.

⁸⁷ Zob. art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, Dz.U. z 2022 r. poz. 623 z późn. zm.

⁸⁸ Zob. art. 104 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe, Dz.U. z 2021 r. poz. 2439 z późn. zm.

⁸⁹ Zob. art. 95b ust. 1–9 ustawy z dnia 19 marca 2004 r. – Prawo celne, Dz.U. z 2021 r. poz. 1856 z późn. zm.

⁹⁰ Zob. art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2021 r. poz. 2180 z późn. zm.

⁹¹ Zob. art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze, Dz.U. z 2020 r. poz. 1651 z późn. zm., w zw. z art. 180 § 2 k.p.k. oraz art. 11g ust. 1 u.s.k.ś.

⁹² Zob. art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych, Dz.U. z 2020 r. poz. 75 z późn. zm., w zw. z art. 180 § 2 k.p.k. oraz art. 11g ust. 1 u.s.k.ś.

⁹³ Zob. art. 18 § 1 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie, Dz.U. z 2020 r. poz. 1192 z późn. zm., w zw. z art. 180 § 2 k.p.k. oraz art. 11g ust. 1 u.s.k.ś.

⁹⁴ Zob. art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry, Dz.U. z 2021 r. poz. 790 z późn. zm., w zw. z art. 180 § 2 k.p.k., 226 k.p.k. oraz art. 11g ust. 1 u.s.k.ś.

⁹⁵ Zob. art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe, Dz.U. z 2018 r. poz. 1914 z późn. zm., w zw. z art. 180 § 2 k.p.k. oraz art. 11g ust. 1 u.s.k.ś.

⁹⁶ Zob. art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym, Dz.U. z 2021 r. poz. 2117 z późn. zm., w zw. z art. 180 § 2 k.p.k.

⁹⁷ Zob. art. 85 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz.U. z 2020 r. poz. 2072 z późn. zm.

⁹⁸ Zob. art. 102 § 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze, Dz.U. z 2021 r. poz. 66 z późn. zm.

komorniczej⁹⁹, ubezpieczeniowej¹⁰⁰, tajemnicy agenta i brokera ubezpieczeniowego¹⁰¹, rzecznika patentowego¹⁰², biegłego rewidenta¹⁰³, tłumacza przysięgłego¹⁰⁴, rzeczoznawcy majątkowego¹⁰⁵, pielęgniarki lub położnej¹⁰⁶, pracownika socjalnego¹⁰⁷, pracownika urzędów państwowych¹⁰⁸. Taki przypadek obejmuje też tajemnicę informacji z wojewódzkiego planu działania systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego oraz wytycznych dotyczących sposobu i trybu zastępowalności dyspozytorni medycznych¹⁰⁹.

Podobnie jak w przypadku informacji niejawnych, także w ograniczeniach ze względu na inne tajemnice ustawowo chronione dominują elementy materialne. Należą do nich przesłanki podmiotowe, a więc zakres beneficjentów tajemnicy oraz podmiotów zobowiązanych do jej zachowania, wynikający z pełnienia funkcji publicznej, uzależnionej od rodzaju i charakteru wykonywanych zadań publicznych, określonych normami materialnoprawnymi. Krąg podmiotów zobowiązanych do zachowania tajemnic jest określany w sposób wąski i zamknięty, jak w przypadku tajemnic zawodów prawniczych i służby zdrowia, albo szeroki i otwarty, jak w przypadku tajemnicy skarbowej lub bankowej. Podmioty są także wskazywane poprzez określenie ich zadań lub funkcji związanych z wykonywaniem określonego zawodu czy też okoliczności związanych ze stosunkiem

⁹⁹ Zob. art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych, Dz.U. z 2021 r. poz. 850 z późn. zm.

¹⁰⁰ Zob. art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, Dz.U. z 2021 r. poz. 1130 z późn. zm.

¹⁰¹ Zob. art. 22 ust. 5 pkt 3 oraz art. 32 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2017 r. o dystrybucji ubezpieczeń, Dz.U. z 2022 r. poz. 905 z późn. zm.

¹⁰² Zob. art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o rzecznikach patentowych, Dz.U. z 2021 r. poz. 944 z późn. zm.

¹⁰³ Zob. art. 78 ust. 1 ustawy z dnia 11 maja 2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym, Dz.U. z 2020 r. poz. 1415 z późn. zm.

¹⁰⁴ Zob. art. 14 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 25 listopada 2004 r. o zawodzie tłumacza przysięgłego, Dz.U. z 2019 r. poz. 1326 z późn. zm.

¹⁰⁵ Zob. art. 175 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. z 2021 r. poz. 1899 z późn. zm.

¹⁰⁶ Zob. art. 24 ust. 3 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i rzeczniku praw pacjenta, Dz.U. z 2020 r. poz. 849 z późn. zm., w zw. z art. 20 i 21 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o zawodach pielęgniarki i położnej, Dz.U. z 2022 r. poz. 551.

¹⁰⁷ Zob. art. 119 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U. z 2021 r. poz. 2268 z późn. zm.

¹⁰⁸ Zob. art. 17 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, Dz.U. z 2020 r. poz. 537 z późn. zm.

¹⁰⁹ Zob. art. 21 ust. 16a oraz art. 25a ust. 4 ustawy z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym, Dz.U. z 2021 r. poz. 2053.

zatrudnienia, wykonywaniem czynności objętych dostępem do informacji albo obsługą organu lub przedsiębiorcy¹¹⁰. Kolejne to przesłanki przedmiotowe tajemnic, tj. treść, charakter, rodzaj informacji podlegających ochronie, jak również zakres czasowy utajnienia, zdeterminowany okresem poufności informacji oraz ewentualnymi okolicznościami limitującymi czas trwania tajemnicy¹¹¹. Zakres przedmiotowy poszczególnych tajemnic wyznacza się poprzez ogólne wskazanie informacji, danych, okoliczności sprawy, faktów, dokumentów, akt, dokumentacji, umów lub „materiałów” objętych tajemnicą albo określenie, że tajemnicą objęte są „wszystkie informacje” uzyskane od określonej kategorii osób, w związku z wykonywanym zawodem lub podjętymi czynnościami¹¹². Z kolei okres utajnienia określany bywa przez wskazanie czasu, na jaki ochrona jest udzielana, bądź wydarzenia, po którym obowiązek ochrony ustaje. Tajemnice można więc podzielić na terminowe i bezterminowe, przy czym za bezterminowe należy uznać także takie, w przypadku których ustawodawca nie określił okresu utajnienia¹¹³. Uzupełnieniem powyższych przesłanek materialnych jest przesłanka formalna, wyrażana przez wolę utajnienia informacji. Przybiera ona postać różnorodnych działań podmiotów reprezentujących zazwyczaj interesy beneficjenta tajemnic, czy też, w razie różnic interesów, działania podmiotu publicznego dokonującego ich wyważenia¹¹⁴.

Powyższe przesłanki prowadzące do utajnienia informacji podlegają badaniu i kontroli zarówno w postępowaniu administracyjnym, dotyczącym odmowy wyrażenia zgody na ponowne wykorzystywanie informacji, jak i w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Ponadto wartości chronione tajemnicami zazwyczaj nie są normatywnie określone i wymagają dekodowania nie tylko na podstawie ustaw regulujących tajemnice, ale często również na podstawie kodeksów deontologicznych poszczególnych profesji¹¹⁵. Znaczna część tajemnic chroni rów-

¹¹⁰ Zob. A. Gryszczyńska, *Struktura regulacji...*, op. cit., s. 301–307; zob. G. Szpor, *Administracyjnoprawne problemy udostępniania informacji i ochrony tajemnic*, [w:] G. Szpor (red.), *Jawność i ograniczenia*, t. 1, *Idee i pojęcia...*, op. cit., s. 199.

¹¹¹ M. Jaśkowska, *Materialne i formalne przesłanki tajemnic publicznoprawnych*, [w:] eadem (red.), *Jawność i jej ograniczenia*, t. 4, *Znaczenie orzecznictwa*, Warszawa 2014, s. 4 i n. Zob. też M. Sakowska-Baryła, *Ograniczenia prawa do ponownego wykorzystywania ISP*, [w:] E. Badura et al., *Ponowne wykorzystywanie...*, op. cit., s. 58.

¹¹² Zob. A. Gryszczyńska, *Struktura regulacji...*, op. cit., s. 298–301; G. Szpor, *Administracyjnoprawne problemy udostępniania informacji...*, op. cit., s. 199.

¹¹³ Zob. art. 29 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o diagnostyce laboratoryjnej, Dz.U. z 2022 r. poz. 134, ustanawiający tajemnicę diagnosty laboratoryjnego. Zob. A. Gryszczyńska, *Struktura regulacji...*, op. cit., s. 308–311.

¹¹⁴ M. Jaśkowska, *Materialne i formalne przesłanki...*, op. cit., s. 10–11.

¹¹⁵ G. Szpor, *Administracyjnoprawne problemy udostępniania informacji...*, op. cit., s. 199.

nocześniej interes publiczny, interesy społeczne i interesy indywidualne, odnosi się przy tym do wartości z kategorii „państwo”, „społeczeństwo”, „wspólnota” i kategorii „jednostki”. Aktualna pozostaje konkluzja, że w obecnej rozproszonej regulacji tajemnic ustawowo chronionych nie ma wyraźnego wskazania, czy dany przepis wprowadza tajemnicę. Przyjmuje się swoiste sposoby wyznaczania zakresu przedmiotowego i kręgu podmiotów zobowiązanych do przestrzegania tajemnicy, nie wskazuje się zaś wprost wartości chronionych, a w niektórych przypadkach nie ustala się okresu ochrony¹¹⁶. Trudno zatem jednoznacznie wskazać, które z tajemnic mają na względzie kryterium chronionego interesu publicznego, chociaż odnosząc się do wartości związanych z bezpieczeństwem państwa i porządkiem publicznym, zasadniczo mieszczą się one w katalogu wartości określonym w art. 31 ust. 3 oraz art. 61 ust. 3 Konstytucji RP¹¹⁷. Problemy materialnoprawne związane z ukształtowaniem ograniczeń ponownego wykorzystywania w postaci tajemnic ustawowo chronionych dotyczą z jednej strony „nadregulacji”, w tym rozproszenia tajemnic i rozbudowania ich w wielu aktach prawnych, a z drugiej luk i niejasności, od rozbieżności stosowanej terminologii po regulację konkretnych tajemnic.

4.3. Ochrona własności publicznej

Zgodnie z art. 20 i 21 ust. 1 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska chroni własność, a podstawę jej ustroju gospodarczego stanowi społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych. Postrzeganie ochrony własności, o której mowa w art. 21 Konstytucji RP, jako zasady ustrojowej wynika jednoznacznie z miejsca tego artykułu w systematyce ustawy zasadniczej, ulokowanego w jej rozdziale pierwszym, określającym podstawowe zasady ustrojowe. Wskazuje się, że obowiązek ochrony własności należy utożsamiać z gwarancją istnienia oraz poszanowania własności i trzeba go rozumieć szeroko, zarówno negatywnie, jak i pozytywnie. W aspekcie negatywnym obowiązek ochrony własności oznacza zakaz nieuzasadnionego wkraczania przez władze publiczne w prawo własności innych osób oraz nakaz ochrony przed wkraczaniem ze strony osób trzecich. W aspekcie pozytywnym obowiązek ten należy rozumieć jako nakaz uformowania całego systemu w sposób sprzyjający nabywaniu prawa

¹¹⁶ Ibidem.

¹¹⁷ Zob. A. Gryszczyńska, *Struktura regulacji...*, op. cit., s. 292–298.

własności, czynieniu niezakłóconego użytku z tego prawa, zbywaniu go oraz dziedziczeniu¹¹⁸.

Pojęcie własności publicznej w Konstytucji RP nie występuje. Prawodawca konstytucyjny posługuje się jedynie pojęciami własności prywatnej, mienia komunalnego, majątku Skarbu Państwa oraz majątku państwowego lub majątku komunalnego¹¹⁹. Samo pojęcie własności, wskazane w art. 21 ust. 1 Konstytucji RP, zostało ujęte szeroko i odnosi się do ogółu praw majątkowych przysługujących podmiotom prawa do ochrony własności. Obejmuje więc zarówno własność prywatną osób fizycznych i innych osób prawa prywatnego, jak też własność publicznych osób prawnych, na którą składa się własność państwowa Skarbu Państwa oraz własność komunalna przysługująca jednostkom samorządu terytorialnego¹²⁰. Takie pojęcie własności odnosi się do zasady własności jako fundamentu porządku społecznego Rzeczypospolitej i eksponuje szeroki nakaz ochrony własności, nie tylko w odniesieniu do jednostek. O ile zatem art. 21 ust. 1 Konstytucji RP odnosi się do ochrony wszystkich form własności, tj. własności prywatnej, państwowej i komunalnej, o tyle gwarancji ochrony prawa

¹¹⁸ Zob. M. Pisz, *Gwarancje ochrony konstytucyjnych praw i wolności jednostki na przykładzie prawa własności w ujęciu art. 64 Konstytucji RP*, [w:] H. Izdebski, M. Komorowski, M. Pisz, *Gwarancje ochrony konstytucyjnych praw i wolności jednostki*, Warszawa 2016, s. 109–110.

¹¹⁹ Zgodnie z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Zgodnie z art. 107 ust. 1 Konstytucji RP w zakresie określonym ustawą poseł nie może prowadzić działalności gospodarczej z osiągnięciem korzyści z majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego ani nabywać tego majątku. Zgodnie zaś z art. 203 ust. 3 Konstytucji RP Najwyższa Izba Kontroli może również kontrolować z punktu widzenia legalności i gospodarności działalność innych jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki państwowe lub komunalne oraz wywiązują się ze zobowiązań finansowych na rzecz państwa. Zgodnie z art. 218 Konstytucji RP organizację Skarbu Państwa oraz sposób zarządzania majątkiem Skarbu Państwa określa ustawa. Konsekwencją tego jest art. 44¹ § 1 k.c., zgodnie z którym własność i inne prawa majątkowe, stanowiące mienie państwowe, przysługują Skarbowi Państwa albo innym państwowym osobom prawnym.

¹²⁰ Zob. M. Safjan, L. Bosek (red.), op. cit., art. 20; L. Garlicki, M. Zubik, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, op. cit., s. 542. Wszelka zatem własność podlega ochronie państwa, zarówno ta, która służy celom produkcyjnym, jak też ta, która ma zaspokajać osobiste potrzeby właściciela i jego rodziny. Zob. W. Skrzydło, op. cit., art. 21. Takie stanowisko precyzyjniej ujmuje się w tezie, że ochronie podlega zarówno własność, która ma zaspokajać potrzeby właściciela i jego bliskich czy służyć celom produkcyjnym, jak i własność zbiorowa, państwowa i komunalna. Zob. S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Kraków 2003, s. 106, cyt. za: M. Pisz, op. cit., s. 111.

własności płynących z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP nie należy odnosić do innych podmiotów niż podmioty prywatne. Gwarancje z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP dotyczące równej ochrony prawnej własności nie obejmują zatem ani własności państwowej, ani własności komunalnej oraz podmiotów tychże form własności.

W tym świetle jedynie art. 21 ust. 1 Konstytucji RP może być postrzegany jako źródło ochrony własności publicznej¹²¹. Wedle odmiennego poglądu P. Winczorka, w odróżnieniu od art. 20, w którym wspomina się o własności prywatnej, w art. 21, a zwłaszcza art. 64 Konstytucji RP, mowa o wszelkich postaciach własności. Na mocy tych przepisów konstytucyjna ochrona służy każdemu podmiotowi, osobie fizycznej (obywatelowi polskiemu i cudzoziemcowi) i prawnej, podmiotowi prywatnemu i publicznemu (np. Skarbowi Państwa, przedsiębiorstwu państwowemu, spółdzielni, jednostce samorządu terytorialnego). Własność każdego z tych podmiotów podlega jednakowej ochronie prawnej zgodnie z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP, niedopuszczalne byłoby zatem uprzywilejowanie lub dyskryminacja jakiegokolwiek podmiotu własności¹²². Pogląd ten zdaje się również wyrażać P. Zaborniak, wskazując, że wyodrębnienie własności publicznej z przepisów Konstytucji RP, poprzez odwołanie się do poglądów umniejszających konieczność jej ochrony, nie wydaje się przekonujące. Przeciwno niej przemawiają argumenty osadzone w przepisach Konstytucji RP oraz przeznaczeniu przedmiotowych praw majątkowych. Nie można pomijać, że system prawny państwa demokratycznego w równym stopniu chroni własność publiczną i prywatną. W odróżnieniu od art. 20, art. 21 ust. 2 Konstytucji RP nie daje najmniejszych podstaw do rozwarstwiania prawa własności. W powołanym przepisie jest mowa o prawie własności, któremu w porównaniu do art. 20 Konstytucji RP nie przypisuje się jakichkolwiek dodatkowych cech. Żadnych wątpliwości nie pozostawia na temat tej kwestii również art. 64 ust. 2 Konstytucji RP. Przepis ten całkowicie minimalizuje ewentualność podważania prawnej protekcji jakichkolwiek kategorii własności, bowiem wyraźnie nakazuje objąć równą ochroną prawną wszelkie prawa majątkowe. Umieszczone w nim wyrażenie „równej dla wszystkich” odwołuje się do podziału przyjmującego za kryterium rodzaj podmiotu uprawnionego do własności. Pierwotnych źródeł tego podziału należy poszukiwać w opisanym powyżej art. 20 Konstytucji RP¹²³. Niezależnie jednak od przyjętego poglądu, który wszak determinuje źródła ochrony własności publicznej,

¹²¹ Zob. M. Pisz, op. cit., s. 112 i 118. Taki pogląd autor wywiódł z analizy stanowisk L. Garlickiego, B. Banaszkiwicza oraz E. Łętowskiej.

¹²² Zob. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji...*, op. cit., s. 153.

¹²³ Zob. P. Zaborniak, *Prawo dostępu do dóbr publicznych*, Warszawa 2017, s. 20.

bezsportna jest teza, iż wszystkie formy własności, zarówno własność prywatna, jak i komunalna oraz państwowa, są chronione na gruncie Konstytucji RP. Nie wyklucza się zatem ochrony własności publicznej na gruncie art. 21 ust. 1 Konstytucji RP, w tym komunalnej oraz tej, która przysługuje Skarbowi Państwa¹²⁴.

Pojęcie własności publicznej można odnosić do dóbr przeznaczonych na cele publiczne, a więc na podstawie stwierdzenia wykorzystywania do wykonywania zadań publicznych. Takie ujęcie proponuje A. Stelmachowski, dodatkowo wskazując, że własność publiczna *sensu stricto* przynależy tylko tym podmiotom, które dysponują kompetencjami władczymi. Natomiast własność publiczna *sensu largo* przynależy wszelkim podmiotom, które realizują cele o charakterze publicznym¹²⁵. Publiczne ukierunkowanie prawa własności jest według A. Stelmachowskiego cechą konstytutywną omawianego pojęcia. Autor ten wyrażał zdanie, iż własność publiczną można oprzeć wyłącznie na kryterium publicznego przeznaczenia rzeczy. Oznacza to, że niezależnie od cech właściciela, jeżeli rzecz służy publicznemu użytkowi, to przynależy do obszaru własności publicznej. W tym ujęciu to funkcja rzeczy, a nie charakter podmiotu władającego, jest zasadniczym kryterium delimitacji własności publicznej i własności prywatnej¹²⁶. Jest to ujęcie pomocne na gruncie prawa do ponownego wykorzystywania informacji, ze względu na szeroki i niejednorodny katalog podmiotów zobowiązanych, obejmujący organy administracji publicznej mające kompetencje władcze, ale także podmioty prawa publicznego, pozostające jedynie w określonej zależności od tych organów, a zatem podmioty jedynie dysponujące majątkiem publicznym na cele o charakterze publicznym.

Wobec niekonsekwencji terminologicznej w przepisach konstytucyjnych i ustawowych należy wyraźnie wyodrębnić również pojęcia takie jak „mienie”, „majątek”, „mienie publiczne” oraz „majątek publiczny”, używane dowolnie i zamiennie zarówno w języku prawniczym, jak i prawnym. Opisane powyżej pojęcia „własność” i „inne prawa majątkowe” łącznie mogą być określane jako „mienie”¹²⁷. Termin „mienie” jest zatem pewną zbiorczą nazwą dla ogółu podmiotowych praw majątkowych, które mogą mieć charakter tak względny, jak bezwzględny, zbliżony do szerokiego ujęcia własności. W skład tak pojmowanego mienia nie wchodzi długi będące jedynie jego obciążaniem. Na mienie

¹²⁴ Zob. też M. Safjan, L. Bosek (red.), op. cit., art. 20.

¹²⁵ A. Stelmachowski, *Modele własności i ich uwarunkowania społeczno-ustrojowe*, [w:] T. Dybowski (red.), *System Prawa Prywatnego*, t. 3, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2007, s. 171.

¹²⁶ Zob. P. Zaborniak, op. cit., s. 23.

¹²⁷ Zob. art. 44 k.c.

będą się składały wyłącznie aktywa¹²⁸. Tym samym mienie różni się od pojęcia majątku w znaczeniu szerszym, które wyraża ogół praw majątkowych przysługujących określonej podmiotowi oraz ciężących na tym podmiocie obowiązków majątkowych, a więc aktywa, jak i pasywa. Majątek może być również ujmowany w węższym znaczeniu, jako ogół samych tylko praw majątkowych, czyli ogół aktywów przysługujących określonej osobie, co tym samym zbliża to pojęcie do mienia oraz własności w znaczeniu szerszym¹²⁹. Jednakże przez mienie należy rozumieć taki zbiór praw podmiotowych, który nie przysługuje określonemu podmiotowi, gdyż mienie nie łączy się z prawami konkretnych podmiotów, ale określa abstrakcyjne zbiory praw, które następnie wiążą się z poszczególnymi kategoriami podmiotów. Z kolei posługiwanie się terminem „majątek” służy oznaczeniu prawa majątkowego danego jednostkowego podmiotu, przez co majątek zawsze jest jeden i służy do opisanego ogółu praw i obowiązków majątkowych konkretnej jednostki¹³⁰.

W oparciu o powyższe definicje można również wyodrębnić pojęcia majątku publicznego i mienia publicznego. Majątkiem publicznym będzie majątek, który niezależnie od charakteru podmiotu będącego jego właścicielem, zostaje w sposób prawny przeznaczony do użytku publicznego, w zakresie pełnego lub ograniczonego korzystania, również odpłatnego, które jest regulowane także lub wyłącznie prawem administracyjnym¹³¹. Z kolei mieniem publicznym będą własność i inne prawa majątkowe przysługujące jednostkom samorządu terytorialnego, Skarbowi Państwa albo innym państwowym osobom prawnym. P. Zaborniak wyodrębnia zbliżone pojęcie „mienia administracji publicznej”, określające zbiór składający się z własności oraz pozostałych praw majątkowych znajdujących się w dyspozycji jednego z podmiotów administracji. Wyrażenie to symbolizuje ukształtowany przez prawo prywatne i publiczne całościowy majątek państwa, samorządu terytorialnego oraz innych jednostek administracyjnych związanych z interesem ekonomicznym tych podmiotów. Mienie administracji pozwala swymi granicami znaczeniowymi obejmować prawo własności oraz inne prawa majątkowe, które znajdują się w dyspozycji każdego, kto spełnia kryteria kwalifikujące do katalogu podmiotów administracyjnych¹³². Podmiotem administrującym będzie zaś wyodrębniona w systemie administracji jednostka organizacyjna wykonująca zadania tej administracji, niezależnie od

¹²⁸ Zob. J. Gola, G. Klich, *Pojęcie mienia publicznego – dylematy*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 3, s. 37.

¹²⁹ Ibidem, s. 38.

¹³⁰ Ibidem, s. 38–39.

¹³¹ A. Błaś, J. Boć, *Majątek publiczny*, [w:] J. Boć (red.), op. cit., s. 291.

¹³² Zob. P. Zaborniak, op. cit., s. 47–48.

tego, czy jest ona podmiotem publicznym czy niepublicznym (społecznym, prywatnym, przedsiębiorcą, osobą fizyczną)¹³³.

Jak wskazywano we wcześniejszych rozdziałach, przez informację sektora publicznego należy rozumieć każdą treść lub jej część, niezależnie od sposobu utrwalenia, będącą w posiadaniu podmiotów zobowiązanych, którymi są organy sektora publicznego, w tym jednostki sektora finansów publicznych. Takie informacje mogą być zatem objęte prawem własności lub innym prawem majątkowym podmiotów zobowiązanych. Ponadto kryterium ustalenia obowiązków przekazywania i udostępniania informacji do ponownego wykorzystywania jest ściśle związane z dysponowaniem majątkiem publicznym. Ponownie wykorzystywane mogą być informacje zarówno wchodzące w skład powyżej zdefiniowanego pojęcia mienia publicznego czy też mienia administracji publicznej, ewentualnie szerszej kategorii majątku publicznego. Wszystkie te definicje kładą nacisk na aspekt przedmiotowy, obejmujący prawo własności i inne prawa majątkowe, jak również aspekt podmiotowy, obejmujący zarówno podmioty publiczne, takie jak jednostki samorządu terytorialnego, Skarb Państwa, inne państwowe osoby prawne, jak i podmioty niepubliczne, społeczne, prywatne, przedsiębiorców, osoby fizyczne, które wykonują zadania podmiotów publicznych lub są związane z ich interesem ekonomicznym, a więc podmioty nie tylko dysponujące kompetencjami władczymi, ale również te, które tylko realizują cele o charakterze publicznym.

W świetle powyższego należy postawić tezę, że ponownie wykorzystywane mogą być informacje będące „własnością publiczną” w szerokim tego pojęcia znaczeniu, która podlega konstytucyjnej ochronie prawnej. W skład tak rozumianej własności publicznej będą wchodzić także prawa własności intelektualnej. Można tym samym zgodzić się z twierdzeniem, że nie ma przeszkód, by konstytucyjnym pojęciem własności obejmować także tzw. własność intelektualną¹³⁴, która chroni dobra niematerialne. Powyższe szerokie interpretowanie pojęcia własności publicznej wpisuje się także w definicję własności na gruncie art. 21 ust. 1 Konstytucji RP, który bezspornie obejmuje każdą kategorię własności, w tym własność publiczną, jak również jest źródłem jej ochrony.

Przepisy ustawy o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, w przeciwieństwie do prawa unijnego, nie zawierają pojęcia własności intelektualnej. Formułując ograniczenia ponownego wykorzystywania, polski ustawodawca odwołał się do ustawy z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo

¹³³ M. Stahl, *Zagadnienia ogólne*, [w:], R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, *System Prawa Administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, Warszawa 2011, s. 48.

¹³⁴ L. Garlicki, S. Jarosz-Żukowska, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, op. cit., s. 588.

własności przemysłowej, ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych, ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o ochronie baz danych i ustawy z dnia 26 czerwca 2003 r. o ochronie prawnej odmian roślin¹³⁵. Odsyłając do powyższych aktów prawnych, dokonał rozróżnienia i wskazał, że ponowne wykorzystywanie podlega ograniczeniu w zakresie informacji objętych prawami własności przemysłowej, jak również informacji będących przedmiotem pozostałych wymienionych praw, gdy przysługują podmiotom innym niż podmioty zobowiązane. Ograniczenie dotyczy także informacji będących w zasobie muzeów państwowych, muzeów samorządowych, bibliotek publicznych, bibliotek naukowych, bibliotek pedagogicznych, archiwów państwowych i wyodrębnionych oraz innych jednostek prowadzących działalność archiwalną w zakresie państwowego zasobu archiwalnego, w przypadku gdy pierwotnym właścicielem autorskich praw majątkowych lub praw pokrewnych były podmioty inne niż podmioty zobowiązane, a czas trwania tych praw nie wygasł¹³⁶. Tym samym prawa własności intelektualnej, z wyjątkiem praw własności przemysłowej, przysługujące podmiotom zobowiązanym, nie stanowią materialnoprawnej podstawy do odmowy wyrażenia zgody na ponowne wykorzystywanie informacji. Jediną ochroną takich informacji jest obowiązek po stronie podmiotów zobowiązanych: ustalenia warunków ich wykorzystywania.

Powyższe zasady ochrony własności publicznej są konsekwencją modelu przyjętego przez prawodawcę unijnego, wedle którego ochrona własności intelektualnej dotyczy tylko tych dokumentów, do których prawa należą do osób trzecich¹³⁷. W świetle prawa unijnego przepisy o ponownym wykorzystywaniu nie mają wpływu na istnienie ani na własność praw własności intelektualnej organów sektora publicznego ani też nie ograniczają wykonywania tych praw, jednakże poza ograniczeniami wynikającymi z samego prawa jednostek do ponownego wykorzystywania¹³⁸. W tym ujęciu to ponowne wykorzystywanie, ze względu na swoje wartości, stanowi ograniczenie prawa własności publicznej, a nie odwrotnie, jak ma to miejsce w przypadku ochrony własności prywatnej.

Nie ulega wątpliwości, że podmioty zobowiązane powinny wykonywać swe prawa autorskie w sposób ułatwiający ponowne wykorzystywanie dokumentów. Ponadto ponowne wykorzystywanie pozostaje bez uszczerbku dla dyrektywy 2001/29/WE, określającej warunki, na których organy sektora publicznego mogą wykonywać swoje prawa własności intelektualnej na wewnętrznym rynku

¹³⁵ Zob. art. 6 ust. 4 pkt 3 i 4 o.d.p.w.

¹³⁶ Zob. art. 6 ust. 4 pkt 5 o.d.p.w.

¹³⁷ Zob. art. 1 ust. 2 lit. c dyrektywy 2019/1024.

¹³⁸ Zob. motyw 54 dyrektywy 2019/1024.

informacji, gdy zezwalają na ponowne wykorzystywanie dokumentów. Jednakże już w świetle dyrektywy 2019/1024, jeżeli organowi sektora publicznego przysługuje do baz danych prawo do ochrony przed pobieraniem danych lub wtórnym ich wykorzystaniem w całości lub w istotnej części, zarówno jakościowo, jak i ilościowo, to nie powinien on wykonywać tego prawa w celu uniemożliwienia lub ograniczenia ponownego wykorzystywania istniejących dokumentów w zakresie wykraczającym poza przewidziane ograniczenia¹³⁹.

Tym samym prawodawca unijny ochronę własności odnosi jedynie do ochrony praw podstawowych jednostek¹⁴⁰. Dodatkowo zobowiązania wynikające z ponownego wykorzystywania, wykonywane przez podmioty zobowiązane, stosuje się tylko wtedy, kiedy zapewniają ochronę autorom i twórcom, a więc podmiotom własności prywatnej. Zaznaczyć przy tym należy, że prawodawca unijny, określenie „prawa własności intelektualnej” odnosi tylko do praw autorskich i pokrewnych, albowiem przepisów o ponownym wykorzystywaniu informacji nie stosuje się do dokumentów objętych prawem własności przemysłowej, takich jak patenty oraz zarejestrowane wzory i znaki towarowe¹⁴¹. Prawodawca unijny nie był konsekwentny, gdyż wyłączenia przedmiotowe dotyczą jedynie dokumentów, objętych prawem własności intelektualnej, a nie własności przemysłowej. Zasadnie jednak wskazuje się, że ponowne wykorzystywanie nie obejmuje praw własności przemysłowej, co wprost wskazał prawodawca unijny, chociaż uczynił to jedynie w motywach dyrektywy.

W tym zakresie polski ustawodawca implementował prawo unijne z istotną różnicą, gdyż z przepisów o.d.p.w. nie wyłączono przedmiotowo informacji objętych prawem własności przemysłowej¹⁴², a objęto je ograniczeniem, chociaż bez warunku, że prawa te przysługują podmiotom innym niż podmioty zobowiązane¹⁴³. Interpretując polskie przepisy prawne w zgodzie z prawem unijnym, wskazywano w doktrynie, że polska ustawa także nie obejmuje materiałów lub treści stanowiących przedmiot praw własności przemysłowej, a na podmiotach zobowiązanych nie ciąży obowiązek udostępniania lub przekazywania do ponownego wykorzystywania znajdujących się w ich posiadaniu treści lub materiałów chronionych tymi prawami¹⁴⁴. Przyjęcie powyższego poglądu aktualnie wymaga dodania, że podmiot zobowiązany będzie musiał wszcząć postępowanie

¹³⁹ Zob. motyw 61 dyrektywy 2019/1024.

¹⁴⁰ Zob. motyw 71 dyrektywy 2019/1024.

¹⁴¹ Zob. motyw 54 dyrektywy 2019/1024.

¹⁴² Wyłączenia przedmiotowe zawarto w art. 4 o.d.p.w.

¹⁴³ Zob. art. 6 ust. 4 pkt 3 o.d.p.w. Por. art. 6 ust. 4 pkt 3 p.w.i.s.p.

¹⁴⁴ Zob. X. Konarski, *Prawa własności intelektualnej w kontekście ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego*, [w:] E. Badura et al., *Ponowne wykorzystywanie...*, op. cit., s. 189–190.

administracyjne i wydać odmowną decyzję administracyjną¹⁴⁵, a nie jedynie pismem informacyjnym powiadomić wnioskodawcę, że przepisów o.d.p.w. się nie stosuje. W konsekwencji własność publiczna w omawianym zakresie nie będzie chroniona przedmiotowym wyłączeniem stosowania ustawy, w sposób automatyczny i niewymagający prowadzenia postępowania administracyjnego. Niemniej sam fakt wprowadzenia takiego ograniczenia jest uzasadniony postanowieniami prawa unijnego, choć są one dalej idące, a także art. 21 ust. 1 Konstytucji RP, który rodzi pozytywne obowiązki dla polskiego ustawodawcy, takie jak nakaz uformowania całego systemu w sposób sprzyjający zarówno nabywaniu prawa własności, jak i czynieniu niezakłóconego użytku z tego prawa¹⁴⁶.

W świetle powyższego własność publiczna, na którą składają się informacje publiczne, stanowiące przedmiot praw własności intelektualnej, została ograniczona przez jednostkowe uprawnienia do ponownego ich wykorzystywania. Odnieść to również można do fakultatywnego udostępniania lub przekazywania w celu ponownego wykorzystywania kodu źródłowego lub innego elementu programu komputerowego opracowanego w ramach realizacji zadań publicznych¹⁴⁷. Chociaż prawo do ponownego wykorzystywania nie ma wpływu na prawa własności intelektualnej przysługujące podmiotom zobowiązanym, to jednak wpływa na wykonywanie prawa własności. Na podmiocie zobowiązanym, o ile dysponuje informacjami objętymi prawami własności intelektualnej innymi niż prawa własności przemysłowej, ciąży obowiązek przekazania lub udostępnienia tych informacji do ponownego wykorzystywania, na zasadach zdeterminowanych posiadanymi prawami. Obowiązek ten istnieje bowiem tylko w granicach posiadanych praw. Jedyna ochrona tych informacji i związanych z nimi praw własności intelektualnej może przybrać formę warunków ich wykorzystywania, zawartych w ofercie albo decyzji administracyjnej. Odmowa zgody na ponowne wykorzystywanie może zaś nastąpić jedynie w przypadku informacji objętych prawami własności przemysłowej oraz innymi prawami własności intelektualnej, ale przysługującymi podmiotom innym niż podmioty zobowiązane. Podmioty zobowiązane nie dysponują zatem zasadą swobody umów w zakresie tych

¹⁴⁵ Zob. art. 6 ust. 4 pkt 3 o.d.p.w. w zw. z art. 41 ust. 4 o.d.p.w.

¹⁴⁶ Zob. M. Pisz, op. cit., s. 109–110. Inne rozwiązanie proponowane w doktrynie jeszcze na gruncie przepisów p.w.i.s.p. obejmowało stosowanie reżimu ponownego wykorzystywania do informacji objętych prawem własności przemysłowej, z równoczesnym ograniczeniem, ze względu na przepisy prawa autorskiego oraz prawa ochrony baz danych. Zob. B. Fischer, A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, J. Wyporska-Frankiewicz, op. cit., s. 130–131.

¹⁴⁷ Zob. art. 10 ust. 5 o.d.p.w. w zw. z art. 6 ust. 4 pkt 7 o.d.p.w. Por. motyw 30 dyrektywy 2019/1024.

informacji¹⁴⁸. Zasada swobody umów oznacza, że podmioty zawierające umowę mają pełną swobodę co do tego, czy chcą zawiązać stosunek obligacyjny, a więc czy zobowiązanie umowne w ogóle powstanie, mają swobodę wyboru kontrahenta, mogą treść umowy ukształtować według swego uznania, a tym samym powołać do życia taki stosunek zobowiązaniowy, jaki odpowiada ich interesom, a ponadto prawnie skuteczne jest samo porozumienie stron niewymagające w zasadzie szczególnej formy, chyba że wymóg taki wynika z ustawy¹⁴⁹. Tymczasem podmioty zobowiązane w przypadku dysponowania informacjami objętymi własnymi prawami własności intelektualnej, z wyjątkiem praw własności przemysłowej, są zobligowane do ich udostępnienia w zakresie posiadanych praw. Z wnioskiem o przekazanie informacji do ponownego wykorzystywania może wystąpić każdy, a zatem podmioty zobowiązane nie mają swobody wyboru kontrahenta, co więcej, są zobowiązane udostępniać swoje zasoby nieograniczonemu kręgowi osób, z wyjątkiem umów na wyłączność dotyczących przypadku, gdy prawidłowe wykonywanie zadań publicznych wymaga ograniczenia korzystania z informacji sektora publicznego przez innych użytkowników. Ponadto treść umowy jest zdeterminowana zarówno posiadanymi prawami własności intelektualnej, jak i zakresem dopuszczalnych warunków określonych w przepisach o.d.p.w. Dodatkowo, określenie warunków ponownego wykorzystywania wymaga dochowania zasad obiektywności, proporcjonalności, niedyskryminacji, a także nie może ograniczać w sposób nieuzasadniony możliwości ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego.

4.4. Ochrona szczególnych zasobów informacyjnych państwa

Zgodnie z art. 6 ust. 3 o.d.p.w. prawo do ponownego wykorzystywania podlega ograniczeniu w zakresie informacji będących informacjami sektora publicznego, do których dostęp jest ograniczony na podstawie innych ustaw. Nie dotyczy to informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna wyrazi zgodę na przetwarzanie jej danych osobowych w celu ponownego wykorzystywania lub gdy przedsiębiorca rezygnuje z przysługującego mu prawa. Zgodnie z wolą ustawodawcy, powyższe

¹⁴⁸ Odmiennie A. Piskorz-Ryń, *Zasady ponownego wykorzystywania informacji publicznej będącej utworem w rozumieniu ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2014, nr 1, s. 52.

¹⁴⁹ Uchwała Pełnego Składu Izby Cywilnej SN z dnia 28 kwietnia 1995 r. III CZP 166/94, Legalis.

ograniczenie odnosi się do tych informacji, do których ograniczony jest sam „dostęp”. W konsekwencji to ów „dostęp” jest niejako pierwszym krokiem do ponownego wykorzystywania określonej informacji, co dodatkowo potwierdza tezę, że zakres ponownego wykorzystywania dotyczy tylko informacji mających według ustawodawstwa wewnętrznego państw członkowskich status informacji publicznej oraz zasobu bibliotek, muzeów i archiwów, a więc informacji o walorze jawnym i publicznie dostępnym. Sformułowanie „dostęp jest ograniczony” odnosić należy nie tylko do takich przepisów ustawowych, w których wprost wskazano na ograniczenia dostępu do określonych informacji przez użycie właśnie takiego zwrotu bądź tożsamego, ale i takich unormowań, w których pozytywnie określono reguły postępowania z określonymi informacjami przez wskazanie przesłanek ich udostępnienia¹⁵⁰. W pewnych sytuacjach regulacja wynikająca z art. 6 ust. 3 o.d.p.w. będzie uzupełniana przez art. 4 ust. 2 o.d.p.w., zgodnie z którym przepisów ustawy nie stosuje się do informacji sektora publicznego, których udostępnianie lub przekazanie zostało uzależnione od wykazania przez użytkowników interesu prawnego lub faktycznego na podstawie odrębnych przepisów, jak również art. 7 ust. 1 o.d.p.w., zgodnie z którym przepisy tej 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. Ponadto, zgodnie z art. 6 ust. 4 pkt 1 o.d.p.w., prawo do ponownego wykorzystywania podlega ograniczeniu w zakresie informacji sektora publicznego, których wytwarzanie przez podmioty zobowiązane nie należy do zakresu ich zadań publicznych określonych prawem.

Wśród ograniczeń ponownego wykorzystywania należy zatem wskazać te, które odnoszą się do szczególnych zasobów informacyjnych państwa. Terminem tym objęte są zarówno informacje będące w posiadaniu podmiotów zobowiązanych, do których dostęp został samoistnie uregulowany w odrębnych przepisach rangi ustawowej, jak również informacje wytworzone przez podmioty zobowiązane poza zakresem ich zadań publicznych określonych prawem.

4.4.1. Informacje objęte szczególnymi ograniczeniami dostępu

Szczególne zasady dostępu, a tym samym ponownego wykorzystywania, są przewidziane dla zasobów archiwalnych, przez które należy rozumieć materiały archiwalne¹⁵¹ znajdujące się w posiadaniu podmiotów zobowiązanych będących

¹⁵⁰ Zob. B. Fischer, A. Piśkorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, J. Wyporska-Frankiewicz, op. cit., s. 121.

¹⁵¹ Zob. art. 1 u.n.z.a.a.

archiwami tworzącymi państwową sieć archiwalną¹⁵² lub innymi jednostkami organizacyjnymi prowadzącymi działalność archiwalną w zakresie państwowego zasobu archiwalnego¹⁵³. Dotyczy to zatem także jednostek, na których spoczywa ustawowy obowiązek udostępniania materiałów archiwalnych, zgodnie z art. 16a ust. 2 u.n.z.a.a. Należą do nich archiwa państwowe¹⁵⁴ i wyodrębnione¹⁵⁵, czyli jednostki państwowej sieci archiwalnej, jak również podmioty, które nie są archiwami, jednak dysponują materiałami archiwalnymi. Podmiotami zobowiązanymi do udostępnienia materiałów archiwalnych w celu ponownego wykorzystywania będą także archiwa zakładowe, przy czym udostępnianie ich materiałów osobom trzecim następuje z uwzględnieniem zezwolenia kierownika jednostki organizacyjnej, w której istnieje archiwum zakładowe, o którym mowa w art. 35 ust. 3 u.n.z.a.a.¹⁵⁶ Co więcej, od powyższego zasobu archiwów rozróżnić należy będące w posiadaniu archiwów informacje publiczne, które nie stanowią materiałów archiwalnych, jak ewidencja takich materiałów. Informacje publiczne archiwa były zobowiązane udostępniać do ponownego wykorzystywania już na gruncie przepisów u.d.i.p., zmienionych ustawą z dnia 16 września 2011 r.¹⁵⁷ Dopiero od 16 czerwca 2016 r., po wejściu w życie przepisów p.w.i.s.p., ponownym wykorzystywaniem zostały objęte również materiały archiwalne¹⁵⁸.

Dostęp do zasobów archiwalnych przysługuje każdemu i odbywa się poprzez udostępnienie materiałów archiwalnych w oryginale lub ich reprodukcji¹⁵⁹. Ustawodawca wprost wskazuje, że materiały archiwalne służą ponownemu wykorzystaniu ich treści lub odwzorowań, do celów innych niż te, dla których je wytworzono lub pierwotnie zgromadzono, w tym do celów zarobkowych¹⁶⁰. Zarówno dostęp, jak i ponowne wykorzystywanie tych materiałów podlega przy tym ograniczeniu ze względu na ochronę interesu prywatnego, wyrażoną ochroną dóbr osobistych i danych osobowych, jak i na ochronę interesu publicznego, w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji

¹⁵² Zob. art. 22 ust. 1 i 2 u.n.z.a.a.

¹⁵³ Zob. art. 15 ust. 1–3 u.n.z.a.a.

¹⁵⁴ Zob. art. 24–28 u.n.z.a.a.

¹⁵⁵ Zob. art. 29 ust. 1 u.n.z.a.a.

¹⁵⁶ Zob. A. Niewęglowski, [w:] idem, M. Konstankiewicz, *Narodowy zasób archiwalny i archiwa. Komentarz*, art. 16a, Warszawa 2016, LEX.

¹⁵⁷ Zob. ustawa z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw. Zgodnie z art. 23a ust. 3 pkt 1 u.d.i.p. w ówczesnym brzmieniu przepisów o ponownym wykorzystywaniu informacji nie stosowało się do archiwów państwowych jedynie w zakresie znajdujących się w ich dyspozycji materiałów archiwalnych.

¹⁵⁸ Zob. art. 2 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1 pkt. 2 p.w.i.s.p.

¹⁵⁹ Zob. art. 16a ust. 1 i 2 u.n.z.a.a.

¹⁶⁰ Zob. art. 16a ust. 4 pkt 2 u.n.z.a.a.

niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych¹⁶¹. Ochrona w przypadku interesu publicznego jest analogiczna do przypadku zasad ogólnych dostępu i ponownego wykorzystywania informacji publicznej oraz ma charakter bezwzględny. Dodatkowo, względne ograniczenie chroniące interes publiczny dotyczy potrzeb zachowania integralności składników państwowego zasobu archiwalnego zagrożonego uszkodzeniem, zniszczeniem lub utratą. Z ochroną interesu publicznego powiązana jest także ochrona interesu prywatnego, która odbywa się nie poprzez odwołanie do prywatności osoby fizycznej, lecz w postaci ochrony dóbr osobistych oraz danych osobowych¹⁶². Ograniczenia te również mają charakter względny, gdyż nie stosuje się ich, jeżeli osoba zainteresowana wglądem do zasobu archiwalnego ma szczególne uprawnienia albo realizuje cele korzystające ze szczególnej ochrony prawnej, które to uprawnienia lub cele są nadrzędne w stosunku do tych ograniczeń¹⁶³. Należy jednak nadmienić, że ograniczenia ze względu na ochronę danych osobowych są objęte wyjątkami, uzasadniającymi przetwarzanie danych do celów archiwalnych w interesie publicznym¹⁶⁴.

Ochronę zasobu archiwalnego uzupełnia czasowe ograniczenie udostępniania ustawowego katalogu materiałów archiwalnych, składającego się z aktów stanu cywilnego lub ksiąg stanu cywilnego, indywidualnej dokumentacji medycznej, aktów notarialnych i dokumentacji ksiąg wieczystych wraz z urządzeniami ewidencyjnymi, dokumentacji spraw sądowych i postępowań dochodzeniowych, ewidencji ludności oraz dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców¹⁶⁵. Ograniczeń czasowych nie stosuje się tylko do udostępnienia podmiotom uprawnionym do dostępu do danych zawartych w tych materiałach¹⁶⁶.

Na podstawie przepisów z 2016 r. rozszerzenie zakresu przedmiotowego ponownego wykorzystywania w polskim porządku prawnym obok archiwów objęło także zasoby muzeów, do których zgodnie z obecną ustawą należą informacje będące w posiadaniu muzeów państwowych i muzeów samorządowych¹⁶⁷. Muzeami państwowymi są muzea utworzone przez organy administracji rządowej, zaś muzeami samorządowymi – muzea utworzone albo przejęte przez

¹⁶¹ Zob. art. 16b ust. 1 pkt 1–3 u.n.z.a.a.

¹⁶² Zob. art. 16b ust. 1 pkt 2 u.n.z.a.a., por. z art. 5 ust. 2 u.d.i.p. oraz art. 6 ust. 2 o.d.p.w.

¹⁶³ Zob. art. 16b ust. 3 pkt 1 u.n.z.a.a.

¹⁶⁴ Zob. art. 5 ust. 1 lit. b i c, art. 9 ust. 2 lit. j, art. 14 ust. 5 lit. b, art. 17 ust. 3 lit. d oraz art. 89 RODO, z uwzględnieniem motywów 50, 52, 53, 62, 65, 156 oraz 158 RODO.

¹⁶⁵ Zob. art. 16b ust. 2 u.n.z.a.a.

¹⁶⁶ Zob. art. 16b ust. 3 pkt 2 u.n.z.a.a.

¹⁶⁷ Zob. art. 4 ust. 1 pkt 2 o.d.p.w. Zob. też art. 1 i art. 5 ust. 1 u.m.

jednostki samorządu terytorialnego¹⁶⁸. Muzea realizują ustawowo cele poprzez podejmowanie różnorodnych działań, których zakres określają ich statuty¹⁶⁹. Ponownemu wykorzystywaniu mogą zatem podlegać informacje znajdujące się w zasobach muzealnych, takie jak wizerunki muzealiów, dokumentacja wizualna muzealiów (fotografie, skany), która stanowi ich odwzorowanie i spełnia funkcje rejestracyjne, informacje identyfikacyjne muzealiów znajdujące się w inwentarzach i kartach ewidencyjnych, opisy muzealiów i ich kolekcji, które sporządzane są na potrzeby wystaw stałych i czasowych, oraz informacje i komunikaty prasowe dotyczące muzealiów i ich kolekcje, informacje o wartościach i treściach muzealiów, informacje dotyczące wystaw stałych i czasowych, zajęć, wydarzeń i programów edukacyjnych oraz działalności wydawniczej i poszczególnych publikacji muzeum¹⁷⁰. Przepisy u.m. ogólnie wskazują na wpisujące się w cele funkcjonowania muzeów działania, polegające na udostępnianiu zbiorów do celów edukacyjnych i naukowych¹⁷¹. Muzeum pobiera opłaty jedynie za przygotowanie i udostępnianie zbiorów do celów innych niż zwiedzanie, w szczególności za kopiowanie, sporządzanie reprodukcji lub fotografii, przygotowywanie zbiorów do wypożyczenia oraz ich wypożyczenie, jak również pobiera opłaty za udostępnianie wizerunków muzealiów, z wykorzystaniem informatycznych nośników danych. Bezpośredni dostęp do wizerunków muzealiów drogą elektroniczną jest jednak bezpłatny. Ustalanie i pobieranie opłat w ramach udostępniania informacji sektora publicznego do ponownego wykorzystywania, w tym udostępniania wizerunków muzealiów z wykorzystaniem informatycznych nośników danych, jako informacji sektora publicznego, odbywa się na podstawie przepisów o.d.p.w.¹⁷² W przeciwieństwie do zasobów archiwalnych, przepisy u.m. nie zawierają szczegółowych i rozbudowanych ograniczeń wykorzystywania informacji z zasobów muzealnych, a zatem znajdują tu zastosowanie ogólne ograniczenia ponownego wykorzystywania. Od powyższego istnieje jeden istotny wyjątek, zgodnie z którym ograniczeniu podlega dostęp do informacji służących zapewnieniu bezpieczeństwa muzealiom ze względu na ochronę przed zagrożeniem pożarowym, kradzieżą i innego rodzaju niebezpieczeństwem, które grozi zniszczeniem lub utratą zbiorów¹⁷³. Szczegół-

¹⁶⁸ Zob. art. 5 ust. 2 i 3 u.m.

¹⁶⁹ Zgodnie z art. 6 ust. 1 i 2 u.m. muzeum działa na podstawie statutu nadanego przez podmiot tworzący, w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Statut określa w szczególności zakres działania muzeum.

¹⁷⁰ Zob. E. Badura, *Ponowne wykorzystywanie w muzeach*, [w:] idem et al., *Ponowne wykorzystywanie...*, op. cit., s. 338–339.

¹⁷¹ Zob. art. 2 pkt 8 u.m. oraz art. 32 ust. 1 pkt 2 u.m.

¹⁷² Zob. art. 25 i 25a u.m.

¹⁷³ Zob. art. 30a u.m.

łowy zakres i tryb zabezpieczania zbiorów muzeum określa rozporządzenie¹⁷⁴, a w konsekwencji ochroną zostały objęte powstałe na tej podstawie informacje dotyczące organizacji, warunków i stosowania zabezpieczeń technicznych, przechowywania i ekspozycji broni palnej oraz organizacji ochrony zbiorów w czasie transportu. Bezpieczeństwo zasobu muzealnego uzasadnia zatem odmowę wyrażenia zgody na ponowne ich wykorzystywanie zgodnie z art. 6 ust. 3 o.d.p.w. i wpisuje się w ochronę interesu publicznego.

Kolejnym szczególnym zasobem są informacje z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Szczegółowe zasady ponownego wykorzystywania tych informacji zostały uregulowane w przepisach p.g.k. Państwowym zasobem geodezyjnym i kartograficznym są zbiory danych prowadzone na podstawie p.g.k. przez organy Służby Geodezyjnej i Kartograficznej, utworzone na podstawie tych zbiorów danych opracowania kartograficzne, rejestry, wykazy i zestawienia, dokumentacja zawierająca wyniki prac geodezyjnych lub prac kartograficznych lub dokumenty utworzone w wyniku tych prac, a także zobrazowania lotnicze i satelitarne¹⁷⁵. Państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny jest prowadzony w interesie publicznym i służy gospodarce narodowej, obronności państwa, ochronie bezpieczeństwa i porządku publicznego, nauce, kulturze, ochronie przyrody i potrzebom obywateli¹⁷⁶. Zasób ten stanowi własność Skarbu Państwa i jest gromadzony w ośrodkach dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej. Składa się z centralnego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, wojewódzkich zasobów geodezyjnych i kartograficznych oraz powiatowych zasobów geodezyjnych i kartograficznych, prowadzonych oraz weryfikowanych odpowiednio przez Głównego Geodetę Kraju, marszałków województw oraz starostów¹⁷⁷. Organy te udostępniają materiały zasobu odpłatnie, co stanowi przeciwieństwo zasady bezpłatności ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego¹⁷⁸. Ustawa zawiera jedynie wyłączenia przedmiotowe i podmiotowe pobierania opłat, które stanowią wyjątek od zasady odpłatności¹⁷⁹. W ten sposób

¹⁷⁴ Zob. rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 2 września 2014 r. w sprawie zabezpieczania zbiorów muzeum przed pożarem, kradzieżą i innym niebezpieczeństwem grożącym ich zniszczeniem lub utratą, Dz.U. z 2014 r. poz. 1240.

¹⁷⁵ Zob. art. 2 pkt 10 p.g.k.

¹⁷⁶ Zob. art. 40 ust. 1 p.g.k.

¹⁷⁷ Zob. art. 40 ust. 2 i 3 p.g.k.

¹⁷⁸ Zob. art. 40a ust. 1 oraz art. 40b ust. 1–2 p.g.k.

¹⁷⁹ Wyjątki określa art 40a ust. 2 p.g.k. Nie pobiera się opłaty m.in. za udostępnienie danych na podstawie art. 15 u.i.d.p., tj. w przypadku gdy podmiot prowadzący rejestr publiczny zapewnia podmiotowi publicznemu albo podmiotowi niebędącemu podmiotem publicznym, realizującym zadania publiczne na podstawie odrębnych przepisów albo na skutek powierzenia lub zlecenia

tworzy się bazę referencyjną dla innych opracowań, które stanowić będą wartość dodaną do państwowego rejestru granic i powierzchni jednostek podziału terytorialnego kraju, państwowego rejestru nazw geograficznych, bazy danych obiektów ogólnogeograficznych i numerycznego modelu terenu. Takie podejście stanowi stabilne podłoże do rozwoju usług wymagających niezbyt dokładnych lokalizacji danych¹⁸⁰. Uprawnienia podmiotu dotyczące możliwości wykorzystywania udostępnionych mu materiałów zasobu określa licencja wydawana przez organ udostępniający te materiały¹⁸¹, a tylko w przypadku sporu dotyczącego zakresu udostępnianych materiałów zasobu lub wysokości należnej opłaty właściwy organ Służby Geodezyjnej i Kartograficznej wydaje decyzję administracyjną¹⁸². Podobnie jak w postępowaniu w sprawie ponownego wykorzystywania informacji, kształtowanie warunków odbywa się więc na drodze cywilnoprawnych oświadczeń woli zmierzających do zawarcia umowy licencji, z równoczesnym umożliwieniem wydania w tym przedmiocie decyzji administracyjnej, a więc władczego rozstrzygnięcia sprawy przez organ administracji. Decyzja taka może zostać wydana w dwóch przypadkach, po pierwsze w razie sporu dotyczącego zakresu udostępnianych materiałów zasobu, a po drugie sporu dotyczącego wysokości należnej opłaty, a zatem na podstawie materialnoprawnych norm wynikających z przepisów p.g.k. W świetle art. 40k p.g.k. jedynie w zakresie nieuregulowanym tą ustawą stosuje się przepisy o.d.p.w., co stanowi swoiste „domknięcie” systemu dysponowania informacjami z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, a ponadto potwierdza, że szczególne przepisy p.g.k. mają pierwszeństwo w stosowaniu. Przepisy o.d.p.w. stosuje się dopiero wówczas, gdy w danym przypadku p.g.k. nie precyzuje kwestii dostępu do konkretnej informacji, która jest objęta wnioskiem o ponowne wykorzystywanie¹⁸³. W takim przypadku zastosowanie znajdzie art. 7 ust. 1 o.d.p.w., zgodnie z którym przepisy tej 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. Równocześnie jednak, w przypadku konieczności zastosowania przepisów o.d.p.w., nie dojdzie do merytorycznej decyzji o odmowie wyrażenia zgody na ponowne wykorzystywanie informacji z zasobu geodezyjnego i kartograficznego

przez podmiot publiczny ich realizacji, nieodpłatny dostęp do danych zgromadzonych w prowadzonym rejestrze, w zakresie niezbędnym do realizacji tych zadań.

¹⁸⁰ T. Myśliński, W. Potrapeluk, [w:] J. Lang, J. Maćkowiak, E. Stefańska (red.), M. Krzyński, G. Lang, *Prawo geodezyjne i kartograficzne. Komentarz*, art. 40a, Warszawa 2018, LEX.

¹⁸¹ Zob. art. 40c ust. 1–4 p.g.k.

¹⁸² Zob. art. 40f ust. 1 p.g.k.

¹⁸³ Zob. B. Fischer, A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, J. Wyporska-Frankiewicz, op. cit., s. 375.

zgodnie z art. 6 ust. 3 o.d.p.w., gdyż to przepisy p.g.k. niezmiennie determinują zarówno zakres podmiotowy, jak i przedmiotowy udostępnienia tych informacji, a w konsekwencji brak dostępu do określonej informacji z zasobu geodezyjnego i kartograficznego na podstawie przepisów p.g.k. skutkować musi formalnym wyłączeniem takiej informacji z ponownego wykorzystywania jako informacji pozbawionej waloru publicznie dostępnej.

Szczególne zasady udostępniania są określone również dla informacji statystycznych i informacji z krajowych rejestrów urzędowych. Podmioty zobowiązane, prowadzące badania statystyczne statystyki publicznej¹⁸⁴, obowiązane są ogłaszać, udostępniać i rozpowszechniać wynikowe informacje statystyczne, z uwzględnieniem ochrony tajemnicy statystycznej i szczególnych zasad dostępu do wynikowych informacji statystycznych¹⁸⁵. Tajemnicą statystyczną są objęte dane jednostkowe identyfikowalne zebrane w badaniach statystycznych, w tym dane organów sektora publicznego¹⁸⁶, które podlegają bezwzględnej ochronie. Dane te mogą być wykorzystywane wyłącznie do opracowań, zestawień i analiz statystycznych oraz do tworzenia przez prezesa Głównego Urzędu Statystycznego operatu do badań statystycznych, a udostępnianie lub wykorzystywanie tych danych dla innych niż podane w ustawie celów jest zabronione¹⁸⁷. Powszechnie dostępne są zaś wynikowe informacje statystyczne, czyli wyniki obliczeń, opracowań i analiz dokonanych na podstawie zebranych w badaniach statystyki publicznej danych. Statystyka publiczna zapewnia równoprawny, równorzędny i równoczesny dostęp do wynikowych informacji statystycznych, a w szczególności do podstawowych wielkości i wskaźników¹⁸⁸.

Odnosząc się do szczególnych ustawowych ograniczeń w udostępnianiu informacji statystycznych ze względu na interes publiczny, należy wskazać, że nie mogą być publikowane ani udostępniane uzyskane w badaniach statystycznych dane jednostkowe identyfikowalne, w tym dane organów sektora publicznego. Ponadto nie mogą być publikowane ani udostępniane uzyskane w badaniach statystycznych dane statystyczne możliwe do powiązania i zidentyfikowania z konkretną osobą fizyczną oraz informacje i dane statystyczne charakteryzujące wyniki ekonomiczno-finansowe podmiotów gospodarki narodowej, w tym organów sektora publicznego prowadzących działalność gospodarczą, jeżeli na daną agregację składają się mniej niż trzy podmioty lub udział jednego podmiotu w określonym zestawieniu jest większy niż trzy czwarte całości. W tym

¹⁸⁴ Zob. art. 2 pkt 1–2 u.s.p., art. 20 ust. 1 i 2 u.s.p.

¹⁸⁵ Zob. art. 36 u.s.p. w zw. z art. 10 i art. 14 u.s.p.

¹⁸⁶ Zob. art. 2 pkt 8a u.s.p. i art. 2 pkt 11 u.s.p.

¹⁸⁷ Zob. art. 10 u.s.p.

¹⁸⁸ Zob. art. 14 ust. 1–4 u.s.p. oraz art. 37 u.s.p.

przypadku informacje i dane statystyczne mogą być publikowane pod warunkiem, że osoba upoważniona do reprezentowania danego podmiotu gospodarki narodowej wyraziła zgodę na opublikowanie określonych danych charakteryzujących wyniki ekonomiczno-finansowe tego podmiotu¹⁸⁹. Dodatkowo prezes Głównego Urzędu Statystycznego, tylko na wniosek Prezydenta RP, Sejmu i Senatu RP, organów administracji rządowej, Najwyższej Izby Kontroli, Narodowego Banku Polskiego, organów jednostek samorządu terytorialnego oraz innych instytucji rządowych, uzasadniony przygotowaniem określonych programów, prognoz i analiz, może udostępnić tylko tym podmiotom dane jednostkowe identyfikowalne podmiotów sektora finansów publicznych w rozumieniu art. 9 u.f.p.¹⁹⁰ W świetle powyższego, chociaż wniosek o ponowne wykorzystywanie informacji statystycznych może zostać złożony na zasadach ogólnych wynikających z o.d.p.w., to powyższe ograniczenia z przepisów u.s.p. stanowią materialnoprawną podstawę do odmowy wyrażenia zgody na ponowne wykorzystywanie. W zakresie ochrony tajemnicy statystycznej zastosowanie będzie miał art. 6 ust. 1 o.d.p.w., wedle którego prawo do ponownego wykorzystywania podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych. W pozostałym zakresie podstawą decyzji odmownej będzie art. 6 ust. 3 o.d.p.w., ze względu na ograniczenia w zakresie dostępu do informacji statystycznych, zgodnie z przepisami u.s.p.

Odmienne zasady dostępu dotyczą informacji z krajowych rejestrów urzędowych. Prezes Głównego Urzędu Statystycznego prowadzi dwa krajowe rejestry urzędowe podmiotów gospodarki narodowej oraz podziału terytorialnego kraju¹⁹¹. Rejestr podmiotów jest jawny i dostępny dla osób trzecich jedynie w zakresie części informacji w nim ujawnionych¹⁹², zaś rejestr terytorialny jest jawny w całości¹⁹³. W zakresie nieuregulowanym w u.s.p. do ponownego wykorzystywania danych z krajowych rejestrów urzędowych stosuje się przepisy o.d.p.w.¹⁹⁴ Podobnie więc jak w przypadku dostępu do zasobu geodezyjnego i kartograficznego, art. 49a u.s.p. stanowi swoiste „domknięcie” systemu dysponowania informacjami z krajowych rejestrów urzędowych, a ponadto potwierdza, że szczególne przepisy u.s.p. mają pierwszeństwo w stosowaniu. Dlatego też, w przypadku konieczności zastosowania przepisów o.d.p.w., nie dojdzie do merytorycznej decyzji o odmowie wyrażenia zgody na ponowne

¹⁸⁹ Zob. art. 38 ust. 1–3 u.s.p.

¹⁹⁰ Zob. art. 38a ust. 1 u.s.p.

¹⁹¹ Zob. art. 41 ust. 1 u.s.p.

¹⁹² Zob. art. 45 ust. 1 u.s.p.

¹⁹³ Zob. art. 48 ust. 1 u.s.p.

¹⁹⁴ Zob. art. 49a u.s.p.

wykorzystywanie informacji z krajowych rejestrów urzędowych, zgodnie z art. 6 ust. 3 o.d.p.w., gdyż to przepisy u.s.p. determinują zarówno zakres podmiotowy jak i przedmiotowy udostępnienia tych informacji, a w konsekwencji brak dostępu do określonej informacji z krajowych rejestrów urzędowych na podstawie przepisów u.s.p. skutkować musi wyłączeniem takiej informacji z ponownego wykorzystywania.

Szczególne zasady ponownego wykorzystywania dotyczą również informacji z centralnej ewidencji pojazdów, w której znajdują się dane pojazdów zarejestrowanych lub dopuszczonych do ruchu, szczegółowo określone w ustawie¹⁹⁵. Ustawodawca w tym zakresie nie był jednak konsekwentny. W art. 80ce ust. 1 p.r.d. wskazał bowiem, że dane lub informacje zgromadzone w tej ewidencji są przekazywane do ponownego wykorzystywania, w sposób wykluczający możliwość identyfikacji osób lub pojazdów, z zachowaniem przepisów o.d.p.w., jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej. Dane takie są przekazywane do ponownego wykorzystywania na wniosek złożony w postaci papierowej albo w postaci elektronicznej opatrzonej kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym, mogą być również udostępniane do ponownego wykorzystywania za pośrednictwem usług sieciowych¹⁹⁶. W doktrynie przyjęto zatem, że ustawodawca dopuścił możliwość ponownego wykorzystywania danych z centralnej ewidencji pojazdów¹⁹⁷. Jednakże w tym zakresie istnieją poważne wątpliwości, gdyż w świetle art. 80c ust. 1 p.r.d. dane zgromadzone w ewidencji udostępnia się tylko ustawowo wskazanym podmiotom i na szczególnych zasadach, o ile są one niezbędne do realizacji ich ustawowych zadań¹⁹⁸. Wszystkie te podmioty wykonują zadania publiczne, dlatego też takie udostępnianie znajduje się poza zakresem przepisów o.d.p.w., które nie mają zastosowania do wymiany informacji sektora publicznego między podmiotami zobowiązanymi wyłącznie w celu realizacji zadań publicznych¹⁹⁹. Równocześnie minister właściwy do spraw informatyzacji może udostępnić dane

¹⁹⁵ Zob. art. 80a ust. 1–4 p.r.d. oraz art. 80b ust. 1–5 p.r.d.

¹⁹⁶ Zob. art. 80ce ust. 1–3 p.r.d.

¹⁹⁷ B. Fischer, A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, J. Wyporska-Frankiewicz, op. cit., s. 385–386.

¹⁹⁸ Udostępnienie na zasadach określonych w art. 80c ust. 2–7 p.r.d. oraz art. 80cb i art. 80cd p.r.d. dotyczy m.in. Policji, Żandarmerii Wojskowej, Straży Granicznej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego, Komendanta Służby Ochrony Państwa, Inspektora Nadzoru Wewnętrznego, sądów, prokuratury, organów Krajowej Administracji Skarbowej. Dodatkowo, zgodnie z art. 80ca p.r.d., dane zgromadzone w ewidencji mogą być udostępniane podmiotom zagranicznym.

¹⁹⁹ Zob. art. 2 pkt 12 o.d.p.w.

zgrupowane w ewidencji innym podmiotom niż wymienione w art. 80c–80cc p.r.d., w tym osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym niemającym osobowości prawnej, jeżeli wykażą swój interes prawny²⁰⁰. Tymczasem, zgodnie z art. 4 ust. 2 o.d.p.w., przepisów tej ustawy nie stosuje się do informacji sektora publicznego, których udostępnianie lub przekazanie zostało uzależnione od wykazania przez użytkowników interesu prawnego lub faktycznego na podstawie odrębnych przepisów²⁰¹. Z tych względów, chociaż literalnie zgodnie z art. 80ce ust. 1 p.r.d., ustawodawca dopuścił ponowne wykorzystywanie danych lub informacji z centralnej ewidencji pojazdów, to wniosek uprawnionego może nie zostać merytorycznie rozpoznany. Nawet przyjmując odmienny pogląd o dopuszczalności ponownego wykorzystywania tych informacji, należałoby uznać, że konieczność wykluczenia możliwości identyfikacji osób lub pojazdów, jak również szczególne ograniczenia podmiotowe i przedmiotowe udostępniania informacji określone w przepisach p.r.d., mogą stanowić przesłanki do odmowy wyrażenia zgody na ponowne wykorzystywanie w świetle art. 6 ust. 3 o.d.p.w.

Szczególne zasady udostępniania informacji dotyczą również danych z rejestru PESEL oraz rejestrów mieszkańców²⁰², które udostępnia się określonym podmiotom publicznym w zakresie niezbędnym do realizacji ich ustawowych zadań²⁰³. Dane te mogą być również udostępniane m.in. prywatnym osobom i jednostkom organizacyjnym, jeżeli wykażą w tym interes prawny albo wykażą interes faktyczny, jednakże w tym przypadku pod dodatkowym warunkiem uzyskania zgody osób, których dane dotyczą²⁰⁴. Udostępnianie informacji, w tym w celu ponownego wykorzystywania, odbywa się na zasadach szczególnych, określonych w rozdziale 6 u.e.l. Przepisy u.e.l. stanowią zatem szczególną regulację określającą zasady, warunki i tryb dostępu lub ponownego wykorzystywania informacji z rejestru PESEL oraz rejestrów mieszkańców, wyłączając stosowanie przepisów o.d.p.w. Od powyższej zasady istnieje wyjątek ustanowiony w art. 46 ust. 3 u.e.l., zgodnie z którym udostępnienie danych z rejestru PESEL oraz rejestrów mieszkańców do ponownego wykorzystywania przez jednostki

²⁰⁰ Zob. art. 80cd ust. 1 p.r.d.

²⁰¹ Zob. art. 4 ust. 2 o.d.p.w.

²⁰² Zasady udostępniania danych z Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności (PESEL) oraz rejestrów mieszkańców określają przepisy u.e.l. Rejestr PESEL oraz rejestr mieszkańców służą prowadzeniu ewidencji ludności. Ewidencja ludności polega na rejestracji określonych w u.e.l. podstawowych danych identyfikujących tożsamość oraz status administracyjnoprawny osób fizycznych. Zob. art. 1–3 u.e.l.

²⁰³ Zob. art. 46 ust. 1 u.e.l.

²⁰⁴ Zob. art. 46 ust. 2 u.e.l.

organizacyjne, w celach badawczych, statystycznych oraz badania opinii publicznej, następuje na wniosek, na zasadach określonych w przepisach o.d.p.w., jeżeli przepisy u.e.l. nie stanowią inaczej. W doktrynie wskazuje się na wątpliwości odnośnie do tego wyjątku, sprowadzające się do określenia zasad współstosowania tych dwóch reżimów prawnych. Wątpliwości budzi kwalifikacja prawna wniosku, jak również zasady pobierania opłat²⁰⁵. W tym zakresie na aprobatę zasługuje pogląd, zgodnie z którym zastosowane w art. 46 ust. 3 u.e.l. odesłanie do aktu odrębnego nakazuje wyodrębnić zasady obowiązujące przy udzielaniu informacji publicznej w celu jej ponownego wykorzystania, a następnie kierować się nimi przy udostępnianiu danych z rejestru. Należy mieć na uwadze, że nie wszystkie z przepisów o.d.p.w. można zastosować bezpośrednio. Niewątpliwie w ten sposób można stosować wyrażone tam zasady, czyli takie normy, których treść da się bez modyfikacji przetransponować na grunt procedury udostępnienia danych z rejestrów²⁰⁶. Dlatego też udostępnienie danych z rejestru PESEL oraz rejestrów mieszkańców do ponownego wykorzystywania przez jednostki organizacyjne, w celach badawczych, statystycznych oraz badania opinii publicznej, następuje na wniosek, do którego wbrew zasadzie ogólnej zastosowanie mają przepisy o.d.p.w., z uwzględnieniem szczególnych regulacji zawartych w rozdziale 6 u.e.l. W takim przypadku, w świetle art. 6 ust. 3 o.d.p.w., przepisy u.e.l. ograniczają ponowne wykorzystywanie. Wobec reguły kolizyjnej zawartej w art. 46 ust. 3 u.e.l. pierwszeństwo w zakresie uregulowania kwestii odpłatności przysługuje regulacji art. 53 pkt 2 u.e.l., a nie art. 17 o.d.p.w., który ustanawia zasadę bezpłatności. W konsekwencji, przy omawianym wyjątku, udostępnianie danych do ponownego wykorzystywania jest odpłatne na zasadach określonych w rozporządzeniu wykonawczym do u.e.l.²⁰⁷

Inne szczególne regulacje obejmują dane i informacje o podmiotach wpisanych do KRS, które są przekazywane w celu ponownego wykorzystywania, z zachowaniem przepisów o.d.p.w., jeżeli przepisy u.k.r.s. nie stanowią inaczej. Zważywszy na jawność tego rejestru, ewentualne wyjątki od tej zasady będą występować rzadko²⁰⁸, a zastosowanie do nich będzie miało ograniczenie

²⁰⁵ B. Fischer, A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, J. Wyporska-Frankiewicz, op. cit., s. 402.

²⁰⁶ Zob. P. Zaborniak, [w:] idem, Z. Czarnik, W. Maciejko, *Ustawa o ewidencji ludności. Komentarz*, art. 46, Warszawa 2016, LEX.

²⁰⁷ Zob. art. 53 pkt 2 u.e.l. oraz art. 56 u.e.l. Zob. też M. Dobek-Rak, [w:] K. Biernat, P. Mierzejewski, D. Trzcińska, *Ustawa o ewidencji ludności. Komentarz*, art. 46, Warszawa 2013, LEX.

²⁰⁸ Może to dotyczyć wyłączenia udostępniania z elektronicznego katalogu dokumentów spółek dokumentów złożonych do akt rejestrowych przed dniem 1 stycznia 2007 r., jeżeli upłynął 10-letni okres między datą ich złożenia do akt a datą złożenia wniosku o udostępnienie, zob. art. 8a u.k.r.s. Podobnie w przypadku akt dotyczących wpisu do rejestru dłużników niewypłacalnych podmiotu,

z art. 6 ust. 3 o.d.p.w. Centralna Informacja KRS ma obowiązek przekazywania tych danych i informacji za pośrednictwem systemu teleinformatycznego w trybie wnioskowym, przy czym w takim przypadku wniosek musi być złożony w postaci elektronicznej i opatrzony kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym. Dane zgromadzone w Krajowym Rejestrze Sądowym udostępnia się też za pośrednictwem API²⁰⁹. Podobne regulacje dotyczą CEIDG. Zawarte w niej dane ewidencyjne i informacyjne, w tym informacje o wykonywanej działalności regulowanej, dotyczące przedsiębiorców będących osobami fizycznymi, są jawne i udostępniane na stronie internetowej CEIDG. Dane i informacje zgromadzone w CEIDG są też obligatoryjnie udostępniane organom państwowym w celu realizacji ich ustawowych zadań, jak również mogą być udostępniane nieodpłatnie innym podmiotom. W obu tych przypadkach udostępnienie w sposób inny niż poprzez stronę internetową CEIDG wymaga ustalenia warunków z ministrem właściwym do spraw gospodarki. Ponadto do ponownego wykorzystywania danych z CEIDG stosuje się przepisy o.d.p.w., a w przypadku ewentualnych ograniczeń – art. 6 ust. 3 o.d.p.w.²¹⁰ Należy podzielić stanowisko, wedle którego przyczyna wprowadzenia tej zasady jest taka sama jak te stojące u podstaw wejścia w życie przepisów o ponownym wykorzystywaniu: mianowicie udostępnienie danych publicznych znajdujących się w posiadaniu podmiotów publicznych w inny sposób niż przez stronę internetową, stanowiących „materiał” służący wytworzeniu przez użytkowników wartości dodanej przez innowacyjne jego wykorzystanie stymulujące rozwój gospodarczy²¹¹.

który uległ wykreśleniu na podstawie art. 59 u.k.r.s. i art. 60 u.k.r.s. i nie podlega ujawnieniu – są dostępne wyłącznie dla podmiotu, którego dotyczył wpis, oraz wierzyciela, na którego wniosek orzeczono o wpisaniu podmiotu, jak również w przypadku dokumentów będących podstawą wpisów w dziale 4 rejestru przedsiębiorców, które zostały wykreślone na podstawie art. 46 u.k.r.s., wyłącza się z akt rejestrowych przedsiębiorcy i składa w prowadzonym oddzielnie zbiorze dokumentów, który jest dostępny jedynie dla przedsiębiorcy wpisanego w tym rejestrze oraz wierzyciela, na którego wniosek nastąpiło wykreślenie wpisu. Zob. art. 10 ust. 3 i 4 u.k.r.s.

²⁰⁹ Zob. art. 4b ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym, Dz.U. z 2021 r. poz. 112 z późn. zm.

²¹⁰ Zob. art. 47 ust. 2 i art. 48 ust. 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy, Dz.U. z 2022 r. poz. 541. Ograniczenia przykładowo uregulowano w art. 43 ust. 1 tej ustawy, zgodnie z którym CEIDG udostępnia zawarte w niej dane i informacje, o których mowa w art. 5 ust. 1 i 2, z wyjątkiem numeru PESEL, daty urodzenia oraz danych kontaktowych, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 7, w przypadku gdy podając je, osoba uprawniona sprzeciwiła się ich udostępnianiu w CEIDG.

²¹¹ G. Kozieł (red.), *CEIDG. Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców. Przedsiębiorcy zagraniczni w obrocie gospodarczym. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 143 i n.

Na zasadach ogólnych określonych w przepisach o.d.p.w. będą również przekazywane nieodpłatnie w celu ponownego wykorzystywania informacje zbierane i przetwarzane przez państwową służbę hydrologiczno-meteorologiczną oraz państwową służbę hydrogeologiczną, których właścicielem jest Skarb Państwa. Należy przy tym zwrócić uwagę, że od zasady ponoszenia kosztów za korzystanie z informacji uzyskanych z podstawowej sieci pomiarowo-obszaryjnej, systemu gromadzenia, przetwarzania i wymiany danych oraz biur prognoz hydrologicznych i biur prognoz meteorologicznych państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej, jak również sieci obserwacyjno-badawczej wód podziemnych państwowej służby hydrogeologicznej, wprowadzono wyjątek dotyczący informacji stanowiących dane o wysokiej wartości²¹², które są udostępniane bezpłatnie²¹³. Podobnie na zasadach określonych w przepisach o.d.p.w. następuje przekazanie przez podmioty prowadzące rejestr publiczny danych z rejestru do ich ponownego wykorzystywania w celu innym niż realizacja zadania publicznego²¹⁴. Równocześnie ustawowe ograniczenie, o którym mowa w art. 6 ust. 3 o.d.p.w., dotyczy także informacji gromadzonych w rejestrze stanu cywilnego²¹⁵, aktach postępowań sądowych²¹⁶, aktach postępowań administracyjnych²¹⁷ czy Krajowym Rejestrze Karnym²¹⁸. W każdym z tych przypadków dostęp do informacji jest ograniczony na podstawie przepisów ustaw głównie przez wskazanie, kto jest uprawniony do dostępu do określonych informacji²¹⁹.

4.4.2. Informacje wytworzone poza zakresem zadań publicznych

Odnosząc się do ograniczenia z art. 6 ust. 4 pkt 1 o.d.p.w., obejmującego informacje wytworzone przez podmioty zobowiązane poza zakresem ich zadań publicznych określonych prawem, w pierwszej kolejności należy poczynić ogólne

²¹² Zob. art. 386 ust. 1–3 oraz art. 385 ust. 5 i 6 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, Dz.U. z 2021 r. poz. 2233.

²¹³ Zob. art. 25 ust. 1 pkt 1 o.d.p.w.

²¹⁴ Zob. art. 15 ust. 4 u.i.d.p. Przez rejestr publiczny należy rozumieć rejestr, ewidencję, wykaz, listę, spis albo inną formę ewidencji, służące do realizacji zadań publicznych, prowadzone przez podmiot publiczny na podstawie odrębnych przepisów ustawowych – zob. art. 3 pkt 5 u.i.d.p.

²¹⁵ Zob. przykładowo art. 5a, art. 26 ust. 4, art. 45 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego, Dz.U. z 2021 r. poz. 709.

²¹⁶ Zob. art. 9 k.p.c., art. 156 i n. k.p.k. oraz art. 12a p.p.s.a.

²¹⁷ Zob. art. 73–74a k.p.a.

²¹⁸ Zob. art. 7 i 8 ustawy z dnia 24 maja 2000 r. o Krajowym Rejestrze Karnym, Dz.U. z 2021 r. poz. 1709.

²¹⁹ B. Fischer, A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, J. Wyporska-Frankiewicz, op. cit., s. 122; P. Sitniewski, *Ustawa o ponownym...*, op. cit., s. 131.

zastrzeżenie, że w świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Tym samym administracja publiczna może wykonywać tylko zadania publiczne określone prawem²²⁰. Wobec braku definicji legalnej pojęcia „zadanie publiczne” wskazać należy również, że stosownie do treści art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. podmiotami zobowiązanymi do udzielenia informacji publicznej są także podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne. Termin „zadania publiczne”, którym posłużył się ustawodawca, jest pojęciem szerszym od terminu „zadania władzy publicznej” użytego w art. 61 Konstytucji RP. Pojęcia te różnią się przede wszystkim zakresem podmiotowym, gdyż sformułowanie „zadania publiczne” obejmuje zadania wykonywane przez różne podmioty, w tym też niebędące organami władzy. Tak rozumiane zadania publiczne cechuje powszechność i użyteczność dla ogółu, zaś wykonywanie zadań publicznych zawsze wiąże się z realizacją podstawowych publicznych praw podmiotowych obywateli²²¹. Zadanie publiczne to takie, które zostało przewidziane w przepisach prawa i którego realizacja została powierzona konkretnemu podmiotowi. Zadanie publiczne cechuje też sprzyjanie osiągnięciu celów określonych w Konstytucji lub ustawie, przy czym bywa, że ustawodawca wprost kwalifikuje działalność danego podmiotu jako wykonywanie zadania publicznego²²². W świetle powyższego – w przypadku gdy informacja publiczna wytworzona przez podmiot zobowiązany nie należy do zakresu przypisanego temu podmiotowi zadania publicznego w analizowanym rozumieniu, prawo do ponownego wykorzystywania podlega ograniczeniu²²³.

Wobec szerokiego zakresu podmiotowego ponownego wykorzystywania powyższe ograniczenie dotyczyć może przedsiębiorstw publicznych oraz podmiotów niebędących jednostkami sektora finansów publicznych, w tym podmiotów prawa publicznego, którymi są organy mające osobowość prawną, ustanowione w szczególnym celu zaspokajania potrzeb w interesie ogólnym, który nie ma charakteru przemysłowego lub handlowego, pozostające w stosunku zależności od szeroko rozumianego państwa, w tym innych podmiotów publicznych. Odnosząc się do szczególnych zasobów informacyjnych, ograniczenie to może dotyczyć dokumentów posiadanych i wytworzonych przez biblioteki. Przepisy ustawy o bibliotekach nie zawierają, jak w przypadku regulacji prawnych

²²⁰ Ibidem, s. 126–127.

²²¹ Zob. wyroki: NSA z dnia 10 maja 2019 r., I OSK 2285/17; NSA z dnia 18 sierpnia 2010 r., I OSK 851/10 CBOSA.

²²² M. Sakowska-Baryła, *Ograniczenia prawa do ponownego wykorzystywania ISP*, [w:] E. Badura et al., *Ponowne wykorzystywanie...*, op. cit., s. 101.

²²³ Ibidem.

dot. archiwum, szczególnych zasad dostępu i ponownego wykorzystywania do materiałów bibliotecznych²²⁴. Przez biblioteki w omawianym zakresie rozumie się tylko biblioteki będące podmiotami zobowiązanymi. Zakresem podmiotowym ponownego wykorzystywania są zaś objęte wyłącznie biblioteki publiczne, biblioteki naukowe, których organizatorami są jednostki sektora publicznego, oraz biblioteki pedagogiczne²²⁵. Takie biblioteki mogą stanowić samodzielną jednostkę organizacyjną albo wchodzić w skład innej jednostki²²⁶. Biblioteka stanowiąca samodzielną jednostkę organizacyjną działa na podstawie aktu o utworzeniu biblioteki oraz statutu nadanego przez organizatora. Statut określa zaś cele i zadania biblioteki²²⁷. Z kolei zadania, organizację oraz szczegółowy zakres działania biblioteki wchodzącej w skład innej jednostki organizacyjnej określa regulamin nadany przez kierownika tej jednostki²²⁸. Do podstawowych zadań bibliotek należą gromadzenie, opracowywanie, przechowywanie i ochrona materiałów bibliotecznych, obsługa użytkowników, przede wszystkim udostępnianie zbiorów oraz prowadzenie działalności informacyjnej, zwłaszcza informowanie o zbiorach własnych, innych bibliotek, muzeów i ośrodków informacji naukowej, a także współdziałanie z archiwami w tym zakresie. Do zadań bibliotek może ponadto należeć prowadzenie działalności bibliograficznej, dokumentacyjnej, naukowo-badawczej, wydawniczej, edukacyjnej, popularyzatorskiej i instrukcyjno-metodycznej²²⁹. W świetle powyższego ograniczenie z art. 6 ust. 4 pkt 1 o.d.p.w. może dotyczyć informacji, których wytworzenie, chociaż mieści się w ustawowych podstawowych zadaniach bibliotek, to jednak nie należy do zakresu zadań konkretnej biblioteki – podmiotu zobowiązanego, na podstawie jej statutu lub regulaminu²³⁰, będących podstawą prawną jej działania. Podobna sytuacja zachodzi w przypadku dostępu do informacji z zasobów muzealnych. Muzea, które również działają na podstawie statutów, także mogą wytworzyć informacje w ramach realizacji ogólnych ustawowych celów działalności, które jednak nie będą należeć do zakresu zadań statutowych²³¹. Dodatkowo dotyczyć

²²⁴ Zob. art. 5 u.b., materiałami bibliotecznymi są w szczególności dokumenty zawierające utrwalony wyraz myśli ludzkiej, przeznaczone do rozpowszechniania, niezależnie od nośnika fizycznego i sposobu zapisu treści, a zwłaszcza: dokumenty graficzne (piśmiennicze, kartograficzne, ikonograficzne i muzyczne), dźwiękowe, wizualne, audiowizualne i elektroniczne.

²²⁵ Zob. art. 4 ust. 1 pkt 2, pkt 3 lit. b i pkt 4 o.d.p.w.

²²⁶ Zob. art. 10 u.b.

²²⁷ Zob. art. 11 ust. 1 oraz art. 11 ust. 3 pkt 1 u.b.

²²⁸ Zob. art. 12 u.b.

²²⁹ Zob. art. 4 ust. 1 i 2 u.b.

²³⁰ Zob. K. Ślaska, *Ponowne wykorzystywanie w bibliotekach*, [w:] E. Badura et al., *Ponowne wykorzystywanie...*, op. cit., s. 305.

²³¹ Zob. art. 6 ust. 1 i 2 u.m. w zw. z art. 1 i 2 u.m.

to może informacji wytworzonych przez muzea, w trakcie i na potrzeby prowadzonej działalności gospodarczej, która jako dodatkowa ich aktywność, chociaż podejmowana na zasadach określonych w statucie, ma na celu jedynie finansowanie działalności ustawowej²³².

4.5. Ochrona infrastruktury krytycznej

Nowością na gruncie przepisów o.d.p.w. jest ograniczenie ponownego wykorzystywania w zakresie informacji sektora publicznego, które są wyłączone z dostępu lub do których dostęp jest ograniczony ze względu na ochronę infrastruktury krytycznej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym²³³. Intencją tego nowego ograniczenia była implementacja dyrektywy, przy czym zgodnie z wolą prawodawcy unijnego wyłączono z zakresu stosowania ponownego wykorzystywania dokumenty zawierające informacje dotyczące ochrony infrastruktury krytycznej zgodnie z definicją zawartą w art. 2 lit. d dyrektywy 2008/114/WE²³⁴. Podobnie więc jak w przypadku informacji objętych prawami własności przemysłowej, polski ustawodawca nie dokonał wyłączenia przedmiotowego, a jedynie wprowadził kolejne ograniczenie, co dodatkowo obciąży podmioty zobowiązane koniecznością stosowania ustawy i prowadzenia postępowania administracyjnego w przypadku tych chronionych informacji. Omawiane ograniczenie odnosi się zatem do tych informacji, które wyłączono lub do których ograniczono „dostęp”, przy czym nie musi wynikać to z aktu prawnego rangi ustawy²³⁵. Istotny jest aspekt przedmiotowy, aby takie wyłączenie lub ograniczenie dostępu nastąpiło ze względu na ochronę infrastruktury krytycznej, przy czym odwołanie do przepisów u.z.k. dotyczy wyłącznie rozumienia pojęcia ochrony infrastruktury krytycznej. Przepisy tej ustawy nie zawierają bowiem regulacji mających za przedmiot udostępnianie informacji o infrastrukturze krytycznej. Przez ochronę infrastruktury krytycznej należy

²³² Zob. art. 9 u.m. w zw. z art. 6 ust. 2 pkt 7 u.m.

²³³ Dz.U. z 2022 r. poz. 261. Zob. art. 6 ust. 3 pkt 6 o.d.p.w.

²³⁴ Zob. art. 1 ust. 2 lit. e dyrektywy 2019/1024. Zgodnie z art. 2 lit. d dyrektywy Rady 2008/114/WE z dnia 8 grudnia 2008 r. w sprawie rozpoznawania i wyznaczania europejskiej infrastruktury krytycznej oraz oceny potrzeb w zakresie poprawy jej ochrony (Tekst mający znaczenie dla EOG), Dz.Urz. UE L 345, 23.12.2008, p. 75–82, „szczególnie chronione informacje dotyczące ochrony infrastruktury krytycznej” oznaczają fakty dotyczące infrastruktury krytycznej, które w przypadku ujawnienia mogłyby zostać wykorzystane do zaplanowania i przeprowadzenia działań zmierzających do spowodowania zakłócenia lub zniszczenia urządzeń infrastruktury krytycznej.

²³⁵ Por. art. 6 ust. 3 o.d.p.w.

rozumieć wszelkie działania zmierzające do zapewnienia funkcjonalności, ciągłości działań i integralności infrastruktury krytycznej w celu zapobiegania zagrożeniom, ryzykom lub słabym punktom oraz ograniczenia i neutralizacji ich skutków oraz szybkiego odtworzenia tej infrastruktury na wypadek awarii, ataków oraz innych zdarzeń zakłócających jej prawidłowe funkcjonowanie²³⁶. Infrastrukturę krytyczną stanowią zaś systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalnie obiekty, w tym obiekty budowlane, urządzenia, instalacje, usługi kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców. Infrastruktura krytyczna obejmuje systemy zaopatrzenia w energię, surowce energetyczne i paliwa, łączności, sieci teleinformatycznych, finansowe, zaopatrzenia w żywność, zaopatrzenia w wodę, ochrony zdrowia, transportowe, ratownicze, zapewniające ciągłość działania administracji publicznej, produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych, w tym rurociągi substancji niebezpiecznych²³⁷.

4.6. Wyłączenie obowiązku tworzenia, przetwarzania i sporządzania wyciągów z informacji

Szczególnym ograniczeniem ponownego wykorzystywania, o charakterze samodzielnym, jest wyłączenie obligatoryjności dodatkowego opracowania informacji sektora publicznego na potrzeby realizacji wniosku o ponowne wykorzystywanie, uregulowane w art. 10 ust. 4 o.d.p.w. Polski ustawodawca wprowadził istotne zastrzeżenie, aktualizujące się w trybie wnioskowym, że podmioty zobowiązane nie są zobligowane do tworzenia informacji, ich przetwarzania w sposób lub w formie wskazanych we wniosku o ponowne wykorzystywanie oraz sporządzania z nich wyciągów, jeżeli spowoduje to konieczność podjęcia nieproporcjonalnych działań przekraczających proste czynności. W przypadku wniosku zawierającego takie żądanie, podmiot zobowiązany może, w drodze decyzji, odmówić wyrażenia zgody na ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego²³⁸.

Porównując powyższe wyłączenie z przepisami unijnymi, można zauważyć, że prawodawca unijny nie zobowiązuje organów sektora publicznego do tworzenia lub dostosowywania dokumentów ani do dostarczania wyciągów

²³⁶ Zob. art. 3 pkt 3 u.z.k.

²³⁷ Zob. art. 3 pkt 2 u.z.k.

²³⁸ Zob. art. 41 ust. 3 o.d.p.w.

z dokumentów, aby zapewnić zgodność z zaleceniami udostępniania dokumentów w formacie otwartym przeznaczonym do odczytu maszynowego wraz z metadanymi, w przypadku gdy wymagałoby to nieproporcjonalnie dużego wysiłku, wykraczającego poza prostą czynność²³⁹. Taki wyjątek od zasady dostępności formatów odnoszony jest jedynie do celu wyznaczonego tą zasadą, a więc udostępniania, w miarę możliwości, dokumentów w formatach otwartych.

Tymczasem polski ustawodawca wyłączenia tego nie odnosi wprost do realizacji celu wyznaczonego zasadą otwartości formatów, ujętą w art. 10 ust. 1 o.d.p.w., jak czyni to prawodawca unijny. W sposób autonomiczny tworzy zaś wyłączenie dalej idące o charakterze generalnym, które dotyczy każdego złożonego wniosku i odnosi się do zakresu żądania wnioskodawcy. Innymi słowy, wyłączenie z art. 10 ust. 4 o.d.p.w. może mieć zastosowanie do każdego żądania wniosku, wymagającego tworzenia, przetwarzania lub sporządzania wyciągów z informacji, bez związku z żądanym i posiadanym przez podmiot zobowiązany formatem danych. Istotą zaś wyjątku przewidzianego przez prawodawcę unijnego jest to, że organy sektora publicznego, w celu realizacji zalecenia dotyczącego stosowania formatów otwartych, nie są równocześnie zobligowane do dodatkowego opracowania informacji, a formaty otwarte zapewniają jedynie w miarę możliwości.

Wydaje się jednak, że takie rozszerzenie wyjątku pierwotnie nie było celem polskiego ustawodawcy. Chociaż aktualne przepisy w tym zakresie powielają wcześniejsze rozwiązania obowiązujące na gruncie przepisów p.w.i.s.p., to w uzasadnieniu projektu tej ustawy wskazano, że ustanawiany wyjątek dotyczyć ma wyłącznie sytuacji, w której dokonanie określonych we wniosku czynności wymagać będzie podjęcia nieproporcjonalnych działań, przekraczających proste operacje na informacji. Dodatkowo wskazano, że chodzi o takie sytuacje, w których wniosek będzie obejmował materiał w postaci elektronicznej, a podmiot zobowiązany byłby w posiadaniu jedynie jego egzemplarza. W takim przypadku wyłączenie z art. 10 ust. 2 p.w.i.s.p. sprawi, że nie będzie obowiązany do opracowania tego materiału w postaci elektronicznej, czyli dokonania digitalizacji egzemplarza²⁴⁰. Z kolei w uzasadnieniu projektu ustawy o.d.p.w. wskazano już ogólniej, że przepis art. 10 ust. 4 projektu ustawy przewiduje wyłączenie

²³⁹ Zob. art. 5 ust. 1 i 3 dyrektywy 2019/1024, jak również art. 5 ust. 1 i 2 dyrektywy 2003/98/WE, w brzmieniu nadanym dyrektywą 2013/37/UE.

²⁴⁰ Zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, druk nr 141, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=141> [dostęp: 30.04.2022].

obligatoryjności dodatkowego opracowania informacji sektora publicznego na potrzeby realizacji wniosku o ponowne wykorzystywanie²⁴¹.

Dlatego też brakuje ograniczenia tego wyłączenia do celu zapewnienia formatów otwartych, przez co nawet gdy żądane informacje będą miały postać elektroniczną, to już zmiana ich formatu może zostać uznana za przetworzenie, a tym samym prowadzić do odmowy wyrażenia zgody na jej ponowne wykorzystywanie, o ile tylko wymagałoby to nieproporcjonalnie dużego wysiłku, wykraczającego poza prostą czynność. Może to prowadzić do nadmiernego ograniczania ponownego wykorzystywania, zwłaszcza że brakuje też wskazówek, jak rozumieć użyte kryterium działań nieproporcjonalnych przekraczających proste czynności.

Zgodzić się należy z twierdzeniem, że realizacja obowiązków wynikających z prawa do ponownego wykorzystywania nie powinna odciągać administracji od jej podstawowych zadań publicznych, przez co granice „proporcjonalności” mogą być wyznaczane poprzez stosunek aktywności z tego podstawowego obszaru do obszaru niejako ubocznego, jakim jest realizacja obowiązków informacyjnych²⁴². Przez pojęcie prostych czynności należy rozumieć czynności łatwe, nieskomplikowane, wykonywane codziennie, niewymagające istotnych kosztów, zaangażowania istotnych zasobów, nakładu pracy czy poświęconego czasu na ich wykonanie²⁴³. Problem ten może być jednak rozstrzygnięty jedynie na tle konkretnych okoliczności danej sprawy, a nie wedle przyjętego schematu lub z góry określonej kategoryzacji, z uwzględnieniem możliwości podmiotu zobowiązanego, co jednak może prowadzić do nadmiernej uznaniowości.

Z uwagi na rozszerzony zakres omawianego wyłączenia w polskich przepisach prawa dotyczyć ono może żądania w trybie przepisów o ponownym wykorzystywaniu przekazania informacji, które na gruncie przepisów u.d.i.p. stanowią informację przetworzoną. W pierwszej kolejności wskazać należy, że przepisów ustawy o.d.p.w. nie stosuje się do informacji sektora publicznego, których udostępnianie lub przekazanie zostało uzależnione od wykazania przez użytkowników interesu prawnego lub faktycznego na podstawie odrębnych przepisów²⁴⁴. Żądanie dostępu do informacji przetworzonej jest zaś dopuszczalne tylko w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla

²⁴¹ Zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, druk nr 1338, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1338> [dostęp: 30.04.2022].

²⁴² M. Maciejewski, *Zasady udostępniania i przekazywania ISP w celu ponownego wykorzystywania*, [w:] E. Badura et al., *Ponowne wykorzystywanie...*, op. cit., s. 117–118.

²⁴³ Ibidem.

²⁴⁴ Zob. art. 4 ust. 2 o.d.p.w.

interesu publicznego²⁴⁵. Ponadto w tym zakresie może mieć zastosowanie również ograniczenie prawa do ponownego wykorzystywania, wynikające z innych ustaw, w tym przypadku przepisów u.d.i.p. ograniczających dostęp do informacji przetworzonej²⁴⁶. W tym kontekście należy wskazać, że organowi udzielającemu informacji publicznej nie wolno żądać od wnioskodawcy wykazania interesu prawnego lub faktycznego²⁴⁷. Jednakże przesłanka szczególnej istotności dla interesu publicznego, wymagana w przypadku informacji przetworzonej, została uznana za wyjątek od tego zakazu²⁴⁸. Równocześnie przepisy o.d.p.w. nie przewidują kategorii informacji przetworzonej, a podmioty zobowiązane, w świetle omawianego wyłączenia, nie są obowiązane do tworzenia, przetwarzania oraz sporządzania wyciągów z informacji. Dlatego omawiane ograniczenie w opinii części doktryny nie tyle odnosi się do przetwarzania informacji w kontekście art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p., ile precyzuje formę, w jakiej informacja ma być udostępniona²⁴⁹. Zgodnie z innym stanowiskiem nie ma ono odpowiednika w treści u.d.i.p. W jakimś zakresie można jednak porównywać tę przesłankę do art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p., jednak wyłącznie do przetworzenia, rozumianego jako potrzeba podejmowania działań prostych, których ogrom skali uzasadnia uznanie, że mamy do czynienia z przetworzeniem. Przetwarzanie takie należy bardziej utożsamiać z działaniami o charakterze technicznym, które są możliwe w oparciu o posiadane techniczne, technologiczne, informatyczne możliwości²⁵⁰. Przyjmując ogólne rozumienie przetworzenia, jako czynności na informacji wpływające na jej końcową treść²⁵¹, zasadnie można twierdzić, że podmiot zobowiązany nie ma obowiązku przetwarzania informacji prostych na potrzeby wniosku o ponowne wykorzystywanie²⁵².

Dodatkowo w świetle przepisów o.d.p.w. wyróżnić można dwa cele złożenia wniosku o ponowne wykorzystywanie informacji. Pierwszy dotyczy sytuacji, gdy przedmiotem wniosku jest zarówno przekazanie informacji, jak i określenie warunków jej ponownego wykorzystywania wraz z ewentualną opłatą z tego

²⁴⁵ Zob. art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.

²⁴⁶ Zob. art. 6 ust. 3 o.d.p.w.

²⁴⁷ Zob. art. 2 ust. 2 u.d.i.p.

²⁴⁸ M. Kłaczyński, S. Szuster, op. cit., komentarz do art. 3; P. Szustakiewicz, [w:] M. Chmaj, M. Bidziński, P. Szustakiewicz, op. cit., komentarz do art. 2.

²⁴⁹ Zob. B. Fisher, A. Piskorz-Ryń (red.), M. Sakowska-Baryła, J. Wyporska-Frankiewicz, op. cit., s. 229.

²⁵⁰ Zob. P. Sitniewski, *Ustawa o ponownym...*, op. cit., s. 194.

²⁵¹ Zob. G. Sibiga, „Informacja przetworzona” i „przetworzenie informacji” po nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej z 16.9.2011 r., „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2012, nr 3, s. 173

²⁵² B. Fisher, A. Piskorz-Ryń (red.), M. Sakowska-Baryła, J. Wyporska-Frankiewicz, op. cit., s. 229.

tytułu. W takim przypadku złożenie wniosku będzie realizować równocześnie uprawnienie informacyjne. Inny jest natomiast cel postępowania, gdy wnioskodawcy już została wcześniej udostępniona informacja, bowiem wówczas jego żądanie dotyczy jedynie warunków ponownego wykorzystywania²⁵³. Tylko w tym ostatnim przypadku, a zatem gdy wnioskodawcy wcześniej udostępniono już informację przetworzoną lub znalazł się w jej posiadaniu w inny sposób, dopuszczalne jest objęcie jej ponownym wykorzystywaniem. Konsekwentnie należałoby przyjąć, że do wniosku o przekazanie informacji publicznej przetworzonej z równoczesnym określeniem warunków jej ponownego wykorzystywania, zgodnie z art. 4 ust. 2 o.d.p.w., nie będą miały zastosowania przepisy tej ustawy. W przypadku zaś wątpliwości, czy żądana informacja stanowi informację wymagającą przetworzenia, czy tylko zbiór informacji prostych, wymagających dodatkowego opracowania, zastosowanie znajdzie ograniczenie z art. 10 ust. 4 o.d.p.w.

Chociaż więc katalog ograniczeń ponownego wykorzystywania został wprost określony w art. 6 o.d.p.w., to owo wyłączenie obowiązku tworzenia, przetwarzania i sporządzania wyciągów z informacji przez podmioty zobowiązane, gdy wymagałoby podjęcia nieproporcjonalnych działań przekraczających proste czynności, również stanowi istotny przejaw materialnoprawnego ograniczenia ponownego wykorzystywania, które tak jak w przypadku innych tego typu ograniczeń, uprawnia podmioty zobowiązane do wydania decyzji administracyjnej odmawiającej wyrażenia zgody na ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego. Podobnie jak w przypadku ograniczeń z art. 6 o.d.p.w., na podstawie art. 10 ust. 4 o.d.p.w., podmioty zobowiązane muszą wydać decyzję administracyjną. Odmowa wyrażenia zgody na ponowne wykorzystywanie ma więc charakter obligatoryjny, choć sformułowanie samego wyłączenia obowiązku tworzenia, przetwarzania i sporządzania wyciągów z informacji, nie jest już tak kategoryczne. Dlatego podmioty zobowiązane, pomimo braku takiego obowiązku, mogą jednak przekazać żadaną informację, po podjęciu nietypowych czynności. Dodatkowo ustawodawca wykazał się pewną niekonsekwencją, gdyż wydanie decyzji odmownej powinno zostać poprzedzone informacją o przyczynach braku możliwości przekazania informacji wraz ze wskazaniem, w jaki sposób lub w jakiej formie informacje sektora publicznego mogą zostać przekazane²⁵⁴. Wydaje się wobec tego, że obligatoryjne wydanie decyzji odmownej dotyczy sytuacji, w której pomimo udzielenia informacji i wskazania możliwości podmiotu zobowiązanego wnioskodawca złożył sprzeciw i podtrzymuje

²⁵³ G. Sibiga, *Ponowne wykorzystywanie...*, op. cit., s. 41–42.

²⁵⁴ Zob. art. 41 ust. 1 pkt 4 o.d.p.w.

żądanie, które spowoduje konieczność podjęcia nieproporcjonalnych działań przekraczających proste czynności. Brakuje jednak w przepisach o.d.p.w. regulacji dotyczących postępowania podmiotów zobowiązanych, gdy wnioskodawca nie złoży wniosku o przekazanie informacji w sposób lub w formie wskazanych w powiadomieniu, jak ma to miejsce na gruncie dostępu do informacji publicznej²⁵⁵.

Powyższe ograniczenie jest tylko częściowo zgodne z implementowanym prawem unijnym i rozmija się z wolą prawodawcy unijnego. Prawodawca unijny, chociaż zapewnił ochronę normalnego funkcjonowania podmiotów zobowiązanych, powołanych przede wszystkim do realizacji wyznaczonych im zadań publicznych, to jednak nie uczynił tego w formie wyłączenia o charakterze generalnym, ale odniósł te wyłączenie do realizacji celu wyznaczonego zasadą otwartości formatów. Równocześnie decyzja polskiego ustawodawcy wpisuje się w ochronę interesu publicznego, w szczególności poprzez ukierunkowanie na zwalczanie nadużyć uprawnień informacyjnych jednostek i zapewnienie prawidłowego działania organów sektora publicznego. Ewentualne decyzje administracyjne podmiotów zobowiązanych powinny jednak obligatoryjnie w uzasadnieniu wyjaśniać zasadność odmowy zgody na ponowne wykorzystywanie z przyczyn konieczności podjęcia działań nieproporcjonalnych, przekraczających proste czynności przy realizacji wniosku, co podlegać będzie ocenie w trakcie kontroli administracyjnej lub sądowej.

4.7. Podsumowanie

Materialnoprawne ograniczenia ponownego wykorzystywania mają na celu ochronę określonych prawem wartości i są wynikiem kolizji dóbr prawnie chronionych, takich jak jawność i poufność oraz własność, objętych interesem publicznym. W przepisach prawa o ponownym wykorzystywaniu informacji ustawodawca dostrzegł i uwzględnił ochronę interesu publicznego jako prawne ograniczenie tego prawa. Nie stosuje przy tym klauzuli generalnej interesu publicznego ani nie odwołuje się do niego bezpośrednio. Ochrona interesu publicznego materializuje się poprzez ograniczenia dotyczące ochrony informacji niejawnych i tajemnic ustawowo chronionych, jak w przypadku dostępu do informacji publicznej. Interes publiczny wyrażany jest w potrzebie ochrony informacji, których nieuprawnione ujawnienie mogłoby zagrozić interesowi państwa. Podmiot zobowiązany w trybie bezwnioskowym nie może udostępnić

²⁵⁵ Por. 14 ust. 2 u.d.i.p.

informacji niejawnej w systemach teleinformatycznych, a w trybie wnioskowym zawsze ma obowiązek wydania decyzji odmawiającej zgody na ponowne wykorzystywanie. Ponadto informacja niejawna jest chroniona z uwagi na zagrożenia wynikające z jej treści lub sposobu jej uzyskania, a nie w następstwie klasyfikacji. Niedopuszczalne jest przy tym założenie, że określone rodzaje informacji publicznej są jawne albo niejawne, niezależnie od ich konkretnej treści i charakteru, wobec czego dokładne wyjaśnienie tej kwestii przez podmiot zobowiązany jest konieczne zgodnie z art. 7 k.p.a. Równocześnie jednak nie podlegają ochronie informacje wrażliwe nieobjęte zakresem przedmiotowym u.o.i.n., a których ujawnienie jedynie potencjalnie może wywołać szkodę dla interesu publicznego.

Podobnie jak w przypadku informacji niejawnych, także przy ochronie innych tajemnic ustawowych dominują elementy materialne. Należą do nich przesłanki podmiotowe, a więc zakres beneficjentów tajemnicy oraz podmiotów zobowiązanych do jej zachowania, wynikający z pełnienia funkcji publicznej, uzależnionej od rodzaju i charakteru wykonywanych zadań publicznych, określonych ustawowymi normami materialnoprawnymi. Kolejne to przesłanki przedmiotowe tajemnic, tj. treść, charakter, rodzaj informacji podlegających ochronie, jak również zakres czasowy utajnienia, zdeterminowany okresem poufności informacji oraz ewentualnymi okolicznościami limitującymi czas trwania tajemnicy. Powyższe przesłanki prowadzą do utajnienia informacji i podlegają badaniu i kontroli zarówno w postępowaniu administracyjnym, dotyczącym odmowy wyrażenia zgody na ponowne wykorzystywanie informacji, jak i w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Ponadto wartości chronione tajemnicami zazwyczaj nie są normatywnie określone i wymagają dekodowania nie tylko na podstawie ustaw regulujących tajemnice, ale często również na podstawie kodeksów deontologicznych poszczególnych profesji. Problemy związane z tajemnicami ustawowo chronionymi dotyczą ich rozproszenia oraz rozbudowania w wielu aktach prawnych, a także luk i niejasności terminologicznych.

Ochrona interesu publicznego wynika także z przepisów szczególnych, dotyczących ponownego wykorzystywania publicznych zasobów informacyjnych, jak również ograniczeń obejmujących informacje wytworzone poza zadaniami publicznymi czy też informacje niedostępne ze względu na ochronę infrastruktury krytycznej. Ochrona ta ma charakter niesamoistny, a więc jest zdeterminowana krajowym systemem dostępu, uwzględniającym nie tylko ustawę o dostępie do informacji publicznej, ale również całokształt przepisów prawa normujących reguły dostępu do publicznych zasobów informacyjnych. W ochronę interesu publicznego wpisuje się także samoistne ograniczenie w postaci wyłączenia obowiązku tworzenia, przetwarzania oraz sporządzania wyciągów z informacji, gdyby miało to obciążać podmioty zobowiązane koniecznością podjęcia

nieproporcjonalnych działań przekraczających proste czynności. Analizując ochronę interesu publicznego, należy też zauważyć, że własność publiczna obejmująca informacje publiczne będące przedmiotem praw własności intelektualnej podmiotów zobowiązanych została ograniczona przez jednostkowe uprawnienia do ponownego ich wykorzystywania, z wyjątkiem informacji objętych prawami własności przemysłowej. Choć prawo do ponownego wykorzystywania nie ma wpływu na prawa własności intelektualnej przysługujące podmiotom zobowiązanim, to jednak ingeruje w ich wykonywanie.

ROZDZIAŁ V

MATERIALNOPRAWNE OGRANICZENIA PONOWNEGO WYKORZYSTYWANIA ZE WZGLĘDU NA OCHRONĘ INTERESU PRYWATNEGO

5.1. Pojęcie interesu prywatnego

Jak wskazano w poprzednim rozdziale, materialnoprawne ograniczenia ponownego wykorzystywania mają na celu ochronę określonych prawem wartości i są wynikiem kolizji dóbr prawnie chronionych, objętych także interesem prywatnym. Podstawowym celem administracji publicznej jest działanie na rzecz dobra publicznego, ale także na rzecz dobra jednostki, dlatego w doktrynie prawa administracyjnego pojęcie interesu publicznego zestawia się odpowiednio z pojęciem interesu indywidualnego, poszukując balansu między jednym a drugim¹. Omówiony interes publiczny stanowi wynik społecznego kompromisu i jest pochodną interesów indywidualnych, pozostając z nimi w ścisłej korelacji. W obrębie interesu publicznego nie ma miejsca na jakiegokolwiek inne interesy niż połączone w imię wspólnego dobra interesy indywidualne. Działanie w interesie publicznym jest działaniem na rzecz wielu interesów indywidualnych; z drugiej strony poza granicami interesu publicznego pozostają pewne obszary interesów indywidualnych, niedające się pogodzić z interesami innych osób².

W doktrynie podkreśla się, że z reguły interes indywidualny nie pokrywa się z interesem publicznym, ale istnieją trzy możliwe relacje tych interesów, a mianowicie mogą się one pokrywać, interes indywidualny może być obojętny z punktu widzenia interesu publicznego albo interesy te mogą być sprzeczne i wzajemnie się znosić³. Taka sprzeczność zachodzi pomiędzy prawami podmiotu uprawnionego do ponownego wykorzystywania informacji a prawami jednostek, których interesów dotyczą te informacje. Podmioty zobowiązane, wchodzące w skład administracji publicznej, podejmują szereg działań, czynności

¹ Służy temu również taka interpretacja art. 7 k.p.a., z którego wywodzi się ogólną zasadę dla całego prawa administracyjnego materialnego, że organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, mając na względzie zarówno interes społeczny, jak i słuszny interes obywateli. Zob. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, op. cit., s. 34, 39–40.

² W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe...*, op. cit., s. 83–84.

³ Zob. R. Stankiewicz, *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego*, [w:] M. Wierzbowski, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2019, s. 101. Zob. też A. Wilczyńska, op. cit., s. 51.

i przedsięwzięć prowadzonych na rzecz dostępności zbieranych danych, jak i ich przydatności do ponownego wykorzystywania, czym poszerzają sferę jawności życia publicznego, wpisującą się w realizację interesu publicznego. Jak jednak trafnie zauważa się w doktrynie, jednostka poprzez dostęp do informacji staje się równorzędnym partnerem administracji, ale informacja jest bronią obosieczną. Niezależnie bowiem od wolnego dostępu do niej pojawia się problem prywatności, w tym ochrony danych osobowych. Zebrane przez administrację informacje mogą godzić w dobro osobiste człowieka. Powstaje niebezpieczeństwo wykorzystania posiadanych danych w sprzeczności właśnie z interesem indywidualnym⁴. Powyższe spostrzeżenia, adekwatne do systemu dostępu do informacji publicznej, uzupełnić należy również o ochronę własności podmiotów indywidualnych, która również pozostaje w kolizji z prawami podmiotu uprawnionego do ponownego wykorzystywania informacji. Równocześnie podkreślić należy, że przesłanki ochrony interesu publicznego i prywatnego tworzą wspólny zespół norm materialnoprawnych ograniczających prawo podmiotów uprawnionych do ponownego wykorzystywania, z pierwszeństwem ochrony interesu publicznego. Jeżeli bowiem żądana informacja stanowi informację niejawną lub jest chroniona ustawową tajemnicą albo dostęp do niej jest ograniczony szczególnymi przepisami prawa, ochrona ze względu na prywatność lub własność podmiotów prywatnych przybiera charakter wtórny lub jedynie uzupełniający. W tym ujęciu interes indywidualny jest z punktu widzenia interesu publicznego obojętny.

Ponadto wskazuje się, że podział interesów na publiczne i indywidualne nie jest już obecnie dychotomiczny, gdyż coraz większe staje się znaczenie interesów poszczególnych grup społecznych, które obok podmiotów indywidualnych stają się partnerami administracji publicznej. Pojawia się w ten sposób odrębna kategoria interesów grupowych, które z punktu widzenia treści nastawionej na partycularną korzyść nadal zaliczane są do interesów indywidualnych⁵. Na gruncie prawa do ponownego wykorzystywania informacji, które realizuje przede wszystkim cele gospodarcze, dotyczy to w szczególności grup przedsiębiorców⁶. Dlatego też używane w pracy pojęcie interesu prywatnego, obejmuje zarówno

⁴ Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej*, [w:] R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego...*, op. cit., s. 32.

⁵ Zob. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, op. cit., s. 40.

⁶ Przedsiębiorcami są zarówno osoby fizyczne, jak i prawne oraz inne jednostki organizacyjne mające zdolność prawną i wykonujące działalność gospodarczą, jak również wspólnicy spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej, zob. art. 4 ust. 1 i 2 u.p.p. Przedsiębiorcy, jako zatrudniający pracowników pracodawcy, mogą również tworzyć i przystępować do związków, zob. art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców, Dz.U. z 2022 r. poz. 97.

doktrynalne pojęcie interesu indywidualnego, dotyczącego poszczególnych osób fizycznych, jak i pojęcie interesu grupowego, obejmującego przedsiębiorców. Koresponduje przy tym z innym używanym w doktrynie pojęciem – interesu jednostki jako swoistego pożytku lub korzyści dla kogoś, postrzeganego jako wyznacznik realizacji wartości, potrzeb i celów zarówno jednostek, jak i określonych zbiorowości – grup⁷. Odpowiada przy tym unijnym i krajowym regulacjom prawnym ponownego wykorzystywania, które ustanawiają ograniczenia ze względu na prywatność osób fizycznych, w tym ochronę danych osobowych, jak również ze względu na tajemnicę handlową – tajemnicę przedsiębiorstwa.

W prawie unijnym, podobnie jak w przypadku ochrony interesu publicznego, ochronę interesu prywatnego zagwarantowano w art. 15 ust. 3 TFUE, określającym prawo dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii Europejskiej, z ograniczeniami ze względu na interes prywatny. W rozporządzeniu nr 1049/2001 ochrona interesu prywatnego stanowi wyjątek od ogólnej zasady publicznej dostępności wszelkich dokumentów instytucji i przejawia się poprzez ochronę prywatności i integralności osoby fizycznej, w szczególności w odniesieniu do ochrony danych osobowych, jak również poprzez ochronę interesów handlowych osoby fizycznej lub prawnej, w tym własności intelektualnej⁸. W przepisach prawa o ponownym wykorzystywaniu informacji prawodawca unijny ochronę interesu prywatnego, jako prawne ograniczenia tego prawa, odnosi do kwestii związanych z prywatnością i integralnością osoby fizycznej, ochroną danych osobowych, uzasadnionymi interesami handlowymi, takimi jak tajemnica przedsiębiorstwa, oraz prawami własności intelektualnej osób trzecich zgodnie z zasadą „otwarty, jak to najbardziej możliwe, zamknięty, jak to konieczne”⁹.

Polski ustawodawca, podobnie jak prawodawca unijny, nie stosuje klauzuli generalnej interesu prywatnego ani nie odwołuje się do niego bezpośrednio. Interes prywatny w prawie do ponownego wykorzystywania jest chroniony poprzez ograniczenia tego prawa zawarte w art. 6 ust. 2 o.d.p.w., dotyczące ochrony prywatności osoby fizycznej, w tym ochrony danych osobowych, jak również

⁷ Zob. R. Stankiewicz, op. cit., s. 98. Zob. też M. Zdyb, op. cit., s. 299 i n.

⁸ Zob. art. 4 ust. 1 lit. b i ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001. Zasadniczo wszelkie dokumenty instytucji powinny być publicznie dostępne, jednakże w niektórych wypadkach należy chronić interes prywatny za pomocą wyjątków. Przy ustanawianiu wyjątków instytucje powinny wziąć pod uwagę zasady ustawodawcze dotyczące ochrony danych osobistych na wszelkich obszarach działalności Unii, zob. motyw 11 rozporządzenia nr 1049/2001.

⁹ Zob. art. 1 ust. 2 lit. d pkt (iii) i lit. h oraz ust. 4 i 5 dyrektywy 2019/1024, jak również motywy 28 oraz 71 dyrektywy 2019/1024. Por. art. 1 ust. 2 lit. c i ca oraz art. 1 ust. 4 i 5 dyrektywy 2003/98/WE po zmianie dyrektywą 2013/37/UE.

tajemnicy przedsiębiorstwa. W tym zakresie przepisy są podobne, ale nie tożsame, jak w przypadku dostępu do informacji publicznej, gdzie ustawodawca nie uwypukla ochrony danych osobowych i odnosi się do tajemnicy przedsiębiorcy, a nie przedsiębiorstwa¹⁰. Są to ograniczenia o charakterze niesamoistnym, zdeterminowanym krajowym systemem dostępu. Ochronę interesu prywatnego uzupełniają samoistne ograniczenia ze względu na ochronę własności intelektualnej, określone w art. 6 ust. 4 pkt 2–5 i pkt 7 o.d.p.w., zdeterminowane odrębnym użytkowym charakterem prawa do ponownego wykorzystywania¹¹. W przeciwieństwie do ochrony interesu publicznego, nie tylko krajowe przepisy rangi ustawowej i konstytucyjnej są głównym źródłem ograniczeń ponownego wykorzystywania, gdyż w zakresie ochrony prywatności i danych osobowych aktualnie źródłem ograniczeń są również unijne przepisy RODO, które chronią podstawowe prawa i wolności osób fizycznych, w szczególności ich prawo do ochrony danych osobowych. Polskie przepisy muszą zapewniać skuteczne stosowanie przepisów tego unijnego rozporządzenia, co realizuje ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych¹². RODO stanowi część pakietu normatywnego reformującego ochronę danych osobowych w państwach członkowskich Unii Europejskiej¹³. Ponadto, w zakresie ochrony własności intelektual-

¹⁰ Por. art. 6 ust. 2 o.d.p.w. z art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Por. też z art. 6 ust. 2 p.w.i.s.p.

¹¹ B. Fischer, A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, J. Wyporska-Frankiewicz, op. cit., s. 86–87.

¹² Wobec tego, iż przepisy obowiązującej wcześniej ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, Dz.U. z 1997 r. Nr 133, poz. 883, zawierały regulacje odmienne od przewidzianych w RODO lub regulacje nieprzewidziane w RODO, konieczne stało się opracowanie zupełnie nowej regulacji w zakresie ochrony danych osobowych, która odpowiadałaby przepisom i standardom ochrony danych osobowych przyjętym na poziomie Unii Europejskiej.

¹³ Reforma ochrony danych osobowych w Unii Europejskiej została zainicjowana wnioskiem Komisji Europejskiej z dnia 25 stycznia 2012 r. – zob. Wniosek – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i swobodnym przepływem takich danych (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), Bruksela, dnia 25.1.2012 r. COM(2012) 11 final 2012/0011 (COD); i w sposób kompleksowy zmieniała stan prawny w tym zakresie, zarówno w Unii Europejskiej, jak i w każdym państwie członkowskim. Z dniem 25 maja 2018 r. dotychczasowa polska regulacja prawna, w tym przede wszystkim ówczesnie obowiązująca ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, wykonująca dyrektywę 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych, Dz.Urz. UE L 281 z 23.11.1995, s. 31–50, została zastąpiona nowym systemem prawnym, opierającym się na ściślejszej prawnej harmonizacji ochrony danych osobowych w ramach Unii Europejskiej. Komisja Europejska jako cele reformy wskazała zapewnienie większej stabilności i pewności prawa o ochronie danych osobowych i jego stosowania, poprzez stworzenie stanu pewności prawa opartego na jednym akcie powszechnie obowiązującym zamiast krajowych regulacji prawnych, oraz zagwarantowanie wysokiego poziomu ochrony praw jednostek, których

nej, zobowiązania wynikające z ponownego wykorzystywania stosuje się tylko wtedy, kiedy są zgodne z umowami międzynarodowymi o ochronie praw własności intelektualnej, w szczególności konwencją berneńską, porozumieniem TRIPS i traktatem WIPO, które zapewniają ochronę autorom i twórcom¹⁴.

5.2. Ochrona prywatności

5.2.1. Prywatność osoby fizycznej

Zgodnie z art. 6 ust. 2 o.d.p.w. prawo do ponownego wykorzystywania podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej, w tym ochronę danych osobowych, które nie dotyczą informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna wyrazi zgodę na przetwarzanie jej danych osobowych w celu ponownego wykorzystywania. Z jednej strony powyższe ograniczenie wyznacza zakres prawa podmiotowego, z drugiej określa ramy prawnej ochrony prywatności jednostek, realizowanej przez system dostępu do informacji publicznej, współkształtowany przez prawo do ponownego wykorzystywania. Pojęcie prywatności jest niedookreślone i rozumiane niejednolicie. W szerokim ujęciu jest to stan, w którym jednostka podejmuje decyzje dotyczące jej osoby bez ingerencji ze strony osób trzecich. Pojęcie to odnosi się nie tylko do sfery informacyjnej. W związku z tym wykształciło się węższe ujęcie – prywatność informacyjna, rozumiana jako prawa jednostki do kontrolowania treści i obiegu informacji, które jej dotyczą¹⁵. Prywatność może być przy tym definiowana zarówno pozytywnie, jako prawo do bycia pozostawionym w spokoju oraz do poszanowania życia rodzinnego, tajemnicy, intymności, ale również negatywnie, poprzez wskazanie, jakie działania naruszają lub nie naruszają prywatności¹⁶. Elementem składowym prawa do prywatności jest również autonomia informacyjna jednostki, która oznacza prawo do samodzielnego decydowania

dane dotyczą. Ten poziom praw osoby fizycznej ma zapewnić przede wszystkim rozszerzenie praw informacyjnych jednostek oraz uprawnień gwarantujących lepszą kontrolę przetwarzania własnych danych osobowych.

¹⁴ Zob. art. 1 ust. 5 dyrektywy 2003/98/WE oraz art. 1 ust. 5 dyrektywy 2019/1024.

¹⁵ Zob. A. Mednis, *Prawna ochrona danych osobowych*, Warszawa 1995, s. 8.

¹⁶ Zob. B. Fischer, A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, J. Wyporska-Frankiewicz, op. cit., s. 95. Za informacje z zakresu prywatności osoby fizycznej uznaje się również informacje o statusie materialnym danej osoby, w tym wysokości wynagrodzenia oraz dodatków do wynagrodzenia, zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 listopada 2017 r., II SA/WA 1167/17, CBOSA.

o ujawnianiu innym informacji dotyczących swojej osoby oraz prawo do sprawowania kontroli nad tymi informacjami znajdującymi się w posiadaniu innych podmiotów¹⁷. Konstytucyjne prawo do ochrony danych osobowych, zawarte w art. 51 Konstytucji RP¹⁸, można traktować jako konkretyzację bardziej ogólnego prawa do ochrony prawnej życia prywatnego, wyrażonego w art. 47 Konstytucji RP¹⁹. Prawo do ochrony danych osobowych jest prawem wolnościowym i jako takie, obok prawa dostępu do informacji publicznej, pozostaje przedmiotem zainteresowania prawa administracyjnego. Ingerencja administracyjnoprawna sprowadza się głównie do funkcji kontrolnych i nadzorczych. Jest jednak podyktowana nie tylko względami zapewnienia spokoju, porządku i bezpieczeństwa publicznego, ale również chronić ma roszczenia jednostki i zapewniać ochronę praw innych podmiotów²⁰. W przeciwieństwie do tradycyjnego prawa do prywatności kwestia ochrony danych osobowych ma nade wszystko charakter publicznoprawny, ponieważ współczesne państwo przede wszystkim zbiera i przetwarza informacje o osobach zamieszkujących jego terytorium²¹. Generuje przy tym konflikty między interesem publicznym i interesem prywatnym, przez co prawo do ochrony danych osobowych, ujmowane też szerzej, jako prawo do prywatności, stanowi ograniczenie uprawnień informacyjnych, stanowiąc przesłankę ograniczenia ponownego

¹⁷ Wyrok SN z dnia 11 lutego 2015 r., I CSK 868/14, Legalis, oraz wskazane tam wyroki: TK z dnia 19 lutego 2002 r., U 3/01, OTK-A 2002 nr 1, poz. 3; TK z dnia 20 listopada 2002 r., K 41/02, OTK-A 2002 nr 6, poz. 83; TK z dnia 13 grudnia 2011 r., K 33/08, OTK-A 2011 nr 10, poz. 116. Prywatność obejmuje także ochronę informacji dotyczących określonego podmiotu, w tym informacji dotyczących jego sytuacji finansowej. Zob. wyrok TK z dnia 12 listopada 2002 r., SK 40/01, OTK-A 2002 nr 6, poz. 81; orzeczenie TK z dnia 24 czerwca 1997 r., K 21/96, OTK 1997 nr 2, poz. 23.

¹⁸ Zgodnie z art. 51 ust. 1–5 Konstytucji RP: 1. Nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby. 2. Władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. 3. Każdy ma prawo dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych. Ograniczenie tego prawa może określić ustawa. 4. Każdy ma prawo do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą. 5. Zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji określa ustawa.

¹⁹ Zob. Z. Leoński, op. cit., s. 47. Zgodnie z art. 47 Konstytucji RP każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym.

²⁰ Ibidem, s. 28–29.

²¹ Zob. P. Szustakiewicz, *Prawo ochrony prywatności od strony prawa publicznego oraz ochrony danych osobowych*, [w:] A. Gałach, K. Kędzierska, A. Lipiński, B. Opaliński, B. Pietrzak, P. Szustakiewicz, A. Zołotar-Wiśniewska, *Dostęp do informacji publicznej a prawo do prywatności*, Warszawa 2015, s. 39.

wykorzystywania informacji, wyrażone w art. 61 ust. 3 Konstytucji RP. Ograniczenie prawa do informacji publicznej jest dopuszczalne ze względu na ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych, co zostało rozwinęte w przepisach dotyczących ponownego wykorzystywania. Jak wynika z orzecznictwa TK, każdej osobie powinno się pozostawić swobodę w zakresie określenia sfery dostępności dla innych wiedzy o sobie, a wszelkie ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób²². Podstawy do ingerencji w prywatność osoby fizycznej muszą być zatem wyraźnie określone w akcie rangi ustawowej i nie mogą być interpretowane rozszerzająco. Prywatność jest przy tym zawsze spersonalizowana i odnosi się tylko do konkretnej i możliwej do zidentyfikowania osoby²³.

W doktrynie w różny sposób opisuje się samą relację zasad jawności i prywatności, chociaż zgodnie wskazuje się na konieczność ich wyważania. Wedle jednego stanowiska wskazuje się, że nie istnieją konstytucyjne wartości, które przemawiałyby za przyznaniem silniejszej ochrony obywatelskiemu prawu podmiotowemu do informacji publicznej niż autonomii informacyjnej jednostki, a w wypadku kolizji konstytucyjnej wolności jednej jednostki z prawem podmiotowym innej jednostki prawo powinno ustąpić miejsca wolności przynajmniej tak długo, jak długo ustawodawca nie rozstrzygnął, działając w ramach zasady proporcjonalności, owej kolizji na rzecz prawa podmiotowego²⁴. W art. 233 ust. 1 Konstytucji RP wymieniono prawa i wolności (tzw. prawa niederogowalne) niepodlegające ograniczeniu nawet w czasie stanów wojennego i wyjątkowego, w tym prawa określone w art. 47 Konstytucji RP. Oznacza to, że nawet warunki tak wyjątkowe i ekstremalne nie zezwalają ustawodawcy na złagodzenie przesłanek, które trzeba spełnić, aby wkroczyć w sferę życia prywatnego bez narażenia się na zarzut niekonstytucyjnej arbitralności. Z zamieszczenia w tym katalogu m.in. zasady ochrony życia prywatnego wywodzi się w orzecznictwie jej szczególny charakter w systemie praw i wolności konstytucyjnych i stwierdza, że należy to uwzględniać w ocenie regulacji ustanawiających wyjątki od ochrony prywatności. Tę tezę rozciąga się również na wprowadzanie wyjątków od autonomii informacyjnej jednostki (art. 51 Konstytucji RP), uznawanej za składnik ochrony życia prywatnego (art. 47 Konstytucji RP). Wymienienie art. 47

²² Wyrok TK z dnia 12 listopada 2002 r., SK 40/01, OTK-A 2002 nr 6, poz. 81.

²³ Zob. B. Fischer, A. Piśkorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, J. Wyporska-Frankiewicz, op. cit., s. 99.

²⁴ Zob. J. Podkowik, *Ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej z uwagi na ochronę prywatności. Glosa do wyroku SN z dnia 8 listopada 2012 r., I CSK 190/12*, „Państwo i Prawo” 2014, nr 12, s. 114.

w art. 233 ust. 1 Konstytucji RP uznaje się nawet za jednoznaczny wyraz preferencji aksjologicznych ustawodawcy konstytucyjnego w razie kolizji ochrony prawnej czci i dobrego imienia z wolnością słowa²⁵.

Podnosi się również, że w świetle art. 61 ust. 3 Konstytucji RP ustawa nie może rozszerzać zakresu prawa do informacji publicznej, gdyż przepis ten wprost wskazuje, iż ustawa może tylko ograniczać to prawo. Dostęp do informacji, jako prawo podmiotowe o treści pozytywnej wyznaczonej w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, zostało przyznane, ale niezadeklarowane przez prawodawcę konstytucyjnego, przez co nie ma charakteru wolnościowego, tak jak prawo do prywatności. Dlatego też prawo do prywatności jako wolnościowe, jest prawem silniejszym niż prawo podmiotowe dostępu do informacji publicznej i ponownego jej wykorzystywania²⁶. W świetle powyższego zaaprobować należy tezę, że na podstawie Konstytucji RP to dostęp do informacji publicznej i prawo do jej ponownego wykorzystywania stanowią wyjątek od ochrony prywatności, a nie odwrotnie. Wedle odmiennego poglądu, dominującego w orzecznictwie, prawo do informacji, jako prawo o zasadniczym znaczeniu dla życia społecznego i publicznego, jest regułą, a wszelkie wyjątki określone w ustawie, w tym prawo do prywatności czy ochrona danych osobowych, nie powinny być interpretowane rozszerzająco²⁷.

²⁵ Zob. J. Karczewski, T. Stawecki, *Prywatność i jawność – wążenie zasad prawnych*, [w:] A. Mednis (red.), *Prywatność a jawność – bilans 25-lecia i perspektywy na przyszłość*, Warszawa 2016, s. 148–154. Zob. wyroki: TK z dnia 20 listopada 2002 r., K 41/02, OTK-A 2002 nr 6, poz. 83, cz. V.E, pkt 23–25; TK z dnia 20 marca 2006 r., K 17/05, OTK-A 2006 nr 3, poz. 30, cz. III, pkt 3; TK z dnia 30 października 2006 r., P 10/06, OTK-A 2006 nr 9, poz. 128, cz. III, pkt 4.2.

²⁶ Uwagi poczynione przez I. Bogucką w referacie *Refleksje na temat relacji dostępu do informacji publicznych i ponownego wykorzystywania oraz ochrony danych osobowych w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, wygłoszonym na seminarium naukowym *Dostęp do informacji publicznej i ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego a ochrona danych osobowych w świetle RODO* w dniu 8 maja 2019 r. w Instytucie Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk; Zob. też A. Michalak, *Dostęp do informacji publicznej a ochrona prywatności na tle aktualnego orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Przegląd Sejmowy” 2016, nr 2, s. 47–66.

²⁷ I. Maciejuk, *Dostęp do informacji publicznej zawierającej dane osobowe*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2009, nr 2, s. 74–75. Zob. wyroki: NSA z dnia 21 czerwca 2018 r., I OSK 166/18, CBOSA; SN z dnia 8 listopada 2012 r., I CSK 190/12, Legalis; NSA z dnia 11 grudnia 2014 r., I OSK 213/14; NSA z 4 lutego 2015 r., I OSK 531/14; SN z dnia 8 listopada 2012 r., I CSK 190/12, Legalis; NSA z dnia 11 grudnia 2014 r., I OSK 213/14; NSA z dnia 4 lutego 2015 r., I OSK 531/14; WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 19 maja 2016 r., II SAB/Go 33/16; WSA w Gdańsku z dnia 4 września 2013 r., II SA/Gd 447/13; WSA we Wrocławiu z dnia 9 listopada 2016 r., IV SAB/Wr 183/16; WSA w Łodzi z dnia 20 kwietnia 2017 r., II SA/Łd 100/17; WSA w Poznaniu z dnia 6 kwietnia 2017 r., IV SA/Po 47/17, CBOSA.

5.2.2. Wyłączenia prawa do prywatności

Ograniczenie prawa do ponownego wykorzystywania ze względu na ochronę prywatności nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne oraz mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna wyrazi zgodę na przetwarzanie jej danych osobowych w celu ponownego wykorzystywania.

Wyłączenie prawa do prywatności ma charakter podmiotowo-przedmiotowy. W zakresie podmiotowym sprawowanie funkcji publicznej wiąże się z realizacją określonych zadań w urzędzie, w ramach struktur władzy publicznej lub na innym stanowisku decyzyjnym w strukturze administracji publicznej, a także w innych instytucjach publicznych. Wskazanie, czy mamy do czynienia z funkcją publiczną, powinno zatem odnosić się do badania, czy określona osoba w ramach instytucji publicznej realizuje w pewnym zakresie nałożone na tę instytucję zadanie publiczne. Nie każdy jednak pracownik takiej instytucji będzie tym funkcjonariuszem, którego sfera chronionej prywatności może być zawężona z perspektywy uzasadnionego interesu osób trzecich, realizującego się w ramach prawa do informacji²⁸. Dodatkowo dla ograniczenia prawa do prywatności konieczne jest także, aby żądana informacja o osobie pełniącej funkcję publiczną miała związek z pełnieniem tej funkcji publicznej, przy czym musi istnieć adekwatny związek między informacją odnoszącą się do danej osoby a funkcjonowaniem tej osoby w sferze publicznej²⁹. W takim związku należy upatrywać ewentualnych możliwości ochrony prawa do prywatności osób pełniących funkcje publiczne.

Związek informacji z pełnioną funkcją publiczną powinien zostać zbadany przez pryzmat kompetencji osoby pełniącej funkcję, co wyklucza aprioryczne założenie o pełnej jawności³⁰. Duże znaczenie mają charakter tych kompetencji i możliwość wpływu na sytuację prawną innych osób, w tym władcze działanie w imieniu organu, co wskazuje na wykonywanie bądź niewykonywanie

²⁸ Wyrok TK z dnia 20 marca 2006 r., K 17/05, OTK-A 2006 nr 3, poz. 30.

²⁹ Wyroki: NSA z dnia 18 lutego 2015 r., I OSK 695/14; NSA z dnia 8 lipca 2015 r., I OSK 1530/14, CBOSA.

³⁰ Zob. wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2014 r., I OSK 213/14, CBOSA. Sąd rozstrzygał sprawę udzielenia informacji publicznej dotyczącej uczestniczenia przez dyrektora generalnego urzędu i dyrektora biura dyrektora generalnego w różnych formach podnoszenia kwalifikacji zawodowych oraz podania kosztów z tym związanych. W uzasadnieniu orzeczenia wskazano, iż „ograniczenie prawa do informacji publicznej, jakie przewiduje art. 5 ust. 2 zd. 1 u.d.i.p., nie mogło mieć zastosowania w przedmiotowej sprawie z uwagi na kryterium osobowe, ponieważ w świetle obowiązujących przepisów prawa dyrektor generalny urzędu i dyrektor biura dyrektora generalnego urzędu to osoby pełniące funkcje publiczne. Wynika to bowiem z zakresu kompetencji osób pełniących takie funkcje”.

zadań publicznych³¹. Osobami pełniącymi funkcje publiczne są przy tym nie tylko osoby działające w sferze *imperium* organu, ale również te, które wywierają wpływ na podejmowanie rozstrzygnięć o charakterze władczym³². Dlatego też w orzecznictwie wskazuje się, że funkcję publiczną pełnią osoby, które wykonują powierzone im przez instytucje państwowe lub samorządowe zadania i przez to uzyskują znaczny wpływ na treść decyzji o charakterze ogólnospołecznym, a cechą wyróżniającą osobę pełniącą funkcję publiczną jest posiadanie określonego zakresu uprawnień pozwalających na kształtowanie treści wykonywanych zadań w sferze publicznej³³.

Osobą pełniącą funkcję publiczną jest niewątpliwie funkcjonariusz publiczny w rozumieniu art. 115 § 13 k.k.³⁴, a ponadto każdy, kto pełni funkcję w orga-

³¹ W tym kontekście nadal sporne jest uznanie za osoby pełniące funkcje publiczne wszystkich osób będących stroną umów cywilnoprawnych z organami sektora publicznego, chociaż nie ulega wątpliwości konieczność dokonywania indywidualnej oceny, czy ujawnienie danych kontrahentów narusza prywatność tych osób. Zob. wyrok SN z dnia 8 listopada 2012 r., I CSK 190/12, Legalis. W doktrynie nadal za dyskusyjną można uznać tezę, że tacy kontrahenci muszą liczyć się z ujawnieniem ich personaliów (imienia i nazwiska) w trybie dostępu do informacji publicznej, a ujawnienie ich imion i nazwisk nie narusza ich ustawowego prawa do prywatności. Zob. J. Karczewski, T. Stawecki, *Prywatność i jawność...*, op. cit., s. 147.

³² Zob. wyrok NSA z dnia 1 października 2015 r., I OSK 1860/14, CBOSA.

³³ Wyroki: NSA z dnia 16 kwietnia 2019 r., I OSK 1705/17; NSA z dnia 30 listopada 2018 r., I OSK 2158/16; NSA z dnia 9 listopada 2018 r., I OSK 2609/16; NSA z dnia 21 czerwca 2018 r., I OSK 169/18; NSA z dnia 21 czerwca 2018r., I OSK 166/18; NSA z dnia 27 marca 2018 r., I OSK 2487/16; NSA z dnia 7 marca 2018 r., I OSK 1887/16; NSA z dnia 16 stycznia 2018 r., I OSK 1129/16; NSA z dnia 11 stycznia 2018 r., I OSK 367/16; NSA z dnia 16 listopada 2017 r., I OSK 94/16; NSA z dnia 15 listopada 2013 r., I OSK 1044/13; NSA z dnia 21 sierpnia 2013 r., I OSK 681/13; NSA z dnia 26 września 2013 r., I OSK 822/13; WSA w Warszawie z dnia 7 lipca 2011 r., VIII SAB/Wa 23/11; WSA w Gdańsku z dnia 14 listopada 2012 r., II SA/Gd 545/12, CBOSA.

³⁴ Funkcjonariuszem publicznym jest: (1) Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, (2) poseł, senator, radny, poseł do Parlamentu Europejskiego, (3) sędzia, ławnik, prokurator, funkcjonariusz finansowego organu postępowania przygotowawczego lub organu nadrzędnego nad finansowym organem postępowania przygotowawczego, notariusz, komornik, kurator sądowy, syndyk, nadzorca sądowy i zarządca, osoba orzekająca w organach dyscyplinarnych działających na podstawie ustawy, (4) osoba będąca pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba w zakresie, w którym uprawniona jest do wydawania decyzji administracyjnych, (5) osoba będąca pracownikiem organu kontroli państwowej lub organu kontroli samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, (6) osoba zajmująca kierownicze stanowisko w innej instytucji państwowej, (7) funkcjonariusz organu powołanego do ochrony bezpieczeństwa publicznego albo funkcjonariusz Służby Więziennej, (8) osoba pełniąca czynną służbę wojskową, z wyjątkiem terytorialnej służby wojskowej pełnionej dyspozycyjnie, (9) pracownik międzynarodowego trybunału karnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe.

nach władzy publicznej lub też w strukturach jakichkolwiek osób prawnych i jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, jeżeli funkcja ta ma związek z dysponowaniem majątkiem państwowym lub samorządowym albo zarządzaniem sprawami związanymi z wykonywaniem swych zadań przez władze publiczne, a także inne podmioty, które tę władzę realizują lub gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa³⁵. Przy dokonywaniu wykładni pojęcia osoby pełniącej funkcję publiczną można posłużyć się również definicją zawartą w art. 115 § 19 k.k.³⁶ czy też art. 4 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów³⁷. Sprawowanie funkcji publicznej wiąże się z realizacją określonych zadań w urzędzie, w ramach struktur władzy publicznej lub na innym stanowisku decyzyjnym w strukturze administracji publicznej, a także w innych instytucjach publicznych. Podejmując próbę wskazania ogólnych cech, jakie będą przesądzały o tym, że określony podmiot sprawuje funkcję publiczną, można bez większego ryzyka błędu uznać, iż chodzi o takie stanowiska i funkcje, których sprawowanie jest równoznaczne z podejmowaniem działań wpływających bezpośrednio na sytuację prawną innych osób lub łączy się co najmniej z przygotowaniem decyzji dotyczących innych podmiotów³⁸. Za osoby pełniące funkcje publiczne

³⁵ Wyroki: NSA z dnia 30 listopada 2018 r., I OSK 2158/16; NSA z dnia 9 listopada 2018 r., I OSK 2609/16; NSA z dnia 28 września 2018 r., I OSK 2016/16; NSA z dnia 28 września 2018 r., I OSK 2016/16; NSA z dnia 21 czerwca 2018 r., I OSK 169/18; NSA z dnia 12 kwietnia 2018 r., I OSK 2111/17; NSA z dnia 27 marca 2018 r., I OSK 1526/16; NSA z dnia 7 marca 2018 r., I OSK 1887/16; NSA z dnia 27 lutego 2018 r., I OSK 1927/17; NSA z dnia 16 listopada 2017 r., I OSK 94/16; WSA w Poznaniu z dnia 10 listopada 2015 r., IV SAB/Po 134/15; WSA w Gdańsku z dnia 14 listopada 2012 r., II SA/Gd 545/12, CBO SA.

³⁶ Osobą pełniącą funkcję publiczną jest funkcjonariusz publiczny, członek organu samorządowego, osoba zatrudniona w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, chyba że wykonuje wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba, której uprawnienia i obowiązki w zakresie działalności publicznej są określone lub uznane przez ustawę lub wiążącą Rzeczpospolitą Polską umowę międzynarodową.

³⁷ Dz.U. z 2021 r. poz. 1633 z późn. zm.

³⁸ Wyroki: TK z dnia 20 marca 2006 r., K 17/05, OTK-A 2006 nr 3, poz. 30; NSA z dnia 26 kwietnia 2019 r., I OSK 1910/18; NSA z dnia 31 marca 2019 r., I OSK 1309/17; NSA z dnia 7 marca 2019 r., I OSK 631/17; NSA z dnia 5 lutego 2019 r., I OSK 687/17; NSA z dnia 28 września 2018 r., I OSK 2016/18; NSA z dnia 21 czerwca 2018 r., I OSK 169/18; NSA z dnia 7 marca 2018 r., I OSK 1887/16; NSA z dnia 16 stycznia, I OSK 1129/16; NSA z dnia 11 stycznia 2018 r., I OSK 367/16; NSA z dnia 19 grudnia 2017 r., I OSK 1380/17; NSA z dnia 10 listopada 2017 r., I OSK 72/16; NSA z dnia 27 października 2017 r., I OSK 3193/15; NSA z dnia 22 czerwca 2017 r., I OSK 2273/15; NSA z dnia 9 czerwca 2017 r., I OSK 2130/15; NSA z dnia 25 kwietnia 2017 r., I OSK 2503/16; NSA z dnia 23 marca 2017 r., I OSK 3074/15; NSA z dnia 27 stycznia 2017 r., I OSK 2602/16; NSA

w orzecznictwie sądowym uważa się członka gabinetu politycznego³⁹, naczelnika wydziału⁴⁰, sekretarza miasta⁴¹, dyrektora zakładu gospodarki komunalnej⁴², radcę prawnego⁴³, dyrektora generalnego⁴⁴, kierownika referatu budżetu i finansów urzędu gminy i głównego księgowego⁴⁵, kierownika wydziału⁴⁶, rzecznika prasowego⁴⁷, dyrektora, zastępcę dyrektora, naczelnika wydziału, departamentu lub biura oraz głównego ekonomistę oraz radcę ministra⁴⁸.

W zakresie przedmiotowym omawianego wyłączenia podstawowym problemem jest określenie związku między życiem prywatnym takiej osoby a jej działalnością publiczną. Niewątpliwie sfera życia intymnego osób pełniących funkcje publiczne (a więc dane odnoszące się do faktów szczególnie drażliwych dotyczących jednostki, które często nie są przez nią ujawniane nawet osobom najbliższym) objęta jest ochroną w pełnej postaci. Ograniczenie prawa do ochrony prywatności jest możliwe wyłącznie w odniesieniu do tych informacji o charakterze prywatnym, które pozostają po oddzieleniu informacji intymnych. Problem stanowi jednak to, jaka część spośród tak wyodrębnionych informacji będzie korzystała z pełnej ochrony, a jaka jedynie z ochrony częściowej. Ustawodawca wskazuje, że chodzi jedynie o informacje mające związek z pełnieniem funkcji publicznej, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji⁴⁹. Informacja o walorze publicznym powinna wiązać się z funkcjonowaniem instytucji publicznej, w szczególności powinna mieć znaczenie dla ukształtowania się poglądu o sposobie jej funkcjonowania. Zdaniem G. Sibigi dane objęte obowiązkiem udostępnienia obejmują dane kontaktowe (imię, nazwisko, adres siedziby, numery służbowych telefonów, faksów i adres poczty elektronicznej), informacje na temat spełnienia warunków powierzenia funkcji, jeśli przepisy prawa wprowadzają takie warunki (np. wiek, staż pracy, obywatelstwo, wykształcenie, uprawnienia zawodowe), informacje o warunkach sprawowania funkcji publicznej (usytuowanie w strukturze organizacyjnej

z dnia 30 listopada 2016 r., I OSK 1971/15; NSA z dnia 24 listopada 2016 r., I OSK 589/15; NSA z dnia 22 września 2016 r., I OSK 358/15, CBOSA.

³⁹ Wyrok NSA z dnia 20 maja 2016 r., I OSK 3238/14, CBOSA.

⁴⁰ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 listopada 2015 r., II SAB/Kr 184/15, CBOSA.

⁴¹ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 14 listopada 2012 r., II SA/Gd 544/12, CBOSA.

⁴² Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 listopada 2013 r., II SA/Wa 1302/13, CBOSA.

⁴³ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 10 września 2014 r., SAB/Gd 87/14, CBOSA.

⁴⁴ Wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2014 r., I OSK 213/14, CBOSA.

⁴⁵ Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 16 lipca 2014 r., II SA/Bd 395/14, CBOSA.

⁴⁶ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 18 listopada 2016 r., II SA/Sz 1004/16, CBOSA.

⁴⁷ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 października 2016 r., II SA/Wa 792/16, CBOSA.

⁴⁸ Wyrok NSA z dnia 30 września 2015 r., I OSK 1853/14, CBOSA.

⁴⁹ Zob. M. Ulasiewicz, *Prywatność jednostki w kontekście dostępu do informacji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 11, s. 49.

jednostki, zakres kompetencji, charakter stosunku pracy, wynagrodzenie i/lub inne świadczenia otrzymywane z tytułu sprawowanej funkcji), informacje o samym wykonywaniu funkcji (realizowane działania, podjęte rozstrzygnięcia itp.), informacje, które z mocy ustaw szczególnych udostępniane są w trybie określonym w u.d.i.p.⁵⁰ W każdym wypadku musi istnieć wyraźne powiązanie określonych faktów z życia prywatnego z funkcjonowaniem osoby, której dane dotyczą, w instytucji publicznej. Tylko wtedy, jeśli ujawnione zdarzenia oddziałują na sferę publicznego funkcjonowania podmiotu, usprawiedliwiona jest ingerencja w sferę życia prywatnego. Dlatego też z kategorii funkcji publicznej wyłącza się czynności o charakterze usługowym, podejmowane na podstawie umowy cywilnoprawnej i pozbawione kompetencji decyzyjnej⁵¹.

Istota rozstrzygnięcia, czy zachodzi ograniczenie ponownego wykorzystywania ze względu na prawo do prywatności, sprowadza się więc do zbadania materialnych, a nie formalnych związków danej osoby fizycznej z władzą publiczną i realizacją zadań publicznych⁵². Jest to rozwiązanie skutkujące koniecznością rozstrzygnięcia każdego indywidualnego przypadku jedynie na tle konkretnych okoliczności danej sprawy, a nie wedle przyjętego schematu lub z góry określonej kategoryzacji pełnionych funkcji. Takie rozstrzygnięcie pozostawiono podmiotom zobowiązanym i kontrolującym je sądom administracyjnym. Odmiernym i formalnym rozwiązaniem byłoby postulowane w doktrynie każdorazowe wskazanie w ustawie szczególnej względem ustawy o dostępie do informacji publicznej podmiotu zobowiązanego do ujawnienia informacji o sobie, poprzez wymienienie *expressis verbis* desygnatów nazwy „osoba pełniąca funkcję publiczną”⁵³. Taki postulat nie zasługuje na aprobatę, gdyż nadmiernie rozproszyłby i tak już rozbudowaną regulację prawną. Innym rozwiązaniem byłoby wymienienie w jednym akcie prawnym wszystkich podmiotów pełniących funkcję publiczną, co jednak z uwagi na brak elastyczności i zmiany zachodzące w funkcjonowaniu administracji publicznej również nie wydaje się rozwiązaniem prawidłowym⁵⁴. Wniosując *de lege ferenda*, można pozostawić aktualne przepisy prawne wymuszające badanie przez administrację i sądy administracyjne materialnych związków

⁵⁰ G. Sibiga, *Dostęp do informacji publicznej a prawa do prywatności jednostki i ochrony jej danych osobowych*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 11, s. 8–9.

⁵¹ Wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 2014 r., I OSK 2499/13, CBOŚA.

⁵² Wyrok NSA z dnia 15 czerwca 2016 r., I OSK 3217/14, CBOŚA.

⁵³ J. Uliasz, *Prawo do prywatności osób pełniących funkcje publiczne*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 3, s. 62.

⁵⁴ Taki model regulacji występuje w projekcie ustawy o jawności życia publicznego z dnia 8 stycznia 2018 r., który pozostał na etapie rządowego procesu legislacyjnego, zob. <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12304351/12465433/12465434/dokument324982.pdf> [dostęp: 30.04.2022].

danej osoby fizycznej z władzą publiczną i realizacją zadań publicznych, z ewentualnym doprecyzowaniem i ujednoczeniem zasad udostępniania informacji publicznych, takich jak rejestr umów, rejestr nagród, oświadczenia majątkowe czy informacje związane z postępowaniami administracyjnymi i sądowymi.

Odnosząc się do możliwości osoby fizycznej, by wyrazić zgodę na przetwarzanie jej danych osobowych w celu ponownego wykorzystywania, należy wskazać, że taką zgodę trzeba odnieść do zgody w rozumieniu art. 4 pkt 11 RODO, która stanowi też podstawę do przetwarzania danych osobowych zgodnie z art. 6 ust. 1 lit. a RODO, a jej wyrażenie musi spełniać warunki opisane w art. 7 RODO⁵⁵. Zgodą będzie więc dobrowolne, konkretne, świadome i jednoznaczne okazanie woli, którym osoba, której dane dotyczą, w formie oświadczenia lub wyraźnego działania potwierdzającego, przyzwala na przetwarzanie dotyczących jej danych osobowych⁵⁶. Ponadto, w przypadku danych szczególnych, podstawa prawna udostępnienia musi być wyraźnie określona w przepisach prawa, a składane oświadczenie nie może być zabronione krajowymi przepisami⁵⁷. Ustawodawca nie nakłada przy tym na podmioty zobowiązane obowiązku każdorazowego kontaktowania się z osobami fizycznymi w celu odebrania stosownego oświadczenia w przypadku otrzymania wniosku o ponowne wykorzystywanie, którego treść wkracza w sferę prywatności⁵⁸. Wola takiej osoby może być wyrażona przez każde zachowanie się, które ujawnia wolę w sposób dostateczny, w tym również w postaci elektronicznej⁵⁹. Podzielić jednak należy stanowisko, że zgoda powinna przybrać formę pisemną, co zapobiegnie ewentualnym sporom między udostępniającym a osobą, która początkowo wyraża zgodę na udostępnienie, a już po udostępnieniu zmienia zdanie i podejmuje kroki mające na celu cofnięcie wcześniej udzielonej zgody. Ponadto zgoda powinna nastąpić przed udostępnieniem informacji⁶⁰.

5.2.3. Ochrona danych osobowych

Wobec powyższych ustaleń przepis art. 6 ust. 2 o.d.p.w. obejmuje ochroną prywatność, w tym dane osobowe uregulowane w RODO. Zgodnie z art. 4 pkt 1

⁵⁵ Zob. D. Sybilski, *Wpływ ogólnego rozporządzenia o ochronie danych na otwarte dane i ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego*, Warszawa 2021, s. 253.

⁵⁶ Zob. art. 4 pkt 11 RODO.

⁵⁷ Zob. S. Szczepaniak, *Ochrona danych osobowych w otwartych danych*, „Radca Prawny w Administracji” 2022, nr 1, s. 17.

⁵⁸ Zob. wyrok NSA z dnia 8 lipca 2015 r., I OSK 1530/14, CBOSA.

⁵⁹ Zob. art. 60 k.c.

⁶⁰ M. Ulasiewicz, *Prywatność jednostki...*, op. cit., s. 45.

i 2 RODO dane osobowe oznaczają wszelkie informacje o zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osobie fizycznej, a więc osobie, którą można bezpośrednio lub pośrednio zidentyfikować, w szczególności na podstawie identyfikatora takiego jak imię i nazwisko, numer identyfikacyjny, dane o lokalizacji, identyfikator internetowy lub jeden bądź kilka szczególnych czynników określających fizyczną, fizjologiczną, genetyczną, psychiczną, ekonomiczną, kulturową lub społeczną tożsamość osoby fizycznej. „Przetwarzanie” oznacza zaś operację lub zestaw operacji wykonywanych na takich danych osobowych lub zestawach danych osobowych w sposób zautomatyzowany lub niezautomatyzowany, jak zbieranie, utrwalanie, organizowanie, porządkowanie, przechowywanie, adaptowanie lub modyfikowanie, pobieranie, przeglądanie, wykorzystywanie, ujawnianie poprzez przesłanie, rozpowszechnianie lub innego rodzaju udostępnianie, dopasowywanie lub łączenie, ograniczanie, usuwanie lub niszczenie⁶¹. Dane osobowe są zatem definiowane przez dwa kryteria. Po pierwsze dotyczą wyłącznie osób fizycznych, a po drugie identyfikują lub umożliwiają identyfikację osoby, której dane dotyczą, co nie oznacza, że ograniczają się do danych identyfikacyjnych⁶². W świetle powyższego ujawnianie danych, w tym ich przekazywanie lub udostępnianie do ponownego wykorzystywania, jest ich przetwarzaniem w rozumieniu art. 4 pkt 2 RODO⁶³.

Tym samym istotne staje się ustalenie relacji pomiędzy ochroną danych osobowych a ponownym wykorzystywaniem. RODO oraz przepisy o.d.p.w. nie są aktami równorzędnymi w hierarchii źródeł prawa, jednak w dalszym ciągu za aktualny uznać należy pogląd wyrażony na gruncie dostępu do informacji publicznej, o konieczności współstosowania zasad określających ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego oraz zasad ochrony danych osobowych wszędzie tam, gdzie udostępniana czy przekazywana informacja obejmuje dane osobowe oraz w obszarze organizacyjno-administracyjnym. Przepisy RODO nie mają charakteru szczególnego w stosunku do ustawy o ponownym wykorzystywaniu, co oznacza, że nie przysługuje im pierwszeństwo, zgodnie z zasadą *lex specialis*

⁶¹ Zabrania się przy tym przetwarzania danych osobowych ujawniających pochodzenie rasowe lub etniczne, poglądy polityczne, przekonania religijne lub światopoglądowe, przynależność do związków zawodowych oraz przetwarzania danych genetycznych, danych biometrycznych w celu jednoznacznego zidentyfikowania osoby fizycznej lub danych dotyczących zdrowia, seksualności lub orientacji seksualnej tej osoby, zob. art. 9. ust. 1 RODO. W ust. 2 zawarto jednak liczne okoliczności wyłączające powyższy zakaz.

⁶² Zob. M. Krzysztofek, *Ochrona danych osobowych w Unii Europejskiej po reformie. Komentarz do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679*, Warszawa 2016, s. 40.

⁶³ Zob. N. Zawadzka, [w:] E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz (red.), *RODO. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 1084.

derogat legi generali, lecz mają charakter równorzędny, a ich zakresy działania mogą się nakładać⁶⁴. Zasadniczo bowiem dostęp i ponowne wykorzystywanie informacji oraz ochrona danych osobowych to odmienne materie, a pewien obszar wspólny dotyczy jedynie sytuacji, gdy przekazaniu lub udostępnieniu oraz wykorzystywaniu podlegać mają dane osobowe. Dopuszczalność takiego przetwarzania danych osobowych musi być oceniana na podstawie przepisów RODO, a podmioty zobowiązane powinny realizować uprawnienia dostępu i ponownego wykorzystywania informacji publicznej, jednocześnie przestrzegając zasad ochrony danych uregulowanych w RODO. Dotyczy to zarówno oceny dopuszczalności przetwarzania danych, jak i wprowadzenia odpowiednich zabezpieczeń, powołania inspektora ochrony danych, prowadzenia odpowiedniej dokumentacji pozwalającej wykazać zgodność działania z RODO, realizowania uprawnień osób, których dane dotyczą itp. Stosowanie RODO przy realizacji uprawnień dostępowych, tak jak w poprzednim stanie prawnym, dotyczy więc dwóch obszarów, tj. ustalenia jawności żądanych informacji oraz administrowania danymi osobowymi, czyli przestrzegania procedur postępowania z danymi osobowymi⁶⁵. Zasadny w zakresie ponownego wykorzystywania pozostaje pogląd, wyrażony na gruncie dostępu do informacji publicznej na tle stanu prawnego sprzed RODO, iż akt prawny zapewniający ochronę danych osobowych nie uniemożliwia realizacji prawa dostępu do informacji publicznej i w żadnym przepisie nie ustanawia zakazu udostępnienia informacji publicznej zawierającej dane osobowe⁶⁶. Ustawodawca, kształtując system prawny, dąży do pełnej realizacji każdego z konstytucyjnych praw, zarówno prawa do informacji, jak i prawa do prywatności. Każdy przypadek odmowy zgody na ponowne wykorzystywanie informacji publicznej, w tym z powołaniem się na ochronę danych osobowych, powinien być należycie uzasadniony. Z decyzji o odmowie wyrażenia zgody na ponowne wykorzystywanie musi zaś w sposób niebudzący wątpliwości wynikać, dlaczego w ocenie podmiotu zobowiązanego taka odmowa uzasadniona jest ochroną danych osobowych.

Zgodnie z art. 86 RODO dane osobowe zawarte w dokumentach urzędowych, które ma organ lub podmiot publiczny lub podmiot prywatny w celu wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym, mogą zostać przez

⁶⁴ I. Maciejuk, op. cit., s. 77. Zob. też P. Szustakiewicz, *Głosa do wyroku NSA z dnia 25 kwietnia 2014 r., I OSK 2499/13*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2015, nr 5, s. 176–178.

⁶⁵ M. Sakowska-Baryła, [w:] eadem (red.), B. Fischer, M. Górski, A. Nerka, K. Wygoda, M. de Bazelaire de Ruppierre, *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 611–612.

⁶⁶ I. Maciejuk, op. cit., s. 75.

ten organ lub podmiot ujawnione tylko zgodnie z prawem Unii lub prawem państwa członkowskiego, któremu podlegają ten organ lub podmiot, dla pogodzenia publicznego dostępu do dokumentów urzędowych z prawem do ochrony danych osobowych na mocy RODO. Mając na względzie art. 86 RODO, należy wskazać, że przepis ten koncentruje się na kwestii ujawnienia danych osobowych zawartych w dokumentach urzędowych, które ma podmiot zobowiązany. Pojęcie „dokument urzędowy” na gruncie RODO należy pojmować w sposób zbliżony do tego, w jaki termin „dokument” definiuje w art. 2 pkt 6 dyrektywa 2019/1024, która jako dokument rozumie dowolną treść niezależnie od zastosowanego nośnika oraz dowolną część tej treści. W istocie zatem chodzić tu może nie tyle o dokumenty jako takie w obiegowym rozumieniu, ile o informacje, które na gruncie prawa polskiego mogą być kwalifikowane jako informacja sektora publicznego, ponieważ to właśnie w takich informacjach bywają zawarte dane osobowe, które ewentualnie, jeśli przemawia za tym interes publiczny, mogą być ujawnione⁶⁷.

Ujawnienie może nastąpić, gdy przemawia za tym jawność życia publicznego wyrażająca interes publiczny, któremu na skutek przeprowadzenia testu ważenia interesów przyznaje się prymat przed interesem prywatnym w postaci nieujawniania danych osobowych, jak również, gdy istnieje wyraźne umocowanie w przepisach prawa unijnego lub prawa państwa członkowskiego, któremu podlegają podmioty zobowiązane. W pozostałych przypadkach realizacja uprawnień z ponownego wykorzystywania albo nie będzie możliwa, albo musi odbywać się w taki sposób, by nie dochodziło do ujawnienia danych osobowych wchodzących w skład informacji⁶⁸. Względ na ochronę danych osobowych powinien zatem uzasadniać odmowę zgody na ponowne wykorzystywanie informacji zawierających dane osobowe albo przybierać formę anonimizacji danych. W takim przypadku, gdy dokonana anonimizacja nie zniweczy ponownego wykorzystywania żądanych informacji i może być dokonana „przy okazji” ich przekazania, nie ma konieczności wydawania decyzji administracyjnej, lecz należy zadbać o to, aby dane osobowe zostały przekształcone w taki sposób, żeby nie było możliwe przyporządkowanie wchodzących w ich skład informacji zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osobie fizycznej⁶⁹. Anonimizacja nie może być przy tym działaniem pozornym, polegającym na wyeliminowaniu w przekazywanych informacjach wyłącznie niektórych danych identyfikacyjnych, takich jak imię, nazwisko, adres zamieszkania, a nie wszystkich informacji pozwalających

⁶⁷ M. Sakowska-Baryła, [w:] eadem et al., *Ogólne rozporządzenie...*, op. cit., s. 608.

⁶⁸ Ibidem, s. 609.

⁶⁹ Ibidem; zob. też wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2013 r., I OSK 2267/12, CBOSA.

na zidentyfikowanie osoby fizycznej⁷⁰. Nowością na gruncie krajowych regulacji ponownego wykorzystywania jest zdefiniowanie pojęcia anonimizacji, jako procesu zmiany informacji sektora publicznego w informacje anonimowe, które nie odnoszą się do zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej lub procesu zmiany danych osobowych w dane anonimowe w taki sposób, że identyfikacja osoby, której dane dotyczą, nie jest lub już nie jest możliwa⁷¹.

Należy także rozróżnić pseudonimizację, którą jest przetworzenie danych osobowych w taki sposób, by nie można ich było już przypisać konkretnej osobie, której dane dotyczą, bez użycia dodatkowych informacji, pod warunkiem że takie dodatkowe informacje są przechowywane osobno i są objęte środkami technicznymi i organizacyjnymi uniemożliwiającymi ich przypisanie zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osobie fizycznej⁷². Pseudonimizacja jest jednym ze środków technicznych i organizacyjnych, używanych w celu skutecznej realizacji zasad ochrony danych, takich jak minimalizacja danych, oraz w celu nadania przetwarzaniu niezbędnych zabezpieczeń, tak by spełnić wymogi RODO oraz chronić prawa osób, których dane dotyczą. Nie stanowi jednak o pełnej anonimizacji danych, wymaganej dla realizacji prawa do ponownego wykorzystywania informacji zawierających dane osobowe.

Za zasadną należy uznać tezę, zgodnie z którą ochrona danych osobowych nie niweluje ponownego wykorzystywania informacji publicznej. Przepisy RODO nie wyłączają przepisów o.d.p.w., które realizują obowiązek ochrony danych osobowych, po pierwsze poprzez ograniczenie z art. 6 ust. 2 o.d.p.w., a po drugie ze względu na art. 7 ust. 2 o.d.p.w., gdzie w przeciwieństwie do dostępu do informacji publicznej, określono wprost stosunek ponownego wykorzystywania do ochrony danych osobowych. Rozdzielenie materii ochrony „prywatności” i „danych osobowych” i wypuklenie danych osobowych w omawianym ograniczeniu zasługują na aprobatę i uwzględniają wytyczne prawa unijnego, wynikające z przepisów RODO. W konsekwencji zarówno w prawie unijnym, jak i w prawie państw członkowskich dotyczącym dostępu do informacji należy zachować co najmniej minimalny poziom ochrony danych osobowych, w szczególności nie mogą być ograniczone prawa i obowiązki wynikające z RODO. Ujawnianie danych osobowych poprzez ich przesłanie w toku realizacji prawa do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego jest przetwarzaniem danych osobowych i dla zgodności z prawem wymaga spełnienia

⁷⁰ B. Fischer, A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, J. Wyporska-Frankiewicz, op. cit., s. 107–108.

⁷¹ Zob. art. 2 pkt 1 o.d.p.w.

⁷² Zob. art. 4 pkt 5 RODO.

określonych warunków⁷³. W świetle RODO dostęp do dokumentów urzędowych można uznać za interes publiczny, a podmioty zobowiązane powinny móc publicznie ujawniać dane osobowe z dokumentów przez siebie przechowywanych, jeżeli takie ujawnienie jest przewidziane przepisami prawa Unii lub prawa państwa członkowskiego. Przepisy takie muszą jednak godzić ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego z prawem do ochrony danych osobowych i dlatego mogą przewidywać niezbędne uwzględnienie prawa do ochrony danych osobowych⁷⁴. Należy również odróżnić obowiązek udostępnienia informacji publicznej, która może zawierać dane osobowe, od możliwości przetwarzania danych osobowych udostępnionych w tym trybie przez podmiot, na rzecz którego nastąpiło udostępnienie informacji. Obowiązek udostępnienia informacji publicznej nie oznacza bowiem prawa do nieograniczonego przetwarzania danych osobowych zawartych w dokumentach tworzących informację publiczną⁷⁵.

Dlatego też należy odpowiedzieć na pytanie: czy polski ustawodawca skutecznie pogodził ochronę danych osobowych i ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego? Jest to również istotne dla weryfikacji hipotezy badawczej, zgodnie z którą ograniczenia ponownego wykorzystywania informacji publicznej zapewniają ochronę prawa do prywatności, w szczególności prawo do ponownego wykorzystywania informacji pozostaje w zgodzie z prawem ochrony danych osobowych.

⁷³ Zgodnie z art. 6 ust. 1 RODO przetwarzanie jest zgodne z prawem wyłącznie w przypadkach, gdy – i w takim zakresie, w jakim – spełniony jest co najmniej jeden z poniższych warunków: (a) osoba, której dane dotyczą, wyraziła zgodę na przetwarzanie swoich danych osobowych w jednym lub większej liczbie określonych celów, (b) przetwarzanie jest niezbędne do wykonania umowy, której stroną jest osoba, której dane dotyczą, lub do podjęcia działań na żądanie osoby, której dane dotyczą, przed zawarciem umowy, (c) przetwarzanie jest niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze, (d) przetwarzanie jest niezbędne do ochrony żywotnych interesów osoby, której dane dotyczą, lub innej osoby fizycznej, (e) przetwarzanie jest niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi, (f) przetwarzanie jest niezbędne do celów wynikających z prawnie uzasadnionych interesów realizowanych przez administratora lub przez stronę trzecią, z wyjątkiem sytuacji, w których nadrzędny charakter wobec tych interesów mają interesy lub podstawowe prawa i wolności osoby, której dane dotyczą, wymagające ochrony danych osobowych, w szczególności gdy osoba, której dane dotyczą, jest dzieckiem. Akapit pierwszy lit. f) nie ma zastosowania do przetwarzania, którego dokonują organy publiczne w ramach realizacji swoich zadań.

⁷⁴ Zob. motyw 154 RODO.

⁷⁵ Zob. P. Litwiński (red.), P. Barta, M. Kawecki, *Rozporządzenie UE w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i swobodnym przepływem takich danych. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 872. Zob. też P. Szustakiewicz, *Prawo ochrony prywatności ...*, op. cit., s. 40.

W tym celu należy ustalić wymogi pogodzenia. Zgodzić należy się z tezą, że oparcie przetwarzania danych osobowych w ramach realizacji prawa do ponownego wykorzystywania opierać się będzie na art. 6 ust. 1 lit. c lub e RODO⁷⁶. Zgodnie z tymi przepisami przetwarzanie danych osobowych, a więc i ich ponowne wykorzystywanie, jest zgodne z prawem, gdy przetwarzanie jest niezbędne, kolejno:

- do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze;
- do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi.

Wymogi pogodzenia ochrony danych osobowych i ponownego wykorzystywania informacji publicznej można zatem wyinterpretować z art. 6 ust. 2 RODO, w świetle którego państwa członkowskie mogą zachować lub wprowadzić bardziej szczegółowe przepisy, aby dostosować stosowanie przepisów RODO w odniesieniu do przetwarzania służącego wypełnieniu powyższych dwóch warunków. W tym celu mogą dokładniej określić szczegółowe wymogi przetwarzania i inne środki w celu zapewnienia zgodności przetwarzania z prawem i jego rzetelności, także w innych szczególnych sytuacjach związanych z przetwarzaniem przewidzianych w rozdziale IX RODO, w tym w zakresie znajdującego się w tym rozdziale art. 86 RODO, dotyczącego publicznego dostępu do dokumentów urzędowych. Dodatkowo, zgodnie z art. 6 ust. 3 RODO, podstawa przetwarzania, o której mowa w art. 6 ust. 1 lit. c i e RODO, musi być określona w prawie Unii lub w prawie państwa członkowskiego, któremu podlega administrator, co odnosi się do krajowych przepisów o.d.p.w., które powinny stanowić źródło pogodzenia materii ochrony danych osobowych z ponownym wykorzystywaniem informacji. Cel przetwarzania musi być przy tym określony w tej podstawie prawnej, a w przypadku wykonywania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej przetwarzanie musi być niezbędne. Podstawa prawna może zawierać przepisy szczegółowe dostosowujące przepisy RODO, w tym ogólne warunki zgodności z prawem przetwarzania przez administratora, rodzaj danych podlegających przetwarzaniu, osoby, których dane dotyczą, podmioty, którym można ujawnić dane osobowe, cele, w których można je ujawnić, ograniczenia celu, okresy przechowywania oraz operacje i procedury przetwarzania, w tym środki zapewniające zgodność z prawem i rzetelność przetwarzania, w tym w innych szczególnych sytuacjach związanych z przetwarzaniem, o których mowa w rozdziale IX. Dodatkowo prawo Unii lub prawo państwa członkowskiego musi służyć realizacji celu leżącego

⁷⁶ Szerzej zob. Zob. D. Sybilski, *Wpływ ogólnego rozporządzenia...*, op. cit., s. 305.

w interesie publicznym oraz być proporcjonalne do wyznaczonego, prawnie uzasadnionego celu.

Tymczasem polski ustawodawca wskazał jedynie, że przepisy o.d.p.w. nie naruszają przepisów o ochronie danych osobowych⁷⁷. Jeszcze na gruncie przepisów p.w.i.s.p. ustawodawca dokonał dwóch dodatkowych wyłączeń stosowania przepisów RODO⁷⁸. Pierwsze wyłączenie dotyczyło stosowania art. 13 ust. 3 RODO do przetwarzania danych osobowych w celu udostępniania lub przekazywania informacji sektora publicznego do ponownego wykorzystywania. W świetle tego wyłączenia podmiot zobowiązany, jako administrator danych osobowych, planując dalej przetwarzać dane osobowe w celu innym niż cel, w którym dane osobowe zostały zebrane, a więc w celu udostępniania lub przekazywania informacji sektora publicznego do ponownego wykorzystywania, przed takim dalszym przetwarzaniem nie był zobowiązany poinformować osoby, której dane dotyczą, o tym innym celu oraz nie był zobowiązany udzielać jej wszelkich innych stosownych informacji, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 RODO. Powyższe wyłączenie dotyczyło więc tylko podmiotów zobowiązanych. Drugie wyłączenie dotyczyło tylko użytkowników, którzy ponownie wykorzystując trzy enumeratywnie wskazane kategorie danych osobowych, nie musieli stosować art. 14 ust. 1–4 RODO. Obejmowało ono jedynie dane osobowe osób pełniących funkcje publiczne, mające związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania tych funkcji, dane osobowe osób fizycznych reprezentujących osoby prawne, w tym ich dane kontaktowe, jak również dane osobowe obejmujące nazwę (firmę), numer identyfikacji podatkowej (NIP) albo imię i nazwisko kontrahenta podmiotu zobowiązanego⁷⁹. W świetle tego wyłączenia użytkownicy zostali zwolnieni z obowiązku informacyjnego wobec osoby, której dane dotyczą, aktualizującego się w przypadku pozyskiwania danych osobowych w sposób inny niż od tej osoby. Oprócz powyższych dwóch wyłączeń polski ustawodawca wskazał, że podmioty zobowiązane wykonują obowiązek powiadomienia o sprostowaniu lub usunięciu danych osobowych lub o ograniczeniu przetwarzania, o którym mowa w art. 19 RODO, przez zaktualizowanie danych odpowiednio na swojej stronie podmiotowej BIP lub w CRIP bądź w inny sposób⁸⁰. Wraz z powyższymi wyłączeniami wprowadzono nowe warunki ponownego wykorzystywania, ustalane przez podmioty zobowiązane, które mogły dotyczyć informacji sektora publicznego, zawierającej dane osobowe⁸¹.

⁷⁷ Zob. art. 7 ust. 2 o.d.p.w.

⁷⁸ Por. art. 7 ust. 3–5 p.w.i.s.p.

⁷⁹ Zob. art. 7 ust. 4 p.w.i.s.p.

⁸⁰ Zob. art. 7 ust. 5 p.w.i.s.p.

⁸¹ Zob. art. 14 ust. 1 pkt 4 p.w.i.s.p.

Dodanie do przepisów p.w.i.s.p. art. 7 ust. 3–5 oraz art. 14 ust. 1 pkt 4 nastąpiło w art. 142 ustawy z dnia 21 lutego 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem stosowania RODO⁸². W uzasadnieniu tej ustawy wskazano, że w świetle art. 86 RODO i motywu 154 RODO ustawodawca unijny odniósł się do relacji prawa do ochrony danych osobowych z dwoma uprawnieniami informacyjnymi, tj. prawa dostępu do dokumentów urzędowych i prawa do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego. Artykuł 86 RODO należy zaliczyć do tej kategorii przepisów, które – zdaniem doktryny – powinny być obligatoryjnie przyjęte w prawie krajowym. Wprawdzie nie służy on bezpośrednio wdrożeniu postanowień RODO, ale zachowaniu równowagi między prawem ochrony danych osobowych oraz prawem do informacji, które może być w różnorodny sposób ujęte w prawie krajowym⁸³. Tym samym wprowadzane zmiany miały na celu pogodzenie ochrony danych osobowych i ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego. Tymczasem już na gruncie przepisów o.d.p.w. ustawodawca odstąpił od tych szczególnych regulacji, utrzymując jedynie regułę kolizyjną w art. 7 ust. 2 o.d.p.w. oraz dopuszczalne warunki dotyczące informacji sektora publicznego stanowiące lub zawierające dane osobowe w art. 15 ust. 1 pkt 4 o.d.p.w. Warunki te nadal mają charakter fakultatywny.

Powyższe przepisy wprawdzie zatem wskazują na ogólną regułę kolizyjną, zgodnie z którą przepisy o.d.p.w. nie naruszają ochrony danych osobowych, ale nie sposób uznać tego za skuteczne pogodzenie publicznego dostępu do dokumentów urzędowych i ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego z prawem do ochrony danych osobowych. Takiej konkluzji nie zmieniłoby nawet pozostawienie dwóch wyłączeń stosowania RODO w zakresie ponownego wykorzystywania oraz wskazania sposobu realizacji przez podmioty zobowiązane jednego spośród licznych obowiązków informacyjnych. Polskie przepisy prawa, prócz ogólnej reguły kolizyjnej, nie przewidują „niezbędnego uwzględnienia prawa do ochrony danych osobowych na podstawie RODO”. Brak w nich odwołania się do przesłanek, świadczących o niezbędności przetwarzania danych do wykonania prawa ponownego wykorzystywania, jako zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy

⁸² Ustawa z dnia 21 lutego 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), Dz.U. z 2019 r. poz. 730.

⁸³ Zob. G. Sibiga, *Dopuszczalny zakres polskich przepisów o ochronie danych osobowych po rozpoczęciu obowiązywania ogólnego rozporządzenia o ochronie danych osobowych – wybrane zagadnienia*, „Monitor Prawniczy” 2016, nr 20, s. 16–21.

publicznej powierzonej administratorowi. O ile również przetwarzanie danych w celu ponownego wykorzystywania informacji można uznać za służące realizowaniu celu w ramach obowiązku prawnego lub zadania leżącego w interesie publicznym, to jednak w przepisach krajowych brak kryterium proporcjonalności zakresu przetwarzania danych do celu ponownego wykorzystywania. Nie sposób więc uznać, że przepisy o.d.p.w. spełniają wymogi określone w art. 6 ust. 3 RODO. Polski ustawodawca nie skorzystał także z możliwości wskazanych w art. 6 ust. 2 RODO, gdyż nie wprowadził szczegółowych przepisów dostosowujących przepisy RODO w odniesieniu do przetwarzania danych osobowych służącego realizacji prawa do ponownego wykorzystywania ani nie określił szczegółowych wymogów i środków takiego przetwarzania w celu zapewnienia zgodności przetwarzania z prawem i jego rzetelności. Regulacje ponownego wykorzystywania są w tym zakresie niewystarczające, nie spełniają wymogów RODO, a ich stosowanie może wiązać się z licznymi problemami interpretacyjnymi utrudniającymi ustalenie, jakie dane osobowe, w jakim zakresie oraz w jakich okolicznościach powinny być udostępnione⁸⁴. Jest to szczególnie istotne w zakresie obowiązującego w polskich przepisach ograniczenia prywatności osób pełniących funkcje publiczne, które jako odrębna kategoria osób nie występuje na gruncie RODO. Osoby takie, jak wszystkie inne osoby, których dane osobowe są przetwarzane, w świetle art. 21 ust. 1 RODO dysponują prawem do wniesienia w dowolnym momencie sprzeciwu, z przyczyn związanych z ich szczególną sytuacją – wobec przetwarzania dotyczących ich danych osobowych, opartego na art. 6 ust. 1 lit. e RODO, a więc również na podstawie prawa do ponownego wykorzystywania informacji. W takim wypadku podmiotowi zobowiązanemu nie wolno już przetwarzać tych danych osobowych, a więc i prowadzić dalej postępowania administracyjnego zmierzającego do ich przekazania użytkownikowi, chyba że podmiot zobowiązany wykaże istnienie ważnych prawnie uzasadnionych podstaw do przetwarzania, nadrzędnych wobec interesów, praw i wolności osoby, której dane dotyczą, lub podstaw do ustalenia, dochodzenia lub obrony roszczeń. Sprzeciw jest ponadto obwarowany środkami ochrony prawnej w postaci skargi na drodze administracyjnej i sądowej, na podstawie art. 77–84 RODO. W konsekwencji wniesienia takiego sprzeciwu postępowanie o wyrażenie zgody na ponowne wykorzystywanie zostanie wydłużone i istnieje duże prawdopodobieństwo wydania decyzji odmownej, ze wskazaniem na prawo do prywatności i przepisy RODO. Na podmioty zobowiązane oddziaływać będzie również konieczność uwzględnienia ewentualnego odszkodowania i administracyjnych

⁸⁴ Zob. M. Sakowska-Baryła, *Ochrona danych osobowych a dostęp do informacji publicznej i ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego*, Warszawa 2022, s. 489–499.

kar pieniężnych, w przypadku gdy osoba uprawniona zakwestionuje przyjęte przez podmiot zobowiązany istnienie ważnych prawnie uzasadnionych podstaw do przetwarzania danych. Dodatkowo ewentualne uchylenie przez sąd decyzji o odmowie zgody na ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego wiąże się z mniejszymi kosztami w wymiarze finansowym.

5.3. Tajemnica przedsiębiorstwa

Ochrona interesu prywatnego w ponownym wykorzystywaniu, obok ochrony prywatności osoby fizycznej, w tym danych osobowych, przejawia się także w ograniczeniu ze względu na tajemnicę przedsiębiorstwa, zabezpieczającą interesy handlowe podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. Zgodnie z art. 6 ust. 2 o.d.p.w. ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadku gdy przedsiębiorca rezygnuje z przysługującego mu prawa.

Zwrócić należy uwagę, że przepisy o.d.p.w. wprowadziły istotną zmianę, odnosząc omawiane ograniczenie do tajemnicy przedsiębiorstwa, a nie jak dotychczas do tajemnicy przedsiębiorcy⁸⁵. Przedsiębiorstwo jest zorganizowanym zespołem składników niematerialnych i materialnych przeznaczonym do prowadzenia działalności gospodarczej⁸⁶. Pojęcie to jest zatem immanentnie związane z kategorią przedsiębiorcy, która jest różnie definiowana, a ustawodawca wprowadza kolejne definicje adekwatnie do specyfiki stosunków regulowanych danym aktem prawnym, w zależności od gałęzi prawa⁸⁷. Wedle ujęcia w przepisach u.p.p. przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, wykonująca działalność gospodarczą, a także wspólnicy spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej⁸⁸. Zgodnie z tą ustawą nie stanowi jednak działalności gospodarczej działalność nieewidencjonowana, tj. wykonywana przez osobę fizyczną, której przychód należny z tej działalności nie przekracza w żadnym miesiącu 50% kwoty minimalnego wynagrodzenia i która w okresie ostatnich 60 miesięcy nie wykonywała działalności gospodarczej⁸⁹. Ponadto ustawa wprowadza dalsze wyłączenia

⁸⁵ Por. art. 6 ust. 2 p.w.i.s.p.

⁸⁶ Zob. art. 55¹ k.c.

⁸⁷ G. Kozieł, *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, art. 4, Warszawa 2019, Legalis.

⁸⁸ Zob. art. 4 ust. 1 i 2 u.p.p.

⁸⁹ Zob. art. 5 ust. 1 u.p.p.

przedmiotowe, w tym nie stosuje się jej do działalności wytwórczej w rolnictwie⁹⁰. Z kolei zgodnie z art. 43¹ k.c. przedsiębiorcą, bez wyłączeń, są osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną, prowadzące we własnym imieniu działalność gospodarczą lub zawodową. Istotne może być też rozumienie tego pojęcia na gruncie ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, która bezpośrednio wiąże pojęcie tajemnicy przedsiębiorstwa z kategorią przedsiębiorcy. Zgodnie z art 2 u.z.n.k., przedsiębiorcami są osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, które prowadząc, chociażby ubocznie, działalność zarobkową lub zawodową uczestniczą w działalności gospodarczej. W świetle powyższego, pojęcie przedsiębiorcy, określone w ustawie – Prawo przedsiębiorców, jest węższe od pojęć, którymi posługują się przepisy k.c. i przepisy u.z.n.k.⁹¹ Podkreślenia przy tym wymaga, iż o zastosowaniu do podmiotów prowadzących działalność gospodarczą przepisów zamieszczonych w innych ustawach, które odnoszą się do przedsiębiorców, decyduje spełnienie przesłanek uznania za przedsiębiorcę w danej ustawie. Wobec braku odrębnej definicji przedsiębiorcy w przepisach o.d.p.w. mogą powstać wątpliwości, jaki podmiot może zrezygnować z przysługującego mu prawa zgodnie z art. 6 ust. 2 o.d.p.w. W doktrynie wskazuje się, że definicja zawarta w ustawie – Prawo przedsiębiorców ma znaczenie podstawowe, uniwersalne przynajmniej dla dziedziny prawa gospodarczego publicznego, jeżeli nie generalnie dla prawa publicznego⁹². Aktualne wyłączenia podmiotowe i przedmiotowe mogą prowadzić jednak do zawężenia tego kręgu podmiotów. Jeszcze na gruncie przepisów p.w.i.s.p. wyrażony został pogląd, zgodnie z którym tajemnica przedsiębiorcy przynależy podmiotom, o których mowa w art. 33¹ § 1 k.c., oraz spójnym z nim art. 4 uchylonej ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej⁹³. Taki pogląd nie wydaje się jednak uzasadniony w świetle nowego brzmienia ograniczenia odnoszącego się wprost do tajemnicy przedsiębiorstwa, uregulowanej w art. 11 u.z.n.k. Najbardziej adekwatne będzie zatem posługiwanie się na gruncie art. 6 ust. 2 o.d.p.w. definicją przedsiębiorcy zawartą w art. 2 u.z.n.k.

Zakres przedmiotowy tajemnicy warunkuje materia, której tajemnica dotyczy, nie każda bowiem informacja dotycząca przedsiębiorcy może być kwalifikowana jako objęta tajemnicą, ale taka, która spełnia dodatkowe kryteria pozwalające uznać ją za na tyle istotną z punktu widzenia przedsiębiorcy i jego

⁹⁰ Zob. art. 6 ust. 1 u.p.p.

⁹¹ Zob. J. Szwaja, A. Kubiak-Cyrul, [w:] J. Szwaja (red.), *Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz*, art. 2, Warszawa 2019, Legalis

⁹² G. Kozieł, *Prawo przedsiębiorców...*, op. cit., art. 4.

⁹³ Dz.U. z 2004 r. Nr 173, poz. 1807. Ustawa została uchylona przez przepisy u.p.p.

interesów gospodarczych, aby ograniczyć możliwość ponownego wykorzystywania przez potencjalnych użytkowników⁹⁴. Ustawodawca polski na potrzeby prawa do ponownego wykorzystywania nie tworzy odrębnej definicji pojęcia tajemnicy przedsiębiorstwa. W przepisach unijnych wskazano na poufność informacji handlowych, w tym tajemnicę handlową, zawodową lub przedsiębiorstwa, uznając je za dane wrażliwe, przy czym dokumenty objęte takimi tajemnicami i wyłączone z dostępu na podstawie systemów dostępu państwa członkowskiego zostały wyłączone z przedmiotowego zastosowania ponownego wykorzystywania⁹⁵. W polskim porządku prawnym tajemnica przedsiębiorstwa stanowi jedynie ograniczenie, gdyż nie została ujęta w wyłączeniach wymienionych w art. 4 o.d.p.w. Samo pojęcie „tajemnica przedsiębiorstwa” zostało określone na potrzeby zapobiegania i zwalczania nieuczciwej konkurencji w działalności gospodarczej. Przez tajemnicę przedsiębiorstwa rozumie się informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje mające wartość gospodarczą, które jako całość lub w szczególnym zestawieniu i zbiorze ich elementów nie są powszechnie znane osobom zwykle zajmującym się tym rodzajem informacji albo nie są łatwo dostępne dla takich osób, o ile uprawniony do korzystania z informacji lub rozporządzania nimi podjął, przy zachowaniu należytej staranności, działania w celu utrzymania ich w poufności⁹⁶. W świetle powyższego, aby dana informacja podlegała ochronie, musi spełniać trzy warunki: poufności, braku ujawnienia oraz zabezpieczenia informacji⁹⁷. Istotność zmiany w odniesieniu omawianego ograniczenia do tajemnicy przedsiębiorstwa, a nie tajemnicy przedsiębiorcy, jest widoczna przy analizie rozbieżnych ocen w orzecznictwie na gruncie przepisów u.d.i.p. (pojęcie tajemnicy przedsiębiorcy, obecne w art. 6 ust. 2 p.w.i.s.p., występuje nadal na gruncie dostępu do informacji publicznej w art. 5 ust. 2 u.d.i.p.). Chociaż wskazywano, że są to pojęcia synonimiczne lub co najmniej zbliżone⁹⁸, to jednak wedle odmiennego stanowiska nie są to pojęcia tożsame, lecz tajemnicę przedsiębiorcy wyprowadza się z tajemnicy przedsiębiorstwa i pojęcia te w zasadzie pokrywają się zakresowo, chociaż tajemnica przedsiębiorcy w niektórych sytuacjach może być rozumiana szerzej. Tajemnicę przedsiębiorcy stanowiły

⁹⁴ M. Sakowska-Baryła, *Ograniczenia prawa do ponownego wykorzystywania ISP*, [w:] E. Badura et al., *Ponowne wykorzystywanie...*, op. cit., s. 93.

⁹⁵ Zob. art. 1 ust. 2 lit. d pkt (iii) dyrektywy 2019/1024. Por. art. 1 ust. 2 lit. c dyrektywy 2003/98/WE po zmianie dyrektywą 2013/37/UE.

⁹⁶ Zob. art. 11 ust. 2 u.z.n.k.

⁹⁷ Zob. A. Michałak, [w:] M. Sieradzka, M. Zdyb, *Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz*, art. 11, Warszawa 2016, LEX.

⁹⁸ Zob. wyroki: NSA z dnia 13 grudnia 2013 r., I OSK 1858/13; NSA z dnia 20 grudnia 2013 r., I OSK 1988/13, CBOSA.

więc informacje znane jedynie określonej grupie osób i związane z prowadzoną przez przedsiębiorcę działalnością, wobec których podjął on wystarczające środki ochrony w celu zachowania ich poufności. Nie jest jednak wymagana przesłanka gospodarczej wartości informacji, jak przy tajemnicy przedsiębiorstwa (obecnie w odniesieniu do tajemnicy przedsiębiorstwa przesłanka ta będzie już wymagana). Informacja stawała się bowiem tajemnicą, kiedy przedsiębiorca przejawiał wolę zachowania jej jako niepoznawalnej dla osób trzecich, nie traci ona natomiast swojego charakteru przez to, że wie o niej pewne ograniczone grono osób zobowiązanych do dyskrecji, jak kontrahenci i pracownicy przedsiębiorstwa. Utrzymanie danych informacji jako tajemnicy wymaga więc podjęcia przez przedsiębiorcę działań zmierzających do wyeliminowania możliwości dotarcia do nich przez osoby trzecie w normalnym toku zdarzeń, bez konieczności podejmowania szczególnych starań⁹⁹. W orzecznictwie sądów administracyjnych nie było jednak kwestionowane, że przy analizie ówczesnego pojęcia tajemnicy przedsiębiorcy należy posilkować się odwołaniem do art. 11 ust. 2 u.z.n.k. Dla zastosowania ochrony nie jest przy tym wystarczające jedynie spełnienie przesłanki formalnej, w postaci podjęcia działań przez przedsiębiorcę mających zachować informację w poufności. Nie jest też wystarczające spełnienie przesłanki materialnej w postaci wartości gospodarczej informacji. Konieczne jest również, aby informacje były nieujawnione do wiadomości publicznej¹⁰⁰. Ujawnienie do wiadomości publicznej informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa powoduje bowiem ustanie stanu tajemnicy¹⁰¹. W orzecznictwie do informacji stanowiącej tajemnicę przedsiębiorstwa zalicza się wiadomości dotyczące sposobów produkcji, planów technicznych, metod kontroli jakości, wzorów użytkowych i zdobniczych, wynalazków nadających się do opatentowania, jak też informacje związane z działalnością marketingową, z pozyskiwaniem surowców, organizowaniem rynków zbytu czy informacje dotyczące struktury organizacyjnej, zasad finansowania działalności, wysokość wynagrodzeń pracowników. Do tajemnicy przedsiębiorstwa zalicza się też tzw. poufne know-how, w tym know-how produkcyjne i handlowe¹⁰². Zgodzić

⁹⁹ Zob. wyroki: NSA z dnia 5 kwietnia 2013 r., I OSK 192/13; NSA z dnia 29 kwietnia 2016 r., I OSK 2490/14; NSA z dnia 4 kwietnia 2017 r., I OSK 1939/15, CBOSA.

¹⁰⁰ Zob. wyroki: NSA z dnia 7 marca 2019 r., I OSK 1092/17; NSA z dnia 12 kwietnia 2017 r., I OSK 1522/15, CBOSA.

¹⁰¹ K. Golał, *Ochrona informacji przed nieuprawnionym ujawnieniem*, [w:] idem, G. Rydlewski, P. Szustakiewicz, *Udzielanie informacji przez administrację publiczną. Teoria i praktyka*, Warszawa 2012, s. 158–159.

¹⁰² Zob. wyroki: NSA z dnia 8 marca 2017 r., I OSK 1436/15; WSA w Warszawie z dnia 29 sierpnia 2017 r., II SA/Wa 446/17; WSA w Bydgoszczy z dnia 25 marca 2015 r., II SA/Bd 1344/14; WSA w Krakowie z dnia 5 marca 2015 r., II SA/Kr 41/15, CBOSA.

się należy z poglądem wyrażonym w doktrynie, że tajemnica ta nie może obejmować informacji bezwartościowych¹⁰³.

Mając powyższe na uwadze, aby można było powołać się na tajemnicę przedsiębiorstwa i na podstawie art. 6 ust. 2 o.d.p.w. odmówić wyrażenia zgody na ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego, konieczne jest łączne spełnienie trzech przesłanek, w tym jednej materialnej i dwóch formalnych. Po pierwsze, informacje muszą mieć charakter określony w art. 11 ust. 2 u.z.n.k. i wartość gospodarczą (przesłanka materialna), po drugie, informacje nie mogą być ujawnione do wiadomości publicznej, po trzecie, przedsiębiorca musi podjąć niezbędne działania w celu zachowania informacji w poufności (przesłanki formalne)¹⁰⁴. Ograniczenie będzie miało zastosowanie do informacji pozyskanych przez podmioty zobowiązane zarówno w ramach wykonywania kompetencji władczych w sferze *imperium*, jak i gospodarowania mieniem publicznym i zawierania umów z przedsiębiorcami w sferze *dominium*. Zastrzeżenie tajemnicy to wyjątek od zasady jawności i nie może polegać wyłącznie na oświadczeniu przedsiębiorcy. W ramach kontroli sądownoadministracyjnej wszystkie przesłanki mogą być oceniane przez sąd administracyjny, stąd sam fakt utajnienia informacji przez przedsiębiorcę nie stanowi bezwzględnej przesłanki odmowy wyrażenia zgody na ponowne wykorzystywanie informacji¹⁰⁵. Tajemnica przedsiębiorstwa musi być oceniana w sposób obiektywny, oderwany od woli danego przedsiębiorcy, a zakres możliwości utajniania informacji powinien być oceniany z punktu widzenia zasady proporcjonalności. Dlatego też szczególnego badania wymagają sytuacje, w których dochodzi do prywatyzowania zadań publicznych, gdy ustawodawca wskazuje na kryteria realizacji takich zadań, aby uniknąć nadużywania odwoływania się do tajemnicy przedsiębiorstwa w celu uniknięcia kontroli społecznej swojej działalności¹⁰⁶. Należy przy tym pozytywnie ocenić samą zmianę legislacyjną, aby ograniczenie obecne w art. 6 ust. 2 o.d.p.w. odnosiło się do tajemnicy przedsiębiorstwa, która ma swoją legalną definicję. Pozwoli to uniknąć dotychczasowych wątpliwości dotyczących porównywania tego pojęcia z tajemnicą przedsiębiorcy, jak i uniemożliwi

¹⁰³ M. Sakowska-Baryła, *Ograniczenia prawa do ponownego wykorzystywania ISP*, [w:] E. Badura et al., *Ponowne wykorzystywanie...*, op. cit., s. 90; G. Sibiga, *Wybrane rodzaje ograniczeń prawa do informacji. Ochrona interesów ekonomicznych*, [w:] idem (red.), *Główne problemy...*, op. cit., s. 145.

¹⁰⁴ Por. wyroki: NSA z dnia 7 marca 2019 r., I OSK 1092/17; NSA z dnia 23 maja 2019 r., I OSK 1861/17, CBOSA.

¹⁰⁵ M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznej w orzecznictwie sądów administracyjnych (wybrane problemy)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2014, nr 1, s. 22.

¹⁰⁶ Por. eadem, *Wybrane problemy dostępu do informacji publicznej...*, op. cit., s. 16.

stosowanie szerszej wykładni tego ostatniego pojęcia. Nie można jednak pominąć, że dokonana zmiana skutkuje kolejną rozbieżnością z systemem dostępu, na którym ponowne wykorzystywanie ma się opierać. Dostęp do informacji publicznej podlega bowiem nadal ograniczeniu ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy, a w świetle art. 7 ust. 1 o.d.p.w. przepisy tej ustawy nie naruszają prawa dostępu do informacji publicznej.

5.4. Ochrona własności prywatnej

Obok prawa do prywatności, ochronę interesu prywatnego wyrażają zawarte w art. 6 ust. 4 pkt 3 i 4 o.d.p.w. ograniczenia ze względu na prawa własności przemysłowej bez względu na dysponenta praw, jak i prawa autorskie, prawa pokrewne, prawa do baz danych oraz prawa do odmian roślin, ale przysługujące podmiotom innym niż podmioty zobowiązane.

Nakaz ochrony własności prywatnej w polskim systemie prawa wynika nie tylko z art. 21 ust. 1 Konstytucji RP, jak w przypadku ochrony własności publicznej, ale też z art. 64 Konstytucji RP, zgodnie z którym każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia, które podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza istoty prawa własności¹⁰⁷. Pojęcie własności w tym przypadku należy rozumieć tak jak w prawie cywilnym¹⁰⁸. Punktem wyjścia dla wyznaczenia zakresu pojęcia własności mogą być zatem cywilistyczne atrybuty własności, takie jak bezwzględny charakter prawa, skuteczność *erga omnes*, wyłączność władztwa właściciela, jego prawo do czynienia z przedmiotem dowolnego użytku, zbywalność, nieograniczoność w czasie, elastyczność, domniemanie uprawnień właściciela. Na treść własności składa się szereg uprawnień, w szczególności możliwość korzystania z rzeczy, pobierania pożytków i swoboda rozporządzania rzeczą¹⁰⁹. Wobec powyższego każde prawo rzeczowe, które odpowiada wskazanym wyżej atrybutom, musi zostać uznane za „prawo własności” w rozumieniu konstytucyjnym. Przyjmując rozumienie własności analogiczne do pojęcia własności w prawie cywilnym, należy wskazać, że przedmiotem prawa własności w wąskim rozumieniu są jedynie rzeczy, a więc

¹⁰⁷ Zob. art. 64 ust. 1–3 Konstytucji RP. Zob. M. Pisz, op. cit., s. 112 i 118.

¹⁰⁸ Zob. J. Gola, G. Klich, *Pojęcie mienia...*, op. cit., s. 36.

¹⁰⁹ L. Garlicki, S. Jarosz-Żukowska, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, op. cit., s. 588.

przedmioty materialne¹¹⁰. Dobra niematerialne, takie jak prawa określone w art. 6 ust. 4 pkt 3 i 4 o.d.p.w., niebędące rzeczami, zaliczyć można jedynie do kategorii innych praw majątkowych, chyba że przyjmie się szerokie rozumienie własności jako ogółu praw majątkowych, w tym własność i inne prawa majątkowe.

W dyrektywach unijnych wprost wskazano, że ponowne wykorzystywanie nie ma zastosowania do dokumentów, do których prawa własności intelektualnej należą do osób trzecich¹¹¹, przy czym określenie „prawa własności intelektualnej” odnosi się tylko do praw autorskich i pokrewnych (włączając formy ochrony *sui generis*). Ponownego wykorzystywania nie stosuje się do dokumentów objętych prawem własności przemysłowej, takich jak patenty oraz zarejestrowane wzory i znaki towarowe¹¹², jak również do dokumentów bibliotek, w tym bibliotek uniwersyteckich, muzeów i archiwów, w przypadku gdy pierwotnym właścicielem praw własności intelektualnej, których przedmiotem są te dokumenty, jest osoba trzecia, a okres ochrony tych praw jeszcze nie wygasł¹¹³. W przeciwieństwie do prawa unijnego, przepisy o.d.p.w. nie posługują się wprost pojęciem własności intelektualnej, jednakże formułując ograniczenia ponownego wykorzystywania, ustawodawca odwołał się do ustawy z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej, umów międzynarodowych, przepisów prawa Unii Europejskiej, a także ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych, ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o ochronie baz danych oraz ustawy z dnia 26 czerwca 2003 r. o ochronie prawnej odmian roślin. Pojęcie własności intelektualnej obejmuje problematykę szeroko rozumianego prawa autorskiego i prawa własności przemysłowej, w szczególności zaś dotyczy wszelkich dóbr intelektualnych objętych tymi prawami. Należą do nich utwory prawa autorskiego, przedmioty praw pokrewnych, a także podlegające ochronie prawnej wynalazki, wzory użytkowe, wzory przemysłowe, znaki towarowe, topografie układów scalonych, oznaczenia geograficzne, odmiany roślin oraz bazy danych¹¹⁴. W znaczeniu przedmiotowym termin „własność intelektualna” oznacza zespół przepisów regulujących powstanie, treść, zmianę, ustanie i ochronę praw podmiotowych do powyższych dóbr niematerialnych. W sensie podmiotowym, występuje

¹¹⁰ Zgodnie z art. 140 k.c. w granicach określonych przez ustawy i zasady współzycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą. Zob. też art. 45 k.c., zgodnie z którym rzeczami w rozumieniu niniejszego kodeksu są tylko przedmioty materialne.

¹¹¹ Zob. art. 1 ust. 2 lit. c dyrektywy 2019/1024; por. art. 1 ust. 2 lit. b dyrektywy 2003/98/WE.

¹¹² Zob. motyw 54 dyrektywy 2019/1024; por. motyw 22 dyrektywy 2003/98/WE.

¹¹³ Zob. motyw 55 dyrektywy 2019/1024; por. motyw 9 dyrektywy 2013/37/UE.

¹¹⁴ G. Michniewicz, *Ochrona własności intelektualnej*, Warszawa 2016, s. 10.

w odniesieniu do uprawnień wynikających z prawa przedmiotowego, a przysługujących danemu podmiotowi. Prawa własności intelektualnej obejmują zatem zespół norm regulujących zachowanie społeczne wobec indywidualnych, dotychczas niespotykanych przejawów umysłu ludzkiego, efektem czego jest powstanie oryginalnego dzieła w sferze kultury duchowej lub materialnej¹¹⁵.

W polskim systemie prawnym do prawa własności intelektualnej można zaliczyć, po pierwsze, prawa własności twórców do dzieł literackich, artystycznych i naukowych, w tym prawo autorskie, prawa pokrewne i ochronę baz danych. Po drugie prawa własności przemysłowej, obejmujące ochronę dóbr niematerialnych, zdolnych do przemysłowego zastosowania lub eksploatowanych w związku z działalnością gospodarczą, w skład których wchodzi prawo projektów wynalazczych, a zatem prawo patentowe, prawo wzorów przemysłowych, prawo wzorów użytkowych i prawo topografii układów scalonych oraz prawo oznaczeń odróżniających, takich jak znaki towarowe i oznaczenia geograficzne. Po trzecie zaś, prawo zwalczania nieuczciwej konkurencji pomiędzy przedsiębiorcami, jak i w relacji przedsiębiorca–konsument¹¹⁶. Takie doktrynalne ujęcie jest konsekwencją prawa międzynarodowego. W art. 2 pkt 7 Konwencji o ustanowieniu Światowej Organizacji Własności Intelektualnej z dnia 14 lipca 1967 r. wskazano, że „własność intelektualna” oznacza prawa odnoszące się do dzieł literackich, artystycznych i naukowych, interpretacji artystów interpretatorów oraz do wykonań artystów wykonawców, do fonogramów i do programów radiowych i telewizyjnych, wynalazków we wszystkich dziedzinach działalności ludzkiej, odkryć naukowych, wzorów przemysłowych, znaków towarowych i usługowych, jak również do nazw handlowych i oznaczeń handlowych, ochrony przed nieuczciwą konkurencją oraz wszelkie inne prawa dotyczące działalności intelektualnej w dziedzinie przemysłowej, naukowej, literackiej i artystycznej¹¹⁷. Podobna definicja została wskazana w art. 1 ust. 2 porozumienia TRIPS, gdzie pojęcie „własność intelektualna” odnosi się do wszystkich kategorii własności intelektualnej stanowiących przedmiot uregulowań sekcji 1–7 części II – są to prawa autorskie i pokrewne, znaki towarowe, oznaczenia geograficzne, wzory przemysłowe, patenty, wzory masek (topografie) układów scalonych, ochrona informacji nieujawnionej.

¹¹⁵ Ibidem, s. 12.

¹¹⁶ M. Załucki, *Pojęcie prawa własności intelektualnej i jego miejsce w systemie prawnym*, [w:] idem (red.), *Prawo własności intelektualnej. Repetytorium*, Warszawa 2008, s. 21–24.

¹¹⁷ Zob. konwencja o ustanowieniu Światowej Organizacji Własności Intelektualnej, podpisana w Sztokholmie dnia 14 lipca 1967 r., <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/onz/1967.html> [dostęp: 30.04.2022].

Tym samym prawodawca unijny, w zakresie ograniczeń ponownego wykorzystywania, istotnie zawęził pojęcie praw własności intelektualnej, odnosząc je wyłącznie do praw autorskich i pokrewnych. Równocześnie z reżimu ponownego wykorzystywania całkowicie wyłączył dokumenty objęte prawem własności przemysłowej. Polski ustawodawca, implementując przepisy unijne w tym zakresie, praw własności przemysłowej nie wyłączył z zakresu przedmiotowego stosowania przepisów o.d.p.w., a jedynie objął je ograniczeniami, obok praw autorskich i pokrewnych, chociaż w ich przypadku nie zawarł zawężenia ochrony do praw przysługujących podmiotom innym niż podmioty zobowiązane.

Na gruncie przepisów p.w.i.s.p. sformułowano tezę, że prawa własności przemysłowej nie są objęte zakresem ponownego wykorzystywania. Reżim ponownego wykorzystywania nie obejmuje materiałów lub treści stanowiących przedmiot praw własności przemysłowej, a na podmiotach zobowiązanych nie ciąży obowiązek udostępniania lub przekazywania do ponownego wykorzystywania znajdujących się w ich posiadaniu treści lub materiałów chronionych tymi prawami¹¹⁸. Takie stwierdzenie należy zaktualizować, gdyż informacje objęte tymi prawami będą objęte reżimem ponownego wykorzystywania, ale podmiot zobowiązany po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego będzie musiał odmówić wyrażenia zgody na ich ponowne wykorzystywanie¹¹⁹. W przypadku przedmiotowego wyłączenia, z którego polski ustawodawca nie skorzystał, konsekwentnie należałoby przyjąć, że podmiot zobowiązany, w sprawie wniosku obejmującego informacje chronione prawami własności przemysłowej, pismem informacyjnym powinien powiadomić wnioskodawcę, że ponowne wykorzystywanie nie ma zastosowania. Z uwagi jednak na wprowadzenie ograniczenia w miejsce wyłączenia, w powyższym przypadku podmiot zobowiązany powinien wydać decyzję administracyjną.

W świetle powyższych zastrzeżeń przewidziana w przepisach dyrektyw unijnych ochrona własności intelektualnej osób trzecich w polskim prawie została transponowana poprzez art. 6 ust. 4 pkt 4 o.d.p.w., który uwzględnił katalog praw wchodzących w zbiorcze pojęcie praw własności intelektualnej.

5.4.1. Prawa autorskie i pokrewne

Ochrona własności intelektualnej dotyczy w pierwszej kolejności praw autorskich i pokrewnych. Z art. 14 ust. 2 o.d.p.w. literalnie wynika, że utwory wchodzą w zakres przedmiotowy ponownego wykorzystywania, jako informacje sektora

¹¹⁸ Zob. X. Konarski, op. cit., s. 189–190.

¹¹⁹ Zob. art. 41 ust. 4 o.d.p.w.

publicznego. Utwór jest przedmiotem prawa autorskiego i stanowi każdy przejaw działalności twórczej o indywidualnym charakterze, ustalony w jakiejkolwiek postaci, niezależnie od wartości, przeznaczenia i sposobu wyrażenia¹²⁰. Jest to niematerialne dobro prawne, które powinno być odróżniane od przedmiotu materialnego, takiego jak nośnik, określanego też jako *corpus mechanicum*, na którym zazwyczaj jest ono utrwalone¹²¹. Wytwór niematerialny, aby uzyskać rangę utworu jako przedmiotu praw autorskich, powinien łącznie stanowić rezultat pracy człowieka-twórcy, zostać ustalony oraz spełniać przesłankę cechy twórczości o indywidualnym charakterze¹²². Jednakże sam zamiar poddania rezultatu swej pracy ochronie autorskoprawnej nie ma znaczenia dla kwalifikacji określonego wytworu intelektualnego jako utworu podlegającego ochronie prawa autorskiego¹²³. Ponadto ochroną objęty może być wyłącznie sposób wyrażenia. Nie są objęte ochroną odkrycia, idee, procedury, metody i zasady działania oraz koncepcje matematyczne¹²⁴. Prawne ograniczenia ponownego wykorzystywania obejmują tylko informacje, do których prawa autorskie bądź pokrewne przysługują podmiotom uprawnionym z tych praw, innym niż podmioty zobowiązane. Na tym tle można wyróżnić dwa obszary prawnych uregulowań, które determinują materialnoprawne ograniczenie ponownego wykorzystywania wynikające z praw autorskich.

Pierwszy obszar obejmuje przedmiotowe wyłączenia ochrony prawnoautorskiej w świetle art. 4 u.p.a.p.p. Dotyczy to:

- aktów normatywnych lub ich urzędowych projektów;
- urzędowych dokumentów;
- materiałów, znaków i symboli;
- opublikowanych opisów patentowych lub ochronnych oraz
- prostych informacji prasowych.

Pojęcia aktów normatywnych nie należy ograniczać tylko do aktów opublikowanych, lecz objąć nim wszystkie akty generalne i abstrakcyjne. Pojęcie to będzie

¹²⁰ Zob. art. 1 ust. 1 u.p.a.p.p. W art. 1 ust. 2 tej ustawy wskazano ponadto przykładowy katalog utworów, w szczególności więc przedmiotem prawa autorskiego są utwory wyrażone słowem, symbolami matematycznymi, znakami graficznymi, tj. utwory literackie, publicystyczne, naukowe, kartograficzne oraz programy komputerowe, a ponadto utwory plastyczne, fotograficzne, lutnicze, wzornictwa przemysłowego, architektoniczne, architektoniczno-urbanistyczne i urbanistyczne, muzyczne i słowno-muzyczne, sceniczne, sceniczno-muzyczne, choreograficzne i pantomimiczne, audiowizualne, w tym filmowe.

¹²¹ Zob. J. Barta, R. Markiewicz, *Ustawa o prawie autorskim i prawach pokrewnych. Komentarz*, art. 1, Warszawa 2011, LEX.

¹²² Zob. eidem, *Prawo autorskie*, Warszawa 2016, s. 39.

¹²³ Zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 3 sierpnia 2006 r., VI ACa 151/06, LEX.

¹²⁴ Zob. art. 1 ust. 2¹ u.p.a.p.p.

obejmować zarówno źródła prawa powszechnie obowiązującego na obszarze całego kraju i przepisy prawa miejscowego, jak i źródła prawa wewnętrznego, takie jak wytyczne, regulaminy czy instrukcje¹²⁵. Projekty aktów normatywnych mogą mieć zaś charakter urzędowy lub prywatny. Podzielić należy pogląd, że projekt nabiera charakteru urzędowego i jest wyłączony spod ochrony przewidzianej w prawie autorskim, w chwili złożenia projektu przez podmiot zobowiązany do jego przygotowania, zgodnie z obowiązującą w odniesieniu do danej kategorii aktów normatywnych procedurą. Projekt aktu normatywnego musi mieć charakter „urzędowy”. Dla uzyskania takiego statusu konieczna jest akceptacja założeń projektu, a nie wyłącznie nabycie praw autorskich majątkowych do niego¹²⁶.

Dokumentem urzędowym w świetle art. 6 ust. 2 u.d.i.p. jest treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwalona i podpisana w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego, w ramach jego kompetencji, skierowana do innego podmiotu lub złożona do akt sprawy. Treść i postać takich dokumentów, jako dane publiczne, podlegają udostępnieniu w ramach systemu dostępu do informacji publicznej, a wobec tego również ponownemu wykorzystaniu¹²⁷. W orzecznictwie wskazano też, że pojęcie dokumentu urzędowego należy interpretować w świetle zbliżonych definicji z art. 244 § 1 i 2 k.p.c. oraz art. 76 § 1 i 2 k.p.a.¹²⁸

Szczególnej wagi nabiera problematyka odmiennego pojmowania urzędowych materiałów. W orzecznictwie przyjmuje się szeroką wykładnię tego pojęcia, jako obejmującego wszystko, co nie będąc dokumentem, jest urzędowe. Przy czym cechą tę materiał może uzyskać, gdy pochodzi od urzędu lub innej instytucji państwowej bądź dotyczy sprawy urzędowej, bądź wreszcie dlatego, że powstał

¹²⁵ Zob. A. Piskorz-Ryń, *Zasady ponownego wykorzystywania informacji...*, op. cit., s. 45.

¹²⁶ *Ibidem*, s. 46.

¹²⁷ Zob. art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a) u.d.i.p.

¹²⁸ Zob. wyrok NSA z dnia 10 grudnia 1997 r., III SA 889/96, CBOSA. Zgodnie z art. 244 § 1 i 2 k.p.c. dokumenty urzędowe, sporządzone w przepisanej formie przez powołane do tego organy władzy publicznej i inne organy państwowe w zakresie ich działania, stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo zaświadczone. Stosuje się to odpowiednio do dokumentów urzędowych sporządzonych przez podmioty inne niż wymienione w § 1, w zakresie zleconych im przez ustawę zadań z dziedziny administracji publicznej. Zgodnie zaś z art. 76 § 1 i 2 k.p.a. dokumenty urzędowe sporządzone w przepisanej formie przez powołane do tego organy państwowe w ich zakresie działania stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo stwierdzone. Stosuje się to odpowiednio do dokumentów urzędowych sporządzanych przez organy jednostek organizacyjnych lub podmioty, w zakresie poruczonych im z mocy prawa lub porozumienia spraw wymienionych w art. 1 pkt 1 i 4 k.p.a.

w rezultacie zastosowanej procedury urzędowej¹²⁹. Wobec tego w orzecznictwie wskazano, że opinie i ekspertyzy sporządzone na zlecenie organu są materiałami urzędowymi w rozumieniu art. 4 pkt 2 u.p.a.p.p. Pełnią funkcję służebną w procesie podejmowania decyzji i nie stanowią przedmiotu prawa autorskiego¹³⁰. O ile zatem takim opiniom i ekspertyzom przyzna się walor informacji publicznej, mogą być one przedmiotem ponownego wykorzystywania¹³¹. Z ochrony prawno-autorskiej wyłączony został także operat szacunkowy¹³², studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy¹³³, opinie i raporty biegłych rewidentów¹³⁴ czy wyceny rzeczoznawców majątkowych na potrzeby gospodarowania nieruchomościami jednostek samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa¹³⁵. Z kolei atlas zawierający szereg map danego regionu stanowi utwór i objęty jest ochroną prawnoautorską¹³⁶. Tak samo każde tłumaczenie cudzego utworu jest przedmiotem prawa autorskiego¹³⁷, instrukcje bhp¹³⁸, instrukcje obsługi maszyn¹³⁹, rozkłady kolejowe, książki kucharskie, wzory i formularze¹⁴⁰. Podobnie jak zbiory, antologie, wybory, bazy danych spełniające cechy utworu są przedmiotem prawa autorskiego, nawet jeżeli zawierają niechronione materiały, o ile przyjęty w nich dobór, układ lub zestawienie ma twórczy charakter, bez uszczerbku dla praw do wykorzystanych utworów¹⁴¹.

¹²⁹ Zob. wyroki: NSA z dnia 21 listopada 1996 r., I SA/Kr 829/96; SN z dnia 26 września 2001 r., I CKN 458/00, LEX.

¹³⁰ Zob. wyroki: NSA z dnia 29 lutego 2012 r., I OSK 2196/11; NSA z dnia 27 stycznia 2012 r., I OSK 2130/11; NSA z dnia 7 marca 2012 r., I OSK 2265/11; WSA w Warszawie z dnia 11 października 2017 r., II SAB/Wa 175/17, CBOSA.

¹³¹ Wedle odmiennego stanowiska dokumenty służące wymianie informacji, zgromadzeniu niezbędnych materiałów, uzgadnianiu poglądów i stanowisk w zakresie podjęcia przez Prezydenta RP aktu urzędowego promulgacji ustawy, nie stanowią informacji publicznej. Zob. wyrok NSA z dnia 11 marca 2014 r., I OSK 118/14. Zob. też wyroki: NSA z dnia 16 czerwca 2009, I OSK 89/09; WSA w Gliwicach z dnia 22 stycznia 2004 r., II SA/Ka 2633/03; WSA w Poznaniu z dnia 8 czerwca 2006 r., IV SAB/Po 9/06, CBOSA.

¹³² Zob. wyroki: WSA w Olsztynie z dnia 29 stycznia 2015 r., II SAB/OI 159/14; WSA w Bydgoszczy z dnia 2 czerwca 2014 r., II SAB/Bd 49/14, CBOSA.

¹³³ Zob. wyroki: NSA z dnia 30 sierpnia 2011 r., I OSK 1048/11; NSA z dnia 15 lipca 2011 r., I OSK 667/11, CBOSA.

¹³⁴ Zob. wyrok NSA z dnia 19 lutego 1997, I SA/Kr 1062/96, CBOSA.

¹³⁵ Zob. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 21 lutego 2006 r., II SA/Gd 987/05, CBOSA.

¹³⁶ Zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 7 listopada 2017 r., IV SAB/Wr 146/17, CBOSA.

¹³⁷ Zob. wyrok SA w Katowicach z dnia 27 maja 2010 r., I ACa 129/10, LEX.

¹³⁸ Wyrok SN z dnia 23 lipca 1971 r., II CR 244/71, LEX.

¹³⁹ Wyrok SN z dnia 25 kwietnia 1969 r., I CR 76/69, LEX.

¹⁴⁰ Wyrok SN z dnia 27 lutego 2009 r., V CSK 337/08, Legalis.

¹⁴¹ Zob. art. 3 u.p.a.p.p.

W doktrynie zasadnie krytykuje się powyższą szeroką definicję materiału urzędowego. Wedle odmiennego stanowiska materiał urzędowy musi pochodzić od urzędu, ale przesłanka ta nie może być postrzegana jako alternatywna w stosunku do pozostałych, lecz jako warunek wyjściowy, gdyż sam fakt wyjścia spod ręki właściwego organu nie implikuje urzędowego statusu materiału. Wymaga to zmodyfikowania dotychczasowej definicji w ten sposób, że materiałem urzędowym jest pochodzący od urzędu przedmiot, który dodatkowo dotyczy sprawy urzędowej lub powstał w rezultacie urzędowej procedury¹⁴². Takie stanowisko zostało zaprezentowane również przez Sąd Najwyższy, który uznając za utwór specyfikację istotnych warunków zamówienia, sporządzoną w procedurze zamówień publicznych, wskazał, że przez pojęcie materiałów urzędowych, o których mowa w art. 4 ust. 2 u.p.a.p.p. rozumieć należy materiały pochodzące od urzędu lub innej instytucji wykonującej zadania publiczne, a równocześnie wytworzone w procedurze urzędowej, przez którą należy rozumieć postępowanie toczące się przed organami wymiaru sprawiedliwości, organami administracji publicznej (rządowej, samorządowej) lub innymi organami powołanymi do podejmowania decyzji władczych, mających wpływ na sytuację prawną jednostki¹⁴³. Nie należy jednak zawężać tego pojęcia do wykonywania uprawnień wyłącznie o charakterze władczym, ale objąć nim także konsensualne formy działania administracji¹⁴⁴.

Ponadto zasadnie wskazuje się na wątpliwości, czy materiały urzędowe, w tym opinie i ekspertyzy wykonane na rzecz urzędów, wyłączane przez sądy administracyjne z ochrony prawnoautorskiej, mieszczą się w zakresie dopuszczalnych wyłączeń na gruncie konwencji berneńskiej. Zgodnie z art. 2 ust. 4 tej konwencji ustawodawstwo państw należących do Związku zastrzega się określenie, jakiej ochrony udziela się urzędowym tekstom aktów prawodawczych, administracyjnych lub sądowych oraz urzędowym tłumaczeniom tych tekstów. Opinie i ekspertyzy przygotowane na zlecenie organów administracji publicznej nie mogą być zaś uznane za urzędowe teksty aktów prawodawczych ani administracyjnych, a charakter prawny wyjątku przewidzianego w konwencji berneńskiej nie pozwala na jego rozszerzającą interpretację¹⁴⁵. Dodatkowo, gdyby objąć wszelkie materiały dotyczące sprawy urzędowej zakresem wyłączenia z art. 4 u.p.a.p.p., bezprzedmiotowy stałby się art. 33² u.p.a.p.p., w zakresie,

¹⁴² Tak też Z. Pinkalski, *Wyłączenia spod ochrony prawnoautorskiej – art. 4 pr. aut. i pr. pokr.*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” 2009, nr 4, s. 48. Takie stanowisko aprobują też: J. Barta, R. Markiewicz, *Prawo autorskie...*, op. cit., s. 90.

¹⁴³ Zob. wyrok SN z dnia 27 lutego 2009 r., V CSK 337/08, Legalis.

¹⁴⁴ Zob. A. Piskorz-Ryń, *Zasady ponownego wykorzystywania informacji...*, op. cit., s. 47.

¹⁴⁵ Zob. T. Koellner, *Prawo autorskie a dostęp do informacji publicznej*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2012, nr 3, s. 753.

w jakim w ramach dozwolonego użytku zezwala się na korzystanie z utworów „na potrzeby postępowań administracyjnych”¹⁴⁶.

Poza przedmiotowym zakresem ochrony prawa autorskiego postawione są także urzędowe znaki i symbole, takie jak znaki jakości, znaki gwarancyjne i kontrolne, znaki promocyjne, znaki drogowe, stemple, odznaczenia. Jednocześnie wykładnia celowościowa usprawiedliwia wyłączenie z ochrony urzędowych herbów jednostek administracyjnych, miejscowości, a nadto urzędowych symboli lub oznaczeń międzynarodowych organizacji i instytucji¹⁴⁷. Ustawodawca wyłączył spod ochrony również opisy patentowe oraz ochronne, ale dopiero od momentu ich publikacji. Opis patentowy stanowi składową część dokumentu patentowego, zawierającą opis wynalazku, zastrzeżenia patentowe oraz rysunki¹⁴⁸. Wyłączeniu podlegają także opisy ochronne wzorów użytkowych¹⁴⁹ i przemysłowych¹⁵⁰. Wyłączenie prostych informacji prasowych dotyczy zaś informacji o faktach wyrażanych w sposób standardowy, banalny, prosty. Jednakże nawet w przypadku innych informacji prasowych ich prawnautorska ochrona dotyczy jedynie sposobu wyrażenia, a nie zawartości informacyjnej¹⁵¹.

W świetle powyższego niezmiernie istotne dla wystąpienia przesłanki ograniczającej ponowne wykorzystywanie są wyłączenia przedmiotowe w ramach prawa autorskiego. Informacje sektora publicznego, które spełniają wymogi utworu, ale zostały pozbawione statusu przedmiotu prawa autorskiego, nie będą objęte ograniczeniem, o którym mowa w art. 6 ust. 4 pkt 4 o.d.p.w.¹⁵²

Drugi obszar prawnych uregulowań, które determinują materialnoprawne ograniczenie ponownego wykorzystywania, obejmuje prawne regulacje nabywania autorskich praw majątkowych do utworu przez podmioty zobowiązane. Obok autorskich praw osobistych, które chronią nieograniczoną w czasie i niepodlegającą zrzeczeniu się lub zbyciu więź twórcy z utworem¹⁵³, poza wskaza-

¹⁴⁶ Ibidem, s. 752. Zgodnie z art. 33² u.p.a.p.p. wolno korzystać z utworów dla celów bezpieczeństwa publicznego lub na potrzeby postępowań administracyjnych, sądowych lub prawodawczych oraz sprawozdań z tych postępowań.

¹⁴⁷ Zob. J. Barta, R. Markiewicz, *Ustawa o prawie autorskim...*, op. cit., komentarz do art. 4.

¹⁴⁸ Zob. art. 54 ust. 2 p.w.p.

¹⁴⁹ Zob. art. 99 ust. 2 p.w.p.

¹⁵⁰ Zob. art. 114 ust. 2 p.w.p. Zob. D. Flisak, *Komentarz do wybranych przepisów ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych*, art. 4, Warszawa 2018, LEX.

¹⁵¹ Zob. J. Barta, R. Markiewicz, *Prawo autorskie...*, op. cit., s. 88.

¹⁵² Tak też wyroki: NSA z dnia 16 stycznia 2020 r., I OSK 1417/18; NSA z dnia 25 września 2019 r., I OSK 2538/17, CBOSA.

¹⁵³ Zgodnie z art. 16 u.p.a.p.p. autorskie prawa osobiste obejmują w szczególności prawo do autorstwa utworu, oznaczenia utworu swoim nazwiskiem lub pseudonimem albo do udostępniania go anonimowo, nienaruszalności treści i formy utworu oraz jego rzetelnego wykorzystania,

nymi przez ustawodawcę wyjątkami, art. 17 u.p.a.p.p. statuuje syntetyczną konstrukcję majątkowych praw autorskich, wedle której twórcy przysługuje pełna wyłączność korzystania z utworu na wszystkich polach eksploatacji. Działanie podmiotów zobowiązanych, obejmujące realizację obowiązków wynikających z prawa do ponownego wykorzystywania, stanowi postać korzystania z utworu w rozumieniu art. 17 u.p.a.p.p. Udostępnienie lub przekazanie informacji, której sposób wyrażenia realizuje cechy utworu w rozumieniu prawa autorskiego, stanowi bowiem jej rozpowszechnienie. Zasadnie można przyjąć, że zarówno udostępnienie w systemie teleinformatycznym, jak i przekazanie informacji na wniosek to publiczne udostępnianie utworu w taki sposób, aby każdy mógł mieć do niego dostęp w miejscu i czasie przez siebie wybranym, o którym mowa w art. 50 pkt 3 u.p.a.p.p., gdyż potencjalny krąg użytkowników, którym dany materiał może zostać udostępniony, jest w zasadzie nieograniczony. Dostęp uzyskać może każdy podmiot, który złoży stosowny wniosek lub pozyska informację z systemu teleinformatycznego. Działanie takie stanowi tym samym wkroczenie w sferę praw wyłącznych przysługujących twórcy, wymaga więc umownej lub ustawowej podstawy prawnej¹⁵⁴.

Status twórcy to kwestia faktu, a nie prawa, twórcą jest ta osoba fizyczna, która wniosła twórczy wkład do utworu¹⁵⁵. Tym samym podmioty zobowiązane nie będą nigdy twórcami i podmiotami uprawnionymi z osobistych praw autorskich oraz pierwszymi właścicielami autorskich praw majątkowych, które z reguły powstają w sposób pierwotny na rzecz twórcy. Jedynymi wyjątkami będzie nabycie praw przez pracodawców dotyczących pracowniczych programów komputerowych¹⁵⁶ oraz nabycie praw przez producentów lub wydawców utworów zbiorowych¹⁵⁷. Nie licząc tych wyjątków, podmioty zobowiązane będą nabywać autorskie prawa majątkowe w sposób pochodny, jako następcy prawni.

Pochodne nabycie majątkowych praw autorskich może wynikać z przepisów ustawy, jak w przypadku nabycia praw przez producentów utworów

decydowania o pierwszym udostępnieniu utworu publiczności oraz nadzoru nad sposobem korzystania z utworu.

¹⁵⁴ Por. T. Koellner, *Prawo autorskie...*, op. cit., s. 763–764.

¹⁵⁵ Zob. J. Barta, R. Markiewicz, *Prawo autorskie...*, op. cit., s. 105.

¹⁵⁶ Zob. art. 74 ust. 3 u.p.a.p.p., zgodnie z którym prawa majątkowe do programu komputerowego stworzonego przez pracownika w wyniku wykonywania obowiązków ze stosunku pracy przysługują pracodawcy, o ile umowa nie stanowi inaczej.

¹⁵⁷ Zob. art. 11 u.p.a.p.p., zgodnie z którym autorskie prawa majątkowe do utworu zbiorowego, w szczególności do encyklopedii lub publikacji periodycznej, przysługują producentowi lub wydawcy, a do poszczególnych części mających samodzielne znaczenie ich twórcom. Domniemywa się, że producentowi lub wydawcy przysługuje prawo do tytułu.

audiowizualnych¹⁵⁸, pracodawców w odniesieniu do utworów innych niż programy komputerowe¹⁵⁹ oraz nabycia w drodze dziedziczenia.

Pracodawcy będący podmiotami zobowiązanymi, których pracownicy stworzyli utwór w wyniku wykonywania obowiązków ze stosunku pracy, nabywają autorskie prawa majątkowe z chwilą przyjęcia utworu, ale tylko w granicach wynikających z celu umowy o pracę i zgodnego zamiaru stron. Umowa stron determinuje także nabycie własności przedmiotu, na którym utwór utrwalono. W przypadku nieoznaczenia w umowie pól eksploatacji, w zakresie których pracodawca nabywa autorskie prawa majątkowe, w doktrynie wskazuje się, że należy uwzględnić statutowy zakres działalności pracodawcy, charakter zakładu pracy, charakter utworu, jak również świadomość twórcy, co najmniej w chwili tworzenia utworu, w przedmiocie faktycznych sposobów komercjalizacji utworów stosowanych przez pracodawcę¹⁶⁰. Wszystkie powyższe okoliczności, a zwłaszcza postanowienia umowy o pracę, determinować będą zakres posiadanych przez podmioty zobowiązane majątkowych praw autorskich do twórczości pracowniczej. Nadmienić przy tym należy, że dyspozycja art. 12 u.p.a.p.p. dotyczy jedynie stosunku pracy, dlatego też w przypadku zatrudnienia na podstawie umów cywilnoprawnych, zasady nabycia autorskich praw majątkowych przez podmioty zobowiązane będą kształtowane wyłącznie na zasadach umownych.

Podmioty zobowiązane mogą nabyć autorskie prawa majątkowe przez dziedziczenie, z tym zastrzeżeniem, że w świetle art. 42 u.p.a.p.p., jeżeli prawa jednego ze współtwórców miałyby przypaść Skarbowi Państwa jako spadkobiercy ustawowemu, część ta przechodzi na pozostałych przy życiu współtwórców lub ich następców prawnych, stosownie do wielkości ich udziałów. Równocześnie

¹⁵⁸ Zob. art. 70 ust. 1 u.p.a.p.p., zgodnie z którym domniemywa się, że producent utworu audiowizualnego nabywa na mocy umowy o stworzenie utworu albo umowy o wykorzystanie już istniejącego utworu wyłączne prawa majątkowe do eksploatacji tych utworów w ramach utworu audiowizualnego jako całości.

¹⁵⁹ Zob. art. 12 u.p.a.p.p., zgodnie z którym jeżeli ustawa lub umowa o pracę nie stanowią inaczej, pracodawca, którego pracownik stworzył utwór w wyniku wykonywania obowiązków ze stosunku pracy, nabywa z chwilą przyjęcia utworu autorskie prawa majątkowe w granicach wynikających z celu umowy o pracę i zgodnego zamiaru stron (ust. 1). Jeżeli pracodawca w okresie dwóch lat od daty przyjęcia utworu nie przystąpi do rozpowszechniania utworu przewidzianego w umowie o pracę do rozpowszechniania, twórca może wyznaczyć pracodawcy na piśmie odpowiedni termin na rozpowszechnienie utworu z tym skutkiem, że po jego bezskutecznym upływie prawa uzyskane przez pracodawcę wraz z własnością przedmiotu, na którym utwór utrwalono, powracają do twórcy, chyba że umowa stanowi inaczej. Strony mogą określić inny termin na przystąpienie do rozpowszechniania utworu (ust. 2). Jeżeli umowa o pracę nie stanowi inaczej, z chwilą przyjęcia utworu pracodawca nabywa własność przedmiotu, na którym utwór utrwalono (ust. 3).

¹⁶⁰ Zob. J. Barta, R. Markiewicz, *Prawo autorskie...*, op. cit., s. 114.

jednak, zgodnie z art. 935 k.c., w braku małżonka spadkodawcy, jego krewnych i dzieci małżonka spadkodawcy, powołanych do dziedziczenia z ustawy, spadek przypada gminie ostatniego miejsca zamieszkania spadkodawcy jako spadkobiercy ustawowemu. Jedynie w sytuacji, gdy ostatniego miejsca zamieszkania spadkodawcy w Rzeczypospolitej Polskiej nie da się ustalić albo ostatnie miejsce zamieszkania spadkodawcy znajdowało się za granicą, spadek przypada Skarbowi Państwa jako spadkobiercy ustawowemu. Podzielić należy głosy krytyczne, że o ile *ratio legis* rozwiązania, by prawa autorskie nie przechodziły na podmiot publiczny w sytuacji, gdy żyją współtwórcy dzieła, jest zrozumiałe i sprowadza się do ułatwień w wykonywaniu prawa, o tyle rozwiązanie występujące w aktualnym stanie normatywnym jest niezrozumiałe i niekonsekwentne. Nie wiadomo bowiem, dlaczego gdy na podstawie art. 935 k.c. dochodzi do dziedziczenia powinien podmiot publiczny (Skarb Państwa), do takiego dziedziczenia jednak nie dochodzi, a na jego miejsce wchodzi współtwórcy dzieła, podczas gdy w zupełnie podobnej sytuacji, gdy to gmina ma zostać powołana do dziedziczenia, ustawodawca nie interweniuje i podmiot publiczny staje się wówczas jednym ze współuprawnionych, co oczywiście rodzi istotne trudności w zakresie wspólnego wykonywania praw autorskich przez współuprawnionych¹⁶¹. Dlatego też za zasadny należy uznać większościowy pogląd doktryny, który wbrew literalnej wykładni art. 42 u.p.a.p.p., ale wedle wykładni celowościowej i systemowej wskazuje, iż przepis ten należy interpretować tak, by nie ograniczać dotychczasowych uprawnień współtwórców, a określeniem „Skarb Państwa” objąć także gminę ostatniego miejsca zamieszkania spadkodawcy¹⁶².

W końcu podmioty zobowiązane mogą nabyć autorskie prawa majątkowe na podstawie umowy i stanowić to będzie, obok utworów pracowniczych, główne źródło informacji sektora publicznego. Prawo autorskie rozróżnia dwa rodzaje umów dotyczących autorskich praw majątkowych: umowy przenoszące autorskie prawa majątkowe oraz umowy o korzystanie z utworu, tzw. umowy licencyjne¹⁶³. Umowne przeniesienie majątkowego prawa autorskiego ma za

¹⁶¹ Zob. M. Załucki, [w:] P. Ślęzak (red.), *Ustawa o prawie autorskim i prawach pokrewnych. Komentarz*, art. 42, Warszawa 2017, Legalis.

¹⁶² Zob. J. Barta, R. Markiewicz, *Prawo autorskie...*, op. cit., s. 120; J. Szyjewska-Bagińska, [w:] E. Ferenc-Szydełko (red.), *Ustawa o prawie autorskim i prawach pokrewnych. Komentarz*, art. 42, Warszawa 2021, Legalis; D. Flisak, op. cit., komentarz do art. 4; W. Machała, M. Siciarek, [w:] W. Machała, R. Sarbiński (red.), *Prawo autorskie i prawa pokrewne. Komentarz*, art. 42, Warszawa 2019, LEX. Przeciwnie M. Załucki, [w:] P. Ślęzak, *Ustawa o prawie autorskim...*, op. cit., komentarz do art. 42.

¹⁶³ Na temat umów prawnoautorskich w urzędzie szerzej zob. M. Brzozowska, *Prawo autorskie w administracji publicznej*, Wrocław 2010, s. 235 i n.

zadanie umożliwić zmianę podmiotu uprawnionego z tego prawa, przy czym umowy takie nie stanowią odrębnego typu czynności prawnej, a obejmują wszystkie umowy nazwane i nienazwane, których celem jest przeniesienie prawa autorskiego. W szczególności należą do nich sprzedaż, zamiana czy darowizna. Przepisy u.p.a.p.p. nie wymieniają tych typów czynności prawnych, a jedynie posługują się uniwersalnym na tym tle określeniem „umowy o przeniesienie autorskich praw majątkowych”. W tej mierze obowiązuje zasada swobody umów wyrażona w treści art. 353¹ k.c.¹⁶⁴ Umowa licencyjna wywołuje bardziej ograniczone skutki prawne, a jej istotą jest zezwolenie na korzystanie z utworu, przy czym jest to umowa obligacyjna, nieprowadząca do obciążenia prawa własności¹⁶⁵. W przypadku umownego nabycia majątkowych praw autorskich lub uzyskania zezwolenia na korzystanie z utworu umowy zawierane przez podmioty zobowiązane determinować będą zakres uprawnień do utworów, będących informacjami sektora publicznego. W konsekwencji determinować będą również prawne ograniczenia ponownego wykorzystywania informacji objętych zawieranymi umowami. Umowy o przeniesienia autorskich praw majątkowych mogą zawierać różne pola eksploatacji¹⁶⁶, różne sposoby korzystania z utworu¹⁶⁷, odmienne postanowienia w zakresie nośnika utworu¹⁶⁸ albo mogą obejmować lub wyłączać prawa zależne¹⁶⁹. Tym samym mogą obejmować szerszy lub węższy zakres uprawnień prawnoautorskich. Z kolei umowy licencyjne mogą obejmować różne zakresy, pola eksploatacji, miejsce i czas trwania upoważnienia do korzystania¹⁷⁰, jak również zawierać zezwolenie lub zakaz udzielania sublicencji¹⁷¹. Wszystkie te postanowienia zdeterminowane są potrzebami i wolą podmiotu zobowiązanego.

Obok praw autorskich ochrona własności intelektualnej na gruncie ponownego wykorzystywania dotyczy również praw pokrewnych. Do kategorii praw pokrewnych należą prawa do artystycznego wykonania¹⁷², których pierwotnym właści-

¹⁶⁴ M. Załucki, [w:] P. Ślęzak (red.), *Ustawa o prawie autorskim...*, op. cit., art. 41.

¹⁶⁵ Szerzej zob. Z. Okoń, *Charakter prawny umowy licencyjnej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” 2009, nr 3, s. 31–48.

¹⁶⁶ Zob. art. 41 ust. 2 oraz art. 50 u.p.a.p.p.

¹⁶⁷ Zob. art. 49 ust. 1 u.p.a.p.p.

¹⁶⁸ Zob. art. 52 u.p.a.p.p.

¹⁶⁹ Zob. art. 46 u.p.a.p.p.

¹⁷⁰ Zob. art. 67 ust. 1 u.p.a.p.p.

¹⁷¹ Zob. art. 67 ust. 3 u.p.a.p.p.

¹⁷² Zob. art. 85 u.p.a.p.p., zgodnie z którym każde artystyczne wykonanie utworu lub dzieła sztuki ludowej pozostaje pod ochroną niezależnie od jego wartości, przeznaczenia i sposobu wyrażenia (ust. 1). Artystycznymi wykonaniami, w rozumieniu ust. 1, są w szczególności: działania

celem jest artysta wykonawca utworu lub dzieła sztuki ludowej¹⁷³. Artystą takim nigdy nie będzie podmiot zobowiązany. Zaznaczyć należy, że informacją sektora publicznego może być jedynie utrwalenie artystycznego wykonania na nośniku, a nie artystyczne wykonanie jako takie, z uwagi na jego nieutralną formę¹⁷⁴. Do kategorii praw pokrewnych należą także prawa do fonogramów i wideogramów. Fonogramem jest pierwsze utrwalenie warstwy dźwiękowej wykonania utworu albo innych zjawisk akustycznych, wideogramem zaś pierwsze utrwalenie sekwencji ruchomych obrazów, z dźwiękiem lub bez, niezależnie od tego, czy stanowi ono utwór audiowizualny¹⁷⁵. Pierwotnym właścicielem praw jest producent, który dokonał utrwalenia, przy czym domniemywa się, że producentem fonogramu lub wideogramu jest osoba, pod której nazwiskiem lub firmą (nazwą) fonogram lub wideogram został po raz pierwszy sporządzony¹⁷⁶. Przedmiotem praw pokrewnych są również prawa do nadań programów, do których pierwotnym podmiotem uprawnionym są organizacje radiowe i telewizyjne¹⁷⁷, prawa do pierwszych wydań przysługujące pierwotnie wydawcy¹⁷⁸ oraz prawa do wydań naukowych i krytycznych, które przysługuje tylko osobom fizycznym¹⁷⁹. Podmioty zobowiązane, tak

aktorów, recytatorów, dyrygentów, instrumentalistów, wokalistów, tancerzy i mimów oraz innych osób w sposób twórczy przyczyniających się do powstania wykonania (ust. 2).

¹⁷³ Zgodnie z art. 86 ust. 1 u.p.a.p.p. artyście wykonawcy przysługuje, w granicach określonych przepisami ustawy, m.in. wyłączne prawo do ochrony dóbr osobistych, w tym wskazywania go jako wykonawcy czy decydowania o sposobie oznaczenia wykonawcy, zachowania anonimowości albo posłużenia się pseudonimem, a także korzystania z artystycznego wykonania i rozporządzania prawami do niego na określonych ustawą polach eksploatacji. Dodatkowo, zgodnie z art. 86 ust. 2 i 3 u.p.a.p.p., artyście wykonawcy służy prawo do wynagrodzenia za korzystanie z artystycznego wykonania lub za rozporządzanie prawami do takiego wykonania określone w umowie albo przyznane w przepisach ustawy. W przypadku nadawania, reemitowania lub odtwarzania artystycznego wykonania za pomocą wprowadzonego do obrotu egzemplarza, artyście wykonawcy przysługuje prawo do stosownego wynagrodzenia.

¹⁷⁴ Zob. X. Konarski, op. cit., s. 183.

¹⁷⁵ Zob. art. 94 ust. 1 i 2 u.p.a.p.p.

¹⁷⁶ Zob. art. 94 ust. 3–5 u.p.a.p.p.

¹⁷⁷ Zob. art. 97 u.p.a.p.p.

¹⁷⁸ Zgodnie z art. 99¹ u.p.a.p.p. wydawcy, który jako pierwszy w sposób zgodny z prawem opublikował lub w inny sposób rozpowszechnił utwór, którego czas ochrony już wygasł, a jego egzemplarze nie były jeszcze publicznie udostępniane, przysługuje wyłączne prawo do rozporządzania tym utworem i korzystania z niego na wszystkich polach eksploatacji przez okres 25 lat od daty pierwszej publikacji lub rozpowszechnienia.

¹⁷⁹ Zgodnie z art. 99² u.p.a.p.p., temu, kto po upływie czasu ochrony prawa autorskiego do utworu przygotował jego wydanie krytyczne lub naukowe, niebędące utworem, przysługuje wyłączne prawo do rozporządzania takim wydaniem i korzystania z niego w zakresie, o którym mowa w art. 50 pkt 1 i 2, przez okres 30 lat od daty publikacji. Zob. uwagi K. Grzybczak, [w:] P. Ślęzak (red.), *Ustawa o prawie autorskim...*, op. cit., komentarz do art. 99².

jak w przypadku praw autorskich, tylko wyjątkowo mogą stać się pierwotnymi podmiotami uprawnionymi do praw pokrewnych, jako producenci fonogramów lub wideogramów, wydawcy pierwszego wydania lub organizacje radiowe czy telewizyjne. W pozostałym zakresie mogą nabywać prawa pokrewne w sposób pochodny na podstawie umów rozporządzających, jak i umów licencyjnych, do których zastosowanie będą miały zasada swobody umów zawarta w art. 353¹ k.c., ogólne zasady licencjonowania utworów, zaś w zakresie prawa do artystycznych wykonań, również szczegółowo określone przepisy u.p.a.p.p.¹⁸⁰

5.4.2. Ochrona baz danych

Ochrona własności intelektualnej dotyczy również praw do baz danych. Baza danych oznacza zbiór danych lub jakichkolwiek innych materiałów i elementów zgromadzonych według określonej systematyki lub metody, indywidualnie dostępnych w jakikolwiek sposób, w tym środkami elektronicznymi, wymagający istotnego, co do jakości lub ilości, nakładu inwestycyjnego w celu sporządzenia, weryfikacji lub prezentacji jego zawartości¹⁸¹. Podmiotem uprawnionym do baz danych jest ich producent¹⁸², którym jest osoba fizyczna, prawna lub jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, która ponosi ryzyko nakładu inwestycyjnego przy tworzeniu bazy danych¹⁸³. Czas trwania ochrony bazy danych liczy się od jej sporządzenia przez okres 15 lat następujących po roku, w którym baza danych została sporządzona¹⁸⁴. Podmioty zobowiązane, o ile nie są producentami baz danych, będą podmiotami nabywającymi prawa do baz danych w sposób pochodny. Prawa producenta mogą być przedmiotem zarówno umów rozporządzających, jak i umów licencyjnych¹⁸⁵. Wobec braku uregulowania szczególnych elementów tych umów będą one zawierane na zasadzie swobody umów zawartej w art. 353¹ k.c. i ogólnych zasad licencjonowania utworów. W stosunku do baz danych podzielić można obawy wykorzystywania

¹⁸⁰ Zgodnie z art. 92 u.p.a.p.p. do artystycznych wykonań stosuje się odpowiednio przepisy art. 8–10, 12, 18, 21–23, 41–45, 47–49, 52–55, 57–59, 62–68, 71 i 78 u.p.a.p.p.

¹⁸¹ Zob. art. 2 ust. 1 pkt 1 u.o.b.d.

¹⁸² Zgodnie z art. 6 ust. 1 i 2 u.o.b.d. producentowi bazy danych przysługuje wyłączne i zbywalne prawo pobierania danych i wtórnego ich wykorzystania w całości lub w istotnej części, co do jakości lub ilości. Domniemywa się, że producentem jest osoba, której nazwisko lub firmę (nazwę) w tym charakterze uwidoczniono na egzemplarzach bazy danych lub której nazwisko lub firmę (nazwę) podano do publicznej wiadomości w jakikolwiek inny sposób w związku z rozpowszechnieniem bazy danych.

¹⁸³ Zob. art. 2 ust. 1 pkt 4 u.o.b.d.

¹⁸⁴ Zob. art. 10 ust. 1 u.o.b.d.

¹⁸⁵ Zob. B. Fischer, A. Piśkorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, J. Wyporska-Frankiewicz, op. cit., s. 174.

szerokiej wykładni pojęcia „materiał urzędowy”, niekorzystnej dla podmiotów tworzących bazy danych na zlecenie organów administracji publicznej. Podmioty te będą musiały uwzględniać dostęp do bazy danych osób trzecich, ponowne wykorzystywanie o charakterze komercyjnym tych baz danych oraz brak zapłaty wynagrodzenia przez osoby trzecie. W tej sytuacji należyte zabezpieczenie ich interesów ekonomicznych powinno nastąpić na etapie zawierania umów o stworzenie bazy danych, co może wpłynąć na wzrost wynagrodzenia żądanego z tytułu takich umów od podmiotów zobowiązanych¹⁸⁶.

5.4.3. Prawa do odmian roślin

Kolejnym przedmiotem ochrony w ponownym wykorzystywaniu są prawa do odmian roślin¹⁸⁷. Podmiotem uprawnionym jest hodowca, a status ten może otrzymać, po pierwsze, osoba, która wyhodowała albo odkryła i wyprowadziła odmianę, po drugie, pracodawca czy inna osoba, która była związana ze wskazaną wyżej osobą stosunkiem umownym, na podstawie którego osoba ta wyhodowała albo odkryła i wyprowadziła odmianę, a po trzecie, również następcy prawni tych podmiotów¹⁸⁸. W konsekwencji, jako pracodawcy lub ich następcy prawni, także podmioty zobowiązane mogą być hodowcami. Hodowca może ubiegać się o przyznanie wyłącznego prawa do odmian roślin, jeżeli odmiana jest odrębna, wyrównana, trwała oraz nowa, a jej nazwa odpowiada ustawowym wymaganiom¹⁸⁹. Wyłączne prawo hodowcy dotyczy odmian wszystkich rodzajów i gatunków roślin i jest dziedziczne oraz zbywalne w drodze umowy zawartej w formie pisemnej¹⁹⁰. Hodowca mający wyłączne prawo może, obok umowy rozporządzającej, zawrzeć także umowę licencyjną, na podstawie której udzieli innej osobie upoważnienia do korzystania z wyłącznego prawa. W umowie licencyjnej można ograniczyć korzystanie z wyłącznego prawa (licencja ograniczona),

¹⁸⁶ Zob. K. Felchner, *Re-use utworu (bazy danych)*, „Prace z Prawa Własności Intelektualnej” 2013, nr 119, s. 37–38.

¹⁸⁷ Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1 i 4 o.p.o.r. określenie „odmiana” oznacza zbiorowość roślin w obrębie botanicznej jednostki systematycznej najniższego znanego stopnia, która niezależnie od tego, czy w pełni odpowiada warunkom przyznania wyłącznego prawa: (a) jest określona na podstawie przejawianych właściwości wynikających z określonego genotypu lub kombinacji genotypów, (b) jest odróżnialna od każdej innej zbiorowości roślin na podstawie co najmniej jednej z przejawianych właściwości, (c) pozostaje niezmieniona po rozmnożeniu. Odmiana chroniona oznacza zaś odmianę, do której hodowca posiada prawo do ochrony i zarobkowego korzystania.

¹⁸⁸ Zob. art. 2 ust. 1 pkt 7 o.p.o.r. Por. K. Felchner, M. Dawid, [w:] K. Felchner (red.), *Ustawa o ochronie prawnej odmian roślin. Komentarz*, art. 2, Warszawa 2016, LEX.

¹⁸⁹ Zob. art. 4 ust. 1 oraz 9 ust. 1 o.p.o.r.

¹⁹⁰ Zob. art. 4 ust. 4 i 5 o.p.o.r.

dlatego też tylko gdy w umowie licencyjnej nie ograniczono zakresu korzystania z wyłącznego prawa, licencjobiorca ma prawo korzystania z wyłącznego prawa w takim samym zakresie jak licencjodawca (licencja pełna). Jeżeli w umowie licencyjnej nie zastrzeżono wyłączności korzystania z wyłącznego prawa, udzielenie licencji jednemu podmiotowi nie wyklucza możliwości udzielenia licencji innym podmiotom, a także jednoczesnego korzystania z wyłącznego prawa przez hodowcę (licencja niewyłączna). Uprawniony z licencji może udzielić dalszej licencji (sublicencji) tylko za zgodą hodowcy, wyrażoną w formie pisemnej, gdyż udzielenie dalszej sublicencji jest niedozwolone¹⁹¹. W przypadku pochodnego nabycia praw wyłącznych, postanowienia umowy rozporządzającej, zdeterminowane potrzebami i wolą hodowcy oraz podmiotu zobowiązanego, wpłyną na zakres uprawnień podmiotu zobowiązanego, a w konsekwencji i na ograniczenia ponownego wykorzystywania, obejmujące prawa wyłączne hodowcy. W sytuacji umowy licencyjnej podmioty zobowiązane będą mogły przedstawić ofertę ponownego wykorzystywania tylko w przypadku pisemnej zgody hodowcy na udzielenie sublicencji, a w przypadku jej braku będą zobligowane do wydania decyzji o odmowie wyrażenia zgody na ponowne wykorzystywanie.

5.4.4. Ochrona depozytów

Zgodnie z art. 6 ust. 4 pkt 2 o.d.p.w. prawo do ponownego wykorzystywania podlega ograniczeniu w zakresie informacji powiązanych z depozytami znajdującymi się w posiadaniu podmiotu zobowiązanego, o ile ich właściciele umownie wyłączyli możliwość ich udostępniania lub przekazywania w całości lub w określonym zakresie. Wobec wieloznaczności pojęcia „depozyt” zasadnie przyjmuje się w doktrynie, że klasycznym depozytem jest określona w art. 835 k.c. umowa przechowania i to jej cechy charakterystyczne powinno się brać pod uwagę przy stosowaniu tego ograniczenia¹⁹².

W umowie przechowania przechowawca zobowiązuje się zachować w stanie niepogorszonym rzecz ruchomą oddaną mu na przechowanie, przy czym przechowanie może być odpłatne albo bez wynagrodzenia, z uwzględnieniem zwrotu wydatków¹⁹³. W przypadku nieustalenia w umowie sposobu przechowania zależy on od właściwości przechowywanej rzeczy lub może wynikać z innych okoliczności¹⁹⁴, dlatego też strony w umowie powinny wyraźnie określić możliwości udo-

¹⁹¹ Zob. art. 30 ust. 1–5 o.p.o.r.

¹⁹² Zob. B. Fischer, A. Piśkorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, J. Wyporska-Frankiewicz, op. cit., s. 127.

¹⁹³ Zob. art. 835–836 k.c. oraz art. 842 k.c.

¹⁹⁴ Zob. art. 837–838 k.c.

stępniania lub przekazywania do ponownego wykorzystywania rzeczy w całości lub w określonym zakresie. Przechowawcy nie wolno używać rzeczy bez zgody składającego, chyba że jest to konieczne do jej zachowania w stanie nie pogorszonym¹⁹⁵. Składający może w każdym czasie żądać zwrotu rzeczy oddanej na przechowanie, a przechowawca może żądać odebrania rzeczy tylko w przypadku szczególnych okoliczności¹⁹⁶. Przedmiotem przechowania może być każda rzecz ruchoma oznaczona co do tożsamości. Wyłączone jest natomiast „przechowanie” nieruchomości oraz rzeczy oznaczonych co do gatunku. Składający na przechowanie nie musi być właścicielem rzeczy, wystarczy, że jest jej posiadaczem albo nawet tylko dzierżycielem. Z tego względu, domagając się zwrotu rzeczy oddanej na przechowanie, składający nie ma obowiązku dowodzić, że jest właścicielem rzeczy, a jego uprawnienie do odbioru rzeczy wynika z istoty umowy przechowania¹⁹⁷. Jednakże w świetle art. 6 ust. 4 pkt 2 o.d.p.w. wyłączenie możliwości udostępniania lub przekazywania rzeczy może zastrzec jedynie właściciel rzeczy, dlatego też podmiot zobowiązany jako przechowawca będzie zobligowany ustalić tę okoliczność, aby skutecznie móc powołać się na ograniczenie ponownego wykorzystywania informacji powiązanej z tym depozytem. Na potrzeby właściwej interpretacji zakresu prawa do ponownego wykorzystywania należy przyjąć takie rozumienie, wedle którego „depozyt” to oddanie na przechowanie podmiotu zobowiązanego przedmiotów, dokumentów i innych nośników informacji, utrwalonych w sposób dowolny, lecz umożliwiający zapoznanie się z ich treścią, które w sposób wyraźny i świadomy zostały przekazane w czasowo określone posiadanie podmiotu zobowiązanego. W świetle powyższego zastosowanie omawianego ograniczenia wymagać będzie świadomości przekazania w depozyt, faktycznego posiadania informacji przez podmiot zobowiązany oraz umownego wyłączenia zasad i zakresu ponownego wykorzystywania depozytów dokonanego przez ich właściciela¹⁹⁸.

Wprowadzenie ograniczenia dotyczącego ochrony depozytów nastąpiło w przepisach p.w.i.s.p. i było związane z rozszerzeniem ponownego wykorzystywania na zasób bibliotek, muzeów i archiwów. Chociaż oddawanie rzeczy w depozyty muzealne nie jest wprost uregulowane w polskim porządku prawnym, to jednak stanowią one jedno z trzech źródeł posiadania muzeów, poza obiektami własnymi wpisanymi do inwentarza oraz obiektami niezakwalifikowanymi do wpisania do inwentarza muzealiów. Ich status z punktu widzenia

¹⁹⁵ Zob. art. 839 k.c.

¹⁹⁶ Zob. art. 844 § 1 i 2 k.c.

¹⁹⁷ J. Gudowski, [w:] idem (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 5, *Zobowiązania. Część szczegółowa*, art. 835, Warszawa 2017, LEX.

¹⁹⁸ Por. P. Sitniewski, *Ustawa o ponownym...*, op. cit., s. 137.

prawnie określonej możliwości ich ponownego wykorzystywania w znaczącej mierze zależy od zapisów umowy, która jawi się jako decydująca norma określająca możliwości ponownego wykorzystywania depozytów muzealnych. Depozyty będące w posiadaniu muzeum mogą mieć różny charakter, niemniej jednak przyjęcie w depozyt powinno za każdym razem mieć swoistą, właściwą dla danej sytuacji podstawę prawną lub wynikać z zawartej umowy¹⁹⁹. Ponowne wykorzystywanie może dotyczyć również zasobu niepaństwowego, przekazanego w depozyt archiwom państwowym²⁰⁰. Zasoby niepaństwowe należą do podmiotów wskazanych w art. 42 u.n.z.a.a.²⁰¹, a zatem prywatnych właścicieli, takich jak osoby fizyczne i niepaństwowe osoby prawne, spółki, fundacje. Materiałami należącymi do prywatnych właścicieli podmioty zobowiązane mogą dysponować na podstawie umów przechowania. Podstawą zakazu udostępnienia do ponownego wykorzystywania niepaństwowych materiałów archiwalnych mogą być postanowienia takich umów, na podstawie których podmiot prywatny zastrzegł zakaz ich udostępniania osobom trzecim, pod rygorem odpowiedzialności cywilnej²⁰². W takim przypadku, zgodnie z art. 16a ust. 3 u.n.z.a.a., podmioty zobowiązane mogą udostępniać materiały archiwalne z zasobów niepaństwowych, ale tylko pod warunkiem, że możliwość ich udostępniania nie została w umowie wyłączona²⁰³. Taka szczególna okoliczność skutkuje odmową wyrażenia zgody na ponowne wykorzystanie materiałów archiwalnych, pozostających w depozycie archiwum. W doktrynie wskazywano też, że ograniczenie ponownego wykorzystywania może dotyczyć także depozytów sądowych, o których mowa w art. 467 k.c.²⁰⁴

¹⁹⁹ Ibidem, s. 138–139.

²⁰⁰ Zob. art. 44 ust. 3 u.n.z.a.a.

²⁰¹ Zgodnie z art. 42 u.n.z.a.a., ewidencjonowany niepaństwowy zasób archiwalny tworzą materiały archiwalne powstałe i powstające w wyniku działalności: (1) partii politycznych, (2) organizacji politycznych, spółdzielczych i innych organizacji społecznych, (3) kościołów i związków wyznaniowych, (4) innych niż wymienione w pkt 2 niepaństwowych jednostek organizacyjnych oraz stanowiące ich własność.

²⁰² Zob. A. Niewęglowski, op. cit., komentarz do art. 16a.

²⁰³ Zob. art. 16a ust. 3 u.n.z.a.a.

²⁰⁴ P. Sitniewski, *Ustawa o ponownym...*, op. cit., s. 140. Zgodnie z art. 467 k.c., poza wypadkami przewidzianymi w innych przepisach, dłużnik może złożyć przedmiot świadczenia do depozytu sądowego: (1) jeżeli wskutek okoliczności, za które nie ponosi odpowiedzialności, nie wie, kto jest wierzycielem, albo nie zna miejsca zamieszkania lub siedziby wierzyciela, (2) jeżeli wierzyciel nie ma pełnej zdolności do czynności prawnych ani przedstawiciela uprawnionego do przyjęcia świadczenia, (3) jeżeli powstał spór, kto jest wierzycielem, (4) jeżeli z powodu innych okoliczności dotyczących osoby wierzyciela świadczenie nie może być spełnione.

5.4.5. Zasób bibliotek, muzeów i archiwów

Zgodnie z art. 6 ust. 4 pkt 5 o.d.p.w. prawo do ponownego wykorzystywania podlega ograniczeniu w zakresie informacji będących w posiadaniu muzeów państwowych, muzeów samorządowych, bibliotek publicznych, bibliotek naukowych, bibliotek pedagogicznych lub archiwów²⁰⁵, w przypadku gdy pierwotnym właścicielem autorskich praw majątkowych lub praw pokrewnych były podmioty inne niż podmioty zobowiązane, a czas trwania tych praw nie wygasł. Jak już wskazano, podmioty zobowiązane tylko wyjątkowo mają status pierwotnego właściciela praw własności intelektualnej. Na gruncie praw autorskich dotyczyć to może wyłącznie podmiotów zobowiązanych, będących pracodawcami w zakresie praw dotyczących pracowniczych programów komputerowych czy też będących producentami lub wydawcami utworów zbiorowych. Na gruncie praw pokrewnych dotyczyć to może wyłącznie podmiotów zobowiązanych będących producentami fonogramów lub wideogramów, wydawcami pierwszego wydania lub organizacjami radiowymi lub telewizyjnymi. Ponadto zarówno autorskie prawa majątkowe, jak i prawa pokrewne, są ograniczone czasowo. Wedle ogólnych zasad autorskie prawa majątkowe do utworu gasną z upływem lat 70 od śmierci twórcy²⁰⁶. Prawa pokrewne do artystycznych wykonań wygasają z upływem 50 lat następujących po roku, w którym nastąpiło artystyczne wykonanie²⁰⁷, prawa do fonogramów i wideogramów wygasają z upływem 50 lat następujących po roku, w którym fonogram lub wideogram został sporządzony²⁰⁸, w przypadku nadań programów prawo gaśnie po 50 latach następujących po roku pierwszego

²⁰⁵ Przez pojęcie archiwów rozumie się archiwa państwowe, jednostki prowadzące działalność archiwalną w zakresie państwowego zasobu archiwalnego oraz jednostki organizacyjne będące archiwami wyodrębnionymi albo prowadzącymi archiwa wyodrębnione. Ograniczenie odnosi się do działalności archiwalnej w zakresie państwowego zasobu archiwalnego.

²⁰⁶ Zgodnie z art. 36 u.p.a.p.p. okres lat 70 liczy się do utworów współautorskich – od śmierci współtwórcy, który przeżył pozostałych, w odniesieniu do utworu, którego twórca nie jest znany, od daty pierwszego rozpowszechnienia, chyba że pseudonim nie pozostawia wątpliwości co do tożsamości autora lub jeżeli autor ujawnił swoją tożsamość, w odniesieniu do utworu, do którego autorskie prawa majątkowe przysługują z mocy ustawy innej osobie niż twórca – od daty rozpowszechnienia utworu, a gdy utwór nie został rozpowszechniony – od daty jego ustalenia, w odniesieniu do utworu audiowizualnego – od śmierci najpóźniej zmarłej z wymienionych osób: głównego reżysera, autora scenariusza, autora dialogów, kompozytora muzyki skomponowanej do utworu audiowizualnego, w odniesieniu do utworu słowno-muzycznego, jeżeli utwór słowny i utwór muzyczny zostały stworzone specjalnie dla danego utworu słowno-muzycznego – od śmierci później zmarłej z wymienionych osób: autora utworu słownego albo kompozytora utworu muzycznego.

²⁰⁷ Zob. art. 89 ust. 1 i 2 u.p.a.p.p.

²⁰⁸ Zob. art. 95 ust. 1–4 u.p.a.p.p.

nadania²⁰⁹, w przypadku wydania naukowego i krytycznego po 30 latach od daty publikacji²¹⁰, a w przypadku prawa do pierwszego wydania po 25 latach od daty pierwszej publikacji lub rozpowszechnienia²¹¹. Wygaśnięcie autorskich praw majątkowych umożliwia każdej osobie swobodne i nieodpłatne korzystanie z utworu znajdującego się w domenie publicznej, na użytek prywatny lub komercyjny, pod warunkiem poszanowania autorskich praw osobistych²¹².

W świetle powyższego ograniczenie z art. 6 ust. 4 pkt 5 o.d.p.w. dotyczyć więc może tych informacji, do których majątkowe prawa autorskie i prawa pokrewne podmioty zobowiązane nabyły w sposób pochodny, tj. jako pracodawcy wobec utworów pracowniczych, jako spadkobiercy lub nabywcy umowni, a czas trwania tych praw, określony powyżej, jeszcze nie wygasł.

5.4.6. Programy komputerowe

Polski ustawodawca skorzystał z możliwości przewidzianej w prawie unijnym i uwzględnił możliwość udostępniania lub przekazywania przez podmioty zobowiązane do ponownego wykorzystywania kodów źródłowych lub innych elementów programów komputerowych opracowanych w ramach realizacji zadań publicznych. Taka możliwość stanowi jednak wyjątek od zasady, wedle której programy komputerowe nie wchodzą w zakres przedmiotowy dokumentów podlegających ponownemu wykorzystywaniu²¹³. W myśl tej zasady w art. 6 ust. 4 pkt 7 o.d.p.w. ustawodawca wprowadził ograniczenie ponownego wykorzystywania w zakresie informacji sektora publicznego stanowiących programy komputerowe. Należy przy tym zauważyć, że prawodawca unijny wyraźnie wskazał, iż definicja dokumentu, która jest odpowiednikiem pojęcia informacji sektora publicznego na gruncie krajowej ustawy, nie ma obejmować programów komputerowych. Tymczasem polski ustawodawca, formułując ograniczenie, programy komputerowe zalicza do kategorii informacji sektora publicznego. Jest to kolejna nieścisłość w implementacji postanowień prawa unijnego, a polski ustawodawca konsekwentnie z wyłączeń przedmiotowych zawartych w dyrektywie czyni ograniczenia na gruncie krajowej ustawy. W tym jednak konkretnym przypadku państwa członkowskie mogą rozszerzyć zakres stosowania ponownego wykorzystywania na programy komputerowe.

²⁰⁹ Zob. art. 98 u.p.a.p.p.

²¹⁰ Zob. art. 99² u.p.a.p.p.

²¹¹ Zob. art. 99¹ u.p.a.p.p.

²¹² Zob. M. Barański, [w:] P. Ślęzak (red.), op. cit., komentarz do art. 36. Na temat domeny publicznej zob. też K. Chałubińska-Jentkiewicz, *Ponowne wykorzystywanie...*, op. cit., s. 237–240.

²¹³ Zob. motyw 30 dyrektywy 2019/1024 oraz art. 10 ust. 5 o.d.p.w.

Programy komputerowe stanowią utwory literackie i jako takie podlegają ochronie. Obejmuje ona wszystkie formy jego wyrażenia, z wyjątkiem idei lub zasad będących podstawą jakiegokolwiek elementu programu komputerowego, w tym podstawą łączy²¹⁴. Podmioty zobowiązane mogą umownie nabywać prawa autorskie do programu komputerowego, a dodatkowo jako pracodawcom przysługują im mogą prawa majątkowe do programu komputerowego stworzonego przez pracownika w wyniku wykonywania obowiązków ze stosunku pracy, o ile umowa nie stanowi inaczej. Strony mogą w umowie odmiennie unormować wspomniane zagadnienie. Artykuł 74 ust. 3 u.p.a.p.p. uznać należy za *lex specialis* wobec art. 12 u.p.a.p.p., przy czym podobnie odnosi się on wyłącznie do umów o pracę, nie zaś umów-zleceń lub umów o dzieło. Do przejścia majątkowych praw autorskich dochodzi, choćby program nie został ukończony. Nie wymaga się przy tym złożenia przez pracodawcę jakiegokolwiek oświadczenia w przedmiocie przyjęcia aplikacji²¹⁵. Taka konstrukcja przepisów oznacza, że o ile umowa o pracę nie będzie zawierała odmiennych postanowień, o tyle podmiot zobowiązany, jako pracodawca, będzie podmiotem pierwotnie uprawnionym z tytułu całości autorskich praw majątkowych do programu komputerowego, przy czym w celu uniknięcia wątpliwości należy dodać, że chodzi o program komputerowy we wszystkich formach jego wyrażenia, w szczególności kod źródłowy. Z mocy omawianego przepisu prawa te przysługują pracodawcy, i to już w chwili ich powstania²¹⁶. Autorskie prawa majątkowe do programu komputerowego obejmują prawo do trwałego lub czasowego zwielokrotnienia programu komputerowego w całości lub w części jakimikolwiek środkami i w jakiegokolwiek formie, przy czym w zakresie, w którym dla wprowadzania, wyświetlania, stosowania, przekazywania i przechowywania programu komputerowego niezbędne jest jego zwielokrotnienie, czynności te wymagają zgody uprawnionego. Ponadto katalog obejmuje też prawo do tłumaczenia, przystosowywania, zmiany układu lub jakichkolwiek innych zmian w programie komputerowym, z zachowaniem praw osoby, która tych zmian dokonała, jak również rozpowszechniania, w tym użyczenia lub najmu, programu komputerowego lub jego kopii²¹⁷, a więc i ponownego wykorzystywania programu komputerowego. Tym samym podmiot zobowiązany może udostępniać lub przekazać w celu ponownego wykorzystywania kod źródłowy lub inne elementy programu komputerowego opracowanego

²¹⁴ Zob. art. 74 § 1 u.p.a.p.p.

²¹⁵ K. Gienas, [w:] E. Ferenc-Szydełko (red.), *Ustawa o prawie autorskim...*, op. cit., komentarz do art. 74.

²¹⁶ A. Nowicka, [w:] R. Markiewicz (red.), *Ustawy autorskie. Komentarze*, t. 2, *Komentarz do ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych*, art. 74, Warszawa 2021, LEX.

²¹⁷ Zob. art. 74 ust. 4 u.p.a.p.p.

w ramach realizacji zadań publicznych, o ile dysponuje stosownymi autorskimi prawami majątkowymi do tego programu z powyższego katalogu, przy czym zakres tych praw zdeterminowany będzie umową o pracę w przypadku programu komputerowego stworzonego przez pracownika. W przypadku pozostałych programów komputerowych zakres praw podmiotu zobowiązanego będzie określony w umowie cywilnoprawnej, w szczególności w umowie o przeniesienie autorskich praw majątkowych do programu komputerowego lub umowie licencyjnej, z uzgodnieniem bezwzględnych ograniczeń przewidujących zgody bądź zezwolenia twórcy²¹⁸. W pozostałym zakresie zastosowanie znajdzie omawiane ograniczenie, skutkujące koniecznością wydania decyzji o odmowie wyrażenia zgody na ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego stanowiącej program komputerowy.

5.5. Podsumowanie

Materialnoprawne ograniczenia ponownego wykorzystywania mają na celu ochronę określonych prawem wartości i są wynikiem kolizji dóbr prawnie chronionych objętych także interesem prywatnym. Polski ustawodawca nie stosuje klauzuli generalnej interesu prywatnego ani nie odwołuje się do niego bezpośrednio. W prawie do ponownego wykorzystywania interes ten jest chroniony poprzez ograniczenia zawarte w art. 6 ust. 2 o.d.p.w., dotyczące ochrony prywatności osoby fizycznej i jej danych osobowych, jak również tajemnicy przedsiębiorstwa. W tym zakresie przepisy są podobne, ale nie tożsame, jak w przypadku dostępu do informacji publicznej, gdzie ustawodawca nie uwypukla ochrony danych osobowych i odnosi się do tajemnicy przedsiębiorcy, a nie przedsiębiorstwa. Są to ograniczenia niesamoistne, zdeterminowane krajowym systemem dostępu do informacji uwzględniającym konstytucyjną ochronę prywatności i ustawową tajemnicę przedsiębiorstwa uregulowaną na potrzeby zwalczania nieuczciwej konkurencji. Źródłem ograniczeń w zakresie ochrony danych osobowych są również unijne przepisy RODO, które chronią podstawowe prawa i wolności osób fizycznych, w szczególności ich prawo do ochrony danych osobowych. Dokonana analiza wskazała, że w przypadku ujawnienia na gruncie ponownego wykorzystywania danych osobowych osób fizycznych zawsze zachodzi kolizja zasad jawności i prywatności, a ich pogodzenie pozostawia się podmiotom zobowiązanym. Prawo do ponownego wykorzystywania należy współstosować z prawem ochrony danych osobowych, przy czym

²¹⁸ Zob. art. 75 i art. 76 u.p.a.p.p.

przepisy o.d.p.w. przewidują wyłącznie regułę kolizyjną w tej materii. Polski ustawodawca wbrew przepisom RODO nie pogodził publicznego dostępu do dokumentów urzędowych z prawem do ochrony danych osobowych. Równocześnie przepisy RODO nie rozróżniają i nie ograniczają ochrony prawnej danych osobowych osób pełniących funkcje publiczne. Jeśli przyjąć, że prawo do prywatności, jako wolnościowe, jest prawem silniejszym niż prawo podmiotowe dostępu do informacji publicznej i ponownego jej wykorzystywania, a na podstawie Konstytucji RP to dostęp do informacji publicznej i prawo do jej ponownego wykorzystywania stanowią wyjątek od ochrony prywatności, a nie odwrotnie, to podważać można aktualną podmiotowo-przedmiotową charakterystykę kręgu osób, traktowanych jako osoby pełniące funkcje publiczne. W świetle art. 21 ust. 1 RODO niewystarczająca, jako hipotetyczna przy rozstrzyganiu sprawy z wniosku o dostęp do informacji lub ponownego jej wykorzystywania, może być argumentacja występująca w aktualnym orzecznictwie, że jawność informacji ma pierwszeństwo przed prawem prywatności, gdyż może przeciwdziałać patologiom życia publicznego, np. nepotyzmowi czy trwonieniu środków publicznych. Nadal aktualne pozostają też obawy, że praktyka stosowania dostępu do informacji i ponownego wykorzystywania prowadzić może do nadużywania tych instrumentów prawnych, prób wzajemnego ich obchodzenia i wykorzystywania w celach sprzecznych z założeniami tych instytucji. U polskiego ustawodawcy należy więc postulować, aby pomimo kolejnych regulacji, w tym nowych przepisów o.d.p.w., zostały zainicjowane działania legislacyjne, które uwzględniając rolę prawa do informacji publicznej i ponownego wykorzystywania w demokratycznym państwie prawnym, będą zmierzać do wypracowania takiego kształtu tych instytucji, aby wyeliminowana została możliwość ich wykorzystywania wbrew ich celom i przeznaczeniu, a równocześnie z pogodzeniem prawa ochrony danych osobowych, wymagany w przepisach RODO. Konieczność implementowania dyrektywy 2019/1024 i dotychczasowa zmiana przepisów krajowych okazały się niewystarczającą możliwością rozstrzygnięcia istniejących dylematów.

Ochronę interesu prywatnego uzupełniają samoistne ograniczenia ze względu na ochronę własności intelektualnej, określone w art. 6 ust. 4 pkt 2–5 i pkt 7 o.d.p.w., zdeterminowane użytkowym i gospodarczym charakterem prawa do ponownego wykorzystywania. Nakazują one uwzględnienie zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych o ochronie praw własności intelektualnej, w tym konwencji berneńskiej, porozumienia TRIPS i traktatu WIPO, które zapewniają ochronę autorom i twórcom. W świetle przeprowadzonych badań należy skonkludować, że podmioty zobowiązane mogą udostępniać lub przekazywać informacje sektora publicznego do ponownego wykorzystywania

w dwóch przypadkach. Po pierwsze, jeśli żądane informacje nie są objęte prawami własności intelektualnej osób trzecich. Po drugie, gdy żądane informacje są objęte prawami własności intelektualnej osób trzecich, ale podmioty zobowiązane dysponują prawami w zakresie żądania wniosku o przekazanie informacji do ponownego wykorzystywania, co jednak nie dotyczy praw własności przemysłowej. Takie dysponowanie prawami może dotyczyć zarówno nabycia praw, jak i jedynie prawa do korzystania z utworu, lecz pod warunkiem, że podmiot zobowiązany ma licencję na korzystanie z danej informacji, uprawniającą do udzielania dalszych licencji (sublicencji)²¹⁹. Odmienne twierdzi A. Piskorz-Ryń, wskazując, że podmiot zobowiązany, będąc wyłącznie licencjobiorcą mającym względne uprawnienia do korzystania z utworu, powinien odmówić dostępu do informacji²²⁰. W każdym jednak przypadku znajdzie zastosowanie niewyrażona *explicite* w przepisach o.d.p.w. zasada, wedle której nie można przenieść na drugiego więcej praw, niż się samemu posiada (*nemo plus iuris in alium transferre potest quam ipse habet*). Uprawnienia podmiotu zobowiązanego są zdeterminowane postanowieniami zawieranych umów o pracę oraz umów cywilnoprawnych przenoszących prawa własności intelektualnej, jak również umów licencyjnych. W tym miejscu należy wskazać, że w polskich przepisach prawnych brak wyraźnego ujęcia takiego obowiązku zawierania umów przez podmioty zobowiązane, który miałby uwzględniać najpełniejszą realizację prawa do ponownego wykorzystywania. Obowiązek ten, wobec podmiotów zobowiązanych, które są organami władzy publicznej, wywodzić można z zasady legalizmu²²¹. Skoro bowiem organy władzy publicznej zobowiązane są działać zgodnie z obowiązującym prawem, co obejmuje również obowiązek poszanowania wszelkich prywatnych oraz publicznych praw podmiotowych, to należy konsekwentnie argumentować, że powinny one podejmować wszelkie działania, które pozwolą na uniknięcie sytuacji wyboru między naruszeniem jednego lub drugiego z pozostających w konflikcie praw podmiotowych. Zasada legalizmu powinna zatem skutkować takim kształtowaniem postanowień umownych przez organy władzy publicznej, które z jednej strony będzie zabezpieczać interesy podmiotu uprawnionego z praw własności intelektualnej, a z drugiej strony umożliwi najpełniejszą realizację prawa do ponownego wykorzystywania. W przypadku braku uprawnień po stronie podmiotu zobowiązanego zawsze powinno dojść do odmowy zgody na ponowne wykorzystywanie informacji, chroniącej prawa własności intelektualnej osób trzecich. W przypadku odmowy wyrażenia zgody na ponowne

²¹⁹ Zob. X. Konarski, op. cit., s. 193.

²²⁰ Zob. A. Piskorz-Ryń, *Zasady ponownego wykorzystywania informacji...*, op. cit., s. 45.

²²¹ Por. T. Koellner, op. cit., s. 773–774.

wykorzystywanie, podmiot zobowiązany, z wyjątkiem muzeów państwowych, muzeów samorządowych, bibliotek publicznych, bibliotek naukowych, bibliotek pedagogicznych oraz archiwów, zobligowany jest wskazać podmiot posiadający prawa własności intelektualnej, jeżeli jest znany, albo licencjodawcę, od którego uzyskał dany przedmiot praw własności intelektualnej²²².

²²² Zob. art. 41 ust. 5 o.d.p.w.

ROZDZIAŁ VI

FORMALNOPRAWNE OGRANICZENIA PONOWNEGO WYKORZYSTYWANIA

6.1. Przesłanki ograniczeń w czynnościach uprawnionego i podmiotu zobowiązanego

Ograniczenia o charakterze materialnoprawnym należy uzupełnić ograniczeniami wynikającymi z norm formalnoprawnych, wskazujących uprawnienia i obowiązki uczestników postępowania w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego. W prawie administracyjnym normy formalnoprawne są charakteryzowane jako normy tworzące reguły stosowania prawa. O ile normy merytoryczne określają prawa i obowiązki obywateli, a normy ustrojowe określają organizację i funkcjonowanie administracji, o tyle są one w określony sposób stosowane przez organy do tego uprawnione, przy czym stosowanie tych norm następuje w danej procedurze, a procedura ta jest regulowana właśnie normami formalnoprawnymi¹. Normy formalnoprawne regulują proces polegający na skonkretyzowaniu treści normy materialnej w stosunku do określonego podmiotu, a ich zadaniem jest zapewnienie prawidłowego ustalenia treści normy indywidualnej. Normy te nie określają zatem treści aktu administracyjnego, odgrywają jednak istotną rolę w zakresie regulowania procesu wkraczania administracji w prawa i obowiązki obywateli. Regulują prawa i obowiązki podmiotów sformalizowanego postępowania administracyjnego, przede wszystkim organu powołanego do wydania w jego wyniku autorytatywnego aktu administracyjnego, a także podmiotu, wobec którego ten akt ma być wydany². Wobec obywatela normy formalnoprawne mają skutek obligacyjny w tym sensie, że jest on zobowiązany podporządkować się aktowi administracyjnemu wydanemu zgodnie z tymi normami, bez względu na charakter obowiązku zawartego w samym akcie. Adresat aktu ma wobec tego obowiązek przyjęcia aktu danej kategorii, z drugiej jednak strony akt wydany z naruszeniem podstaw formalnych jego obowiązywania jest z reguły aktem nieważnym³. Normy formalnoprawne, zwane też procesowymi, uzupełniają zatem normy materialnoprawne, zwłaszcza

¹ W. Dawidowicz, *Wstęp do nauk prawnoadministracyjnych*, Warszawa 1974, s. 108–132, cyt. za: M. Matczak, op. cit., s. 160–161.

² J. Radwanowicz, *Administracja publiczna i prawo administracyjne*, [w:] M. Chmaj (red.), *Prawo administracyjne...*, op. cit., s. 23.

³ Zob. J. Borkowski, *Normy formalne prawa administracyjnego a procedura administracyjna*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1985, nr 857, Prawo CXLIII, s. 36–38; J. Filipek, *Elementy strukturalne*

w tych obszarach funkcjonowania prawa administracyjnego, w których konkretyzacja normy materialnoprawnej wymaga wydania aktu administracyjnego. Normy procesowe pomagają w jego wydaniu, wprowadzając sformalizowane reguły w tym zakresie i dając adresatowi aktu możliwość obrony, a także gwarantując mu pewien wpływ na jednostronnie wydawany akt⁴. Normy procesowe wyznaczają więc sformalizowane reguły odnoszące się do procesu administracyjnego, przy czym o zakwalifikowaniu konkretnych przepisów do zbioru tych norm świadczy nie miejsce ich umieszczenia, lecz ich treść oraz skutek prawny, który mają wywołać⁵.

Formalnoprawne ograniczenia ponownego wykorzystywania można wyprowadzić przede wszystkim z przepisów proceduralnych, odnoszących się do czynności uprawnionego i podmiotu zobowiązanego w trybie wnioskowym. W każdym przypadku zaktualizowania się konieczności wszczęcia tego trybu, w celu jego zainicjowania podmiot uprawniony musi złożyć wniosek. O ile wymóg co do postaci papierowej lub elektronicznej wniosku nie jest elementem ograniczającym wykonywanie uprawnień przez wnioskodawców, o tyle przesłanką formalnoprawnych ograniczeń są już wymogi co do zawartości wniosku.

Wniosek powinien zawierać oznaczenie podmiotu zobowiązanego oraz informacje o wnioskodawcy, w tym imię i nazwisko albo nazwę oraz adres umożliwiający dostarczenie odpowiedzi w sposób lub w formie wskazanych we wniosku⁶. Z uwagi na to, że ustalenie warunków ponownego wykorzystywania nastąpić może poprzez złożenie oferty, która po przyjęciu spowoduje zawarcie umowy o skutkach cywilnoprawnych, oznaczenie stron takiej umowy powinno być kompletne już na etapie składania wniosku. W konsekwencji zamieszczone we wniosku informacje o wnioskodawcy powinny umożliwiać takie oznaczenie w umowie, aby istniała możliwość wyegzekwowania jej wykonania, a więc powinny uwzględniać dane takie jak PESEL lub NIP⁷. We wniosku niezbędne jest

norm prawa administracyjnego, Warszawa–Kraków 1982, s. 56–62; cyt. za: M. Matczak, op. cit., s. 161–162.

⁴ Zob. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, op. cit., s. 66.

⁵ Z. Duniewska, *Geneza, charakterystyka i określenie prawa administracyjnego*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne...*, op. cit., s. 41; B. Adamiak, *Zagadnienia ogólne procesowego prawa administracyjnego*, [w:] R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2017, s. 15.

⁶ Zob. art. 39 ust. 3 pkt 1 i 2 o.d.p.w.

⁷ Wykonanie zawartej umowy może wymagać przeprowadzenia postępowania sądowego. W takim przypadku na gruncie postępowania cywilnego wymagane jest wniesienie pozwu. W świetle art. 126 § 2 pkt 1 k.p.c. w zw. z art. 187 § 1 k.p.c., gdy pismo procesowe (w tym pozew) jest pierwszym pismem w sprawie, powinno zawierać oznaczenie miejsca zamieszkania lub siedziby i adresy stron albo, w przypadku gdy strona jest przedsiębiorcą wpisanym do CEIDG – adres

również wskazanie informacji sektora publicznego, która będzie ponownie wykorzystywana, a jeżeli znajduje się już w posiadaniu wnioskodawcy, gdyż została wcześniej udostępniona lub przekazana, warunki, na jakich ma być ponownie wykorzystywana, oraz źródło udostępnienia lub przekazania⁸. Wnioskodawca obowiązany jest zatem opisać informację sektora publicznego na tyle konkretnie, aby istniała możliwość ustalenia przedmiotu żądania. W tym zakresie aktualny jest pogląd wyrażony na gruncie dostępu do informacji publicznej – nieprawidłowy jest wniosek, w którym wnioskodawca nie wskazuje konkretnie określonej informacji, lecz czyni to bardzo ogólnie, nieprecyzyjnie i wieloznacznie. Nie jest rzeczą podmiotu zobowiązanego poszukiwanie takiej interpretacji zakresu przedmiotowego wniosku, która miałaby odpowiadać niewyartykułowanej w treści wniosku intencji wnioskodawcy. To w interesie wnioskodawcy, jako gospodarza zainicjowanego postępowania, leży odpowiedni sposób sformułowania żądania, nakierowany na konkretne informacje⁹. Jeżeli zaś wnioskodawca ma informacje, to powinien wskazać warunki ich ponownego wykorzystywania, a więc zasady, na jakich zamierza je eksploatować. W sytuacji gdy informacja sektora publicznego posiada cechy utworu lub przedmiotu praw pokrewnych lub stanowi bazę danych takie warunki wskazane przez wnioskodawcę powinny uwzględniać zasady licencjonowania utworu lub bazy danych, w tym określać pola eksploatacji, zakres, miejsce i czas korzystania, zasady udzielania sublicencji czy wypowiedzenia umowy¹⁰.

Wniosek powinien zawierać również wskazanie celu ponownego wykorzystywania, przy czym nadal może to polegać na doprecyzowaniu, czy jest to cel

do korespondencji wpisany do CEIDG. Ponadto pismo takie powinno zawierać numer Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności (PESEL) lub numer identyfikacji podatkowej (NIP) powoda będącego osobą fizyczną.

⁸ Zob. art. 39 ust. 3 pkt 3 o.d.p.w.

⁹ Zob. wyroki: WSA w Warszawie z dnia 15 grudnia 2014 r., II SAB/Wa 551/14; WSA w Krakowie z dnia 6 lipca 2016 r., II SAB/Kr 99/16, CBOSA.

¹⁰ Zgodnie z art. 41 ust. 2 u.p.a.p.p., umowa o przeniesienie autorskich praw majątkowych lub umowa o korzystanie z utworu, zwana dalej licencją, obejmuje pola eksploatacji wyraźnie w niej wymienione. Odrębne pola eksploatacji zostały przykładowo wskazane w art. 50 u.p.a.p.p. Ponadto zgodnie z art. 67 ust. 1 u.p.a.p.p. twórca może udzielić upoważnienia do korzystania z utworu na wymienionych w umowie polach eksploatacji z określeniem zakresu, miejsca i czasu tego korzystania. W świetle art. 67 ust. 3 u.p.a.p.p., jeżeli umowa nie stanowi inaczej, licencjodawca nie może upoważnić innej osoby do korzystania z utworu w zakresie uzyskanej licencji. Z kolei zgodnie z art. 68 ust. 1 i 2 u.p.a.p.p., jeżeli umowa nie stanowi inaczej, a licencji udzielono na czas nieoznaczony, twórca może ją wypowiedzieć z zachowaniem terminów umownych, a w ich braku na rok naprzód, na koniec roku kalendarzowego. Licencję udzieloną na okres dłuższy niż pięć lat uważa się, po upływie tego terminu, za udzieloną na czas nieoznaczony.

komercyjny czy niekomercyjny. Dodatkowo jednak określić należy rodzaj działalności, w której informacje sektora publicznego będą ponownie wykorzystywane, w szczególności wskazać dobra, produkty lub usługi¹¹. Minimalne określenie celu musi zawierać informację o zarobkowym lub niezarobkowym charakterze ponownego wykorzystywania, w tym konkretyzację dóbr, produktów i usług, do jakich żądane informacje zostaną użyte. Wnioskodawca nie może ograniczyć się do wskazania jedynie ogólnego celu ponownego wykorzystywania¹². Co więcej, zobligowany jest do wskazania formy przygotowania informacji sektora publicznego, a w przypadku postaci elektronicznej także formatu danych. Jeżeli informacje mają być wykorzystywane przede wszystkim maszynowo, niezbędne jest określenie formatu do odczytu maszynowego, np. csv, xml, html, gml, shp, zaś w przypadku wykorzystywania tych materiałów w prostszych formach odczytu niemaszynowego, należy wskazać formaty, takie jak pdf, doc czy odt¹³. Ponadto wnioskodawca określić musi sposób przekazania informacji, o ile nie są one jeszcze udostępniane lub nie zostały przekazane, a w przypadku wniosku o dostęp online dodatkowo należy wskazać sposób i okres dostępu¹⁴. To wnioskodawca musi zatem sprecyzować, w jaki sposób chce otrzymać żądane informacje od podmiotu zobowiązanego, a nie oczekiwać jego aktywności w tym zakresie.

Przedłożenie we wniosku wszystkich powyższych informacji jest warunkiem niezbędnym do możliwości jego merytorycznego rozpatrzenia. Brak którejkolwiek informacji stanowi przeszkodę do dalszego prowadzenia postępowania, a w takim przypadku ustawodawca przewidział wezwanie do usunięcia braków formalnych pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpoznania¹⁵, a więc szczególne postępowanie naprawcze. Termin siedmiodniowy ma charakter ustawowy i został określony ściśle, nie jest terminem minimalnym i podmiot zobowiązany nie może go przedłużyć¹⁶. Równocześnie jest to termin procesowy podlegający przywróceniu. Terminem procesowym jest bowiem okres do dokonania czynności procesowej przez podmiot postępowania administracyjnego¹⁷. Uzależnienie skuteczności czynności procesowych od jego zachowania. Uchybienie mu powoduje bezskuteczność czynności procesowej, umożliwia jednak

¹¹ Zob. art. 39 ust. 3 pkt 4 o.d.p.w.

¹² Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 maja 2017 r., II SA/Wa 2051/16. Por. wyrok NSA z dnia 22 kwietnia 2020 r., I OSK 836/19, CBOSA.

¹³ M. Maciejewski, *Zasady udostępniania i przekazywania ISP w celu ponownego wykorzystywania*, [w:] E. Badura et al., *Ponowne wykorzystywanie...*, op. cit., s. 115.

¹⁴ Zob. art. 39 ust. 3 pkt 6 o.d.p.w.

¹⁵ Zob. art. 39 ust. 5 o.d.p.w.

¹⁶ K. Chałubińska-Jentkiewicz, *Ponowne wykorzystywanie...*, op. cit., s. 316. Por. art. 64 § 2 k.p.a.

¹⁷ Zob. W. Piątek, *Przedawnienie w prawie administracyjnym*, Poznań 2018, s. 196.

przeciwdziałanie negatywnym jego skutkom przez wniosek o przywrócenie terminu¹⁸. Przywrócenie terminu jest instytucją procesową mającą na celu ochronę jednostki przed negatywnymi skutkami uchybienia terminu dla podjęcia czynności procesowej przez stronę (strony) lub uczestników postępowania. Instytucji tej nie można stosować do terminów materialnoprawnych, ma bowiem wyłącznie zastosowanie do terminów procesowych, i to terminów dokonania czynności procesowych¹⁹. Ponadto podmiot zobowiązany nie dysponuje inną możliwością niż pozostawienie bez rozpoznania niekompletnego wniosku. Z uwagi na krótki termin możliwej konwalidacji i jednorazowy charakter wezwania podmiot uprawniony będzie mógł tylko raz usunąć braki formalne wniosku. Ewentualne merytoryczne rozpoznanie wniosku w takim przypadku byłoby przedwczesne, zaś wydana w sprawie decyzja administracyjna uchylona jako naruszająca prawo²⁰.

Wobec powyższego wnioskodawca, aby wnieść prawidłowy wniosek, jest zobowiązany stosować zarówno regulacje prawne ponownego wykorzystywania, jak i inne przepisy kształtujące zasady licencjonowania informacji chronionych prawem własności intelektualnej. We wniosku należy precyzyjnie określić cel i sposób wykorzystywania informacji oraz przedmiot działalności, co eksponuje gospodarczy charakter ponownego wykorzystywania, ale równocześnie domniemywa profesjonalny status wnioskodawcy jako przedsiębiorcy. Tak liczne i skomplikowane wymogi formalne wniosku wraz z rygorystyczną procedurą naprawczą, umożliwiającą pozostawienie wniosku bez rozpoznania w przypadku nieusunięcia jego braków formalnych, stanowią istotne formalnoprawne ograniczenia ponownego wykorzystywania.

W dalszej kolejności formalnoprawne ograniczenia ponownego wykorzystywania wynikają z przepisów proceduralnych, odnoszących się do czynności podmiotu zobowiązanego. Czynności formalne warunkują merytoryczne rozpatrzenie sprawy i dlatego początkowo powinny zmierzać do ustalenia, czy przepisy prawa o ponownym wykorzystywaniu znajdują zastosowanie w sprawie złożonego podania. Aby tak się stało, podmiot zobowiązany musi pozostawać właściwy w sprawie, a więc po pierwsze, przedmiot żądania wniosku musi dotyczyć takiej kategorii informacji, która mieści się w zakresie przedmiotowym regulacji, tj. stanowi informację publiczną bądź należy do zasobu bibliotek,

¹⁸ Zob. W. Kręcisz, *Terminy w postępowaniach o przyznanie płatności producentom rolnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, nr 1, s. 62.

¹⁹ Zob. B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, art. 58, Warszawa 2021, Legalis.

²⁰ Na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. Zob. też wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 maja 2017 r., II SA/Wa 2051/16, CBOSA.

archiwów i muzeów. Po drugie, wniosek musi dotyczyć ponownego wykorzystywania w rozumieniu ustawy. Ponownym wykorzystywaniem nie jest wymiana informacji sektora publicznego między podmiotami zobowiązanymi wyłącznie w celu realizacji zadań publicznych. Po trzecie, adresat wniosku musi należeć do kategorii podmiotów zobowiązanych w świetle art. 3 i 4 o.d.p.w. i dysponować żadaną informacją. Posiadaniem informacji przez podmiot zobowiązany będzie faktyczne władanie określoną informacją. Nie można jednak w pełni podzielić poglądu, że nie ma znaczenia, czy istnieje podstawa prawna do wytworzenia informacji oraz jakie konkretnie przepisy prawa materialnego zobowiązują organ do gromadzenia określonych informacji²¹. W tym kontekście należy przytoczyć orzecznictwo administracyjne na gruncie dostępu do informacji publicznej, które może mieć zastosowanie również podczas oceny przez sąd administracyjny działań organu realizującego wniosek o ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego. Prawo dostępu do informacji publicznej obejmuje prawo żądania udzielenia informacji już będącej w posiadaniu podmiotu zobowiązanego i nie może być utożsamiane z prawem do inicjowania działań mających na celu wytworzenie informacji jakościowo nowej²². Na aprobatę zasługuje zatem pogląd wyrażony w judykaturze, iż pismo informacyjne o nieposiadaniu żądanych dokumentów należy rozpatrywać w kontekście art. 8, art. 9 i art. 11 k.p.a., a zatem powiadomienie winno zawierać informację, dlaczego organ nie posiada żądanych danych. Sąd w takim przypadku jest zobowiązany do oceny, czy prawdopodobne jest, że organ żądanej informacji nie ma, a oceniając, czy podmiot zobowiązany powinien ją mieć, należy m.in. ustalić, czy informacja ta jest związana z zakresem jego działania i kompetencją. W konsekwencji, aby można było uznać, że podmiot zobowiązany nie pozostaje w bezczynności przy twierdzeniu, że nie posiada on żądanej informacji, twierdzenie to musi zostać uwiarygodnione²³. Takim uzasadnieniem może być okoliczność, że gromadzenie i posiadanie informacji będących przedmiotem wniosku nie jest wymagane przepisami prawa i nie jest dokonywane w związku z ustawową działalnością podmiotu zobowiązanego, a ma charakter jedynie wspomagający i jest podyktowane wewnętrzną organizacją. Informacje nie mogą przy tym odnosić się do obszaru działalności podmiotu zobowiązanego i realizacji przez niego zadań

²¹ A. Piskorz-Ryń, *Ponowne wykorzystywanie...*, op. cit., s. 172.

²² Wyroki: NSA z dnia 15 listopada 2015 r., I OSK 2143/14, CBOSA; NSA z dnia 30 października 2008 r., I OSK 951/08, CBOSA; NSA z dnia 7 marca 2012 r., I OSK 2445/11; WSA w Warszawie z 28 sierpnia 2013 r., II SA/Wa 1077/13; WSA w Gliwicach z dnia 4 listopada 2015 r., IV SAB/GI 111/15, CBOSA.

²³ Wyrok NSA z dnia 24 listopada 2009 r., I OSK 851/09, CBOSA. Pogląd został podtrzymany również w wyroku NSA z dnia 23 marca 2012 r., I OSK 1566/12, CBOSA.

publicznych, a tym samym nie mogą zawierać w sobie komunikatu o sprawach publicznych²⁴. Po czwarte, przepisów ustawy nie stosuje się także do informacji sektora publicznego, których udostępnianie lub przekazanie zostało uzależnione od wykazania interesu prawnego lub faktycznego, oraz w przypadku, gdy zasady i tryb ponownego wykorzystywania określają przepisy szczególne²⁵. Piątą przeszkodą jest brak przesłanek wszczęcia trybu wnioskowego²⁶. Wniosek będzie bezpodstawny, gdy żądana informacja została udostępniona w BIP lub portalu danych bez określenia warunków ponownego wykorzystywania. Tryb wnioskowy nie znajdzie również uzasadnienia w sytuacji, gdy wnioskodawca żąda ustalenia warunków takich samych jak już określone dla danej informacji.

W każdym z powyższych pięciu przypadków podmiot zobowiązany powinien poprzestać na pisemnym zawiadomieniu wnioskodawcy, że wniosek nie może zostać rozpatrzony w trybie przepisów o.d.p.w. albo niedopuszczalny jest tryb wnioskowy. Takie pismo informacyjne ostatecznie kończy postępowanie wszczęte wnioskiem, przy czym jeżeli wnioskodawca nie zgadza się ze stanowiskiem podmiotu zobowiązanego, to dysponuje skargą na bezczynność, kierowaną do sądu administracyjnego²⁷. Zastosowanie znajdzie w tym zakresie pogląd występujący na gruncie dostępu do informacji publicznej, gdzie podmiot zobowiązany może poprzestać na pisemnym zawiadomieniu wnioskodawcy, gdy nie jest objęty obowiązkiem informacyjnym, żądana informacja nie stanowi informacji publicznej, nie dysponuje on tą informacją oraz w żądanym zakresie przepisy prawa wprowadzają odrębny tryb postępowania. Takie zawiadomienie następuje w formie pisma, a nie decyzji administracyjnej²⁸. Jeżeli wnioskodawca nie zgadza się z taką oceną wniosku, to środkiem do kwestionowania zasadności stanowiska podmiotu zobowiązanego jest skarga na bezczynność kierowana do sądu administracyjnego, a nie skarga na odmowę wyrażenia zgody na ponowne wykorzystywanie udostępnienia informacji publicznej²⁹. Na gruncie ponownego wykorzystywania adekwatny będzie także inny pogląd, obecny w systemie dostępu do informacji publicznej, zgodnie z którym zawsze należy

²⁴ Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 kwietnia 2015 r., II SAB/Wa 1055/14, CBOSA.

²⁵ Zob. art. 4 ust. 2 o.d.p.w. oraz art. 7 ust. 1 o.d.p.w.

²⁶ Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 1–4 o.d.p.w.

²⁷ Zob. wyrok NSA z dnia 13 kwietnia 2016 r., I OSK 3134/14, CBOSA.

²⁸ Pogląd jest obecny w dotychczasowym orzecznictwie dotyczącym informacji publicznej, zob. postanowienia: NSA z dnia 18 grudnia 2018 r., I OSK 4196/18; NSA z dnia 23 kwietnia 2015, I OSK 806/15; NSA z dnia 25 października 2012 r., I OSK 2437/12; NSA z dnia 12 lipca 2011 r., I OSK 622/11, CBOSA.

²⁹ Zob. wyrok NSA z 13 kwietnia 2016 r., I OSK 3134/14, CBOSA.

poinformować wnioskodawcę o tym, iż żądana informacja nie jest informacją publiczną i znajduje się poza zakresem przedmiotowym o.d.p.w.³⁰

Pismo informacyjne jest odformalizowaną czynnością podmiotu zobowiązanego, która jednak nie skutkuje merytorycznym załatwieniem sprawy. Z tych względów jedynym środkiem zaskarżenia takiego działania podmiotu zobowiązanego jest skarga na bezczynność, kierowana do sądu administracyjnego. Taki model postępowania może wygenerować jednak dwa etapy administracyjno-sądowe rozpatrywania jednej sprawy wniosku o ponowne wykorzystywanie informacji. W przypadku sporu w zakresie jednej z powyżej opisanych pięciu przesłanek formalnych rozpatrzenia wniosku podmiot zobowiązany kończy własne postępowanie pismem informacyjnym, na skutek którego podmiot uprawniony może wnieść skargę na bezczynność. Przedmiotem sprawy przed sądem administracyjnym będzie stwierdzenie tej bezczynności, z równoczesną oceną kwalifikacji prawnej żądanej informacji lub innych przesłanek zakończenia sprawy pismem informacyjnym. Na tym etapie brakuje jednak decyzji administracyjnej, której kontrola pozwalałaby na definitywne rozstrzygnięcie kierunku merytorycznego, a nie formalnego rozpatrzenia sprawy. Wówczas możliwe byłoby także poddanie merytorycznych rozstrzygnięć w toku instancji przed sądem administracyjnym, a tak spór odbywa się niejako „na przedpolu”, bowiem polega na zaskarżeniu bezczynności organu. Dopiero po zakończeniu tego postępowania i ewentualnym zakwalifikowaniu przez sąd żądanej informacji jako wchodzącej w zakres podmiotowy i przedmiotowy ponownego wykorzystywania i aktualizacji trybu wnioskowego kolejny etap dotyczyć będzie rozpatrzenia sprawy już z uwzględnieniem przepisów o.d.p.w., co formalnie ogranicza prawo do ponownego wykorzystywania i wydłuża okres jego realizacji.

W przypadku gdy podmiot zobowiązany, jeszcze w fazie postępowania administracyjnego, a więc bez ingerencji sądu w przedmiocie stwierdzenia bezczynności, zakwalifikuje żądanie wniosku, jako wchodzące w zakres podmiotowy i przedmiotowy ponownego wykorzystywania, a ponadto spełnione zostaną przesłanki wszczęcia trybu wnioskowego i wymogi formalne wniosku, dopuszczalne będzie podjęcie dalszych czynności merytorycznych, omówionych we wcześniejszej części pracy. W tym miejscu wskazać jeszcze należy na formalne ograniczenia wynikające ze sposobu ich uregulowania.

Podmiot zobowiązany po formalnym rozpatrzeniu wniosku, może m.in. złożyć ofertę zawierającą warunki ponownego wykorzystywania lub informację o wysokości opłat za ponowne wykorzystywanie, od której przysługuje wnioskodawcy sprzeciw albo możliwość zawiadomienia o przyjęciu oferty. Brak

³⁰ Zob. M. Bidziński, [w:] idem, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, op. cit., komentarz do art. 16.

zawiadomienia o przyjęciu oferty jest równoznaczny z wycofaniem wniosku, jednakże przyjęcie oferty skutkuje zawarciem umowy cywilnoprawnej. Z kolei wniesienie sprzeciwu zobliguje podmiot zobowiązany do ustalenia warunków ponownego wykorzystywania w formie decyzji administracyjnej.

Ustawodawca, przewidując kształtowanie warunków ponownego wykorzystywania na drodze cywilnoprawnego oświadczenia woli z równoczesnym umożliwieniem wydania w tym przedmiocie decyzji administracyjnej, nie był jednak konsekwentny. Ustalenie warunków na drodze czynności cywilnoprawnych odbywa się jednostronnie, wymaga zgody obu stron, ale brakuje możliwości osiągnięcia porozumienia na drodze negocjacji. Wobec tego, że podmiot uprawniony nie dysponuje czynnościami wpływającymi na kształt warunków ponownego wykorzystywania, podmiot zobowiązany przez czynność cywilnoprawną i tak autonomicznie kształtuje treść przyszłej umowy, przez co nie ma ona charakteru konsensualnego, w dodatku jest zdeterminowana normami prawa administracyjnego. Może to sprzyjać zastępowaniu umowy cywilnoprawnej przez władczy akt administracyjny, gdyż tylko poprzez jego kontrolę w toku instancji w trybie administracyjnym lub sądownoadministracyjnym podmiot uprawniony nabywa możliwość wpływu na kształt warunków ponownego wykorzystywania.

W tym przypadku polski ustawodawca, decydując się na wprowadzenie korzystniejszych dla podmiotów uprawnionych form czynności cywilnoprawnych, nie dość, że nie wykorzystał ich potencjału, to dodatkowo umożliwił ich zastąpienie aktem administracyjnym, jako jedyną formą zakwestionowania warunków. Biorąc pod uwagę gospodarcze cele ponownego wykorzystywania, brak alternatywnych sposobów kształtowania postanowień umowy z wykorzystaniem prawa cywilnego stanowi istotne formalne ograniczenie dla podmiotów uprawnionych, zwłaszcza że kwestionowanie wydanej w sprawie decyzji administracyjnej może skutkować koniecznością zaangażowania sądu administracyjnego, co wydłuży czas oczekiwania na realizację ustawowych uprawnień.

Ponadto taka mieszana forma ustalenia warunków formalizuje relacje podmiotów zobowiązanych i uprawnionych, jak również różnicuje sytuację prawną tych drugich. Podmioty uprawnione są traktowane odmiennie, w zależności od podjętych czynności. Takie zróżnicowanie skłoniło A. Piskorz-Ryń do postawienia tezy, że w procedurach ponownego wykorzystywania brak symetrycznych rozwiązań w zakresie stosowania prawnych form działania administracji, co narusza zasadę równego traktowania ustanowioną w dyrektywie³¹. O ile zgodzić się należy z twierdzeniem, że ustawodawca uprzywilejował podmioty uprawnione,

³¹ Zob. A. Piskorz-Ryń, *Ponowne wykorzystywanie...*, op. cit., s. 314–315. Teza zachowuje aktualność na gruncie przepisów o.d.p.w.

którym podmiot zobowiązany ograniczył prawo do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego w drodze oferty, która została przyjęta, a więc których sytuację prawną regulują przepisy prawa cywilnego, o tyle teza, że polski ustawodawca naruszył w ten sposób zasadę równego traktowania ustanowioną w dyrektywie, wydaje się zbyt daleko idąca.

Zgodnie z zasadą równego traktowania ustanowioną w przepisach unijnych, a w tym przypadku stanowiącą jej część składową zasadą niedyskryminacji, podmiot zobowiązany w porównywalnych sytuacjach udostępnia lub przekazuje informacje sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania na takich samych warunkach. Zasada ta nie ma charakteru bezwzględnej i dopuszcza wyjątki. Za „porównywalne sytuacje” należy uznać stany faktyczne lub prawne, charakteryzujące się takimi samymi istotnymi dla stosowania norm prawnych okolicznościami. Podmiot uprawniony, realizując swoje uprawnienia poprzez podejmowanie czynności przyjęcia oferty lub wniesienia sprzeciwu, decyduje o ostatecznej formie określenia warunków (w formie umowy cywilnoprawnej albo w formie aktu administracyjnego), co wywołuje określone skutki prawne, odmiennie kształtuje stan prawny sprawy i sytuację prawną strony. Sytuacja prawna wnioskodawcy, w zależności od podjętych czynności, nie będzie więc porównywalna, a odmienności te uzasadniają zróżnicowanie zasad udostępniania lub przekazywania informacji sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania. W przypadku przyjęcia złożonej przez podmiot zobowiązany oferty sytuację prawną podmiotu uprawnionego, jako oblata, regulują przepisy prawa cywilnego, a spory z podmiotem zobowiązanym rozstrzygać będzie sąd powszechny. W przypadku zaś złożenia sprzeciwu podmiot zobowiązany wydaje decyzję administracyjną, a wtedy sytuację prawną podmiotu uprawnionego, jako adresata tej decyzji, regulują mniej korzystne dla niego przepisy prawa administracyjnego zakładające nierówność stron i uprzywilejowanie podmiotów zobowiązanych dysponujących władczymi formami działania. Kontrolę działalności administracji publicznej sprawują zaś sądy administracyjne, a nie sądy powszechne.

6.2. Umowy na wyłączność

Możliwość zawarcia umowy na wyłączność została uregulowana w art. 9 ust. 2 o.d.p.w. i stanowi wyjątek od ogólnej zasady równego traktowania. Polski ustawodawca w tym zakresie implementował przepisy unijne, w których także w ramach zasady zapewniono, że ponowne wykorzystywanie dokumentów jest otwarte dla wszystkich potencjalnych uczestników rynku, nawet jeśli jeden

lub kilku jego uczestników już wykorzystuje oparte na tych dokumentach produkty o wartości dodanej³². Dopuszczono jednak wyjątek w postaci możliwości zawierania umów na wyłączność, jeżeli prawo wyłączne jest konieczne do świadczenia usług w interesie publicznym. Jednakże w celu zaradzenia pojawianiu się nowych form uzgodnień dotyczących wyłączności, w postanowieniach dyrektywy 2019/1024, prawodawca unijny obok samych umów na wyłączność, generalnym zakazem objął także inne uzgodnienia między organami sektora publicznego lub przedsiębiorstwami publicznymi będącymi w posiadaniu dokumentów a stronami trzecimi³³. Takie uzgodnienia dotyczące wyłączności zawarte w dniu 16 lipca 2019 r. lub po tej dacie podaje się do publicznej wiadomości w internecie na co najmniej dwa miesiące przed ich wejściem w życie. Ostateczne warunki takich uzgodnień również muszą być przejrzyste i podawane do publicznej wiadomości³⁴. Dodatkowo taki sam obowiązek zastrzeżono odnośnie do uzgodnień prawnych lub praktycznych, które, choć wprost nie przyznają prawa wyłącznego, to jednak mają na celu ograniczenie dostępności dokumentów do ponownego wykorzystywania lub tylko można zasadnie oczekiwać, że doprowadzą do takiej ograniczonej dostępności³⁵. Ponadto wpływ uzgodnień prawnych lub praktycznych na dostępność danych do ponownego wykorzystywania podlegać ma regularnym przeglądom, minimalnie co trzy lata. Szczególnie zasady przewidziano też dla zasobów kulturowych, dla których okres wyłączności co do zasady nie może przekraczać dziesięciu lat, a w przypadku dłuższych okresów należy dokonywać przeglądu co siedem lat³⁶.

W polskich przepisach udzielenie wyłącznego prawa do używania informacji jest dopuszczalne jedynie, gdy jest to niezbędne do wykonywania zadań publicznych. Wobec tak ogólnie sformułowanej przesłanki w doktrynie prawa wskazuje się, że należy przez to rozumieć w szczególności skuteczność w wykonywaniu tych zadań, a więc możliwość osiągnięcia określonego celu³⁷. Z uwagi na brak dodatkowych ograniczeń tego wyjątku o charakterze podmiotowym i przedmiotowym znaczenie powinna mieć ocena, czy powszechna dostępność pewnej informacji w konkretnych okolicznościach nie utrudniałaby skutecznego realizowania zadania publicznego, bez ograniczania tej oceny do jednostkowej relacji danego użytkownika i podmiotu zobowiązanego³⁸. Aby uniknąć arbitralności i nadużywania

³² Zob. art. 12 ust. 1 dyrektywy 2019/1024, por. art. 11 ust. 1 dyrektywy 2003/98/WE.

³³ Zob. art. 12 ust. 1 *in fine* dyrektywy 2019/1024.

³⁴ Zob. art. 12 ust. 2 dyrektywy 2019/1024.

³⁵ Zob. art. 12 ust. 4 dyrektywy 2019/1024.

³⁶ Zob. art. 12 ust. 3 dyrektywy 2019/1024.

³⁷ Zob. B. Fischer, A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, J. Wyporska-Frankiewicz, op. cit., s. 220.

³⁸ *Ibidem*.

umów na wyłączność, polski ustawodawca wprowadził mechanizm kontrolny, zgodnie z którym umowy na wyłączność podlegają co najmniej raz w roku ocenie przez podmiot zobowiązany co do dalszego istnienia powodów jej zawarcia³⁹. Stwierdzenie ustania powodów zawarcia obliuguje podmiot zobowiązany do niezwłocznego wypowiedzenia takiej umowy ze skutkiem natychmiastowym. Przyjęcie rocznego terminu dokonywania oceny jest rozwiązaniem korzystniejszym dla podmiotów uprawnionych niż wskazany przez prawodawcę unijnego termin trzyletni⁴⁰. Zaostrzenie tego czasowego rygoru należy ocenić pozytywnie, gdyż jest to wyraz woli przeciwdziałania praktykom ograniczającym ponowne wykorzystywanie, jak również realizacji konstytucyjnej zasady równości obywateli wobec prawa, wyrażonej w art. 32 Konstytucji RP, która odnosi się zarówno do stosowania prawa (wszyscy są równi wobec prawa), jak i stanowienia prawa (prawo do równego traktowania przez władze publiczne, w tym przez władzę ustawodawczą), a więc oznacza nakaz dla ustawodawcy nadawania takich treści unormowaniom prawnym, aby kształtowały one w jednakowy (podobny) sposób sytuację prawną podmiotów jednakowych (podobnych)⁴¹.

Ponadto wraz z powodami zawarcia oraz wynikami oceny umowy na wyłączność muszą być udostępniane w BIP⁴². Z tego obowiązku informacyjnego w doktrynie wyprowadzono wniosek, że podpisanie umowy na wyłączność powinno przybrać formę pisemną⁴³. Z takim poglądem nie można się zgodzić, gdyż do zachowania pisemnej formy czynności prawnej niezbędne jest złożenie własnoręcznego podpisu na dokumencie obejmującym treść oświadczenia woli. Do zawarcia umowy wystarcza zaś wymiana dokumentów obejmujących treść oświadczeń woli, z których każdy jest podpisany przez jedną ze stron, lub dokumentów, z których każdy obejmuje treść oświadczenia woli jednej ze stron i jest przez nią podpisany⁴⁴. Tymczasem na gruncie ponownego wykorzystywania, podmiot zobowiązany po rozpatrzeniu wniosku może złożyć ofertę zawierającą warunki ponownego wykorzystywania lub informację o wysokości opłat za ponowne wykorzystywanie, a wnioskodawca, który otrzymał ofertę, może zawiadomić podmiot zobowiązany o przyjęciu oferty⁴⁵. Oferta może przybrać również formę elektroniczną, bez konieczności składania własnoręcznego podpisu na dokumencie. W razie wątpliwości umowę uznaje się za zawartą w chwili

³⁹ Zob. art. 9 ust. 3 o.d.p.w.

⁴⁰ Zob. art. 12 ust. 2 dyrektywy 2019/1024; por. art. 11 ust. 2 dyrektywy 2003/98/WE.

⁴¹ Postanowienie TK z dnia 24 października 2001 r., SK 10/01, OTK 2001 nr 7, poz. 225.

⁴² Zob. art. 11 ust. 1 pkt 4 o.d.p.w.

⁴³ Zob. B. Fischer, A. Piskorz-Ryń (red.), M. Sakowska-Baryła, J. Wyporska-Frankiewicz, op. cit., s. 221.

⁴⁴ Zob. art. 78 § 1 k.c.

⁴⁵ Zob. art. 41 ust. 2 o.d.p.w.

otrzymania przez podmiot zobowiązany oświadczenia wnioskodawcy o jej przyjęciu⁴⁶. Ponadto samo zawiadomienie o przyjęciu oferty przybiera postać oświadczenia jednej strony złożonego drugiej stronie, że zawarta została między nimi umowa o określonej treści, a więc tzw. poświadczenia zawarcia umowy⁴⁷. Wobec braku zastrzeżeń w ustawie wola wnioskodawcy może być wyrażona przez każde zachowanie się, które ujawnia jego wolę w sposób dostateczny, w tym również przez ujawnienie tej woli w postaci elektronicznej⁴⁸. Dlatego też zasadne jest przyjęcie, że żaden przepis polskiej ustawy nie przewiduje formy pisemnej dla umowy o ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego, w tym umowy na wyłączność. Nadto wymóg taki nie wynika również z prawa unijnego. Potwierdzają to wytyczne Komisji Europejskiej, że państwa członkowskie powinny rozważyć zastosowanie zamiast licencji oświadczenia w postaci tekstu, wyskakującego okna lub hiperłącza do witryny zewnętrznej, tylko z takim zastrzeżeniem, że odniesienie do warunków powinno pojawiać się wyraźnie w chwili wyświetlenia lub towarzyszyć informacji⁴⁹.

6.3. Warunki

Kolejnym źródłem formalnoprawnych ograniczeń są warunki ponownego wykorzystywania. Warunki stanowią przede wszystkim środek prawny do kształtowania możliwości ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego. Ponadto sposób określenia warunków determinuje tryb wnioskowy przekazywania informacji. Brak informacji o warunkach ponownego wykorzystywania dla informacji udostępnionych w BIP lub w portalu danych uważa się za ich bezwarunkowe udostępnienie⁵⁰. Poprzez te systemy teleinformatyczne podmioty zobowiązane mogą zatem kształtować swoją politykę informacyjną i albo udostępniać informacje bezwarunkowo, nie określając dla nich żadnych warunków, albo określić warunki, które będą miały zastosowanie do wszystkich udostępnianych w ten sposób informacji. Warunki, które zostały określone dla tak udostępnionych informacji, stanowią ofertę dla użytkowników, niewymagającą odrębnego formalnego przyjęcia, a jedynie faktycznego dalszego używania. Dla informacji udostępnionych w systemach teleinformatycznych innych niż BIP lub

⁴⁶ Zob. art. 70 § 1 k.c.

⁴⁷ Zob. A. Olejniczak, [w:] Z. Radwański (red.), *System prawa prywatnego*, t. 1, *Prawo cywilne – część ogólna*, art. 78, Warszawa 2012, Legalis.

⁴⁸ Zob. art. 60 k.c.

⁴⁹ Zob. pkt 2.1. Wytycznych Komisji z dnia 24 lipca 2014 r.

⁵⁰ Zob. art. 11 ust. 5 o.d.p.w.

portal danych, takich jak oficjalna strona internetowa podmiotu zobowiązanego, można określić warunki, które stanowią ofertę, ale można również jedynie poinformować o braku warunków⁵¹. Jednakże w tym przypadku działania podmiotu zobowiązanego muszą przyjąć pozytywną postać, gdyż brak jakiegokolwiek informacji o warunkach nie skutkuje domniemaniem bezwarunkowości, lecz stanowi przesłankę zaktualizowania trybu wnioskowego⁵². Równocześnie, w przypadku określenia warunków dla informacji udostępnionych w tych systemach teleinformatycznych, stanowiących ofertę, jej przyjęcie również odbywa się poprzez faktyczne rozpoczęcie ponownego wykorzystywania informacji na warunkach tak określonych. Tym samym określenie warunków dla informacji udostępnionych w systemach teleinformatycznych z zasady wyłącza procedurę przekazania informacji na wniosek, urzeczywistniając odformalizowany tryb bezwnioskowy, z wyjątkiem przypadku, gdy informacja będzie wykorzystywana na warunkach innych niż zostały dla niej określone⁵³. W razie tego wyjątku ocenie będzie podlegać jednak zakres określonych warunków oraz warunki wskazane przez wnioskodawcę. Ich tożsamość wykluczy bowiem tryb wnioskowy. Taka ocena powinna mieć miejsce na etapie formalnego badania wniosku.

Prawodawca unijny pierwotnie dopuścił ponowne wykorzystywanie bez żadnych warunków, a ich określenie nastąpić mogło w uzasadnionych przypadkach w ramach licencji⁵⁴. W świetle dyrektywy 2019/1024 ponowne wykorzystywanie dokumentów powinno być z zasady bezwarunkowe, chyba że warunki będą obiektywne, proporcjonalne, niedyskryminacyjne i uzasadnione celem interesu publicznego⁵⁵. Na poziomie prawa unijnego nie określono szczegółowych warunków, pozostawiając uregulowanie tej materii ustawodawcy krajowemu. Wytyczne w tym względzie obejmują jedynie ogólne zastrzeżenie, że warunki nie mogą ograniczać niepotrzebnie możliwości ponownego wykorzystywania i być stosowane do ograniczania konkurencji. Zobowiązano również państwa członkowskie, które stosują licencje standardowe, aby zapewniły ich dostępność w formacie cyfrowym i możliwość przetwarzania elektronicznego⁵⁶. Stosowanie licencji standardowych nie jest obowiązkowe i nie określono jednolitego standardu takich licencji⁵⁷.

⁵¹ Zob. art. 12 ust. 1 i 2 o.d.p.w.

⁵² Zob. art. 39 ust. 1 pkt 2 o.d.p.w.

⁵³ Zob. art. 39 ust. 1 pkt 3 o.d.p.w.

⁵⁴ Zob. art. 8 ust 1 dyrektywy 2003/98/WE po zmianie dyrektywą 2013/37/UE.

⁵⁵ Zob. art. 8 ust. 1 dyrektywy 2019/1024.

⁵⁶ Zob. art. 8 ust. 2 dyrektywy 2019/1024; por. art. 8 ust. 2 dyrektywy 2003/98/WE.

⁵⁷ W Wytycznych Komisji z dnia 24 lipca 2014 r. wskazano, że licencje takie to licencje zgodne z zasadami otwartości, opisanymi przez Fundację Otwartej Wiedzy. Zob. <http://opendefinition.org/od/2.0/pl/> [dostęp: 30.04.2022].

W polskich przepisach wdrożono szczegółowe wymogi dla warunków⁵⁸ i wskazano na możliwość określania warunków, stosując standardowe otwarte licencje⁵⁹. Warunki można też podzielić na obligatoryjne i fakultatywne.

Warunki obligatoryjne są określane w przypadku informacji mających cechy utworu lub przedmiotu praw pokrewnych, jak również stanowiących bazę danych lub objętych prawami do odmian roślin, do których podmiotowi zobowiązanemu przysługują prawa. Obowiązek ten dotyczy zarówno trybu wnioskowego, jak i bezwnioskowego. W ramach warunków obligatoryjnych podmiot zobowiązany powinien nałożyć na użytkownika obowiązek poinformowania o nazwisku, imieniu lub pseudonimie twórcy lub artysty wykonawcy, jeżeli jest znany, jednakże z poszanowaniem prawa twórcy do udostępnienia utworu anonimowo⁶⁰. Warunki obligatoryjne dotyczą tylko informacji, do których podmiotowi zobowiązanemu przysługują prawa, w tym autorskie prawa majątkowe lub prawa pokrewne. Z uwagi na to, że podmioty zobowiązane mogą nabywać prawa umownie, ich źródłem będą umowy cywilnoprawne z podmiotami trzecimi⁶¹ lub umowy o pracę z pracownikami⁶². Warunki powinny uwzględniać uprawnienia posiadane przez podmioty zobowiązane, które nie mogą na mocy umowy o ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego przenieść na rzecz użytkowników więcej uprawnień, niż same mają. Dlatego też obligatoryjne warunki ponownego wykorzystywania powinny zostać określone z poszanowaniem autorskich praw majątkowych osób trzecich, jak twórców utworów albo producentów baz danych. Celem warunków obligatoryjnych jest zatem ochrona podmiotów uprawnionych z praw własności intelektualnej określonych w art. 14 ust. 2 o.d.p.w., jak również prawne zabezpieczenie podmiotów zobowiązanych przed ich ewentualnymi roszczeniami. Ustawodawca zakłada więc konieczność obligatoryjnej ochrony jedynie tych praw własności intelektualnej, podczas gdy w pozostałym zakresie pozostawia swobodę w kształtowaniu warunków o charakterze fakultatywnym.

Podmiot zobowiązany, w przypadku innych informacji, może określić warunki fakultatywne. Takie warunki mogą dotyczyć obowiązku poinformowania o źródle, czasie wytworzenia i pozyskania informacji od podmiotu zobowiązanego,

⁵⁸ Zob. art. 16 o.d.p.w.

⁵⁹ Zob. art. 15 ust. 3 o.d.p.w.

⁶⁰ Zob. art. 14 ust. 2 o.d.p.w. i art. 16 pkt 2 u.p.a.p.p.

⁶¹ Przykładowo można wskazać umowę o przeniesienie majątkowych praw autorskich, umowę licencyjną, a także zawierające postanowienia dotyczące autorskich praw majątkowych umowy-zlecenia, umowy o dzieło lub umowy o świadczenie usług na warunkach zlecenia.

⁶² Z uwzględnieniem zasad nabywania autorskich praw majątkowych do utworów pracowniczych, zob. art. 12 u.p.a.p.p.

obowiązku poinformowania o przetworzeniu informacji ponownie wykorzystywanej, zakresu odpowiedzialności podmiotu zobowiązanego za udostępniane lub przekazywane informacje oraz informacji sektora publicznego stanowiących lub zawierających dane osobowe⁶³.

Przedmiot warunków przewidujących obowiązki informacyjne w zakresie źródła, czasu wytworzenia i pozyskania informacji oraz jej przetworzenia wskazuje, że ich celem nie jest ochrona własności intelektualnej, jak w przypadku warunków obligatoryjnych, lecz ochrona interesu prawnego użytkowników końcowych, poprzez zagwarantowanie im wiedzy w zakresie statusu używanych informacji oraz możliwości sprawdzenia wiarygodności tych informacji oraz ich aktualności.

Warunki dotyczące zakresu odpowiedzialności podmiotu zobowiązanego mają zaś na celu przede wszystkim ochronę tych podmiotów przed roszczeniami wynikającymi z ponownego wykorzystywania ich zasobów informacyjnych⁶⁴. W połączeniu z obowiązkami informacyjnymi powinny także skutkować wyraźnym rozgraniczeniem odpowiedzialności podmiotu zobowiązanego i użytkownika, a zatem stanowić informację dla użytkownika końcowego, do kogo i w jakim zakresie może kierować ewentualne roszczenia. Warunki te zostały doprecyzowane przez wskazanie szczegółowych obszarów możliwej odpowiedzialności, jak dostępność, poprawność, aktualność, kompletność lub jakość informacji. Zapewnienie dostępności informacji sektora publicznego „oznacza konieczność zapewnienia terminowego i niezawodnego dostępu do udostępnianych lub przekazywanych informacji oraz możliwości ich wykorzystywania. Zapewnienie dostępności informacji sektora publicznego nabiera szczególnego znaczenia w przypadku udostępniania danych przez API. Informacje poprawne to informacje prawidłowe i zgodne z faktami. Przez zapewnienie aktualności danych należy z kolei rozumieć udostępnianie najnowszych i bieżąco aktualizowanych informacji sektora publicznego, niezwłocznie po ich wytworzeniu lub pozyskaniu, w terminach dostosowywanych do rodzaju danych i dynamiki ich zmian wraz z oznaczeniem daty udostępnienia danych, daty ostatniej aktualizacji danych oraz informacji o częstotliwości aktualizacji danych. Dane kompletne to dane udostępniane lub przekazywane w całości, bez wyłączenia poszczególnych części danych i zgodne ze stanem faktycznym. Ewentualne wyłączenie niektórych informacji jest możliwe jedynie wtedy, kiedy wymagają tego przepisy

⁶³ Zob. art. 15 ust. 1 pkt 1–4 o.d.p.w.

⁶⁴ Zob. D. Sybilski, *Warunki ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego*, „Informacja w Administracji Publicznej” 2017, nr 4, s. 53–54; M. Sakowska-Baryła, *Warunki ponownego wykorzystywania ISP...*, op. cit., s. 133.

prawa (np. część danych podlega anonimizacji ze względu na ochronę danych osobowych), a dysponent danych poinformuje o przyczynach wyłączenia. Jakość udostępnianych lub przekazywanych treści należy zapewnić poprzez ich właściwe opracowanie pod względem merytorycznym oraz technicznym (zgodność z obowiązującymi standardami technicznymi)⁶⁵.

Warunki dotyczące ochrony danych osobowych mają na celu zapewnienie pogodzenia przepisów o ponownym wykorzystywaniu informacji z wymogami RODO. Dodanie możliwości określenia tych warunków miało miejsce jeszcze na gruncie przepisów p.w.i.s.p. i nastąpiło w art. 142 ustawy z dnia 21 lutego 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem stosowania RODO⁶⁶. Przepisy regulujące ponowne wykorzystywanie w brzmieniu sprzed tej nowelizacji nie upoważniały podmiotów zobowiązanych do określenia zasad przetwarzania danych osobowych w ramach realizacji prawa do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego. Przedmiotowa nowelizacja stanowiła zatem próbę wypełnienia istotnej luki prawnej⁶⁷, a utrzymanie tej regulacji na gruncie o.d.p.w. należy ocenić pozytywnie. Zagadnienia dotyczące ochrony danych osobowych w katalogu warunków ponownego wykorzystywania podnoszone były już przez Grupę Roboczą w art. 29 w opinii nr 06/2013 w sprawie otwartych danych i ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego⁶⁸. W opinii tej wskazano, że w przypadku licencjonowania danych osobowych istnieje konieczność określenia granic wykorzystania takich danych. Głównym problemem jest tu dopilnowanie, by ponowne wykorzystanie danych było ograniczone do tego, co jest „zgodne z celami, dla których pierwotnie zgromadzono dane”. W tym celu warunki licencji muszą przynajmniej wyraźnie określać, dla jakich celów dane zostały pierwotnie opublikowane, i wskazywać, co byłoby uznane

⁶⁵ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, druk nr 1338, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1338> [dostęp: 29.10.2021].

⁶⁶ Ustawa z dnia 21 lutego 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), Dz.U. z 2019 r. poz. 730.

⁶⁷ Zob. D. Sybilski, *Nowelizacja ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego dostosowująca do przepisów RODO*, „Informacja w Administracji Publicznej” 2019, nr 3, s. 12.

⁶⁸ Grupa Robocza art. 29, Opinia 06/2013 w sprawie otwartych danych i ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (ISP), <https://archiwum.giodo.gov.pl/pl/1520167/6944> [dostęp: 30.04.2022].

za wykorzystanie danych osobowych zgodne z pierwotnym celem, a co nie⁶⁹. Z powyższego wynika zatem konieczność każdorazowego dokonywania przez podmiot zobowiązany przed udostępnieniem danych do ponownego wykorzystywania testu zgodności celów, tj. zgodności celu pierwotnego, dla którego dane zostały zebrane, z potencjalnymi celami dalszego przetwarzania danych, zgodnie z art. 6 ust. 4 RODO⁷⁰.

Zauważyć jednak należy, że ustawodawca tylko ogólnie zaznacza dopuszczalność stosowania warunków odnośnie do informacji stanowiących lub zawierających dane osobowe, ale w przeciwieństwie do innych warunków fakultatywnych nie precyzuje, jakie to mogą być warunki. Tym samym podmioty zobowiązane mogą uwzględniać wszystkie wymogi RODO, kierując się realizacją swoich obowiązków, wynikających z konieczności zapewnienia ochrony danych osobowych, co może skutkować nadmierną uznaniowością i rozszerzaniem stosowanych warunków w sposób nieadekwatny do potrzeb ochrony danych osobowych. W każdym jednak przypadku określane warunki muszą być obiektywne, proporcjonalne, niedyskryminacyjne oraz nie mogą ograniczać w sposób nieuzasadniony możliwości ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, co będzie przedmiotem kontroli administracyjnej i sądowej w przypadku ewentualnej decyzji administracyjnej rozstrzygającej o warunkach ponownego wykorzystywania, wydanej na skutek wniesienia sprzeciwu od złożonej oferty.

Dodatkowe warunki fakultatywne dotyczą muzeów, bibliotek i archiwów⁷¹. Te szczególne podmioty zobowiązane mogą ograniczać wykorzystywanie informacji sektora publicznego w działalności komercyjnej lub na określonych polach eksploatacji, jeżeli dotyczą zbiorów o charakterze martyrologicznym oraz zawierają godło, barwy i hymn Rzeczypospolitej Polskiej, a także herby, reprodukcje orderów, odznaczeń lub odznak honorowych, odznak lub odznak wojskowych bądź innych odznaczeń. Ponadto mogą wprowadzić ograniczenia dla działalności niekomercyjnej, jeżeli żądane informacje są powiązane z obiektami objętymi roszczeniami osób trzecich lub niebędącymi własnością podmiotu zobowiązanego. W tym drugim przypadku jednak ograniczenia wynikają z ochrony prawa własności intelektualnej osób trzecich. Ponadto odrębności w zakresie możliwości ograniczania ponownego wykorzystywania przez muzea, biblioteki i archiwa przede wszystkim mają na celu ochronę ich zasobów i zapewnienie bezpieczeństwa kulturowego kraju⁷².

⁶⁹ Ibidem, s. 30.

⁷⁰ Zob. D. Sybilski, *Nowelizacja ustawy o ponownym wykorzystywaniu...*, op. cit., s. 12.

⁷¹ Zob. art. 15 ust. 2 o.d.p.w.

⁷² E. Badura, *Ponowne wykorzystywanie w muzeach...*, op. cit., s. 351.

Odrębne możliwości określenia warunków zostały przewidziane dla podmiotów zobowiązanych, które udostępniają dane prywatne w portalu danych⁷³. Samo takie udostępnienie jest fakultatywne, a dodatkowo możliwe jest określenie warunków chroniących prawa własności intelektualnej, a także dotyczących obowiązku poinformowania o źródle, czasie wytworzenia i pozyskania danych prywatnych od podmiotu udostępniającego dane, obowiązku poinformowania o przetworzeniu oraz zakresie odpowiedzialności podmiotu udostępniającego, a zatem warunków analogicznych do warunków w przypadku informacji sektora publicznego, z wyjątkiem ochrony danych osobowych. Tu jest to o tyle zasadne, że dane prywatne z definicji nie mogą zawierać danych osobowych.

6.4. Opłaty

Obok warunków głównym źródłem formalnoprawnych ograniczeń są również opłaty za ponowne wykorzystywanie. Polski ustawodawca, posługując się pojęciami opłat lub kosztów nie wskazuje na ich szczególny charakter. Tymczasem prawodawca unijny wyodrębnił trzy główne kategorie kosztów ponownego wykorzystywania, które determinują możliwości nakładania opłat. Pierwsza kategoria kosztów wiąże się z produkcją danych, obejmując koszty produkowania, gromadzenia, utrzymania oraz anonimizacji, przy czym zasadne jest również wskazanie na koszty ich nabycia. Druga kategoria dotyczy dystrybucji danych, do której należą koszty utrzymania infrastruktury, powielania, obsługi, konsultacji i dostarczania, a więc koszty bezpośrednio związane z przekazywaniem lub udostępnianiem informacji przez podmiot zobowiązany, uwzględniające również reprodukcję dodatkowej kopii dokumentu. Trzecia kategoria kosztów wiąże się ze sprzedażą, marketingiem i świadczeniem usług dodanych. W zakresie podmiotów takich jak biblioteki, muzea i archiwa uwzględnić należy też koszty ochrony, w tym przechowywania i magazynowania danych, jak również koszty ustalania praw własności intelektualnej⁷⁴.

Podejście prawodawcy unijnego do problematyki opłat za ponowne wykorzystywanie ewoluowało. W postanowieniach pierwszej dyrektywy 2003/98/WE rozstrzygnięto, że gdy pobierane są opłaty, to całkowity dochód z dostarczania i zezwalania na ponowne wykorzystywanie dokumentów nie może przekraczać kosztów zbierania, produkowania, reprodukcji i rozpowszechniania wraz

⁷³ Zob. art. 36 ust. 2 o.d.p.w.

⁷⁴ Zob. pkt 4.1.1. Wytycznych Komisji z dnia 24 lipca 2014 r.

z rozsądnym zyskiem z inwestycji⁷⁵. Górną granicę opłat stanowił tym samym nie tylko zwrot kosztów, ale również zysk z inwestycji, zgodnie ze stosowanymi przez organ administracji zasadami rachunkowości i metodą obliczania kosztów, z zastrzeżeniem, że zawyżanie cen powinno być zakazane, a zysk powinien być „rozsądny”. Przewidziano zatem szerokie możliwości pobierania opłat uwzględniające koszty produkcji i dystrybucji danych. Organ sektora publicznego w każdym przypadku przy pobieraniu opłat mógł uwzględnić rozsądny zysk z inwestycji, co uzasadniane było wymaganiami jego samofinansowania. Równocześnie wyznaczona jedynie górna granica opłat umożliwiała stosowanie opłat niższych lub ich niestosowanie. Nadal zalecano udostępnianie danych za opłatą, nieprzekraczającą jednak marginalnych kosztów reprodukcji i rozpowszechniania dokumentów⁷⁶. Powyższe zasady pobierania opłat zostały zmodyfikowane i doprecyzowane w dyrektywie 2013/37/UE⁷⁷. W przypadku pobierania opłat ich wysokość ograniczona została do kosztów krańcowych poniesionych w związku z reprodukowaniem, udostępnianiem i rozpowszechnianiem dokumentów⁷⁸. Przez koszty krańcowe rozumiano koszty bezpośrednie reprodukcji dodatkowej kopii dokumentu i jej udostępnienia oraz inne koszty wynikające z konieczności zapewnienia takiego reprodukcji i udostępnienia⁷⁹. Zasada pobierania opłat w wysokości kosztów krańcowych ograniczona została jedynie do kosztów w kategorii dystrybucji danych. Od powyższej zasady przewidziano jednak trzy istotne wyjątki⁸⁰.

⁷⁵ Zob. art. 6 dyrektywy 2003/98/WE.

⁷⁶ Zob. motyw 14 dyrektywy 2003/98/WE.

⁷⁷ Prawodawca unijny w preambule tej dyrektywy dookreślił założenia regulacji, stwierdzając, że w przypadku pobierania opłat powinny one z zasady ograniczać się do kosztów krańcowych, jednakże z uwzględnieniem funkcjonowania organów sektora publicznego, które muszą osiągać dochody, aby pokrywać znaczną część swoich kosztów związanych z dokumentami udostępnianymi do ponownego wykorzystywania. W takich przypadkach zachowano możliwość pobierania opłat przekraczających koszty krańcowe, a uwzględniających także rozsądny zwrot z inwestycji (zob. motyw 22 preambuły dyrektywy 2013/37/UE). Prawodawca unijny, włączając w zakres regulacji zasoby bibliotek, muzeów i archiwów, równocześnie przewidział, że podmioty te również powinny mieć możliwość pobierania opłat przekraczających koszty krańcowe. Ze względu na ich specyfikę, przy obliczaniu rozsądnego zwrotu z inwestycji, umożliwiono porównanie cen stosowanych przez sektor prywatny za wykorzystywanie takich samych lub podobnych dokumentów (zob. motyw 23 preambuły dyrektywy 2013/37/UE). Ponadto państwa członkowskie powinny określić kryteria pobierania opłat przekraczających koszty krańcowe oraz zapewnić właściwe środki odwoławcze, rozpatrywane przez bezstronny organ odwoławczy, zorganizowany zgodnie z systemem konstytucyjnym i prawnym państw członkowskich (zob. motywy 25 i 28 preambuły dyrektywy 2013/37/UE).

⁷⁸ Zob. art. 6 ust. 1 dyrektywy 2003/98/WE po zmianie dyrektywą 2013/37/UE.

⁷⁹ Zob. pkt 4.1.1. Wytycznych Komisji z dnia 24 lipca 2014 r.

⁸⁰ Zob. art. 6 ust. 2 dyrektywy 2003/98/WE po zmianie dyrektywą 2013/37/UE.

Pierwszy wyjątek podmiotowy obejmował organy sektora publicznego, które muszą uzyskiwać dochody w celu pokrycia znacznej części kosztów związanych z wykonywaniem swoich zadań publicznych, przez co mogły one obliczać łączne opłaty na podstawie obiektywnych, przejrzystych i sprawdzalnych kryteriów, a całkowity dochód nie mógł przekraczać kosztów gromadzenia, produkowania, reprodukcji i rozpowszechniania wraz z rozsądnym zwrotem z inwestycji. Dochód w tym przypadku nie był ograniczony wysokością kosztów krańcowych⁸¹.

Drugi wyjątek, przewidujący analogiczne zasady pobierania opłat, został opisany przedmiotowo i obejmował dokumenty, których gromadzenie, produkcja, reprodukcja i rozpowszechnianie wymagało od organów sektora publicznego ponoszenia kosztów i uzyskiwania dochodów wystarczających na pokrycie znacznej części tych kosztów. Wymogi musiały zostać określone prawem lub innymi wiążącymi zasadami w państwie członkowskim. W przypadku braku takich zasad wymogi określone miałyby być zgodnie z powszechną praktyką administracyjną, co mogło budzić obawy o zasadność określonych praktyk i uzasadnić potrzebę ich przeglądu lub zmiany⁸².

Trzeci wyjątek obejmował zasób bibliotek, w tym bibliotek uniwersyteckich, muzeów i archiwów. W ich przypadku całkowity dochód z wydawania i zezwalania na ponowne wykorzystywanie dokumentów nie mógł przekraczać kosztów gromadzenia, produkowania, reprodukcji, rozpowszechniania dokumentów, wraz z rozsądnym zwrotem z inwestycji, a ponadto także kosztów ochrony i ustalania praw.

⁸¹ Przez rozsądny zwrot z inwestycji można rozumieć wartość procentową, umożliwiającą pokrycie poniesionego kosztu kapitału ponad koszty gromadzenia, produkowania, reprodukcji i rozpowszechniania, jak również uwzględniającą rzeczywistą stopę zwrotu, a więc zysk. Dyrektywa wymaga, aby stopa zwrotu była „rozsądna”, czyli może ona być nieco wyższa niż bieżący koszt kapitału, przykładowo uwzględniać inflację, ale musi być znacznie poniżej średniej stopy zwrotu dla podmiotów komercyjnych, która jest wyższa ze względu na wyższy poziom ponoszonego ryzyka. W odniesieniu do ponownego wykorzystywania nie można bowiem mówić o ryzyku biznesowym, ponieważ produkcja informacji stanowi część zadań organów sektora publicznego. Zob. pkt 4.2.4. Wytycznych Komisji z dnia 24 lipca 2014 r., gdzie wskazuje się również, że skoro koszt kapitału jest ściśle związany ze stopami procentowymi instytucji kredytowych, które z kolei opierają się na stałej stopie procentowej Europejskiego Banku Centralnego stosowanej w podstawowych operacjach refinansujących, można spodziewać się, że „rozsądny zwrot z inwestycji” nie będzie wyższy niż 5% powyżej stałej stopy procentowej Europejskiego Banku Centralnego.

⁸² Ułatwić to jednak powinna omówiona już zasada przejrzystości, zgodnie z którą istnieje obowiązek ustanowienia takich wymogów z wyprzedzeniem oraz ich opublikowania z wykorzystaniem środków elektronicznych, jak również obowiązek zapewnienia, aby wnioskujący o ponowne wykorzystywanie dokumentów byli informowani o dostępnych środkach odwoławczych od decyzji lub praktykach, które ich dotyczą.

Nowe zasady pobierania opłat zostały uregulowane w art. 6 ust. 1–6 dyrektywy 2019/1024. Prawodawca unijny, w miejsce ograniczonej odpłatności, wprowadził zasadę bezpłatności ponownego wykorzystywania. Jako wyjątek od tej zasady dopuścił jednak możliwość odzyskiwania kosztów krańcowych poniesionych w związku z reprodukowaniem, udostępnianiem i rozpowszechnianiem dokumentów, a także w związku z anonimizacją danych osobowych oraz ze środkami zastosowanymi w celu ochrony poufnych informacji handlowych⁸³. Tym samym zasada pobierania opłat w wysokości kosztów krańcowych uwzględniająca jedynie „koszty dystrybucji” rozszerzona została o koszty w kategorii produkcji danych, co dotyczy kosztów anonimizacji i ochrony tajemnic handlowych.

Od powyższej zasady przewidziano również trzy wyjątki, jednak inaczej niż we wcześniejszych dyrektywach, wyłącznie o charakterze podmiotowym. Zasada bezpłatności nadal nie będzie miała zastosowania do organów sektora publicznego, które muszą uzyskiwać dochody w celu pokrycia znacznej części kosztów związanych z wykonywaniem swoich zadań publicznych, bibliotek, w tym bibliotek uniwersyteckich, muzeów i archiwów. Do powyższego kręgu podmiotów dołączono przedsiębiorstwa publiczne. W porównaniu do dyrektywy 2013/37/UE wyłączenia nie obejmują dokumentów wymagających ponoszenia kosztów. Organy sektora publicznego oraz przedsiębiorstwa publiczne będą mogły pobierać opłaty w taki sposób, aby całkowity przychód z wydawania dokumentów i zezwalania na ich ponowne wykorzystywanie w okresie obrachunkowym nie przekraczał kosztów gromadzenia, produkowania, reprodukowania, rozpowszechniania wraz z rozsądnym zwrotem z inwestycji. Istotnym *novum* jest uwzględnienie kosztów przechowywania danych i anonimizacji danych osobowych oraz kosztów środków zastosowanych w celu ochrony poufnych informacji handlowych, co wiąże się z rozszerzeniem zakresu kosztów krańcowych⁸⁴.

W przypadku bibliotek, muzeów i archiwów całkowity przychód z wydawania dokumentów i zezwalania na ich ponowne wykorzystywanie w okresie obrachunkowym nie może przekraczać, jak dotychczas, kosztów gromadzenia, produkowania, reprodukowania i rozpowszechniania, z uwzględnieniem rozsądnego zwrotu z inwestycji. Tu nowością jest możliwość uwzględnienia kosztów zabezpieczenia, przechowywania danych i weryfikacji praw oraz kosztów anonimizacji danych osobowych i środków zastosowanych w celu ochrony poufnych informacji handlowych⁸⁵. Dodatkowo wprowadzono bezpłatność

⁸³ Zob. art. 6 ust. 1 dyrektywy 2019/1024.

⁸⁴ Zob. art. 6 ust. 4 dyrektywy 2019/1024.

⁸⁵ Zob. art. 6 ust. 5 dyrektywy 2019/1024.

ponownego wykorzystywania danych badawczych i zbiorów danych o wysokiej wartości⁸⁶.

Tym samym prawo unijne ewoluowało od zasady ograniczonej odpłatności do poszerzania obszarów bezpłatności. Wyrazem tego są nowe zasady pobierania opłat, ukształtowane postanowieniami dyrektywy 2019/1024. Jeszcze na gruncie dyrektywy 2013/37/UE wskazywano, że zakres wyjątków od ogólnej zasady bezpłatności był na tyle szeroki, iż w istocie dopuszczalna była znaczna swoboda państw członkowskich, które w sposób autonomiczny mogły dokonać licznych wyłączeń podmiotowo-przedmiotowych, stosując tym samym bardziej rygorystyczne zasady odpłatności. W świetle dyrektywy 2013/37/UE opłaty mogły być ustanawiane na podobnych zasadach, jak na podstawie jeszcze bardziej rygorystycznej dyrektywy 2003/98/WE przed zmianą, tylko miały one charakter wyjątku od zasady ogólnej⁸⁷. Dlatego też przyjmowano, że na gruncie tych dyrektyw obowiązywała zasada ograniczonej odpłatności ponownego wykorzystywania⁸⁸. Dopiero utrata mocy dyrektywy 2003/98/WE i dyrektywy 2013/37/UE definitywnie wprowadziła zasadę bezpłatności. Zgodnie z postanowieniami dyrektywy 2019/1024 wyjątki od tej zasady mają charakter wyłącznie podmiotowy.

W przeciwieństwie do prawodawcy unijnego, na gruncie polskich przepisów prawa ustawodawca wprost wskazał, że zasadą jest bezpłatność udostępniania i przekazywania informacji w celu ponownego wykorzystywania⁸⁹. Nałożenie opłaty zostało ograniczone tylko do przypadku, gdy przygotowanie lub przekazanie informacji w sposób lub w formie wskazanych we wniosku wymaga poniesienia dodatkowych kosztów⁹⁰. Łączna wysokość takiej opłaty nie może przy tym przekroczyć sumy kosztów poniesionych bezpośrednio w celu takiego przygotowania lub przekazania informacji⁹¹. Co charakterystyczne, sama opłata dalej dotyczy jedynie przekazania informacji na wniosek, a zatem ponowne wykorzystywanie informacji udostępnionych w BIP lub w portalu danych jest zawsze wolne od opłat. Nałożenie opłaty jest równocześnie fakultatywne i pozostaje w uznaniu podmiotu zobowiązanego, ponadto dotyczy jedynie dodatkowych kosztów.

⁸⁶ Zob. art. 6 ust. 6 dyrektywy 2019/1024. Ponadto, w załączniku nr 1 do dyrektywy 2019/1024 wskazano wykaz tematycznych kategorii zbiorów danych o wysokiej wartości, którymi są dane geoprzestrzenne, dane dotyczące obserwacji Ziemi i środowiska, dane meteorologiczne, dane statystyczne, dane dotyczące przedsiębiorstw i ich własności oraz dane dotyczące mobilności.

⁸⁷ Zob. A. Piskorz-Ryń, *Ponowne wykorzystywanie...*, op. cit., s. 217.

⁸⁸ Ibidem, s. 208.

⁸⁹ Zob. art. 17 o.d.p.w., por. art. 16 p.w.i.s.p.

⁹⁰ Zob. art. 18 ust. 1 o.d.p.w.

⁹¹ Zob. art. 18 ust. 4 o.d.p.w.

Przez pojęcie dodatkowych kosztów należy rozumieć nie wszelkie lub nawet zwykłe koszty, ale wydatek rzeczywiście poniesiony ponad zwykły koszt funkcjonowania, związany z realizacją wskazanego we wniosku sposobu lub formy przekazania⁹². Musi to być koszt wykraczający poza normalne koszty funkcjonowania podmiotu zobowiązanego⁹³. Ustalając wysokość opłaty, podmiot zobowiązany powinien uwzględnić koszty przygotowania lub przekazania informacji sektora publicznego w określony we wniosku sposób i w określonej formie oraz inne czynniki, które będą brane pod uwagę przy rozpatrywaniu wniosków, mogące mieć wpływ na koszt lub czas przygotowania lub przekazania informacji. Może to obejmować koszty czynności związanych z anonimizacją lub ze środkami zastosowanymi w celu ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa⁹⁴. W szczególności jednak podmioty zobowiązane powinny uwzględnić specyfikę żądań niestandardowych i rzadko występujących, które każdorazowo wymagają dodatkowego wysiłku w realizacji. Nietypowość wniosku może zatem stanowić czynnik, który wpłynie na koszt lub czas przygotowania lub przekazania informacji, w przeciwieństwie do wniosków powtarzalnych i standardowych, obsługiwanych rutynowo. Aktualnie jednak ustawodawca zrezygnował z wyodrębnienia kategorii „wniosków nietypowych”⁹⁵.

Od zasady nakładania opłat wprowadzono tylko dwa wyjątki. Pierwszy obejmuje muzea państwowe i samorządowe, które mogą nałożyć wyższe opłaty, gdy ponowne wykorzystywanie informacji dotyczyć będzie innych celów niż niekomercyjne o charakterze badawczym, naukowym lub edukacyjnym⁹⁶. Podmioty te, ustalając wysokość opłaty, powinny również uwzględniać koszty gromadzenia, produkowania, reprodukcji, rozpowszechniania oraz ochrony i ustalania praw. Łączna wysokość opłaty nie może przekroczyć sumy tych kosztów wraz z rozsądnym zwrotem z inwestycji, jednak nie wyższym niż 5 punktów procentowych powyżej stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego⁹⁷.

⁹² Pojęcie dodatkowych kosztów występuje również w art. 15 ust. 1 u.d.i.p

⁹³ Zob. wyroki: NSA z dnia 23 maja 2019 r., I OSK 1888/17; NSA z dnia 28 marca 2019 r., I OSK 1302/17; NSA z dnia 18 kwietnia 2018 r., I OSK 1363/17; WSA w Łodzi z dnia 20 stycznia 2016 r., II SA/Łd 978,15; WSA w Gdańsku z dnia 1 października 2014 r., II SA/Gd 594/14; WSA we Wrocławiu z dnia 20 października 2004 r., IV SA/Wr 505/04, CBOSA.

⁹⁴ Zob. art. 18 ust. 2 i 3 o.d.p.w.

⁹⁵ Por. art. 17 ust. 2 p.w.i.s.p.

⁹⁶ Zob. art. 19 ust. 1 o.d.p.w.

⁹⁷ Zob. art. 19 ust. 2 i 3 o.d.p.w. Maksymalne stawki opłat za ponowne wykorzystywanie nakładanych przez muzea państwowe i muzea samorządowe zostały określone Rozporządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie maksymalnych stawek opłat za ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego nakładanych przez muzea państwowe i muzea samorządowe z dnia 5 lipca 2016 r., Dz.U. z 2016 r., poz. 1011.

Drugi wyjątek obejmuje wyłącznie stały dostęp bezpośredni w czasie rzeczywistym, który sam w sobie ma charakter fakultatywny, gdyż nie nałożono prawnego obowiązku zapewnienia takiej formy dostępu⁹⁸. Umożliwiając ponowne wykorzystywanie w ten sposób, można nałożyć opłatę uwzględniającą koszty wynikające z dostosowania systemu teleinformatycznego, warunków technicznych i organizacyjnych do realizacji wniosku. Nie dotyczy to jednak danych dynamicznych i danych o wysokiej wartości udostępnianych przez API.

Równocześnie polski ustawodawca wprowadził szereg regulacji uniemożliwiających bądź ograniczających nałożenie opłaty. Bewzględnie bezpłatne ponowne wykorzystywanie obejmuje dane badawcze⁹⁹. W przypadku danych o wysokiej wartości od zasady bezpłatności wprowadzono wyjątek podmiotowy obejmujący przedsiębiorstwa publiczne, muzea państwowe, muzea samorządowe, biblioteki publiczne, biblioteki naukowe, biblioteki pedagogiczne oraz archiwa. Podmioty te mogą nałożyć opłaty na zasadach ogólnych¹⁰⁰. Warto też pamiętać, że w portalu danych podmioty zobowiązane, z wyjątkiem przedsiębiorstw publicznych, powinny w miarę możliwości udostępniać otwarte dane. Zgodnie zaś z zasadą otwartości formatów, wszystkie podmioty zobowiązane, również w miarę możliwości, powinny udostępniać lub przekazywać do ponownego wykorzystywania informacje sektora publicznego, jako otwarte dane. Tymczasem w definicję otwartych danych wpisana jest bezpłatność ich dalszego używania¹⁰¹. Ustawodawca przewidział też zasadę, wedle której na żądanie wnioskodawcy podmiot zobowiązany obowiązany jest wskazać sposób obliczenia opłaty w odniesieniu do złożonego wniosku¹⁰². Powinna ona przeciwdziałać stosowaniu z góry określonych taryf opłat, zwłaszcza że zastosowanie opłat związane jest nierozdzielnie z treścią żądań wniosku.

Pomimo tak licznych ograniczeń w stosowaniu opłat wobec obecnych przepisów polskiej ustawy można podzielić zarzuty, że składa się ona z niedookreślonych pojęć, rodząc wątpliwości zarówno natury doktrynalnej, jak i praktycznej, z uwagi na możliwość generowania faktycznej obstrukcji w udostępnianiu informacji¹⁰³. W doktrynie pojawiły się też wyrazy aprobaty dla braku wprowadzenia opłat przekraczających koszt wytworzenia informacji¹⁰⁴, choć takie stanowisko nie znajduje głębszego uzasadnienia. Zasadne pozostają

⁹⁸ Zob. art. 20 o.d.p.w.

⁹⁹ Zob. art. 22 o.d.p.w.

¹⁰⁰ Zob. art. 25 ust. 2 o.d.p.w.

¹⁰¹ Zob. art. 10 ust. 1 o.d.p.w. oraz art. 32 ust. 5 o.d.p.w. w zw. z art. 2 pkt 11 o.d.p.w.

¹⁰² Zob. art. 21 o.d.p.w.

¹⁰³ B. Dziliński, *Prawo do ponownego wykorzystania...*, op. cit., s. 44–45.

¹⁰⁴ *Ibidem*, s. 46.

wątpliwości, podważające celowość zasady bezpłatności ponownego wykorzystywania i wykazujące, że prawo unijne przewiduje wobec niektórych informacji możliwość powiększenia opłaty o „rozsądny zwrot z inwestycji”. Wątpliwości nadal budzi również założenie, że koszty funkcjonowania i rozwoju zasobów informacyjnych sfery publicznej będą finansowane jedynie ze środków publicznych i nie będą w tym partycypować przedsiębiorcy korzystający z tego zasobu w celach komercyjnych¹⁰⁵.

6.5. Podsumowanie

Formalnoprprawne ograniczenia ponownego wykorzystywania wynikają z przepisów proceduralnych, odnoszących się do czynności uprawnionego i podmiotu zobowiązanego w trybie wnioskowym, możliwości zawierania umów na wyłączność, jak i stosowania warunków i opłat. Istotnym źródłem ograniczeń są przede wszystkim liczne wymogi formalne wniosku o ponowne wykorzystywanie. Wnioskodawca, aby wnieść prawidłowy wniosek, jest zobowiązany stosować zarówno regulacje prawne ponownego wykorzystywania, jak i inne przepisy kształtujące zasady licencjonowania informacji chronionych prawem własności intelektualnej. Konieczność doprecyzowania celu i sposobu wykorzystywania informacji oraz wskazania przedmiotu działalności z jednej strony eksponuje gospodarczy charakter ponownego wykorzystywania, ale z drugiej wymaga profesjonalizmu wnioskodawcy, domniemywając jego status przedsiębiorcy. Dodatkowo w trybie wnioskowym przewidziano rygorystyczną procedurę naprawczą umożliwiającą pozostawienie wniosku bez rozpoznania. W dalszej kolejności formalnoprprawne ograniczenia ponownego wykorzystywania wynikają z przepisów proceduralnych, odnoszących się do czynności podmiotu zobowiązanego, który może zakończyć postępowanie pismem informacyjnym, bez merytorycznego rozstrzygnięcia. W tym zakresie brakuje regulacji ustawowych, a praktyka musi opierać się wyłącznie na dorobku sądów administracyjnych na gruncie przepisów o dostępie do informacji publicznej. Pismo informacyjne jest odformalizowaną czynnością podmiotu zobowiązanego, kończącą postępowanie m.in. w sytuacji żądania wykraczającego poza zakres podmiotowy i przedmiotowy przepisów o.d.p.w., zaskarżalną skargą na bezczynność, kierowaną do sądu administracyjnego. Taki model postępowania może jednak wydłużyć okres merytorycznej

¹⁰⁵ G. Sibiga, *Opinia prawna...*, op. cit. W opinii wskazywano również, że z możliwości powiększenia opłat o katalog kosztów ujęty w dyrektywie 2003/98/WE skorzystała znacząca część państw unijnych, np. Litwa, Wielka Brytania, Niemcy, Grecja, Irlandia.

realizacji wniosku. Ponadto ustawodawca, przewidując kształtowanie warunków ponownego wykorzystywania na drodze cywilnoprawnego oświadczenia woli z równoczesnym umożliwieniem wydania w tym przedmiocie decyzji administracyjnej, nie był konsekwentny. Ustalenie warunków na drodze czynności cywilnoprawnych odbywa się jednostronnie, wymaga zgody obu stron, ale brakuje możliwości wpływu na kształt treści przyszłej umowy przez podmiot uprawniony. W tym przypadku polski ustawodawca, decydując się na wprowadzenie form czynności cywilnoprawnych, nie wykorzystał ich potencjału. Brak alternatywnych sposobów kształtowania postanowień umowy z wykorzystaniem prawa cywilnego stanowi istotne formalne ograniczenie dla podmiotów uprawnionych, zwłaszcza że kwestionowanie wydanej w sprawie decyzji administracyjnej może skutkować koniecznością zaangażowania sądu administracyjnego, co wydłuży czas oczekiwania na realizację ustawowych uprawnień.

Kolejne formalnoprawne ograniczenia wynikają z możliwości zawarcia umowy na wyłączność. Stopień ograniczenia zależy jednak od faktycznego stosowania takich umów przez podmioty zobowiązane. Krytycznie należy ocenić ogólne sformułowanie przesłanki umożliwiającej zastosowanie umowy na wyłączność, którą oparto na uznaniowym ustaleniu wymogu ograniczenia korzystania z informacji sektora publicznego przez innych użytkowników dla wykonywania zadań publicznych, przez co podmioty zobowiązane dysponują znaczną swobodą w stosowaniu tych umów. Równocześnie należy pozytywnie ocenić ustawowe środki przeciwdziałania arbitralności i nadużywaniu umów na wyłączność, a więc mechanizm kontroli takich umów, skutkujący obowiązkiem ich wypowiedzenia w przypadku ustania powodów zawarcia, który obliгуje do przyjmowania kryteriów oceny tych umów i ich stałego przeglądu. Szczególne znaczenie powinien mieć także obowiązek publikacji umów na wyłączność w BIP wraz z powodami ich zawarcia oraz wynikami oceny. Powszechna dostępność oraz obowiązek prowadzenia BIP stanowiąc będą narzędzie kontroli dla użytkowników, urzeczywistniające realizację mechanizmów kontroli umów na wyłączność. Podmioty zobowiązane będą także zobligowane do minimum corocznego aktualizowania informacji udostępnionych w BIP, co także może stanowić skuteczny środek zapobiegania nadużyciom w stosowaniu umów na wyłączność. Przyjęte przez polskiego ustawodawcę środki powinny zniwelować ryzyko ograniczania ponownego wykorzystywania poprzez umowy na wyłączność, przy czym zasadne byłoby wprowadzenie rozwiązań prawnych, umożliwiających systemowe badanie ilości tak zawieranych umów.

Główne formalnoprawne ograniczenia ponownego wykorzystywania mogą jednak wynikać z możliwości określania warunków i opłat za ponowne wykorzystywanie. Warunki można podzielić na obligatoryjne i fakultatywne. Warunki

obligatoryjne powinny uwzględniać uprawnienia posiadane przez podmioty zobowiązane, które nie mogą na mocy umowy o ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego, przenieść na rzecz użytkowników więcej uprawnień, niż same mają. Ich celem jest więc ochrona podmiotów, którym przysługują prawa własności intelektualnej, jak również prawne zabezpieczenie podmiotów zobowiązanych przed ewentualnymi roszczeniami. Ustawodawca zakłada zatem minimalny i konieczny zakres obowiązkowych warunków. Dodatkowo można określić warunki fakultatywne. Takie warunki mogą dotyczyć obowiązku poinformowania o źródle, czasie wytworzenia i pozyskania informacji od podmiotu zobowiązanego, obowiązku poinformowania o przetworzeniu informacji ponownie wykorzystywanej, zakresu odpowiedzialności podmiotu zobowiązanego za udostępniane lub przekazywane informacje oraz informacji sektora publicznego stanowiących lub zawierających dane osobowe. Warunki te jedynie częściowo mają na celu ochronę interesu prawnego użytkowników końcowych, chroniąc też podmioty zobowiązane przed roszczeniami wynikającymi z ponownego wykorzystywania, a także umożliwiając ochronę danych osobowych.

W zakresie opłat za ponowne wykorzystywanie, implementując przepisy unijne, polski ustawodawca przyjął stanowisko bardziej liberalne, ustanawiając ogólną zasadę bezpłatności, ograniczoną jedynie pobieraniem opłat uwzględniających dodatkowe koszty przygotowania lub przekazania informacji, o ile zgodnie ze złożonym wnioskiem takie koszty są wymagane. Ponadto dalsze wyjątki od zasady bezpłatności mają bardzo wąski zakres. Podmiotowo ograniczają się jedynie do muzeów państwowych i samorządowych, a więc nie obejmują bibliotek i archiwów. Pomijają także organy sektora publicznego, które muszą uzyskiwać dochody w celu pokrycia kosztów związanych z wykonywaniem zadań publicznych, jak również nie pozwalają uwzględnić kosztów produkcji danych publicznych. Wyjątek obejmujący stały i bezpośredni dostęp online również ogranicza się tylko do kosztów realizacji wniosku, w dodatku jedynie w zakresie dostosowania technicznego i organizacyjnego podmiotu zobowiązanego, na potrzeby realizacji jednostkowego wniosku. Dlatego też można postawić tezę, że polski ustawodawca zrezygnował z możliwości pobierania opłat, które przewidział prawodawca unijny. Uwzględniając jedynie „dodatkowe koszty” realizacji wniosku, z nielicznymi wyjątkami podmiotowymi, zawęził w istotnym stopniu możliwość nakładania opłat. Tym samym zniwelował jedną z głównych przesłanek formalnoprawnych ograniczeń ponownego wykorzystywania. Przewidziane przez ustawodawcę wyjątki od zasady bezpłatności są związane tylko w niewielkim stopniu z ochroną prawa własności podmiotów zobowiązanych, przez co stanowią przejaw minimalnej ochrony prawa własności podmiotów udostępniających informacje sektora publicznego, umożliwiającej jedynie uwzględnienie

kosztów przygotowania i przekazania informacji. Jest to niewątpliwie korzystne dla sytuacji prawnej podmiotów uprawnionych, które nie będą ponosić kosztów produkcji oraz części kosztów dystrybucji danych, uwzględniających także utrzymanie infrastruktury umożliwiającej realizację wniosków. Wyłączono także możliwość uwzględniania po stronie podmiotów zobowiązanych zysku z inwestycji, którego beneficjentami w całości stają się podmioty uprawnione. Minimalny poziom kosztów po stronie podmiotów uprawnionych powinien wpłynąć także na ostateczne koszty wygenerowanych produktów, dóbr lub usług, obciążające użytkowników końcowych. Wpływ na nie mogą mieć koszty obejmujące sprzedaż, świadczenie usług i marketing, ponoszone przez podmioty uprawnione. Polskie regulacje prawne sprzyjają zatem mniejszemu obciążaniu użytkowników końcowych kosztami ponownego wykorzystywania.

ZAKOŃCZENIE

Przeprowadzone badania dowodzą prawdziwości pierwszej hipotezy badawczej, zgodnie z którą polskie przepisy prawa ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego realizują cele ekonomiczne i polityczne, zgodne z implementowanym prawem Unii Europejskiej. Cele te determinują kształt prawnych ograniczeń tego prawa. Przede wszystkim, biorąc pod uwagę odrębne uregulowanie i zdefiniowanie ponownego wykorzystywania względem dostępu do informacji na gruncie dyrektyw skierowanych do państw członkowskich, jak i konsekwentne podtrzymywanie tych dwóch uprawnień w stosunku do dokumentów instytucji unijnych, zasadny jest wniosek, iż w świetle prawa Unii Europejskiej, prawo dostępu do informacji i dokumentów automatycznie nie przekłada się na uprawnienie do ich ponownego wykorzystywania. Prawodawca unijny wyraźnie rozróżnił polityczne prawo dostępu do dokumentów od ekonomicznego prawa ponownego ich wykorzystywania.

Z analizy regulacji prawnych ponownego wykorzystywania w Unii Europejskiej wynika teza, że podejmując decyzję o uregulowaniu wspólnych zasad ponownego wykorzystywania informacji, zwracano szczególną uwagę na ekonomiczne cele tej regulacji i jej gospodarczy charakter. Równocześnie wyodrębniono także cele polityczne. Do tych pierwszych zaliczyć należy podstawowe cele przyjęcia dyrektyw, jakimi są ustanowienie rynku wewnętrznego i systemu zapewniającego niezakłóconą konkurencję na tym rynku oraz wzrost gospodarczy i stworzenie nowych miejsc pracy. Dalsze cele zakładają znoszenie barier i umożliwienie wykorzystywania informacji sektora publicznego jako podstawowego surowca dla nowych produktów i usług, jak również samo tworzenie tych produktów i usług, stanowiących wartość dodaną dla społeczeństwa. Do celów politycznych, w pierwszej kolejności zaliczyć należy rozwój społeczeństwa informacyjnego i naukowego, poprzez wytworzenie nowych dróg dostępu do wiedzy i dziedzictwa kulturowego. Kolejne cele zakładają poprawę jakości danych publicznych i zapewnienie lepszego dostępu do informacji publicznej, co powinno wpłynąć na wzrost zainteresowania danymi publicznymi przez większą grupę obywateli i przedsiębiorstw. Wśród niewymienionych wprost w przepisach prawa celów ponownego wykorzystywania można wskazać wzmocnienie pozycji konkurencyjnej przedsiębiorców europejskich względem amerykańskich na rynku usług informacyjnych.

Powyższe cele determinują aksjologię regulacji ponownego wykorzystywania, która obok wartości związanych z rozwojem gospodarczym, takich jak swoboda działalności gospodarczej, wzrost konkurencyjności, wzrost zatrudnienia, realizuje i chroni również wartości w wymiarze politycznym, takie jak dostęp do dóbr kultury, dostęp do wiedzy, jawność informacji i działań administracji publicznej oraz partycypacja społeczna w sprawach publicznych. Realizowane cele determinują także kształt polskiego prawa do ponownego wykorzystywania, a w szczególności jego prawne ograniczenia. Biorąc pod uwagę cele ekonomiczne, część ograniczeń zapewnić ma ochronę prawa własności intelektualnej w procesie dalszego wykorzystywania informacji. Ze względu na cele polityczne, wpisujące się w realizację jawności życia publicznego, część ograniczeń zapewniać ma również ochronę prawa do prywatności, w szczególności danych osobowych oraz tajemnic handlowych, podobnie jak w przypadku dostępu do informacji publicznej.

Europejskie przepisy prawne od początku tworzone były z uwzględnieniem ograniczeń wynikających z poszanowania interesu prywatnego w powyższym zakresie. Ponadto prawodawca unijny uwzględnił interes publiczny wyrażany wyłączeniami na podstawie systemów dostępu państw członkowskich, ze względu na ochronę bezpieczeństwa państw, obronność i bezpieczeństwo publiczne. W konsekwencji unijne prawo do ponownego wykorzystywania było tworzone z poszanowaniem ochrony interesu publicznego oraz prywatnego, co zostało utrzymane w aktualnie obowiązujących aktach prawnych.

Wszystkie powyższe założenia prawodawcy unijnego zostały prawidłowo wdrożone przez polskiego ustawodawcę. Taka implementacja stanowi przykład oddziaływania prawa unijnego na polskie prawo administracyjne materialne, którego częścią stało się prawo do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego. Ma ono przede wszystkim charakter legislacyjny-normatywny, a więc jest oddziaływaniem unijnych norm prawnych, zobowiązujących krajowego ustawodawcę do ich odzwierciedlenia w prawie krajowym. Taki wpływ prawa Unii Europejskiej na krajowe porządki prawne ma także charakter bezpośredni, tzn. wpływa wprost na regulacje prawa krajowego. Jest to równocześnie europeizacja pojmowana jako proces oddziaływania prawa europejskiego na prawo państw członkowskich w układzie wertykalnym. Na gruncie prawa do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego polska implementacja obejmuje więc cele tego prawa. Tym samym to prawodawca unijny ustalił zakładane cele główne przyjętych rozwiązań krajowych, a implementacja dyrektyw unijnych nie stanowi jedynie przeniesienia do krajowego porządku prawnego ramowych rozwiązań legislacyjnych, ale również zakłada tożsamość celów między prawodawcą unijnym a ustawodawcą krajowym. To zatem prawodawca unijny ustalił podstawowe cele ponownego wykorzystywania informacji sektora

publicznego, które zostały przeniesione do porządku krajowego przez polskiego ustawodawcę w formie zestawu określonych zasad i procedury ponownego wykorzystywania. Sposób uregulowania w polskim porządku prawnym ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego jest naturalnym skutkiem obranego przez polskiego prawodawcę modelu wprowadzania rozwiązań europejskich do krajowego porządku prawnego i potwierdza zewnętrzny rodowód tego prawa, co może uzasadniać trudności w jego przyjęciu tudzież interpretacji.

Równocześnie zasadne jest postawienie tezy, zgodnie z którą, pomimo że ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego jest uregulowane prawem europejskim i implementowane do prawa polskiego, w polskim porządku prawnym gwarancje prawa do ponownego wykorzystywania informacji mogą być wywodzone z uregulowanej w art. 54 ust. 1 Konstytucji RP wolności informacyjnej i zagwarantowanego w art. 61 Konstytucji RP prawa do informacji. Równocześnie gwarancje ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego mogą być wywodzone z zasady zwierzchnictwa i suwerenności narodu, unormowanej w art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 2 Konstytucji RP, jednakże tylko w zakresie urzeczywistniania tej zasady poprzez realizację wolności i praw z art. 54 oraz art. 61 Konstytucji RP, a ponadto z uwzględnieniem konstytucyjnej ochrony własności, w tym własności komunalnej oraz państwowej (Skarbu Państwa).

W świetle powyższego polskie prawo do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego to publiczne prawo podmiotowe o charakterze ekonomicznym i użytkowym, jedynie dodatkowo realizujące założenia i wartości o charakterze politycznym. Jest to prawo, które przede wszystkim gwarantuje pozyskanie informacji publicznej w celu osiągnięcia korzyści. Odrębne pozostaje zaś prawo podmiotowe obejmujące dostęp do informacji publicznej, jako prawo wyłącznie polityczne, służące do kontroli władzy publicznej przez społeczeństwo oraz realizacji prawa do wiedzy. W aktualnie obowiązujących przepisach prawa dostęp do informacji oraz ponowne wykorzystywanie to instytucje odrębne, ale pozostające w dynamicznej relacji. W ślad za przepisami unijnymi system dostępu do informacji publicznej nie uprawnia równocześnie do dalszego wykorzystywania tej informacji, a także nie może być zastępowany uprawnieniami do przekazania informacji w trybie ponownego wykorzystywania. Polski ustawodawca, przyjmując przepisy prawne regulujące prawo do ponownego wykorzystywania informacji, stworzył szczególną procedurę udostępniania informacji w określonym celu, która została oparta na krajowym systemie dostępu do informacji publicznej i go nie zastępuje. Tym samym to system dostępu do informacji publicznej, określający katalog informacji jawnych i publicznie dostępnych, determinuje zakres przedmiotowy prawa do ponownego wykorzystywania, które tego katalogu informacji nie może ani zawęzić, ani też poszerzać.

Dlatego też postawić należy tezę, że zakres ponownego wykorzystywania dotyczy tylko informacji mających według przepisów prawa polskiego status informacji publicznej lub zasobu bibliotek, muzeów i archiwów. Teza ta jest aktualna także w świetle zmienionej na gruncie przepisów o.d.p.w. definicji ponownego wykorzystywania, jak i dodanych nowych kategorii informacji bazujących na pojęciu informacji sektora publicznego, jak dane badawcze, dane o wysokiej wartości czy dane dynamiczne. Prócz realizacji założeń ustalonych przez prawodawcę unijnego dodatkowym uzasadnieniem tej tezy jest również treść prawa do ponownego wykorzystywania. Na treść tego prawa składają się wzajemnie powiązane uprawnienie do uzyskania informacji sektora publicznego, uprawnienie do ustalenia warunków, w tym zasad używania i ewentualnych opłat za ponowne wykorzystywanie, jak również wolność używania informacji w wytworzonych nowych dobrach, produktach lub usługach o wartości dodanej. Realizacja wolności, a więc faktyczne wykorzystywanie informacji na ustalonych warunkach, pozostaje poza zakresem przepisów o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Ustawodawca polski, w ślad za prawem unijnym, unormował jedynie obowiązki podmiotów zobowiązanych, odpowiadające uprawnieniom użytkowników i tylko w ten sposób ingeruje w treść tej wolności. Korzystanie z publicznego zasobu informacji odbywa się więc tylko w granicach ustalonych w toku realizacji ustawowych uprawnień do uzyskania informacji oraz ustalenia zasad ich używania. Uprawnienie do uzyskania informacji jest zatem ukierunkowane na realizację dalszego uprawnienia do ustalenia zasad ponownego wykorzystywania, przez co są to uprawnienia komplementarne i muszą być realizowane łącznie. Z wyjątkiem zasobu bibliotek, archiwów i muzeów, na podstawie regulacji prawnej ponownego wykorzystywania nie powinno wobec tego dochodzić do przekazywania informacji pozbawionych waloru informacji publicznej, gdyż uprawnienie uzyskania informacji nie jest uprawnieniem samoistnym, jak ma to miejsce w systemie dostępu do informacji publicznej, realizującym wyłącznie cele polityczne. Uprawnienie to należy do zbioru całości realizowanych kolejno uprawnień i wolności, składających się na treść prawa do ponownego wykorzystywania. W konsekwencji brak realizacji jednego z tych uprawnień lub wolności albo ich realizacja pozorna są sprzeczne z istotą tego prawa. W tych uprawnieniach i wolności nierozłącznie realizowane są więc zarówno cele polityczne, jak i ekonomiczne ponownego wykorzystywania. Uprawnienie do uzyskania informacji sektora publicznego nie stanowi zatem odrębnej podstawy do realizacji prawa dostępu do informacji publicznej, lecz stanowi element treści odmiennego prawa do ponownego wykorzystywania, realizowanego w całości w oparciu o system dostępu do informacji publicznej, z którym jest komplementarne.

Druga hipoteza badawcza, wskazująca, że prawne ograniczenia ponownego wykorzystywania informacji publicznej w polskim systemie prawa pozostają w zgodzie z prawem Unii Europejskiej, okazała się również prawdziwa, jednakże wskazać można pewne zastrzeżenia do krajowych przepisów.

W polskim systemie prawa ochrona interesu publicznego oraz interesu prywatnego w ponownym wykorzystywaniu przejawia się zarówno w ograniczeniach samoistnych, wynikających bezpośrednio ze swoistych zasad ponownego wykorzystywania, jak i niesamoistnych, opartych na systemie dostępu do informacji publicznej, uwzględniającym nie tylko ustawę o dostępie do informacji publicznej, ale również całość przepisów prawa normujących reguły dostępu do publicznych zasobów informacyjnych. Ograniczeń tych nie można jednak traktować jako ograniczeń jawności lub przesłanki poufności, gdyż jak już wykazano, prawo do ponownego wykorzystywania realizuje odmienne cele. Polski ustawodawca, podobnie jak prawodawca unijny, nie stosuje klauzuli generalnej interesu publicznego oraz interesu prywatnego ani nie odwołuje się do nich bezpośrednio.

Ochrona interesu publicznego materializuje się poprzez ograniczenia dotyczące ochrony informacji niejawnych i tajemnic ustawowo chronionych, analogicznie do przypadku dostępu do informacji publicznej. Ponadto wynika także z przepisów szczególnych, dotyczących ponownego wykorzystywania publicznych zasobów informacyjnych. Szczególną formą samoistnej ochrony interesu publicznego jest wyłączenie obowiązku tworzenia, przetwarzania i sporządzania wyciągów z informacji, w przypadku konieczności podjęcia nieproporcjonalnych działań przekraczających proste czynności, co zapewnić ma prawidłowe funkcjonowanie podmiotów zobowiązanych, ukierunkowane na realizację podstawowych zadań publicznych. Ponadto ponowne wykorzystywanie nie odnosi się bezpośrednio do ochrony praw własności intelektualnej podmiotów zobowiązanych, z wyjątkiem praw własności przemysłowej.

Interes prywatny w prawie do ponownego wykorzystywania jest chroniony poprzez ograniczenia tego prawa dotyczące ochrony prywatności osoby fizycznej, w tym ochrony danych osobowych, jak również ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa. W tym zakresie przepisy są podobne, choć nie tożsame, jak w przypadku dostępu do informacji publicznej, gdzie ustawodawca nie odwołuje się wprost do ochrony danych osobowych, a przedmiotem ochrony czyni tajemnicę przedsiębiorcy, a nie przedsiębiorstwa. Są to ograniczenia o charakterze niesamoistnym, zdeterminowane krajowym systemem dostępu. Ponadto ochronę interesu prywatnego wyrażają samoistne ograniczenia ze względu na ochronę własności intelektualnej, zdeterminowane odrębnym gospodarczym i użytkowym charakterem prawa do ponownego wykorzystywania. W przeciwieństwie do ochrony interesu

publicznego, nie tylko krajowe przepisy rangi ustawowej i konstytucyjnej są głównym źródłem ograniczeń ponownego wykorzystywania, gdyż w zakresie ochrony prywatności i danych osobowych aktualnie źródłem ograniczeń są również unijne przepisy RODO, które chronią podstawowe prawa i wolności osób fizycznych, w szczególności ich prawo do ochrony danych osobowych.

Tym samym zasadniczo prawne ograniczenia ponownego wykorzystywania informacji publicznej w polskim systemie prawa pozostają w zgodzie z prawem Unii Europejskiej, jednakże z pewnymi wyjątkami. Formułując ograniczenia ponownego wykorzystywania, polski ustawodawca odwołał się do ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych, ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o ochronie baz danych, ustawy z dnia 26 czerwca 2003 r. o ochronie prawnej odmian roślin i ustawy z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej. Odsyłając do powyższych aktów prawnych, wskazano, że ponowne wykorzystywanie podlega ograniczeniu w stosunku do informacji będących przedmiotem tych praw, gdy przysługują one podmiotom innym niż podmioty zobowiązane. Nie dotyczy to wyłącznie praw własności przemysłowej, które są źródłem ograniczeń niezależnie od tego, kto jest ich dysponentem. W każdym przypadku stanowić one będą bezwzględną materialnoprawną podstawę do odmowy wyrażenia zgody na ponowne wykorzystywanie informacji. Ograniczenie obejmuje także informacje będące w zasobie muzeów państwowych, muzeów samorządowych, bibliotek publicznych, bibliotek naukowych, bibliotek pedagogicznych lub archiwów, ale tylko w przypadku, gdy pierwotnym właścicielem autorskich praw majątkowych lub praw pokrewnych były podmioty inne niż podmioty zobowiązane, a czas trwania tych praw nie wygasł.

Tymczasem prawodawca unijny określił „prawa własności intelektualnej” odnosi tylko do praw autorskich i praw pokrewnych, w tym form ochrony *sui generis*, a z zakresu przedmiotowego ponownego wykorzystywania wyłącza dokumenty objęte prawem własności przemysłowej, takim jak patenty, zarejestrowane wzory i zarejestrowane znaki towarowe. Polski ustawodawca z przepisów o ponownym wykorzystywaniu nie wyłączył zaś przedmiotowo informacji objętych prawem własności przemysłowej, lecz objął je ograniczeniem. Ochrona własności publicznej obejmująca prawa własności przemysłowej będzie więc wymagała prowadzenia postępowania administracyjnego, co dodatkowo obciąża podmioty rozpatrujące wnioski. Chociaż samo ograniczenie jest uzasadnione w świetle art. 21 ust. 1 Konstytucji RP, to jednak zgodnie z prawem unijnym z ustawy powinno wynikać dalej idące wyłączenie informacji objętych prawem własności przemysłowej z ponownego wykorzystywania.

Wnioski z przeprowadzonych badań wskazują, że trzecia hipoteza badawcza okazała się prawdziwa w znacznej części. Prawne ograniczenia ponownego

wykorzystywania informacji publicznej zapewniają bowiem ochronę prawa własności w procesie wykorzystywania informacji publicznej, chociaż dotyczy to przede wszystkim własności prywatnej i to z istotnymi zastrzeżeniami.

Odnosnie do własności publicznej za zasadną należy uznać tezę, że ponownie wykorzystywane mogą być informacje, będące własnością publiczną w szerokim tego pojęcia znaczeniu, odnoszącym się do dóbr przeznaczonych na cele publiczne. W skład tak rozumianej własności publicznej będą wchodzić prawa własności intelektualnej chroniące dobra niematerialne, gdyż konstytucyjnym pojęciem własności obejmować należy także własność intelektualną. W tym ujęciu własność publiczna przynależy wszelkim podmiotom, które realizują cele o charakterze publicznym. Ponadto wpisuje się także w definicję własności na gruncie art. 21 ust. 1 Konstytucji RP, który obejmuje każdą kategorię własności, w tym własność publiczną, jak również jest źródłem jej ochrony. Tym samym informacje sektora publicznego, stanowiąc własność publiczną, podlegają konstytucyjnej ochronie prawnej. Ustawa o otwartych danych i ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego ustanowiła prawo podmiotowe do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego udostępnionych w systemach teleinformatycznych lub przekazanych na wniosek. Przepisy o ponownym wykorzystaniu nie mają wpływu na istnienie praw własności intelektualnej organów sektora publicznego ani też nie ograniczają wykonywania tych praw, poza ograniczeniami wynikającymi z samego prawa do ponownego wykorzystywania, odnoszącego się do określonych w ustawie kategorii praw własności intelektualnej. W tym ujęciu to ponowne wykorzystywanie, ze względu na swoje cele i wartości, stanowi ograniczenie prawa własności publicznej, a nie odwrotnie, jak w przypadku ochrony własności prywatnej.

Takie ograniczenie przejawia się w wykonywaniu prawa własności przez podmioty zobowiązane. Na podmiocie zobowiązanym, w odniesieniu do informacji objętych prawami własności intelektualnej, z wyjątkiem praw własności przemysłowej, ciąży obowiązek przekazania lub udostępnienia tych informacji do ponownego wykorzystywania, na zasadach zdeterminowanych posiadanymi prawami. Obowiązek ten istnieje tylko w zakresie posiadanych praw własności intelektualnej. Jedyna ochrona tych informacji i związanych z nimi praw własności intelektualnej może przybrać formę warunków ich wykorzystywania, zawartych w ofercie albo decyzji administracyjnej. Odmowa zgody na ponowne wykorzystywanie może zaś nastąpić wyłącznie w przypadku informacji objętych prawami własności przemysłowej lub innymi prawami własności intelektualnej, ale przysługującymi podmiotom niebędącym podmiotami zobowiązanymi. Podmioty zobowiązane nie dysponują zatem zasadą swobody umów w zakresie tych informacji, gdyż są zobligowane do ich udostępnienia w najpełniejszym zakresie

posiadanych praw. Ograniczenie mogące wprost chronić własność publiczną obejmuje zaś jedynie prawa własności przemysłowej przysługujące podmiotom zobowiązanym. Z wnioskiem o przekazanie informacji do ponownego wykorzystywania może wystąpić każdy, a zatem podmioty zobowiązane nie mają swobody wyboru kontrahenta, co więcej, są zobowiązane udostępniać swoje zasoby nieograniczonemu kręgowi osób, z wyjątkiem umów na wyłączność dotyczących przypadku, gdy prawidłowe wykonywanie zadań publicznych wymaga ograniczenia korzystania z informacji sektora publicznego przez innych użytkowników. Ponadto treść umowy jest zdeterminowana zarówno posiadanymi prawami własności intelektualnej, jak i zakresem dopuszczalnych ustawowo warunków.

Jak zasygnalizowano, prawne ograniczenia ponownego wykorzystywania informacji publicznej zapewniają ochronę prawa własności prywatnej w procesie wykorzystywania informacji publicznej. W polskim systemie prawnym można jednak wyeksponować zagrożenia w kilku obszarach, gdzie w sposób niedostateczny chronione mogą być prawa twórców.

Pierwszy obszar obejmuje przedmiotowe wyłączenia ochrony prawnoautorskiej. Dotyczy to wyłączonych z przedmiotu prawa autorskiego urzędowych materiałów. Informacje sektora publicznego, które spełniają wymogi utworu, ale zostały pozbawione statusu przedmiotu prawa autorskiego, nie będą bowiem objęte ograniczeniem, dlatego też zagrożeniem dla twórców jest rozszerzająca wykładnia pojęcia urzędowych materiałów na gruncie prawa autorskiego, wedle której obejmuje ono wszystko, co pochodzi od urzędu. Tym samym dotyczy również twórczych opinii i ekspertyz sporządzonych na zlecenie podmiotu zobowiązanego. Należy postulować, aby przesłankę pochodzenia od urzędu traktować jedynie jako warunek wyjściowy, uzupełniany dalszymi przesłankami, takimi jak związek ze sprawą urzędową lub urzędową procedurą, odnoszoną do wszystkich form działania administracji. Powyższe obawy wykorzystywania szerokiej wykładni pojęcia „materiał urzędowy” są szczególnie istotne w stosunku do podmiotów tworzących bazy danych na zlecenie organów administracji publicznej. Podmioty te będą musiały uwzględniać dostęp osób trzecich do baz danych oraz ich ponowne wykorzystywanie o charakterze komercyjnym. W tej sytuacji należyte zabezpieczenie ich interesów ekonomicznych powinno nastąpić na etapie zawierania umów o stworzenie bazy danych, co może wpłynąć na wzrost wynagrodzenia żądanego z tytułu takich umów od podmiotów zobowiązanych, a zatem wzrost obciążenia finansowego sektora publicznego.

Drugi obszar prawnych uregulowań, które determinują materialnoprawne ograniczenie ponownego wykorzystywania, obejmuje prawne regulacje nabywania autorskich praw majątkowych do utworu przez podmioty zobowiązane. Podmioty zobowiązane mogą udostępniać lub przekazywać informacje sektora

publicznego do ponownego wykorzystywania, gdy żądane informacje są objęte prawami własności intelektualnej osób trzecich, ale podmioty zobowiązane dysponują prawami w zakresie żądania wniosku o udostępnienie lub przekazanie informacji do ponownego wykorzystywania. Takie dysponowanie prawami może dotyczyć nabycia praw autorskich majątkowych lub jedynie prawa do korzystania z utworu, lecz pod warunkiem, że podmiot zobowiązany posiada licencję na korzystanie z danej informacji, uprawniającą do udzielania dalszych licencji (sublicencji). Uprawnienia podmiotu zobowiązanego, wyznaczające zakres przekazywanych praw do dalszego używania, są zdeterminowane postanowieniami zawieranych umów o pracę oraz umów cywilnoprawnych przenoszących autorskie prawa majątkowe, jak również umów licencyjnych.

W tym aspekcie znaczenia nabierają wątpliwości prawne w zakresie nabycia majątkowych praw autorskich do utworów pracowniczych. Pracodawcy będący podmiotami zobowiązanymi, których pracownicy stworzyli utwór w wyniku wykonywania obowiązków ze stosunku pracy, nabywają autorskie prawa majątkowe z chwilą przyjęcia utworu, ale tylko w granicach wynikających z celu umowy o pracę i zgodnego zamiaru stron. Umowa stron determinuje także nabycie własności przedmiotu, na którym utwór utrwalono. Problem dotyczyć może sytuacji, gdy treść umowy pomiędzy stronami jest niewystarczająca. W przypadku nieoznaczenia w umowie pól eksploatacji, w zakresie których pracodawca nabywa autorskie prawa majątkowe, dopuszczalne jest uwzględnienie innych kryteriów, jak statutowy zakres działalności pracodawcy, charakter zakładu pracy, charakter utworu oraz świadomość twórcy. Takie ocenne i różnorodne kryteria równocześnie determinować będą zakres posiadanych przez podmioty zobowiązane majątkowych praw autorskich do twórczości pracowniczej i zakres ponownego wykorzystywania objętych nimi informacji. W przypadku zaś zatrudnienia na podstawie umów cywilnoprawnych w sektorze publicznym zasady nabycia autorskich praw majątkowych przez podmioty zobowiązane będą kształtowane wyłącznie na zasadach umownych. W tym miejscu należy wskazać, że w polskich przepisach prawnych brak wyraźnego ujęcia takiego obowiązku zawierania lub formułowania umów przez podmioty zobowiązane, który miałby uwzględniać najpełniejszą realizację prawa do ponownego wykorzystywania, z poszanowaniem prawa własności podmiotów trzecich, w tym pracowników lub osób zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych. Obowiązek ten, wobec podmiotów zobowiązanych, które są organami władzy publicznej, wywodzić można jedynie z zasady legalizmu. Równocześnie nabywanie szerokiego zakresu majątkowych praw autorskich przez podmioty zobowiązane również może wpłynąć na wzrost wynagrodzenia zatrudnianych twórców, a tym samym wzrost obciążenia finansowego sektora publicznego.

Wyniki przeprowadzonych badań wskazują, że czwarta hipoteza badawcza też okazała się prawdziwa jedynie w części. Prawne ograniczenia ponownego wykorzystywania informacji publicznej gwarantują bowiem ochronę poufności informacji w niewystarczającym stopniu, a chociaż zasadniczo zapewniają ochronę prywatności osób fizycznych oraz ochronę tajemnicy przedsiębiorstwa, to jednak polski ustawodawca, wbrew obowiązкови, nie pogodził prawa do ponownego wykorzystywania z prawem ochrony danych osobowych.

Na gruncie ponownego wykorzystywania interes publiczny, wyrażany w potrzebie ochrony informacji niejawnych, uzyskuje prymat nad jawnością życia publicznego. W przypadku informacji niejawnych podmiot zobowiązany w trybie bezwnioskowym nie może udostępniać tej informacji do ponownego wykorzystywania w systemach teleinformatycznych, a w trybie wnioskowym zawsze ma obowiązek wydania decyzji odmawiającej zgody na ponowne wykorzystywanie. Informacja niejawna jest chroniona bez względu na to, czy osoba uprawniona uznała za stosowne oznaczyć ją odpowiednią klauzulą, gdyż jest ona niejawna z uwagi na zagrożenia wynikające z jej treści, lub sposobu jej uzyskania, a nie w następstwie klasyfikacji. Ochrona informacji niejawnych ma charakter niesamoistny i została oparta na krajowym prawie ochrony informacji niejawnej. W tym zakresie podnieść można, że nie podlegają ochronie informacje wrażliwe dla bezpieczeństwa publicznego, niebędące informacjami niejawnymi w świetle ustawy o ochronie informacji niejawnej, których ujawnienie jedynie potencjalnie mogłoby wywołać szkodę dla interesu publicznego. W obecnym stanie prawnym, brak podstaw do odmowy zgody na ponowne wykorzystywanie takich informacji. Tym samym w przepisach o ponownym wykorzystywaniu brakuje samoistnych materialnych podstaw ograniczających jawność informacji ze względu na interes publiczny. Ochrona tego interesu sprowadza się do materialnoprawnej ochrony informacji niejawnych na gruncie ustaw szczególnych, co ocenić należy jako niewystarczające z punktu widzenia celów tej ochrony. *De lege ferenda* do przepisów o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, jako aktu kompleksowo wyznaczającego prawne ograniczenia ponownego wykorzystywania, powinny zostać wprowadzone samoistne przesłanki materialne ograniczeń w zakresie ochrony informacji wrażliwych dla interesu publicznego, oparte na testach szkody i ważenia interesów, uwzględniające szczególny użytkowy cel i ekonomiczny charakter prawa do ponownego wykorzystywania, determinujący wykorzystywanie informacji wrażliwych dla bezpieczeństwa publicznego przez sektor prywatny w działalności komercyjnej, nastawionej na osiągnięcie zysku. Norma prawna wprowadzona dla ochrony interesu publicznego powinna wyważyć zakres ingerencji w prawo do informacji, uwzględniając zasadę proporcjonalności z art. 31 ust. 3 i art. 61

ust. 3 Konstytucji RP, jak również konkretyzować wartości i dobra składające się na interes publiczny.

Podobnie jak w przypadku informacji niejawnych, także w ograniczeniach ze względu na inne tajemnice ustawowo chronione, dominują elementy materialne uzupełniane przesłanką formalną, wyrażaną przez wolę utajnienia informacji. Powyższe przesłanki prowadzące do utajnienia informacji podlegają badaniu i kontroli zarówno w postępowaniu administracyjnym, jak i w postępowaniu sądoadministracyjnym. Wartości chronione tajemnicami zazwyczaj nie są normatywnie określone i wymagają dekodowania w procesie wykładni. Znaczna część tajemnic chroni równocześnie różne interesy i odnosi się przy tym do różnych wartości, chociaż zasadniczo związanych z bezpieczeństwem państwa i porządkiem publicznym. Problemy związane z takim ukształtowaniem ograniczeń ponownego wykorzystywania w postaci tajemnic ustawowo chronionych dotyczą z jednej strony „nadregulacji”, w tym rozproszenia tajemnic i rozbudowania ich w wielu aktach prawnych, a z drugiej luk i niejasności, począwszy od rozbieżności stosowanej terminologii po regulację konkretnych tajemnic. Taka ochrona interesu publicznego pozostaje niewystarczająca, co i w tym przypadku uzasadnia postulaty *de lege ferenda*, aby do przepisów o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego wprowadzić samoistne przesłanki materialne ograniczeń w zakresie chronionych tajemnic.

Ochrona prywatności osoby fizycznej i ochrona tajemnicy przedsiębiorstwa w prawie do ponownego wykorzystywania jest zapewniona poprzez ograniczenia systemowe, podobne jak w przypadku dostępu do informacji publicznej. Są to ograniczenia o charakterze niesamoistnym, zdeterminowane konstytucyjną ochroną prywatności, w tym prawem ochrony danych osobowych i systemem zwalczania nieuczciwej konkurencji wśród przedsiębiorców. W zakresie ochrony danych osobowych głównym źródłem ograniczeń ponownego wykorzystywania są również unijne przepisy RODO, stanowiące część pakietu normatywnego reformującego ochronę danych osobowych w państwach członkowskich Unii Europejskiej.

W pierwszej kolejności należy postawić tezę, że ochrona danych osobowych nie niweluje ponownego wykorzystywania informacji publicznej. Przepisy RODO nie wyłączają przepisów o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, które realizują obowiązek ochrony danych osobowych, po pierwsze poprzez ograniczenie obejmujące ochronę prywatności, w tym danych osobowych właśnie, a po drugie ze względu na ustawowo określony stosunek ponownego wykorzystywania do ochrony danych osobowych.

W konsekwencji zarówno w prawie unijnym, jak i w prawie państw członkowskich dotyczącym dostępu do informacji należy zachować co najmniej

minimalny poziom ochrony danych osobowych, w szczególności nie mogą być ograniczone prawa i obowiązki wynikające z RODO. Ujawnianie danych osobowych poprzez ich przesłanie w toku realizacji prawa do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego jest przetwarzaniem danych osobowych i dla zgodności z prawem wymaga spełnienia określonych warunków. W świetle RODO dostęp do dokumentów urzędowych można uznać za interes publiczny, a podmioty zobowiązane powinny móc publicznie ujawniać dane osobowe z dokumentów przez siebie przechowywanych, jeżeli takie ujawnienie jest przewidziane przepisami prawa Unii lub prawa państwa członkowskiego. Przepisy takie powinny jednak godzić ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego z prawem do ochrony danych osobowych i dlatego mogą przewidywać niezbędne uwzględnienie prawa do ochrony danych osobowych.

Po przeprowadzonym badaniu i porównaniu przepisów o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego oraz przepisów RODO należy postawić tezę, że polski ustawodawca nie pogodził ochrony danych osobowych i ponownego wykorzystywania, a jedynie w przewidzianej regule kolizyjnej wskazał na konieczność współstosowania regulacji prawnych dotyczących obu tych materii. Polskie przepisy prawa nie przewidują niezbędnego uwzględnienia prawa do ochrony danych osobowych na podstawie RODO. Brak w nich odwołania do przesłanek świadczących o niezbędności przetwarzania danych do wykonania prawa ponownego wykorzystywania, jako wypełnienia obowiązku prawnego lub zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi. O ile przetwarzanie danych w celu ponownego wykorzystywania informacji można uznać za służące realizowaniu celu leżącego w interesie publicznym, to jednak w przepisach krajowych brak kryterium proporcjonalności zakresu przetwarzania danych do celu ponownego wykorzystywania. Polski ustawodawca nie skorzystał także z możliwości wprowadzenia szczegółowych przepisów dostosowujących przepisy RODO w odniesieniu do przetwarzania danych osobowych, służącego realizacji prawa do ponownego wykorzystywania, ani nie określił szczegółowych wymogów i środków takiego przetwarzania w celu zapewnienia jego zgodności z prawem i rzetelności. Jest to szczególnie istotne w zakresie obowiązującego w polskich przepisach ograniczenia prywatności osób pełniących funkcje publiczne, których to osób przepisy RODO nie rozróżniają i nie ograniczają ochrony prawnej ich danych osobowych.

W świetle powyższego u polskiego ustawodawcy należy postulować, aby na nowo zostały zainicjowane działania legislacyjne, które uwzględniając rolę prawa do informacji publicznej i ponownego wykorzystywania w demokratycznym państwie prawnym, zmierzać będą do wypracowania takiego kształtu tych

instytucji, aby wyeliminowana została możliwość ich wykorzystywania wbrew ich celom i przeznaczeniu, a równocześnie z pogodzeniem prawa ochrony danych osobowych, wymaganym w przepisach RODO.

Przeprowadzone badania pozwoliły także na zweryfikowanie ostatniej hipotezy badawczej, która okazała się prawdziwa jedynie w nieznacznej części. Prawne ograniczenia ponownego wykorzystywania informacji publicznej tylko w wąskim zakresie wpływają na sytuację prawną końcowych użytkowników informacji publicznej, gdyż dotyczy to jedynie określania warunków ponownego wykorzystywania. Dodatkowo podmiot zobowiązany, określając tylko dwa rodzaje fakultatywnych warunków ponownego wykorzystywania, może ustanowić dla użytkownika końcowego prawne gwarancje zabezpieczające jego sytuację prawną, przy czym gwarancje te obejmują jedynie uprawnienia informacyjne.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że wszystkie ograniczenia o charakterze materialnoprawnym, mają na celu ochronę określonych prawem wartości i są wynikiem kolizji dóbr prawnie chronionych, takich jak jawność, własność, prywatność i poufność. Analizując formalnoprawne ograniczenia, można zauważyć, że przepisy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego swoim przedmiotem obejmują czynności podmiotu zobowiązanego lub czynności podmiotu uprawnionego, którym może być wnioskodawca lub użytkownik, ale nie użytkownik końcowy. Tym samym ograniczenia formalnoprawne wynikające z czynności podmiotu uprawnionego lub zobowiązanego dotyczą jedynie wnioskodawców, ewentualnie mogą dotyczyć praw i obowiązków użytkowników informacji, którzy związani będą warunkami i opłatami ustalonymi w toku postępowania w sprawie ponownego wykorzystywania, czy to w postaci umowy o ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego, czy też decyzji administracyjnej o warunkach ponownego wykorzystywania lub o wysokości opłat za ponowne wykorzystywanie. Następnie generalny zakaz zawierania umów na wyłączność, jak i wyjątki od tego zakazu dotyczą także sytuacji prawnej wnioskodawców i ewentualnie użytkowników, a nie użytkowników końcowych. Ustawodawca wprost wskazuje bowiem, że w myśl tego zakazu podmiot zobowiązany nie może wprowadzać ograniczenia korzystania z udostępnianych informacji przez innych użytkowników, zaś wyjątek od tego zakazu jest dopuszczalny, gdy wykonywanie zadań publicznych wymaga ograniczenia korzystania z informacji sektora publicznego przez innych użytkowników. Tym samym umowy na wyłączność mogą uniemożliwić realizację prawa do ponownego wykorzystywania jedynie kosztem wnioskodawców i potencjalnych użytkowników. Odnosnie do zasady bezpłatności, jak i możliwości nałożenia opłaty za ponowne wykorzystywanie, zauważyć należy, że podmiotem bezpośrednio objętym opłatami są wnioskodawcy i użytkownicy.

Polski ustawodawca przewiduje minimalny poziom kosztów po stronie tych podmiotów uprawnionych, co jedynie potencjalnie powinno wpłynąć na ostateczne koszty wygenerowanych produktów, dóbr lub usług, obciążające użytkowników końcowych. Wpływ na nie powinny mieć wyłącznie koszty obejmujące sprzedaż, świadczenie usług i marketing, ponoszone przez podmioty uprawnione. Polskie regulacje prawne tylko potencjalnie mogą skutkować więc mniejszym obciążeniem użytkowników końcowych kosztami ponownego wykorzystywania, przy czym nie dotyczy to ich sytuacji prawnej, ale faktycznej, a ponadto jest uwarunkowane działaniem użytkowników.

Przechodząc do warunków ponownego wykorzystywania, należy wskazać, że polski ustawodawca przewidział ich dwa rodzaje. Pierwszy rodzaj obejmuje warunki obligatoryjne, które są określane w przypadku informacji objętych prawami własności intelektualnej przysługującymi podmiotom zobowiązanym. Obowiązek ten dotyczy zarówno trybu wnioskowego, jak i bezwnioskowego. W ramach warunków obligatoryjnych podmiot zobowiązany powinien nałożyć na użytkownika obowiązek poinformowania o nazwisku, imieniu lub pseudonimie twórcy lub artysty wykonawcy, jeżeli jest znany, jednakże z poszanowaniem prawa twórcy do udostępnienia utworu anonimowo. Warunki ponownego wykorzystywania, powinny uwzględniać uprawnienia prawnoautorskie, posiadane przez podmioty zobowiązane, a więc powinny zostać określone z poszanowaniem autorskich praw majątkowych osób trzecich. Celem warunków obligatoryjnych jest zatem ochrona osób trzecich jako podmiotów uprawnionych z praw własności intelektualnej, jak również prawne zabezpieczenie podmiotów zobowiązanych przed ich ewentualnymi roszczeniami.

Drugi rodzaj to warunki fakultatywne. Podmiot zobowiązany, w przypadku informacji nieobjętych prawami własności intelektualnej, może określić warunki fakultatywne. Takie warunki mogą dotyczyć obowiązku poinformowania o źródle, czasie wytworzenia i pozyskania informacji od podmiotu zobowiązanego, obowiązku poinformowania o przetworzeniu informacji ponownie wykorzystywanej, zakresu odpowiedzialności podmiotu zobowiązanego za udostępniane lub przekazywane informacje oraz informacji sektora publicznego zawierającej dane osobowe. Przedmiot warunków przewidujących obowiązki informacyjne w zakresie źródła, czasu wytworzenia i pozyskania informacji oraz jej przetworzenia wskazuje, że ich celem nie jest ochrona własności intelektualnej, jak w przypadku warunków obligatoryjnych, lecz ochrona interesu prawnego użytkowników końcowych, poprzez zagwarantowanie im wiedzy w zakresie statusu używanych informacji oraz możliwości sprawdzenia wiarygodności tych informacji oraz ich aktualności. Warunki dotyczące zakresu odpowiedzialności podmiotu zobowiązanego mają na celu zaś przede wszystkim ochronę tych podmiotów przed roszczeniami

wynikającymi z ponownego wykorzystywania ich zasobów informacyjnych. Tylko w połączeniu z obowiązkami informacyjnymi mogą skutkować rozgraniczeniem odpowiedzialności podmiotu zobowiązanego i użytkownika, a zatem stanowić informację dla użytkownika końcowego, do kogo i w jakim zakresie może kierować ewentualne roszczenia. Warunki dotyczące ochrony danych osobowych mają na celu zaś zapewnienie ochrony danych osobowych zawartych w informacjach podlegających ponownemu wykorzystaniu.

BIBLIOGRAFIA

1. Opracowania naukowe

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Adamiak B., *Zagadnienia ogólne procesowego prawa administracyjnego*, [w:] R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2017.
- Adamiak B., *Zasady ogólne wyznaczające granice nadzoru i granice odwołałości*, [w:] R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *System prawa administracyjnego. Tom 9. Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2017.
- Adamski D., *Unijne modele regulacji jawności i jej ograniczeń oraz ich wpływ na systemy krajowe*, [w:] C. Mik (red.), *Jawność i jej ograniczenia*, t. XI, *Standardy europejskie*, Warszawa 2016.
- Aichholzer G., Burkert H., *Public Sector Information in the Digital Age. Between Markets, Public Management and Citizens' Rights*, Cheltenham (UK), Northampton Massachusetts (USA) 2004.
- Aleksandrowicz T.R., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2004.
- Babiarz S., Czarnik Z., Janda P., Pełczyński P., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Badura E., Błachucki M., Konarski X., Maciejewski M., Niestrój H., Piskorz-Ryń A., Sakowska-Baryła M., Sibiga G., Ślaska K., *Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego*, Warszawa 2016.
- Badura E., *Ponowne wykorzystywanie w muzeach*, [w:] E. Badura i in., *Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego*, Warszawa 2016.
- Banaszak B., Bernaczyk M., *Konsultacje społeczne i prawo do informacji o procesie prawotwórczym na tle Konstytucji RP oraz postulatu „otwartego rządu”*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, nr 4.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Banaszak B., Preisner A. (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002.
- Barta J., Markiewicz R., *Prawo autorskie*, Warszawa 2016.
- Barta J., Markiewicz R., *Ustawa o prawie autorskim i prawach pokrewnych. Komentarz*, Warszawa 2011.

- Basili C., *Information Literacy, a Cornerstone of Democratic Society: A Component of an Information Policy*, [w:] S. Kurbanoglu, E. Grassian, D. Mizrachi, R. Catts, S. Spiranec (red.), *Worldwide Commonalities and Challenges in Information Literacy Research and Practice*, Istanbul 2013.
- Bednarczyk M., Jabłoński M., Wygoda K., *Biuletyn informacji publicznej. Informatyzacja administracji*, Wrocław 2005.
- Bernaczyk M., „Dokument wewnętrzny” jako ograniczenie konstytucyjnego prawa do informacji. *Rozstrzygnięcie kolizji w teorii i praktyce prawa*, Warszawa 2017.
- Bernaczyk M., *Obowiązek bezwziostkowego udostępniania informacji publicznej*, Warszawa 2008.
- Bernaczyk M., *Ponowne wykorzystywanie informacji publicznej. Zarys instytucji*, http://www.innowacyjna.zpp.pl/contents/zpp/pdf/konf_inaugurujaca/Innowacyjna_Wroclaw_Informacja_publicznej_Bernaczyk.pdf [dostęp: 30.04.2022].
- Bernaczyk M., *Prawo do informacji publicznej w Polsce i na świecie*, Warszawa 2014.
- Bielak-Jomaa E., Lubasz D. (red.), *RODO. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Biernat K., Mierzejewski P., Trzcińska D., *Ustawa o ewidencji ludności. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Błachucki M., Sibiga G., *Postępowanie w sprawie ponownego wykorzystywania ISP przekazywanych na wniosek*, [w:] E. Badura i in., *Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego*, Warszawa 2016.
- Boć J. (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998.
- Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007.
- Borkowski J., *Normy formalne prawa administracyjnego a procedura administracyjna*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1985, nr 857, Prawo CXLIII.
- Borkowski J., *Prawo administracyjne*, [w:] E. Smoktunowicz, *Wielka encyklopedia prawa*, Białystok–Warszawa 2000.
- Boutin P., *The new internet “boom” doesn’t live up to it’s name*, <https://slate.com/technology/2006/03/web-2-0-doesn-t-live-up-to-its-name.html> [dostęp: 30.04.2022].
- Brzozowska M., *Prawo autorskie w administracji publicznej*, Wrocław 2010.
- Busuioc M., Curtin D., *The Politics of Information in EU Internal Security: Information-Sharing by European Agencies*, [w:] T. Blom, S. Vanhoonacker, *The Politics of Information. The Case of the European Union*, Basingstoke 2014.
- Caddy J., *Access to information*, [w:] *Open government: fostering dialogue with civil society*, Paris 2003.
- Celarek K., *Legislacja administracyjna. Studium z zakresu nauki administracji i prawa administracyjnego*, Dąbrowa Górnicza 2011.

- Celarek K., *Prawo informacyjne. Problem badawczy teorii prawa administracyjnego*, Warszawa 2013.
- Cerillo-i-Martinez A., *The Reuse of Public Sector Information in Europe and Its Impact on Transparency*, „European Law Journal” 2012, nr 18(6).
- Chałubińska-Jentkiewicz K., *Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego (re-use). Komentarz do ustawy*, Warszawa 2018.
- Chauvin T., Stawecki T., Winczorek P., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2012.
- Chlebny J., *Ochrona interesu publicznego a prawo cudzoziemca do pobytu w Polsce*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2007, nr 10.
- Chmaj M., Bidziński M., Szustakiewicz P., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Chmaj M., *Wolność a prawo dostępu do informacji publicznej*, [w:] M. Rogalski, *Wymiar wolności w prawie administracyjnym*, Warszawa 2018.
- Cieślak Z., *Istota i zakres prawa administracyjnego*, [w:] Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2000.
- Corbin C., *EC Communication on the PSI re-use Directive: PSI re-use stakeholder reaction*, „European PSI Platform – Topic Report” 2009, nr 3, s. 2, https://data.europa.eu/sites/default/files/report/2009_ec_communication_on_the_psi_re_use_directive_psi_re_use_stakeholder_reaction.pdf [dostęp: 30.04.2022].
- Czarnik Z., Maciejko W., Zaborniak P., *Ustawa o ewidencji ludności. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Dawidowicz W., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1987.
- Dawidowicz W., *Wstęp do nauk prawnoadministracyjnych*, Warszawa 1974.
- Dijkstra H., *Information in EU Security and Defence*, [w:] T. Blom, S. Vanhoonacker, *The Politics of Information. The Case of the European Union*, Basingstoke 2014.
- Dobbels M., Neuhold C., *Who Selects What and How? How the European Parliament Obtains and Processes Information for Policy-Making*, [w:] T. Blom, S. Vanhoonacker, *The Politics of Information. The Case of the European Union*, Basingstoke 2014.
- Doktor-Bindas K., *Analiza pojmowania i działania zasady jawności oraz jej ograniczeń z perspektywy prawa włoskiego*, [w:] C. Mik, *Jawność i jej ograniczenia*, t. XI, *Standardy europejskie*, Warszawa 2016.
- Dolnicki B., *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014.
- Doroszewski W., *Słownik języka polskiego*, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/informacja.html> [dostęp: 30.04.2022].
- Dubisz S. (red.), *Wielki słownik języka polskiego PWN h–n*, Warszawa 2018.
- Dubisz S. (red.), *Wielki słownik języka polskiego PWN o–p*, Warszawa 2018.
- Dubisz S. (red.), *Wielki słownik języka polskiego PWN r–t*, Warszawa 2018.
- Duda A., *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008.

- Duniewska Z., *Geneza, charakterystyka i określenie prawa administracyjnego*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2016.
- Dzierżanowski W., Jaźwiński Ł., Jerzykowski J., Kittel M., Stachowiak M., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Dziliński B., *Prawo do ponownego wykorzystania informacji publicznej. Uwagi na tle transpozycji dyrektywy 2003/98/WE z 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2012, nr 4.
- Fajgielski P., *Informacja w administracji publicznej. Prawne aspekty gromadzenia, udostępniania i ochrony*, Wrocław 2007.
- Fajgielski P., *Zasada jawności i prawo do informacji w świetle poglądów profesor Teresy Górczyńskiej*, [w:] I. Lipowicz (red.), *Władza – obywatele – informacja: ku nowemu porządkowi prawnemu: księga pamiątkowa ku czci profesor Teresy Górczyńskiej*, Warszawa 2014.
- Felchner K. (red.), *Ustawa o ochronie prawnej odmian roślin. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Felchner K., *Re-use utworu (bazy danych)*, „Prace z prawa własności intelektualnej” 2013, nr 119.
- Ferenc-Szydełko E. (red.), *Ustawa o prawie autorskim i prawach pokrewnych. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Filipek J., *Elementy strukturalne norm prawa administracyjnego*, Warszawa–Kraków 1982.
- Fisher B., Piskorz-Ryń A. (red.), Sakowska-Baryła M., Wyporska-Frankiewicz J., *Ustawa o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Komentarz*, Wrocław 2017.
- Flisak D., *Komentarz do wybranych przepisów ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych*, Warszawa 2018, LEX.
- Garlicki L., Zubik M. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 2016.
- Garlicki L., Zubik M. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2016.
- Giełda M., *Partycypacja jako wartość administracji publicznej*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.
- Gierach E., *Stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego przez Sejm i jego organy*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2018, nr 3 (59).
- Gola J., Klich G., *Pojęcie mienia publicznego – dylematy*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 3.
- Golat K., *Ochrona informacji przed nieuprawnionym ujawnieniem*, [w:] G. Rydlewski, P. Szustakiewicz, K. Golat, *Udzielanie informacji przez administrację publiczną. Teoria i praktyka*, Warszawa 2012.

- Gołębiowska A., Zientarski B., *Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego w administracji*, Warszawa 2017.
- Górzyńska T., *Implementacja dyrektywy w prawie niemieckim*, [w:] G. Sibiga (red.), *Główne problemy prawa do informacji w świetle prawa i standardów międzynarodowych, europejskich i wybranych państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2013.
- Górzyńska T., *Prawna regulacja ponownego wykorzystywania informacji publicznych*, [w:] G. Sibiga (red.), *Główne problemy prawa do informacji w świetle prawa i standardów międzynarodowych, europejskich i wybranych państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2013.
- Górzyńska T., *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej – orzecznictwo Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 1999.
- Gramberger M., *Practice what you preach: The roundtable as an effective interactive event*, [w:] *Open government: fostering dialogue with civil society*, Paris 2003.
- Granecki P., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Groń M., *Zmiany w prawie UE w zakresie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego – wyzwania dla polskiego prawodawcy*, [w:] M. Maciejewski (red.), *Prawo do informacji publicznej. Efektywność regulacji i perspektywa jej rozwoju*, Warszawa 2014.
- Gryszczyńska A. (red.), *Jawność i jej ograniczenia*, t. 6, *Struktura tajemnic*, Warszawa 2016.
- Gryszczyńska A., Szpor G., *Leksykon tajemnic*, Warszawa 2017.
- Gudowski J. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Księga pierwsza. Część ogólna*, Warszawa 2014.
- Gudowski J. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 5, *Zobowiązania. Część szczegółowa*, Warszawa 2017.
- Guziński M., *Stosowanie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych przez spółkę samorządową przy postępowaniu o udzielenie kredytu oraz emisji papierów dłużnych*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2004, nr 3.
- Hanusz A., Krukowska-Siembida P., *Ważny interes podatnika i interes publiczny w klauzulach generalnych Ordynacji podatkowej*, „Annales UMCS” 2016, nr 2.
- Hoc S., *Karnoprawna ochrona tajemnicy zawodowej, funkcyjnej i służbowej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2008, nr 1.
- Hoc S., *Upowszechnianie informacji*, [w:] M. Chmaj (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2007.
- Hoc S., *Ustawa o ochronie informacji niejawnych. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Iserzon E., *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Warszawa 1968.
- Iwanowski S., Kudrycka B., *Prawo obywateli do informacji o działaniach organów administracji publicznej*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 8.

- Izdebski H., *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2017.
- Jabłoński M., *Dostęp do informacji publicznej w praktyce funkcjonowania samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2008, nr 1–2.
- Jabłoński M., *Obywatelstwo polskie jako przesłanka realizacji konstytucyjnych praw i wolności*, [w:] J. Ciapała, K. Flaga-Gieruszyńska (red.), *Prawa podmiotowe. Pojmowanie w naukach prawnych. Zbiór studiów*, Szczecin–Jarocin 2006.
- Jabłoński M., *Prawo do ponownego wykorzystania informacji publicznej – nowy etap rozwoju prawa do informacji*, [w:] R. Balicki, M. Masternak-Kubiak (red.), *W służbie dobru wspólnemu. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Januszowi Trzcieńskiemu*, Warszawa 2012.
- Jabłoński M., Wygoda K., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wrocław 2002.
- Jagielski J., *Rozważania nad pojęciem i istotą prawa administracyjnego materialnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 7, *Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2017.
- Jakimowicz W., *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002.
- Jakimowicz W., *Wykłady w prawie administracyjnym*, Kraków 2006
- Janssen K., *The Availability of Spatial and Environmental Data in the European Union. At the Crossroads between Public and Economic Interest*, Alphen aan den Rijn 2010.
- Janssen K., *The influence of the PSI directive on open government data: an overview of recent developments*, „Government Information Quarterly” 2011, vol. 28 (4).
- Jarosz-Żukowska S., *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Kraków 2003.
- Jaroszyński M., *Polskie prawo administracyjne*, cz. I, Warszawa 1952.
- Jaroszyński M., Zimmermann M., Brzeziński W., *Polskie prawo administracyjne, część ogólna*, Warszawa 1956.
- Jarzęcka-Siwik E., *Ograniczenie dostępu do informacji przetworzonej*, „Przegląd Sądowy” 2004, nr 7–8.
- Jaśkowska M. (red.), *Jawność i jej ograniczenia*, t. 4, *Znaczenie orzecznictwa*, Warszawa 2014.
- Jaśkowska M., *Dostęp do informacji przetworzonej*, [w:] J. Góral, R. Hauser, J. Trzcieński (red.), *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Warszawa 2005.
- Jaśkowska M., *Dostęp do informacji publicznej w orzecznictwie sądów administracyjnych (wybrane problemy)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2014, nr 1.
- Jaśkowska M., *Dostęp do informacji publicznej w świetle orzecznictwa sądowo-administracyjnego – uwagi na tle nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej*, [w:] G. Sibiga (red.), *Główne problemy prawa do informacji w świetle*

- prawa i standardów międzynarodowych, europejskich i wybranych państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2013.
- Jaśkowska M., *Jakość i spójność rozwiązań prawnych w świetle nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej*, [w:] D.R. Kijowski, A. Miruć, P.J. Suwaj (red.), *Kryzys prawa administracyjnego?*, t. 1, *Jakość prawa administracyjnego*, Warszawa 2013.
- Jaśkowska M., *Pojęcie informacji publicznej i jej rodzaje*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2012, nr 3.
- Jaśkowska M., *Ponowne wykorzystywanie informacji publicznej*, [w:] J. Sługocki (red.), *Dziesięć lat w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, t. 2, Wrocław 2014.
- Jaśkowska M., *Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych a zasada transparentności władz publicznych*, [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne dziś i jutro*, Warszawa 2018.
- Jaśkowska M., *Wybrane problemy dostępu do informacji publicznej w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2016, nr 6.
- Jaworski W.L., *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924.
- Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Karczewski J., Stawecki T., *Prywatność i jawność – wazenie zasad prawnych*, [w:] A. Mednis (red.), *Prywatność a jawność – bilans 25-lecia i perspektywy na przyszłość*, Warszawa 2016.
- Karlikowska M., Miemiec W., Ofiarski Z., Sawicka K., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Wrocław 2010.
- Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947.
- Kędzierska K., *Bezwioskowy tryb dostępu do informacji publicznej – schemat postępowania*, „Informacja w Administracji Publicznej” 2017, nr 3.
- Kędzierska K., *Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego*, [w:] P. Szustakiewicz (red.), *Dostęp do informacji publicznej*, Warszawa 2016.
- Kędzierska K., Szustakiewicz P., *Pojęcie informacji publicznej*, [w:] P. Szustakiewicz (red.), *Dostęp do informacji publicznej*, Warszawa 2019.
- Klaus-Henning R., *Governance principles in practise: experience in OECD Member Countries*, [w:] *Open government: fostering dialogue with civil society*, Paris 2003.
- Kłaczyński M., Szuster S., *Dostęp do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2003.
- Kmieciak Z., *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014.
- Knysiak-Molczyk H., *Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sądowniczym*, Warszawa 2013.
- Koellner T., *Prawo autorskie a dostęp do informacji publicznej*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2012, nr 3.

- Komierzyńska-Orlińska E., Zdyb M., *Klauzula interesu publicznego w działaniach administracji publicznej*, „Annales UMCS” 2016, nr 2.
- Komorowski E., *Prawne formy działania administracji*, [w:] M. Chmaj (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2007.
- Konarski X., *Prawa własności intelektualnej w kontekście ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego*, [w:] E. Badura i in., *Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego*, Warszawa 2016.
- Konstankiewicz M., Niewęglowski A., *Narodowy zasób archiwalny i archiwa. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Kowalczyk A., Szymańska A., *Zamówienia sektorowe. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Kozieł G. (red.), *CEIDG. Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców. Przedsiębiorcy zagraniczni w obrocie gospodarczym. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Kozieł G., *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Kranenborg H., Voermans W., *Access to Information in the European Union. A Comparative Analysis of EC and Member State Legislation*, Groningen 2005.
- Kręcisław W., *Terminy w postępowaniach o przyznanie płatności producentom rolnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, nr 1.
- Krzymiński M., Lang G., *Prawo geodezyjne i kartograficzne. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Krzysztofek M., *Ochrona danych osobowych w Unii Europejskiej po reformie. Komentarz do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679*, Warszawa 2016.
- Kuciński J., Wołpiuk W.J., *Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej 1997 roku*, Warszawa 2012.
- Kulesza M., *O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 1.
- Lang J., *Zagadnienia wstępne*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2001.
- Langrod J.S., *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kraków 2003.
- Leoński Z., *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2006.
- Leoński Z., *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2006.
- Lewis C., *Linkage between access to information and judicial review*, [w:] J. Beatsona, Y. Cripps (red.), *Freedom of expression and freedom of information. Essays in honour of Sir David Williams*, Oxford–New York 2000.
- Litwiński P. (red.), Barta P., Kawecki M., *Rozporządzenie UE w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i swobodnym przepływem takich danych*. Komentarz, Warszawa 2018.
- Longchamps F., *W sprawie pojęcia administracji państwowej i pojęcia prawa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego” 1958, nr 10.
- Łętowski J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1990.
- Łopatka A., *Prawoznawstwo*, Warszawa–Poznań 2000.

- Machała W., Sarbiński R. (red.), *Prawo autorskie i prawa pokrewne. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Maciejewski M. (red.), *Prawo do informacji publicznej. Efektywność regulacji i perspektywa jej rozwoju*, Warszawa 2014.
- Maciejewski M., *Implementacja dyrektywy w prawie węgierskim*, [w:] G. Sibiga (red.), *Główne problemy prawa do informacji w świetle prawa i standardów międzynarodowych, europejskich i wybranych państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2013.
- Maciejewski M., *Prawna regulacja ponownego wykorzystywania informacji publicznych*, [w:] G. Sibiga (red.), *Główne problemy prawa do informacji w świetle prawa i standardów międzynarodowych, europejskich i wybranych państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2013.
- Maciejewski M., *Prawo informacji – zagadnienia podstawowe*, [w:] W. Góralczyk (red.) *Prawo informacji, prawo do informacji*, Warszawa 2006.
- Maciejewski M., *Zasady udostępniania i przekazywania ISP w celu ponownego wykorzystywania*, [w:] E. Badura i in., *Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego*, Warszawa 2016.
- Maciejuk I., *Dostęp do informacji publicznej zawierającej dane osobowe*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2009, nr 2.
- Malinowski A., *Pojęcie informacji o funkcjonowaniu organów administracji państwowej*, „Organizacja – Metody – Technika” 1985, nr 10.
- Markiewicz R. (red.), *Ustawy autorskie. Komentarze*, t. 2, *Komentarz do ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych*, Warszawa 2021.
- Matczak M., *Kompetencja organu administracji publicznej*, Kraków 2004.
- Mazur S., *Uwarunkowania i wzorce obywatelskiego zaangażowania w sprawy publiczne*, [w:] M. Mączyński, M. Stec (red.), *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, Warszawa 2012.
- Miąsik D., Wróbel A., *Europeizacja prawa administracyjnego – pojęcie i konteksty*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 3, *Europeizacja prawa administracyjnego*, Warszawa 2014.
- Michalak A., *Dostęp do informacji publicznej a ochrona prywatności na tle aktualnego orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Przegląd Sejmowy” 2016, nr 2.
- Michalak A., *Interes publiczny i jego oddziaływanie na powstanie, treść i wykonywanie praw własności intelektualnej*, Warszawa 2012.
- Michniewicz G., *Ochrona własności intelektualnej*, Warszawa 2016.
- Mikos-Sitek A. (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Miłosz M., Tykwińska-Rutkowska D., Ważny K., *Przegląd orzecznictwa sądów w zakresie prawa dostępu do informacji publicznej za lata 2010–2012*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2013, nr 1.

- Misiąg W. (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Młynarska-Sobaczewska A., *Wolność informacji w prasie*, Toruń 2003.
- Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2006.
- Niewęglowski A. (red.), *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Niewiadomski Z. (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Niewiadomski Z. (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2013.
- Niewiadomski Z., *Pojęcie administracji publicznej*, [w:] R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2015.
- Nowak J.S., *Spółeczeństwo informacyjne – geneza i definicje*, [w:] G. Bliźniuk, J.S. Nowak, *Spółeczeństwo informacyjne*, Katowice 2005.
- Nowicki J.E., Kolecki M., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Nowicki M.A., *Europejska Konwencja Praw Człowieka. Wybór orzecznictwa*, Warszawa 1998.
- O'Reilly T., *What is Web 2.0.*, www.oreilly.com/pub/a/web2/archive/what-is-web-20.html?page=1 [dostęp: 30.04.2022].
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2006.
- Ochmann P., *Pojęcie interesu publicznego jako przesłanka odstąpienia od umowy w art. 145 Prawa zamówień publicznych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015, nr 5.
- Ogonowska A., *IMPACT – Programy Unii Europejskiej dotyczące rozwoju rynku usług informacyjnych*, „Przegląd Biblioteczny” 1995, nr 3/4.
- Okolski A., *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskim*, t. 1, Warszawa 1880.
- Okoń Z., *Charakter prawny umowy licencyjnej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” 2009, nr 3.
- Olejniczak-Szałowska E., *Ponowne wykorzystywanie informacji publicznych (zarys problemu)*, „Acta Universitatis Lodzianis Folia Oeconomica” 2012, nr 270.
- Olejniczak-Szałowska E., *Ustawowe podstawy prawa obywatela do informacji o działalności organów samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 4.
- Opaliński B., *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Opalek K., Wróblewska J., *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969.
- Osajda K. (red. serii), Borysiak W. (red. tomu), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2022.
- Pas J., De Vuyst B., *Re-establishing the Balance between the Public and the Private Sector: Regulating Public Sector Information Commercialization in Europe*, „The Journal of Information, Law and Technology” 2004, no. 2.

- Peszkowski S., *Niezindywidualizowane tryby udostępniania informacji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 4.
- Piątek W., *Przedawnienie w prawie administracyjnym*, Poznań 2018.
- Pieńczykowski M., *Interes publiczny jako przesłanka uzyskania przetworzonej informacji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2017, nr 6 (75).
- Pinkalski Z., *Wyłączenia spod ochrony prawnoautorskiej – art. 4 pr. aut. i pr. pokr.*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” 2009, nr 4.
- Piskorz-Ryń A., *Geneza, podstawy prawne i cele ponownego wykorzystywania*, [w:] E. Badura i in., *Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego*, Warszawa 2016.
- Piskorz-Ryń A., *Hybrydowy charakter prawa do ponownego wykorzystywania – wybrane zagadnienia*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 1–2.
- Piskorz-Ryń A., *Nowe kategorie danych i ich otwieranie*, „Radca Prawny w Administracji” 2022, nr 1.
- Piskorz-Ryń A., *Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2018.
- Piskorz-Ryń A., *Pojęcie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego w świetle dyrektywy 2003/98/WE*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 4.
- Piskorz-Ryń A., *Prawo do informacji od podmiotów wykonujących administrację publiczną w polskim porządku prawnym*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 7–8.
- Piskorz-Ryń A., *Prawo dostępu do informacji a ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego – glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 27.10.2011 r. w sprawie C-362/10 Komisja Europejska przeciwko Polsce*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2015, nr 5.
- Piskorz-Ryń A., *Problemy implementacji w polskim porządku prawnym dyrektywy 2013/37/UE zmieniającej dyrektywę w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego*, [w:] M. Maciejewski (red.), *Prawo do informacji publicznej. Efektywność regulacji i perspektywa jej rozwoju*, Warszawa 2014.
- Piskorz-Ryń A., *Zakres przedmiotowy stosowania przepisów o ponownym wykorzystywaniu*, [w:] E. Badura i in., *Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego*, Warszawa 2016.
- Piskorz-Ryń A., *Zasady ponownego wykorzystywania informacji publicznej będącej utworem w rozumieniu ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2014, nr 1.
- Pisz M., *Gwarancje ochrony konstytucyjnych praw i wolności jednostki na przykładzie prawa własności w ujęciu art. 64 Konstytucji RP*, [w:] H. Izdebski, M. Komorowski, M. Pisz, *Gwarancje ochrony konstytucyjnych praw i wolności jednostki*, Warszawa 2016.

- Podkowik J., *Ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej z uwagi na ochronę prywatności. Glosa do wyroku SN z dnia 8 listopada 2012 r., I CSK 190/12, „Państwo i Prawo” 2014, nr 12.*
- Półtorak N., *Europejskie kryteria, zasady, metody i formy wpływu na ustrój i funkcjonowanie administracji państw członkowskich, prawo administracyjne materialne i proceduralne państw członkowskich*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 3, *Europeizacja prawa administracyjnego*, Warszawa 2014.
- Przybysz P., *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020.
- Raab C.D., *Privacy Issues as Limits to Access*, https://www.oew.ac.at/fileadmin/Institute/ITA/PDF/events/conf/public_sector/raab_txt.pdf [dostęp: 30.04.2022].
- Radwanowicz J., *Administracja publiczna i prawo administracyjne*, [w:] M. Chmaj (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2007.
- Radwański Z. (red.), *System prawa prywatnego*, t. 1, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2012.
- Radwański Z. (red.), *System prawa prywatnego*, t. 2, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2019.
- Rakoczy B., *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Romanowski M., *Wolność słowa w mediach elektronicznych*, Warszawa 2003.
- Rossi L., e Silva P.V., *Public Access to Document in the UE, Oxford and Portland, Oregon 2017*.
- Rydlewski G., *Rządzenie w świecie megazmian*, Warszawa 2009.
- Rysz N., *Informacja jako wartość w prawie administracyjnym*, [w:] J. Zimmermann, *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.
- Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP*, t. 1, *Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016.
- Sakowska-Baryła M., *Ochrona danych osobowych a dostęp do informacji publicznej i ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego*, Warszawa 2022.
- Sakowska-Baryła M. (red.), Fischer B., Górski M., Nerka A., Wygoda K., de Bazelaire de Ruppierre M., *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Sakowska-Baryła M., *Ograniczenia prawa do ponownego wykorzystywania ISP*, [w:] E. Badura i in., *Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego*, Warszawa 2016.
- Sakowska-Baryła M., *Warunki ponownego wykorzystywania ISP*, [w:] E. Badura i in., *Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego*, Warszawa 2016.
- Schoch F., *Zagadnienie równowagi między wolnością informacyjną a ochroną danych w niemieckim profesorskim projekcie Kodeksu Informacyjnego*, [w:] G. Szpor (red.), *Internet. Ochrona wolności, własności i bezpieczeństwa*, Warszawa 2011.

- Sibiga G., *Dane z ksiąg wieczystych. Handlują, bo prawo pozwala*, „Rzeczpospolita” 21.04.2017.
- Sibiga G., *Dopuszczalny zakres polskich przepisów o ochronie danych osobowych po rozpoczęciu obowiązywania ogólnego rozporządzenia o ochronie danych osobowych – wybrane zagadnienia*, „Monitor Prawniczy” 2016, nr 20.
- Sibiga G., *Dostęp do informacji publicznej a prawa do prywatności jednostki i ochrony jej danych osobowych*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 11.
- Sibiga G., *„Informacja przetworzona” i „przetworzenie informacji” po nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej z 16.9.2011 r.*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2012, nr 3.
- Sibiga G., *„Informacja publiczna” oraz „informacja sektora publicznego” – różnice między pojęciami wyznaczającymi zakres stosowania ustaw informacyjnych*, „Informacja w Administracji Publicznej” 2016, nr 4.
- Sibiga G., *Obowiązek tajemnicy informacji i jego konsekwencje dla wykonywania zadań administracji publicznej*, [w:] D.R. Kijowski, P.J. Suwaj (red.), *Patologie w administracji publicznej*, Warszawa 2009.
- Sibiga G., *Opinia prawna o projekcie ustawy o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw (druk 4434)*, <http://orka.sejm.gov.pl> [dostęp: 30.04.2022].
- Sibiga G., *Otwarte dane i ponowne wykorzystywanie informacji publicznej*, „Radca Prawny w Administracji” 2022, nr 1.
- Sibiga G., *Podstawy prawne komunikacji elektronicznej w relacjach obywatel – organ administracji publicznej (od informacji do transakcji)*, [w:] K. Grajewski, J. Warylewski (red.), *Informacja prawna a prawa obywatela. Konferencja z okazji XXXV-lecia informatyki prawniczej w Polsce i XV-lecia Systemu Informacji Prawnej LEX*, Warszawa 2006.
- Sibiga G., *Ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego – stan obecny i perspektywy rozwoju. Wybrane zagadnienia*, [w:] A. Mednis, *Prywatność a jawność. Bilans 25-lecia i perspektywy na przyszłość*, Warszawa 2016.
- Sibiga G., *Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego 2017. Akty prawne i ich omówienie*, Wrocław 2017.
- Sibiga G., *Wybrane rodzaje ograniczeń prawa do informacji. Ochrona interesów ekonomicznych*, [w:] G. Sibiga (red.), *Główne problemy prawa do informacji w świetle prawa i standardów międzynarodowych, europejskich i wybranych państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2013.
- Sibiga G., *Zakres stosowania przepisów dostępowych*, [w:] G. Sibiga (red.), *Główne problemy prawa do informacji w świetle prawa i standardów międzynarodowych, europejskich i wybranych państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2013.
- Sieradzka M., Zdyb M., *Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz*, Warszawa 2016.

- Siewicz K., *Ponowne wykorzystywanie w Wielkiej Brytanii*, [w:] G. Szpor, A. Piskorz-Ryń (red.) *Jawność i jej ograniczenia*, t. V, *Dostęp i wykorzystywanie*, Warszawa 2015.
- Sitniewski P., *Otwarte dane i ponowne wykorzystywanie. Przewodnik po zmianach*, Warszawa 2021.
- Sitniewski P., *Ustawa o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Sołtysińska A., Talago-Sławoj H., *Europejskie prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Stahl M., *Zagadnienia ogólne*, [w:] R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, *System Prawa Administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, Warszawa 2011.
- Stankiewicz R., *Likwidacja procedur hybrydowych – krok w dobrym kierunku czy szkodliwy dogmatyzm*, [w:] M. Błachucki, T. Górzyńska (red.), *Aktualne problemy rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i powszechnych*, Warszawa 2011.
- Stankiewicz R., *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego*, [w:] M. Wierzbowski M., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2019.
- Stankowska I., *Ustawa o ochronie informacji niejawnych. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Starościak J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977.
- Stawecki T., *Jawność jako wartość prawna*, „*Studia Iuridica*” 2004, nr XLIII.
- Stefański R. (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Stelmachowski A., *Modele własności i ich uwarunkowania społeczno-ustrojowe*, [w:] T. Dybowski (red.), *System Prawa Prywatnego*, t. 3, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2007.
- Sybilski D., *Nowelizacja ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego dostosowująca do przepisów RODO*, „*Informacja w Administracji Publicznej*” 2019, nr 3.
- Sybilski D., *Warunki ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego*, „*Informacja w Administracji Publicznej*” 2017, nr 4.
- Sybilski D., *Wpływ ogólnego rozporządzenia o ochronie danych na otwarte dane i ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego*, Warszawa 2021.
- Syryt A., *Konstytucyjne uwarunkowania ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego*, [w:] G. Szpor, A. Piskorz-Ryń (red.), *Jawność i jej ograniczenia*, t. 5, *Dostęp i wykorzystywanie*, Warszawa 2015.
- Szczepaniak S., *Ochrona danych osobowych w otwartych danych*, „*Radca Prawny w Administracji*” 2022, nr 1.
- Szpor G., *Ewolucja regulacji prawnej jawności i jej ograniczeń*, [w:] G. Szpor (red.), *Jawność i ograniczenia*, t. 1, *Idee i pojęcia*, Warszawa 2017.
- Szpor G., Cieślak Z. (red.), *Jawność i jej ograniczenia*, t. 2, *Podstawy aksjologiczne*, Warszawa 2013.

- Szpor G., Piskorz-Ryń A. (red.) *Jawność i jej ograniczenia*, t. 5, *Dostęp i wykorzystywanie*, Warszawa 2015.
- Szustakiewicz P., *Czy prawo administracyjne chroni wolność? Studium przypadku*, [w:] M. Rogalski (red.), *Wymiar wolności w prawie administracyjnym*, Warszawa 2018.
- Szustakiewicz P., *Definicja informacji publicznej w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 10.
- Szustakiewicz P., *Dostęp do informacji na podstawie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej*, [w:] G. Rydlewski, P. Szustakiewicz, K. Golat, *Udzielanie informacji przez administrację publiczną. Teoria i praktyka*, Warszawa 2012.
- Szustakiewicz P., *Glosa do wyroku NSA z dnia 25 kwietnia 2014 r., I OSK 2499/13*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2015, nr 5.
- Szustakiewicz P., *Jawność umów w zamówieniach publicznych*, „Zamówienia Publiczne Doradca” 2008, nr 3.
- Szustakiewicz P., *Prawo ochrony prywatności od strony prawa publicznego oraz ochrony danych osobowych*, [w:] A. Gałach, K. Kędzierska, A. Lipiński, B. Opaliński, B. Pietrzak, P. Szustakiewicz, A. Zołotar-Wiśniewska, *Dostęp do informacji publicznej a prawo do prywatności*, Warszawa 2015.
- Szustakiewicz P., *Problemy dostępu do informacji publicznej na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 4.
- Szustakiewicz P., *Przyszłość regulacji o dostępie do informacji publicznej (uwagi na tle ekspertyzy prawnej „Rozwiązania mogące stanowić podstawę do zmian przepisów regulujących zasady dostępu do informacji publicznej i jej ponownego wykorzystywania” sporządzonej przez Instytut Nauk Prawnych PAN)*, [w:] J. Sługocki (red.), *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, t. II, Wrocław 2014.
- Szustakiewicz P., Skoczyła A. (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Szustakiewicz P., *Wzajemny stosunek dwóch ustaw tworzących polski system dostępu do informacji publicznej*, „Informacja w Administracji Publicznej” 2017, nr 3.
- Szustakiewicz P., *Zmiany w ustawie o dostępie do informacji publicznej*, „Prawo i Środowisko” 2011, nr 4.
- Szwaja J. (red.), *Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Szydło M., *Opinia prawna o projekcie ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (druk sejmowy nr 141)*, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/opinieBAS.xsp?nr=141> [dostęp: 30.04.2022].
- Ślaska K., *Ponowne wykorzystywanie w bibliotekach*, [w:] E. Badura i in., *Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego*, Warszawa 2016.
- Ślęzak P. (red.), *Ustawa o prawie autorskim i prawach pokrewnych. Komentarz*, Warszawa 2017.

- Taczkowska-Olszewska J., *Dostęp do informacji publicznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2014.
- Taras W., *Informowanie obywateli przez administrację*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1992.
- Taras W., *Pojęcie „informacja” jako narzędzie badania administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 12.
- Tarnacka K., *Prawo do informacji w Polsce*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 5.
- Tarno J.P., *Przepływ informacji w organach administracji a przepisy normujące administracyjne postępowanie ogólne*, „Folia Iuridica” 1989, nr 23.
- Tomaszewska K., *Dostęp do informacji publicznej w świetle obowiązujących i przyszłych regulacji*, Warszawa 2019.
- Trzeciakowski R., *Katalog podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji sektora publicznego*, „Informacja w Administracji Publicznej” 2016, nr 4.
- Ulasiewicz M.I., *Administracyjnoprawne aspekty jawności działań administracji publicznej*, Łódź 2017.
- Ulasiewicz M.I., *Pojęcie i rodzaje informacji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 11.
- Ulasiewicz M., *Prywatność jednostki w kontekście dostępu do informacji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 11.
- Uliasz J., *Prawo do prywatności osób pełniących funkcje publiczne*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 3.
- Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016.
- Walczak P. (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządowych*, Warszawa 2017.
- Wasilkowski A., *Prawo krajowe – prawo wspólnotowe – prawo międzynarodowe. Zagadnienia wstępne*, [w:] M. Kruk (red.), *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, Warszawa 1997.
- Wierczyński G., *Gospodarcze wykorzystywanie informacji publicznych w świetle prawa polskiego i wspólnotowego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2009, nr 2.
- Wierzbowski M., Wiktorowska A. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Wierzbowski M. (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015.
- Wiktorowska E., Wiktorowski A., Wójcik P., Gawrońska-Baran A., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz aktualizowany*, Warszawa 2022, LEX.
- Wilczyńska A., *Interes publiczny w prawie stanowionym i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2009, nr 6.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008.
- Wojsyk K., *Dokument jaki jest każdy widzi..., a jaki będzie?*, „Człowiek i Dokumenty” 2009, nr 15.

- Wojtczak K., *Zawód i jego prawna reglamentacja. Studium z zakresu materialnego prawa administracyjnego*, Poznań 1999.
- Wróbel A., *Europeizacja prawa administracyjnego – pojęcia i konteksty*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 3, *Europeizacja prawa administracyjnego*, Warszawa 2014.
- Zaborniak P., *Prawo dostępu do dóbr publicznych*, Warszawa 2017.
- Załęski P.S., *Neoliberalizm i społeczeństwo obywatelskie*, Toruń 2012.
- Żałucki M. (red.), *Prawo własności intelektualnej. Repetytorium*, Warszawa 2008.
- Zdyb M., *Interes jednostki a interes publiczny (społeczny). Konflikt interesów*, „Annales UMCS. Sectio G” 1993, nr 40.
- Zdyb M., Stelmasiak J. (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna, ustrojowe prawo administracyjne, wybrane zagadnienia materialnego prawa administracyjnego*, Warszawa 2016.
- Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020.
- Żurawik A., *Klauzula interesu publicznego w prawie gospodarczym krajowym i unijnym*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 12.

2. Materiały źródłowe

- Deklaracja na rzecz Otwartych Rządów, <https://informacjapubliczna.org/aktualnosci/deklaracja-na-rzecz-otwartych-rzadow-open-government-declaration/> [dostęp: 30.04.2022].
- Dokumenty robocze Komisji do wniosku w sprawie propozycji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego SWD/2018/145 final-2018/0111 (COD), [Commission Staff Working Document Evaluation Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the re-use of public sector information].
- Grupa Robocza art. 29, Opinia 06/2013 w sprawie otwartych danych i ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (ISP), <https://archiwum.giodo.gov.pl/pl/1520167/6944> [dostęp: 30.04.2022].
- Komisja Europejska, „Wytyczne dotyczące poprawy synergii między sektorem publicznym i prywatnym na rynku informacji”, 1989 [European Commission, “Guidelines for improving the synergy between the public and private sectors in the information market”].
- Komisja Europejska, *Informacje sektora publicznego: kluczowy zasób dla Europy. Zielona księga w sprawie informacji sektora publicznego w społeczeństwie informacyjnym*, COM(1998)585 [European Commission, *Public sector information: A key resource for Europe. Green Paper on public sector Information in the information society*].

- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego: przegląd dyrektywy 2003/98/WE, SEC (2009) 597, KOM (2009) 212.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Otwarte dane – siła napędowa innowacji, wzrostu gospodarczego oraz przejrzystego zarządzania*, KOM (2011) 882 wersja ostateczna.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Budowa europejskiej gospodarki opartej na danych”, KOM (2017) 9 wersja ostateczna.
- Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Ekonomicznego i Socjalnego i Komitetu Regionów, eEuropa 2002: stworzenie unijnych struktur w celu wykorzystywania informacji sektora publicznego, COM (2001) 607 final [Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, eEurope 2002: creating a eu framework for the exploitation of public sector information].
- Komunikat Komisji EUROPA 2020 *Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, KOM (2010) 2020 wersja ostateczna.
- Komunikat Komisji z dnia 7 maja 2009 r. do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego: przegląd dyrektywy 2003/98/WE, SEC (2009) 597, KOM (2009) 212.
- Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Społeczeństwo informacyjne w Polsce. Wstęp do formułowania założeń polityki Państwa*, <http://www.archiwum.krrit.gov.pl/krrit/sprawozdania/lata-1999-1994/> [dostęp: 30.04.2022].
- Opinia prawna UZP, Obowiązek stosowania przepisów u.p.z.p. przez instytuty badawcze (dawniej jednostki badawczo-rozwojowe), <http://www.uzp.gov.pl> [dostęp: 30.04.2022].
- Opinia SN do druku nr 141 o rządowym projekcie ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?documentId=E2D37286A1887D2EC1257F470036D8E1> [dostęp: 30.04.2022].
- Projekt ustawy o jawności życia publicznego z dnia 8 stycznia 2018 r., <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12304351/12465433/12465434/dokument324982.pdf> [dostęp: 30.04.2022].
- Raport Komisji. „Publaw 2”. Raport dla Komisji Europejskiej o wpływie wdrożenia wytycznych Komisji Europejskiej dotyczących poprawy synergii między sektorem publicznym i prywatnym na rynku informacji, Luxembourg 1993 [Commision of the European

- Communities, Publaw 2. A Report to the Commission of the European Communities on an Evaluation of the Implementation of the Commission's Guidelines for Improving the Synergy between the Public and Private Sectors of the Information Market].
- Raport Komisji. „Publaw 3”. Raport końcowy, Luxembourg 1995 [Commission of the European Communities, Publaw 3. Final report].
- Raport Komisji. „Publaw”. Przedmiot: Legislacja dotycząca publicznego dostępu do informacji, Luxembourg 1991 [Commission of the European Communities, Publaw. Subject report: General Access to Information Legislation].
- Skarga wniesiona w dniu 20 lipca 2010 r. – Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (Sprawa C-362/10), Dz.Urz. UE C 301 z 6.11.2010, s. 4–5.
- Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, druk nr 1338, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1338> [dostęp: 30.04.2022].
- Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, druk nr 141, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=141> [dostęp: 30.04.2022].
- Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ponownego wykorzystywania i komercyjnej eksploatacji dokumentów sektora publicznego COM (2002) 207 final-COD 2002/0123, Dz.Urz. UE C 227E z 24.9.2002, s. 382–386 [Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the re-use and commercial exploitation of public sector documents].
- Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 kwietnia 2018 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (wersja przekształcona), COM (2018) 234 final 2018/0111(COD).
- Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/98/WE w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego z dnia 12.12.2011 r., KOM (2011) 877 wersja ostateczna 2011/0430 (COD).
- Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i swobodnym przepływem takich danych (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), Bruksela, dnia 25.1.2012 r. COM(2012) 11 final 2012/0011 (COD).

3. Akty normatywne

- Decyzja Rady Europejskiej z dnia 27 listopada 1984 r. o przyjęciu wspólnotowego programu rozwoju wyspecjalizowanego rynku informacji w Europie (84/567/EEC), Dz.Urz. UE L 314 z 4.12.1984, s. 19 [Council Decision of 27 November 1984

- adopting a Community programme for the development of the specialized information market in Europe].
- Decyzja Rady Europejskiej z dnia 26 lipca 1988 r. dotycząca ustanowienia planu działania dla powołania rynku usług informacyjnych (88/524/EEC), Dz.Urz. UE 21.10.1988 L 288, p. 39–43 [Council Decision of 26 July 1988 concerning the establishment of a plan of action for setting up an information services market].
- Decyzja Rady Europejskiej z dnia 12 grudnia 1991 r. przyjmująca program utworzenia wewnętrznego rynku usług informacyjnych (91/691/EEC), Dz.Urz. UE 1991 L 377 p. 41–47 [Council Decision of 12 December 1991 adopting a programme for the establishment of an internal information services market].
- Decyzja Komisji 2011/833/UE z dnia 12 grudnia 2011 r. w sprawie ponownego wykorzystywania dokumentów Komisji, Dz.Urz. UE L 330 z 14.12.2011, s. 39.
- Decyzja Rady UE 2013/488/UE z dnia 23 września 2013 r. w sprawie przepisów bezpieczeństwa dotyczących ochrony informacji niejawnych, Dz.Urz. UE L 274 z 15.10.2013, s. 1–50.
- Decyzja Komisji (UE, Euratom) 2015/443 z dnia 13 marca 2015 r. w sprawie bezpieczeństwa w Komisji, Dz.Urz. UE L 72 z 17.03.2015, s. 41–52.
- Decyzja Komisji (UE, Euratom) 2015/444 z dnia 13 marca 2015 r. w sprawie przepisów bezpieczeństwa dotyczących ochrony informacji niejawnych UE, Dz.Urz. UE L72 z 17.03.2015, s. 53–88.
- Decyzja Komisji (UE, Euratom) 2017/46 z dnia 10 stycznia 2017 r. w sprawie bezpieczeństwa systemów teleinformatycznych w Komisji Europejskiej C/2016/8998, Dz.Urz. UE L 6 z 11.01.2017, s. 40–51.
- Decyzja Rady (UE) 2017/1842 z dnia 9 października 2017 r. w sprawie polityki otwartych danych Rady oraz ponownego wykorzystywania dokumentów Rady, Dz.Urz. UE L 262 z 12.10.2017, s. 1–4.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 95/46/WE z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych, Dz.Urz. UE L 281 z 23.11.1995, s. 31–50.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 96/9/WE z dnia 11 marca 1996 r. w sprawie ochrony prawnej baz danych, Dz.Urz. UE L 77 z 27.03.1996, s. 20–28.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/29/WE z dnia 22 maja 2001 r. w sprawie harmonizacji niektórych aspektów praw autorskich i pokrewnych w społeczeństwie informacyjnym, Dz.Urz. UE L 167 z 22.06.2001, s. 10–19.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/58/WE z dnia 12 lipca 2002 r. dotycząca przetwarzania danych osobowych i ochrony prywatności w sektorze łączności elektronicznej (dyrektywa o prywatności i łączności elektronicznej), Dz.Urz. UE L 201 z 31.07.2002, s. 37–47.

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/4/WE z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylająca dyrektywę Rady 90/313/EWG, Dz.Urz. UE L 41 z 14.2.2003, s. 26–32.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/98/WE z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, Dz.Urz. UE L 345 z 31.12.2003, s. 90–96.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/18/WE z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi, Dz.Urz. UE L 134, z 30.04.2004 s. 114–240.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/123/WE z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym, Dz.Urz. UE L 376 z 27.12.2006, s. 36–68.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2007/2/WE z dnia 14 marca 2007 r. ustanawiająca infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej (INSPIRE) 2007/2/WE, Dz.Urz. UE L 108 z 25.4.2007, s. 1–14.
- Dyrektywa Rady 2008/114/WE z dnia 8 grudnia 2008 r. w sprawie rozpoznawania i wyznaczania europejskiej infrastruktury krytycznej oraz oceny potrzeb w zakresie poprawy jej ochrony, Dz.Urz. UE L 345 z 23.12.2008, s. 75–82.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/136/WE z dnia 25 listopada 2009 r. zmieniająca dyrektywę 2002/22/WE w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników, dyrektywę 2002/58/WE dotyczącą przetwarzania danych osobowych i ochrony prywatności w sektorze łączności elektronicznej oraz rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów, Dz.Urz. UE L 337 z 18.12.2009, s. 11–36.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/37/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. zmieniająca dyrektywę 2003/98/WE w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, Dz.Urz. UE 2013 L 175 s. 1–8.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę 2004/17/WE, Dz.Urz. UE L 94, 28.3.2014, s. 243–374.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/680 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez właściwe organy do celów zapobiegania przestępczości, prowadzenia postępowań przygotowawczych, wykrywania i ścigania czynów zabronionych i wykonywania kar, w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylająca decyzję ramową Rady 2008/977/WSiSW, Dz.Urz. UE L 119 z 4.5.2016, s. 89–131.

- Dyrektywa 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 26.6.2019, s. 56–83.
- Europejska Konwencja Praw Człowieka, https://www.echr.coe.int/documents/convention_pol.pdf [dostęp: 22.09.2022].
- Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej z dnia 7 grudnia 2000 r., Dz.U. C 326 z 26.10.2012, s. 391–407.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483.
- Konwencja Berneńska o ochronie dzieł literackich i artystycznych z dnia 9 września 1886 r., przejrzana w Berlinie dnia 13 listopada 1908 r. i w Rzymie dnia 2 czerwca 1928 r., ratyfikowana w Rzeczypospolitej Polskiej zgodnie z ustawą z dnia 5 marca 1934 r. w sprawie ratyfikacji konwencji berneńskiej o ochronie dzieł literackich i artystycznych z dnia 9 września 1886 r., przejrzanej w Berlinie dnia 13 listopada 1908 r. i w Rzymie dnia 2 czerwca 1928 r., Dz.U. z 1934 r. Nr 27, poz. 213, tekst Konwencji opublikowany w Dz.U. R.P. Nr 84, poz. 515, s. 1362–1379.
- Konwencja nr 108 Rady Europy o ochronie osób w związku z automatycznym przetwarzaniem danych osobowych, sporządzona w Strasburgu dnia 28 stycznia 1981 r., Dz.U. z 2003 r. Nr 3, poz. 25.
- Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r., Dz.U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706.
- Konwencja o ustanowieniu Światowej Organizacji Własności Intelektualnej, podpisana w Sztokholmie dnia 14 lipca 1967 r., <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/onz/1967.html> [dostęp: 30.04.2022].
- Konwencja Rady Europy w sprawie dostępu do dokumentów urzędowych, przyjęta w Tromsø w dniu 18 czerwca 2009 r.
- Konwencja Związkowa Paryska z dnia 20 marca 1883 roku o ochronie własności przemysłowej, przejrzana w Brukseli dnia 14 grudnia 1900 roku, w Waszyngtonie dnia 2 czerwca 1911 roku i w Hadze dnia 6 listopada 1925 roku, ratyfikowana w Rzeczypospolitej Polskiej zgodnie z ustawą z dnia 17 marca 1931 roku, Dz.U. z 1932 r. Nr 2, poz. 8.
- Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.
- Obwieszczenie Komisji z dnia 24 lipca 2014 r. Wytyczne w sprawie zalecanych licencji standardowych, zbiorów danych i opłat za ponowne wykorzystanie dokumentów, Dz.Urz. UE C 240 2014, s. 1–10.
- Porozumienie TRIPS – Porozumienie w sprawie handlowych aspektów praw własności intelektualnej Dz.Urz. UE L 336 z 23.12.1994, s. 214–233.

- Porozumienie ustanawiające Światową Organizację Handlu (WTO) z dnia 22.12.1994 r., Dz.Urz. UE L 336 z 23.12.1994, s. 3–10.
- Porozumienie w sprawie handlowych aspektów praw własności intelektualnej, Dz.Urz. UE L 336 z 23.12.1994, s. 214–233.
- Rozporządzenie Rady (EWG) NR 3577/92 z dnia 7 grudnia 1992 r. dotyczące stosowania zasady swobody świadczenia usług w transporcie morskim w obrębie Państw Członkowskich (kabotaż morski), Dz.Urz. UE L 364 z 12.12.1992, s. 7–10.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 45/2001 z dnia 18 grudnia 2000 r. o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje i organy wspólnotowe i o swobodnym przepływie takich danych, Dz.Urz. UE L 8 z 12.01.2001, s. 1–22.
- Rozporządzenie (WE) Nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji Dz.Urz. UE L 145 z 31.5.2001, s. 43–48.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1367/2006 z dnia 6 września 2006 r. w sprawie zastosowania postanowień Konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska do instytucji i organów Wspólnoty, Dz.Urz. UE L 264 z 25.9.2006, s. 13–19.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1008/2008 z dnia 24 września 2008 r. w sprawie wspólnych zasad wykonywania przewozów lotniczych na terenie Wspólnoty (Wersja przekształcona), Dz.Urz. UE L 293 z 31.10.2008, s. 3–20.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1370/2007 z dnia 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70, Dz.Urz. UE L 315 z 3.12.2007, s. 1–13.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), Dz.Urz. UE L 119 z 4.5.2016, s. 1–88.
- Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2017/1926 z dnia 31 maja 2017 r. uzupełniające dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/40/UE w odniesieniu do świadczenia ogólnounijnych usług w zakresie informacji o podróżach multimodalnych, Dz.Urz. UE L 272 z 21.10.2017, s. 1–13.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/868 z dnia 30 maja 2022 r. w sprawie europejskiego zarządzania danymi i zmieniające rozporządzenie (UE) 2018/1724 (akt w sprawie zarządzania danymi), Dz.Urz. UE L 152 z 3.6.2022, s. 1–44.

- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej Wersja Skonsolidowana Dz.Urz. UE C 326 z 26.10.2012 r., s. 47–390.
- Traktat o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r., Dz.U. C 191 z 29.7.1992, s. 1–112.
- Traktat Światowej Organizacji Własności Intelektualnej o Prawie Autorskim, sporządzony w Genewie dnia 20 grudnia 1996 r. Dz.Urz. UE L 89 z 11.4.2000, s. 8–14, ogłoszony w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2005 r. Nr 3, poz. 12.
- Traktat WIPO o prawie autorskim (WCT) Genewa (1996 rok), Dz.Urz. UE L 89 z 11.4.2000, s. 8–14, ogłoszony w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 2005 Nr 3, poz. 12.
- Traktat z Amsterdamu z dnia 2.10.1997 r., Dz.U. C 340 z 10.11.1997.
- Umowa między Stronami Traktatu Północnoatlantyckiego o ochronie informacji, sporządzona w Brukseli dnia 6 marca 1997 r., Dz.U. z 2000 r. Nr 64, poz. 740.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2021 r. poz. 735 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. z 2021 r. poz. 1805 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych, Dz.U. z 2021 r. poz. 1317.
- Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze, Dz.U. z 2020 r. poz. 1651 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych, Dz.U. z 2020 r. poz. 75 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, Dz.U. z 2020 r. poz. 537 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze, Dz.U. z 2021 r. poz. 648 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach, Dz.U. z 2020 r. poz. 164 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe, Dz.U. z 2018 r. poz. 1914.
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach, Dz.U. z 2020 r. poz. 2167.
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach, Dz.U. z 2020 r. poz. 2261.
- Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne, Dz.U. z 2021 r. poz. 1990 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie, Dz.U. z 2020 r. poz. 1192 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców, Dz.U. z 2022 r. poz. 97.
- Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, Dz.U. z 2022 r. poz. 854.
- Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach, Dz.U. z 2022 r. poz. 672.

- Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, Dz.U. z 2020 r. poz. 194.
- Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, Dz.U. z 2020 r. poz. 805 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, Dz.U. z 2020 r. poz. 1913 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych, Dz.U. z 2021 r. poz. 1062 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, Dz.U. z 2022 r. poz. 623.
- Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej, Dz.U. z 2022 r. poz. 459 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym, Dz.U. z 2021 r. poz. 2117.
- Ustawa z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach, Dz.U. z 2022 r. poz. 385.
- Ustawa z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry, Dz.U. z 2021 r. poz. 790.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz.U. z 2021 r. poz. 2345 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz.U. z 2021 r. poz. 534 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym, Dz.U. z 2022 r. poz. 988 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach, Dz.U. z 2019 r. poz. 1479 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych, Dz.U. z 2022 r. poz. 372.
- Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym, Dz.U. z 2021 r. poz. 112 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. z 2021 r. poz. 1899.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, Dz.U. z 2021 r. poz. 1540 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe, Dz.U. z 2021 r. poz. 2439 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2022 r. poz. 528 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 2022 r. poz. 547 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Dz.U. z 2021 r. poz. 177 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej, Dz.U. z 2016 r. poz. 1024 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej Dz.U. z 2021 r. poz. 324 z późn. zm.

- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych, Dz.U. z 2020 r. poz. 1526 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o rzecznikach patentowych, Dz.U. z 2021 r. poz. 944 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o ochronie baz danych, Dz.U. z 2021 r. poz. 386.
- Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz.U. z 2020 r. poz. 2072 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz.U. z 2022 r. poz. 902.
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2022 r. poz. 329 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 26 czerwca 2003 r. o ochronie prawnej odmian roślin, Dz.U. z 2021 r. poz. 213 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U. z 2021 r. poz. 2268 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 19 marca 2004 r. – Prawo celne, Dz.U. z 2021 r. poz. 1856.
- Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz.U. z 2004 r. Nr 173, poz. 1807.
- Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne, Dz.U. z 2021 r. poz. 576 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 25 listopada 2004 r. o zawodzie tłumacza przysięgłego, Dz.U. z 2019 r. poz. 1326.
- Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne Dz.U. z 2021 r. poz. 2070 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym, Dz.U. z 2021 r. poz. 2053 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów, Dz.U. z 2021 r. poz. 1633.
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. z 2022 r. poz. 261 z późn. zm.
- Ustawa 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. 2022 poz. 1029.
- Ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i rzeczniku praw pacjenta, Dz.U. z 2020 r. poz. 849 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.

- Ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych, Dz.U. z 2021 r. poz. 2057 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 24 maja 2000 r. o Krajowym Rejestrze Karnym, Dz.U. z 2021 r. poz. 1709.
- Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych, Dz.U. z 2019 r. poz. 742 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności, Dz.U. z 2021 r. poz. 510 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, Dz.U. z 2021 r. poz. 1371 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, Dz.U. z 2022 r. poz. 633 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 28 kwietnia 2011 r. o systemie informacji w ochronie zdrowia, Dz.U. z 2021 r. poz. 666 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o zawodach pielęgniarstwa i położniczej, Dz.U. z 2022 r. poz. 551 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 204, poz. 1195 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. o ochronie i pomocy dla pokrzywdzonego i świadka, Dz.U. z 2015 r. poz. 21.
- Ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego, Dz.U. z 2021 r. poz. 709 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, Dz.U. z 2021 r. poz. 1130 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze, Dz.U. z 2021 r. poz. 66 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, Dz.U. z 2019 r. poz. 1446 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe, Dz.U. z 2021 r. poz. 1082 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturze Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2021 r. poz. 2180 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 11 maja 2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym, Dz.U. z 2020 r. poz. 1415 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości, Dz.U. z 2021 r. poz. 1961.
- Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, Dz.U. z 2021 r. poz. 2233 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 15 grudnia 2017 r. o dystrybucji ubezpieczeń, Dz.U. z 2022 r. poz. 905.
- Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy, Dz.U. z 2022 r. poz. 541.

- Ustawa z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych, Dz.U. z 2021 r. poz. 850 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym, Dz.U. z 2021 r. poz. 1354.
- Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Dz.U. z 2022 r. poz. 574 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 21 lutego 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), Dz.U. z 2019 r. poz. 730.
- Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych, Dz.U. z 2021 r. poz. 1129 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, Dz.U. z 2021 r. poz. 1641 z późn. zm.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz.U. z 2016 r. poz. 283.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej, Dz.U. z 2007 r. Nr 10, poz. 68.
- Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych z dnia 12 kwietnia 2012 r., Dz.U. z 2017 r. poz. 2247.
- Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 2 września 2014 r. w sprawie zabezpieczania zbiorów muzeum przed pożarem, kradzieżą i innym niebezpieczeństwem grożącym ich zniszczeniem lub utratą, Dz.U. z 2014 r. poz. 1240.
- Rozporządzenie 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, Dz.U. z 2016 r. poz. 1011.

4. Orzecznictwo

- Uchwała TK z dnia 12 marca 1997 r., W 8/96, OTK 1997 nr 1, poz. 15.
- Orzeczenie TK z dnia 24 czerwca 1997 r., K 21/96, OTK 1997 nr 2, poz. 23.
- Wyrok TK z dnia 7 maja 2001 r., K 19/00, OTK 2001 nr 4, poz. 82.
- Wyrok TK z dnia 10 października 2001 r., K 28/01, OTK 2001 nr 7, poz. 212.

- Wyrok TK z dnia 19 lutego 2002 r., U 3/01, OTK-A 2002 nr 1, poz. 3.
- Wyrok TK z dnia 12 listopada 2002 r., SK 40/01, OTK-A 2002 nr 6, poz. 81.
- Wyrok TK z dnia 20 listopada 2002 r., K 41/02, OTK-A 2002 nr 6, poz. 83.
- Wyrok TK z dnia 19 grudnia 2002 r., K 33/02, OTK-A 2002 nr 7, poz. 97.
- Wyrok TK z dnia 5 marca 2003 r., K 7/01, OTK-A 2003 nr 3, poz. 19.
- Wyrok TK z dnia 29 kwietnia 2003 r., SK 24/02, OTK-A 2003 nr 4, poz. 33.
- Wyrok TK z dnia 25 listopada 2003 r., K 37/02, OTK-A 2003 nr 9, poz. 96.
- Wyrok TK z dnia 17 grudnia 2003 r., SK 15/02, OTK-A 2003 nr 9, poz. 103.
- Wyrok TK z dnia 21 kwietnia 2004 r., K 33/03, OTK-A 2004 nr 4, poz. 31.
- Wyrok TK z dnia 14 czerwca 2004 r., SK 21/03, OTK-A 2004 nr 6, poz. 56.
- Wyrok TK z dnia 19 października 2004 r., K 1/04, OTK-A 2004 nr 9, poz. 93.
- Wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04, OTK-A 2005 nr 5, poz. 49.
- Wyrok TK z dnia 7 czerwca 2005 r., K 23/04, OTK-A 2005 nr 6, poz. 62.
- Wyrok TK z dnia 21 czerwca 2005 r., P 25/02, OTK-A 2005 nr 6, poz. 65.
- Wyrok TK z dnia 23 marca 2006 r., K 4/06, OTK-A 2006 nr 3, poz. 32.
- Wyrok TK z dnia 30 października 2006 r., P 10/06, OTK-A 2006 nr 9, poz. 128.
- Wyrok TK z dnia 20 lutego 2007 r., P 1/06, OTK-A 2007 nr 2, poz. 11.
- Wyrok TK z dnia 8 października 2007 r., K 20/07, OTK-A 2007 nr 9, poz. 102.
- Wyrok TK z dnia 26 listopada 2007 r., P 24/06, OTK-A 2007 nr 10, poz. 126.
- Wyrok TK z dnia 12 maja 2008 r., SK 43/05, OTK-A 2008 nr 4, poz. 57.
- Wyrok TK z dnia 29 września 2008 r., SK 52/05, OTK-A 2008 nr 7 poz. 125.
- Wyrok TK z dnia 30 czerwca 2009 r., K 14/07, OTK-A 2009 nr 6, poz. 87.
- Wyrok TK z dnia 9 lutego 2010 r., P 58/08, OTK-A 2010 nr 2, poz. 9.
- Wyrok TK z dnia 26 maja 2010 r., P 29/08, OTK-A 2010 nr 4, poz. 35.
- Wyrok TK z dnia 6 lipca 2011 r., P 12/09, OTK-A 2011 nr 6, poz. 51.
- Wyrok TK z dnia 20 lipca 2011 r., K 9/11, OTK-A 2011 nr 6, poz. 61.
- Wyrok TK z dnia 13 grudnia 2011 r., K 33/08, OTK-A 2011 nr 10, poz. 116.
- Wyrok TK z dnia 13 listopada 2013 r., P 25/12, OTK-A 2013 nr 8, poz. 122.
- Wyrok TK z dnia 23 czerwca 2015 r., SK 32/14, OTK-A 2015 nr 6, poz. 84.
- Wyrok TK z dnia 18 grudnia 2018 r., SK 27/14, OTK-A 2019, poz. 5.
- Postanowienie TK z dnia 24 października 2001 r., SK 10/01, OTK-A 2001 nr 7, poz. 225.
- Wyrok TSUE z dnia 15 stycznia 1998 r., C-44/96, CURIA.
- Wyrok TSUE z dnia 10 listopada 1998 r., C-360/96, CURIA.
- Wyrok TSUE z dnia 3 października 2000 r., C-380/98, CURIA.
- Wyrok TSUE z dnia 12 grudnia 2002 r., C-470/99, CURIA.
- Wyrok TSUE z dnia 27 lutego 2003 r., C-373/00, CURIA.
- Wyrok TSUE z dnia 16 października 2003 r., C-283/00, CURIA.
- Wyrok TSUE z dnia 27 września 2007 r., C-465/06, CURIA.
- Wyrok TSUE z dnia 18 grudnia 2007 r., C-64/05, CURIA.

- Wyrok Sądu (trzecia izba) z dnia 22 marca 2011 r., T-233/09, CURIA.
Wyrok TSUE z dnia 27 października 2011 r., C-362/10, CURIA.
Uchwała NSA z dnia 23 czerwca 1997 r., OPK 1/97, CBOSA.
Uchwała NSA z dnia 5 lipca 1999 r., FPS 20/98, CBOSA.
Uchwała NSA z dnia 11 kwietnia 2005 r., I OPS 1/05, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 21 listopada 1996 r., I SA/Kr 829/96, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 19 lutego 1997, I SA/Kr 1062/96, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 10 grudnia 1997 r., III SA 889/96, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2002 r., II SA/Ka 655/02, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 7 sierpnia 2002 r., II SA/Ka 939/02, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 30 października 2002 r., II SA 1956/02, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 28 czerwca 2005 r., OSK 1733/04, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 16 grudnia 2005 r., I OSK 1782/04, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 14 marca 2006 r., I OSK 243/06, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2006 r., I OSK 736/05, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 24 maja 2006 r., I OSK 601/05, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 11 lipca 2006 r., I OSK 1060/05, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2007 r., I OSK 50/06, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 9 lutego 2007 r., I OSK 517/06, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 27 lutego 2008 r., I OSK 1744/07, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 30 października 2008 r., I OSK 951/08, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 16 marca 2009 r., I OSK 1277/08, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 16 czerwca 2009, I OSK 89/09, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 24 listopada 2009 r., I OSK 851/09, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 24 listopada 2009 r., I OSK 852/09, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 16 marca 2010 r., I OSK 1643/09, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 15 lipca 2010 r., I OSK 707/10, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 3 sierpnia 2010 r., I OSK 757/10, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 3 sierpnia 2010 r., I OSK 787/10, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 18 sierpnia 2010 r., I OSK 775/10, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 18 sierpnia 2010 r., I OSK 844/10, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 18 sierpnia 2010 r., I OSK 851/10, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 5 listopada 2010 r., I OSK 1469/10, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 5 listopada 2010 r., I OSK 1470/10, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 5 listopada 2010 r., I OSK 1501/10, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 25 stycznia 2011 r., I OSK 1893/10, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 18 maja 2011 r., I OSK 198/11, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 18 maja 2011 r., I OSK 198/11, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2011 r., I OSK 285/11, CBOSA.

- Wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2011 r., I OSK 391/11, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 17 czerwca 2011 r., I OSK 490/11, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 17 czerwca 2011 r., I OSK 462/11, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 15 lipca 2011 r., I OSK 667/11, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 9 sierpnia 2011 r., I OSK 792/11, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 30 listopada 2011 r., I OSK 1991/12, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 30 sierpnia 2011 r., I OSK 1048/11, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 9 listopada 2011 r., I OSK 1372/11, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2011 r., I OSK 1550/11, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2011 r., I OSK 1550/11, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2011 r., I OSK 1737/11, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 27 stycznia 2012 r., I OSK 2130/11, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 22 lutego 2012 r., I OSK 2291/11, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 29 lutego 2012 r., I OSK 2196/11, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 7 marca 2012 r., I OSK 2265/11, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 7 marca 2012 r., I OSK 2445/11, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 23 marca 2012 r., I OSK 1566/12, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 2012 r., I OSK 202/12, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 6 czerwca 2012 r., I OSK 2022/12, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2012 r., I OSK 770/12, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2012 r., OSK 666/12, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 11 września 2012 r., I OSK 1015/12, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 14 września 2012 r., I OSK 1013/12, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 14 września 2012 r., I OSK 1177/12, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 14 września 2012 r., I OSK 1203/12, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 21 września 2012 r., I OSK 1393/12, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 30 listopada 2012, I OSK 1835/12, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2013 r., I OSK 2267/12, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 5 marca 2013 r., I OSK 2889/12, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 5 marca 2013 r., I OSK 3097/12, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 5 marca 2013 r., I OSK 3097/12, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2013 r., I OSK 102/13, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2013 r., I OSK 192/13, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2013 r., I OSK 80/13, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 24 maja 2013 r., I OSK 260/13, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2013 r., I OSK 430/13, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2013 r., I OSK 522/13, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2013 r., I OSK 604/13, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 26 września 2013 r., I OSK 404/14, CBOSA.

- Wyrok NSA z dnia 26 września 2013 r., I OSK 805/13, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 26 września 2013 r., I OSK 822/13, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 26 września 2013 r., I OSK 837/13, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2013 r., I OSK 513/13, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 30 lipca 2013 r., I OSK 623/13, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 21 sierpnia 2013 r., I OSK 681/13, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 15 listopada 2013 r., I OSK 1044/13, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 15 listopada 2013 r., I OSK 1594/13, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2013 r., I OSK 1858/13, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 20 grudnia 2013 r., I OSK 1988/13, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2014 r., I OSK 1966/13, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2014 r., I OSK 1967/13, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2014 r., I OSK 2111/13, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2014 r., I OSK 2213/13, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2014 r., I OSK 2254/13, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 24 stycznia 2014 r., I OSK 2942/13, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2014 r., I OSK 1981/13, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 19 lutego 2014 r., I OSK 880/13, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 11 marca 2014 r., I OSK 118/14, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 11 marca 2014 r., I OSK 2376/13, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 25 marca 2014 r., I OSK 2320/13, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 3 kwietnia 2014 r., I OSK 2828/13, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 10 kwietnia 2014 r., I OSK 1084/14, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 10 kwietnia 2014 r., I OSK 2450/13, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 2014 r., I OSK 2499/13, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 6 maja 2014 r., I OSK 2670/13, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 14 maja 2014 r., I OSK 1027/14, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 14 maja 2014 r., I OSK 2561/13, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 12 czerwca 2014 r., I OSK 2721/13, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 13 czerwca 2014 r., I OSK 2914/13, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2014 r., I OSK 2316/14, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 31 lipca 2014 r., I OSK 2770/13, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 18 września 2014 r., I OSK 3073/13, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 2 października 2014 r., I OSK 501/14, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 26 listopada 2014 r., I OSK 600/14, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 26 listopada 2014 r., I OSK 633/14, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2014 r., I OSK 213/14, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 21 stycznia 2015 r., I OSK 404/14, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 23 stycznia 2015 r., I OSK 372/14, CBOSA.

- Wyrok NSA z 4 lutego 2015 r., I OSK 531/14, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 4 lutego 2015 r., I OSK 430/14, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 4 lutego 2015 r., I OSK 531/14, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 6 lutego 2015 r., I OSK 583/14, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 6 lutego 2015 r., I OSK 681/14, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 18 lutego 2015 r., I OSK 695/14, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 5 marca 2015 r., I OSK 865/14, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 5 marca 2015 r., I OSK 863/14, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2015 r., I OSK 1029/14, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 12 czerwca 2015 r., I OSK 1408/14, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 19 czerwca 2015 r., I OSK 1332/14, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 8 lipca 2015 r., I OSK 1530/14, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 4 sierpnia 2015 r., I OSK 1645/14, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 30 września 2015 r., I OSK 1853/14, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 1 października 2015 r., I OSK 1860/14, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 7 października 2015 r., I OSK 1883/14, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 14 października 2015 r., I OSK 1947/14, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 14 października 2015 r., I OSK 2056/14, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 15 listopada 2015 r., I OSK 2143/14, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 2 grudnia 2015 r., I OSK 2337/15, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 5 lutego 2016 r., I OSK 2458/14, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 13 kwietnia 2016 r., I OSK 3134/14, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 13 kwietnia 2016 r., I OSK 3134/14, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 29 kwietnia 2016 r., I OSK 2490/14, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 18 maja 2016 r., I OSK 620/15, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 20 maja 2016 r., I OSK 3238/14, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 15 czerwca 2016 r., I OSK 3217/14, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 25 sierpnia 2016 r., I OSK 219/15, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 20 września 2016 r., I OSK 168/16, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 20 września 2016 r., I OSK 2649/15, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 22 września 2016 r., I OSK 358/15, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 23 listopada 2016 r. I OSK 1323/15, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 24 listopada 2016 r., I OSK 589/15, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 25 listopada 2016 r., I OSK 1513/15, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 30 listopada 2016 r., I OSK 1971/15, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 15 grudnia 2016 r., I OSK 1017/15, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 27 stycznia 2017 r., I OSK 2602/16, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 3 lutego 2017 r., I OSK 1068/15, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 3 marca 2017 r., I OSK 1158/15, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 3 marca 2017 r., I OSK 1163/15, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 3 marca 2017 r., I OSK 1206/15, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 8 marca 2017 r., I OSK 1312/15, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 8 marca 2017 r., I OSK 1436/15, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 8 marca 2017 r., I OSK 1777/15, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 17 marca 2017 r., I OSK 1416/15, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 17 marca 2017 r., I OSK 1416/15, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 17 marca 2017 r., I OSK 1504/15, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 23 marca 2017 r., I OSK 3074/15, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2017 r., I OSK 1939/15, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2017 r., I OSK 1522/15, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2017 r., I OSK 1928/150, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 21 kwietnia 2017 r., I OSK 1850/15, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 2017 r., I OSK 2503/16, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 9 czerwca 2017 r., I OSK 2130/15, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 22 czerwca 2017 r., I OSK 2273/15, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 22 czerwca 2017 r., I OSK 2505/16, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 20 września 2017 r., I OSK 227/17, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 5 października 2017 r., I OSK 3255/15, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 12 października 2017 r., I OSK 537/17, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 18 października 2017 r., I OSK 3521/15, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 27 października 2017 r., I OSK 3193/15, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 10 listopada 2017 r., I OSK 72/16, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 16 listopada 2017 r., I OSK 94/16, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2017 r., I OSK 1380/17, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2018 r., I OSK 367/16, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 16 stycznia 2018 r., I OSK 1129/16, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 2 lutego 2018 r., I OSK 658/16, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 27 lutego 2018 r., I OSK 1927/17, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 7 marca 2018 r., I OSK 1887/16, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 27 marca 2018 r., I OSK 1526/16, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 27 marca 2018 r., I OSK 2487/16, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2018 r., I OSK 2111/17, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2018 r., I OSK 1363/17, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2018 r., I OSK 166/18, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2018 r., I OSK 169/18, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 25 września 2018 r., I OSK 971/18, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 28 września 2018 r., I OSK 2016/16, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 8 października 2018 r., I OSK 2179/16, CBOSA.

- Wyrok NSA z dnia 8 października 2018 r., I OSK 2400/16, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 8 października 2018 r., I OSK 2423/16, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 25 października 2018 r., I OSK 2681/16, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 25 października 2018 r., I OSK 2921/16, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 25 października 2018 r., I OSK 2931/16, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 9 listopada 2018 r., I OSK 2609/16, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 23 listopada 2018 r., I OSK 2951/16, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 30 listopada 2018 r., I OSK 2158/16, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 5 lutego 2019 r., I OSK 687/17, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 8 lutego 2019 r., I OSK 770/17, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 7 marca 2019 r., I OSK 1092/17, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 7 marca 2019 r., I OSK 631/17, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 23 maja 2019 r., I OSK 1861/17, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 23 maja 2019 r., I OSK 1888/17, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 28 marca 2019 r., I OSK 1302/17, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 31 marca 2019 r., I OSK 1309/17, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2019 r., I OSK 1614/17, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 16 kwietnia 2019 r., I OSK 1705/17, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 16 kwietnia 2019 r., I OSK 1719/17, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 11 kwietnia 2019 r., I OSK 1239/17, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 26 kwietnia 2019 r., I OSK 1821/17, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 26 kwietnia 2019 r., I OSK 1910/18, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 10 maja 2019 r., I OSK 2285/17, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 14 maja 2019 r., I OSK 1851/17, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 26 kwietnia 2019 r., I OSK 1818/17, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 26 kwietnia 2019 r., I OSK 1819/17, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 11 czerwca 2019 r., I OSK 1820/17, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 11 czerwca 2019 r., I OSK 1921/17, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 11 czerwca 2019 r., I OSK 1899/17, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 1 sierpnia 2019 r., I OSK 2270/17, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 25 września 2019 r., I OSK 2538/17, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 16 stycznia 2020 r., I OSK 1417/18, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 22 kwietnia 2020 r., I OSK 836/19, CBOSA.
Postanowienie NSA z dnia 3 października 2007 r., I OSK 1382/07, CBOSA.
Postanowienie NSA z dnia 4 grudnia 2007 r., I OSK 1751/07, CBOSA.
Postanowienie NSA z dnia 7 kwietnia 2010 r., I OSK 462/10, CBOSA.
Postanowienie NSA z dnia 23 kwietnia 2010 r., I OSK 646/10, CBOSA.
Postanowienie NSA z dnia 12 lipca 2011 r., I OSK 622/11, CBOSA.
Postanowienie NSA z dnia 6 października 2011 r., I OPP 62/11 CBOSA.

- Postanowienie NSA z dnia 20 grudnia 2011 r., I OW 161/11, CBOSA.
- Postanowienie NSA z dnia 18 maja 2012 r., I OPP 18/12, CBOSA.
- Postanowienie NSA z dnia 1 czerwca 2012 r., I OPP 17/12, CBOSA.
- Postanowienie NSA z dnia 25 października 2012 r., I OSK 2437/12, CBOSA.
- Postanowienie NSA z dnia 16 lipca 2013 r., I OSK 722/13, CBOSA.
- Postanowienie NSA z dnia 23 kwietnia 2015 r., I OSK 806/15, CBOSA.
- Postanowienie NSA z dnia 28 października 2016 r., I OSK 125/15, CBOSA.
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 22 stycznia 2004 r., II SA/Ka 2633/03, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 lutego 2004 r., II SAB 391/03, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 marca 2004 r., II SAB/WA 2/04, CBOSA.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 października 2004 r., IV SA/Wr 505/04, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z 15 marca 2005 r., II SA/Wa 2225/04, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 maja 2005 r., II SA/Wa 481/05, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 czerwca 2005 r., II SA/Wa 795/05, CBOSA.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 stycznia 2006 r., IV SAB/Wr 40/05, CBOSA.
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 21 lutego 2006 r., II SA/Gd 987/05, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 lutego 2006 r., II SA/Wa 1721/05, CBOSA.
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 czerwca 2006 r., IV SAB/Po 9/06, CBOSA.
- Wyrok WSA w Gdańsku z 25 października 2006 r., II SAB/Gd 36/06, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z 13 września 2007 r., V SA/Wa 496/07, CBOSA.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 czerwca 2008 r., II SA/Kr 343/08, CBOSA.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 1 lipca 2008 r., IV SA/Wr 63/08, CBOSA.
- Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 25 listopada 2008 r., II SAB/BK 45/08, CBOSA.
- Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 12 lutego 2009 r., II SA/BK 839/08, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 września 2009 r., II SA/Wa 978/09, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 października 2009 r., VII SA/Wa 1185/09, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 lipca 2010 r., II SA/Wa 466/10, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 listopada 2010 r., II SAB/Wa 259/10, CBOSA.
- Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 6 maja 2011 r., II SAB/Rz 14/11, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 lipca 2011 r., VIII SAB/Wa 23/11, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z 6 października 2011 r., II SAB/Wa 277/11, CBOSA.
- Wyrok WSA w Łodzi z dnia 3 kwietnia 2012 r., II SAB/Łd 8/12, CBOSA.
- Wyrok WSA w Łodzi z dnia 4 kwietnia 2012 r., II SAB/Łd 7/12, CBOSA.
- Wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 maja 2012 r., II SAB/Łd 46/12, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 września 2012 r., II SAB/WA 201/12, CBOSA.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 października 2012 r., II SAB/Kr 140/12, CBOSA.
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 14 listopada 2012 r., II SA/Gd 545/12, CBOSA.
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 14 listopada 2012 r., II SA/Gd 544/12, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z 28 sierpnia 2013 r., II SA/Wa 1077/13, CBOSA.

- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 sierpnia 2013 r., II SA/Wa 1077/13, CBOSA.
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 4 września 2013 r., II SA/Gd 447/13, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 listopada 2013 r., II SA/Wa 1302/13, CBOSA.
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 2 czerwca 2014 r., II SAB/Bd 49/14, CBOSA.
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 11 czerwca 2014 r., II SA/Gd 5/14, CBOSA.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 26 czerwca 2014 r., II SA/Kr 663/14, CBOSA.
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 6 lipca 2014 r., II SA/Bd 395/14, CBOSA.
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 16 lipca 2014 r., II SA/Bd 395/14, CBOSA.
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 10 września 2014 r., SAB/Gd 87/14, CBOSA.
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 1 października 2014 r., II SA/Gd 594/14, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 listopada 2014 r., II SAB/Wa 566/14, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 grudnia 2014 r., II SAB/Wa 554/14, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 grudnia 2014 r., II SAB/Wa 551/14, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 stycznia 2015 r., II SAB/Wa 583/14, CBOSA.
- Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 29 stycznia 2015 r., II SAB/Ol 159/14, CBOSA.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 5 marca 2015 r., II SA/Kr 41/15, CBOSA.
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 25 marca 2015 r., II SA/Bd 1344/14, CBOSA.
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 25 marca 2015 r., IV SA/Po 1232/14, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 kwietnia 2015 r., II SAB/Wa 1055/14, CBOSA.
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 4 listopada 2015 r., IV SAB/Gl 111/15, CBOSA.
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 listopada 2015 r., IV SAB/Po 134/15, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 listopada 2015 r., II SAB/Wa 844/15, CBOSA.
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 listopada 2015 r., IV SA/PO 563/15, CBOSA.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 listopada 2015 r., II SAB/Kr 184/15, CBOSA.
- Wyrok WSA w Łodzi z dnia 20 stycznia 2016 r., II SA/Łd 978/15, CBOSA.
- Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 19 maja 2016 r., II SAB/Go 33/16, CBOSA.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 6 lipca 2016 r., II SAB/Kr 99/16, CBOSA.
- Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 11 sierpnia 2016 r., II SAB/Go 56/16, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 września 2016 r., VIII SAB/Wa 44/16, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 listopada 2016 r., II SAB/Wa 472/16, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 października 2016 r., II SA/Wa 792/16, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 października 2016 r., II SAB/Wa 242/16, CBOSA.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 21 października 2016 r., II SA/Kr 853/16, CBOSA.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 31 października 2016 r., II SAB/Kr 141/16, CBOSA.
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 3 listopada 2016 r., II SAB/Po 69/16, CBOSA.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 9 listopada 2016 r., IV SAB/Wr 183/16, CBOSA.
- Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 18 listopada 2016 r., II SA/Sz 1004/16, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 listopada 2016 r., II SAB/Wa 586/16, CBOSA.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 29 listopada 2016 r., IV SAB/Wr 173/16, CBOSA.

- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 listopada 2016 r., II SAB/Wa 529/16, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 grudnia 2016 r., II SAB/Wa 465/16, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 lutego 2017 r., II SA/Wa 1925/16, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 marca 2017 r., II SA/Wa 1932/16, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 marca 2017 r., II SA/Wa 1890/16, CBOSA.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 17 marca 2017 r., II SA/Kr 1612/16, CBOSA.
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 6 kwietnia 2017 r., IV SA/Po 47/17, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 kwietnia 2017 r., II SAB/Wa 565/16, CBOSA.
- Wyrok WSA w Łodzi z dnia 20 kwietnia 2017 r., II SA/Łd 100/17, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 maja 2017 r., II SAB/Wa 796/16, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 maja 2017 r., II SA/Wa 2051/16, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 maja 2017 r., II SA/Wa 1656/16, CBOSA.
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 6 czerwca 2017 r., IV SAB/GL 129/17, CBOSA.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 23 czerwca 2017 r., III SA/Kr 540/17, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 sierpnia 2017 r., II SA/Wa 446/17, CBOSA.
- Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 31 sierpnia 2017 r., II SAB/Sz 53/17, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 października 2017 r., II SAB/Wa 175/17, CBOSA.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 7 listopada 2017 r., IV SAB/Wr 146/17, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 listopada 2017 r., VIII SAB/Wa 98/17, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 listopada 2017 r., II SA/Wa 872/17, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 listopada 2017 r., II SA/WA 1167/17, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 marca 2018 r., II SAB/Wa 667/17, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 stycznia 2019 r., II SAB/Wa 503/18, CBOSA.
- Uchwała Pełnego Składu Izby Cywilnej SN z dnia 28 kwietnia 1995 r. III CZ166/94, Legalis nr 29265.
- Wyrok SN z dnia 25 kwietnia 1969 r., I CR 76/69, LEX nr 953.
- Wyrok SN z dnia 23 lipca 1971 r., II CR 244/71, LEX nr 63863.
- Wyrok SN z dnia 26 września 2001 r., I CKN 458/00, LEX nr 52717.
- Wyrok SN z dnia 27 lutego 2009 r., V CSK 337/08, Legalis nr 140388.
- Wyrok SN z dnia 8 listopada 2012 r., I CSK 190/12, Legalis nr 546154.
- Wyrok SN z dnia 11 lutego 2015 r., I CSK 868/14, Legalis nr 1231461.
- Wyrok SA w Warszawie z dnia 3 sierpnia 2006 r., VI ACa 151/06, LEX nr 558383.
- Wyrok SA w Katowicach z dnia 27 maja 2010 r., I ACa 129/10, LEX nr 686844.
- Postanowienie SO w Olsztynie z dnia 30 maja 2005 r., IX Ca 196/05, niepubl.
- Postanowienie KIO z dnia 3 kwietnia 2009 r., KIO/UZP 372/09.

Autor wnikliwie przedstawia kluczowe zagadnienia ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego w zakresie nawet przekraczającym tytułowe ograniczenia ponownego wykorzystywania (np. zasady ponownego wykorzystywania, tryby przekazywania i udostępniania informacji do ponownego wykorzystywania). Autor wykazuje się biegłą znajomością przedmiotowej materii, świetnie porusza się w problematyce praw informacyjnych, zna i umiejętnie wykorzystuje poglądy judykatury i krajowej doktryny, ale równocześnie zawsze potrafi przedstawić własny pogląd na kluczowe problemy i go uzasadnić. Na szczególną uwagę zasługują: zakres zgromadzonych materiałów źródłowych i odniesienie się w monografii aż do 296 publikacji (w większości krajowych) oraz 391 orzeczeń sądów krajowych.

Dr hab. Grzegorz Sibiga, prof. INP PAN

O ile sama problematyka ponownego wykorzystania informacji publicznej była już przedmiotem pogłębionych badań jurystycznych, o tyle tytułowe pojęcie stanowi *novum*, które może przyczynić się do pełnej konceptualizacji wykorzystania informacji sektora publicznego w celach innych niż cel pierwotny, dla którego dana informacja została wytworzona. W monografii w sposób systemowy i klarowny omówiono instytucje ponownego wykorzystania informacji publicznej zarówno w prawie UE, jak i regulacjach krajowych, a także – co stanowi punkt kulminacyjny – ukazano istotę materialnoprawnych ograniczeń wykorzystywania tych informacji ze względu na ochronę interesu publicznego oraz interesu prywatnego, jak również ograniczenia formalnoprawne wynikające z przepisów proceduralnych.

Dr hab. Jan Chmielewski, prof. ALK



ISBN 978-83-66723-51-1



9 788366 723511

DOI: 10.26399/978-83-66723-51-1