

Krzysztof Siewicz

## Ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego

### 1. Wprowadzenie

Informacja potrzebna jest każdemu z nas w życiu prywatnym oraz zawodowym. Dzięki informacji swoją działalność prowadzą nie tylko indywidualne osoby, ale też przedsiębiorstwa, rządy, organizacje pozarządowe. Nowoczesne technologie zrewolucjonizowały sposób korzystania z informacji, ułatwiając jej udostępnianie i ponowne wykorzystanie. Technologie te odgrywają też istotną rolę w obliczu tzw. szumu informacyjnego, w którym wielu podmiotom trudno znaleźć informacje istotne. Obserwujemy mianowicie rozwój technologii służących nie tylko udostępnianiu informacji, ale też ułatwiających wyszukanie odpowiednich informacji lub pozwalających świadczyć innego rodzaju usługi dodatkowe.

Pozyskane informacje poddawane są zwykle przetworzeniu lub innemu ponownemu wykorzystaniu. W ramach takiego ponownego wykorzystania informacje mogą być udostępniane kolejnym odbiorcom. Takie udostępnienie może następować w wyniku świadomej decyzji, w szczególności w ramach działalności gospodarczej polegającej na gromadzeniu, przetwarzaniu i udostępnianiu informacji. Może do niego dochodzić też nieświadomie, a nawet wbrew wyraźnej woli dysponenta informacji, na przykład na skutek szpiegostwa przemysłowego.

Jedną z najbardziej istotnych kategorii informacji są tzw. informacje sektora publicznego. Chodzi tu o informacje zawarte w dokumentach tworzonych, gromadzonych i przetwarzanych przez rozmaite organy sektora publicznego. Informacje te są oczywiście wykorzystywane przez te organy w ramach ich zadań publicznych. Niejednokrotnie jednak informacje te są przydatne również podmiotom prywatnym – obywatelom, przedsiębiorcom, organizacjom pozarządowym. Co istotne, podmioty prywatne często nie są w stanie same tych informacji wytworzyć lub uzyskać z innego źródła. Często jednak informacje te nie są im udostępniane – albo też udostępniane są w sposób utrudniający ich wykorzystanie. Utrudnienia takie istnieją nie tylko z uwagi na merytoryczną jakość informacji, ale też z uwagi na różne prawne bądź techniczne ograniczenia.

Tymczasem prawo do informacji (w tym do informacji sektora publicznego) stanowi jedno z zagwarantowanych konstytucyjnie praw i wolności człowieka i obywatela. Realizacja tego prawa następuje w ramach systemu udostępniania informacji do ponownego wykorzystania. W niniejszym dokumencie przedstawiono badania nad stopniem realizacji tego prawa w odniesieniu do informacji sektora publicznego ze szczególnym uwzględnieniem stopnia, w jakim możliwe jest jej ponowne wykorzystanie. Punktem wyjścia tych badań jest rekonstrukcja obecnie funkcjonującego **systemu udostępniania informacji sektora publicznego do ponownego wykorzystania** (zwanego dalej krótko: **systemem**). Model

zrekonstruowanego systemu posłuży następnie do zidentyfikowania kluczowych barier stojących na drodze do pełnej realizacji prawa do informacji w interesującym nas zakresie. W przypadku braku możliwości usunięcia lub obejścia zidentyfikowanych barier w ramach istniejącego systemu, zostaną zaproponowane konieczne zmiany tego systemu.

Rekonstrukcja systemu udostępniania informacji sektora publicznego do ponownego wykorzystania wymaga identyfikacji grup interesów (kategorii podmiotów) zaangażowanych w regulowane procesy. Podmioty te zostały opisane w podrozdziale 1.1. Następnie, w podrozdziale 1.2., precyzujemy problem badawczy, którego rozwiązaniu poświęcona będzie nasza analiza. Rozwiązanie tego problemu nastąpi poprzez odpowiedź na szczegółowe pytania badawcze postawione w podrozdziale 1.3. W podrozdziale 1.4. natomiast prezentujemy naszą metodologię. Podrozdział 1.5. przedstawia strukturę dalszych rozdziałów niniejszego dokumentu.

## **1.1. Grupy interesów**

W procesach produkcji, udostępniania, wyszukiwania i korzystania z informacji, a także przy dostarczaniu technologii temu służących udział bierze wiele podmiotów. Można wskazać następujące grupy tych podmiotów:

- organy sektora publicznego oraz podmioty prywatne;
- podmioty działające dla zysku oraz podmioty nie działające dla zysku;
- producenci, użytkownicy końcowi informacji oraz pośrednicy;
- uprawnieni do informacji oraz podmioty obowiązków skorelowanych z prawem do informacji.

Powyższe podziały nie zawsze są dychotomiczne, a poszczególne grupy przenikają się nawzajem, np. podmiot prywatny może być działającym dla zysku pośrednikiem, realizującym w tym celu swoje prawo do informacji. Przykładem braku dychotomiczności jest sytuacja, gdy jeden podmiot występuje w roli użytkownika końcowego określonej informacji, a w odniesieniu do innej informacji – w roli pośrednika. Teoretycznie możliwe są wszystkie kombinacje, jednak w praktyce z istotnym natężeniem występują tylko niektóre. Należy ponadto pamiętać, że w ramach poszczególnych grup nie zawsze występują ostre podziały. Dla przykładu: niektóre podmioty mogą wykazywać cechy zarówno organów sektora publicznego, jak i podmiotów prywatnych, albo też występować w różnych rolach w zależności od okoliczności.

## **1.2. Problem badawczy**

Fakt zaangażowania w omawiane kwestie różnorodnych podmiotów sugeruje istnienie zróżnicowanych interesów w odniesieniu do prawa do informacji. Część z tych podmiotów może być zainteresowana korzystaniem z tego prawa w innym zakresie niż inne podmioty. Możliwa jest też sytuacja, w której w interesie niektórych podmiotów leży ograniczanie prawa do informacji podmiotów z tej samej lub innej grupy. Niniejszy dokument poświęcony jest:

- 1) analizie stopnia realizacji prawa do informacji w ramach obecnego systemu;
- 2) sformułowaniu propozycji zmian systemu w przypadku zidentyfikowania barier na drodze do pełnej realizacji prawa do informacji. Te propozycje zmian stanowią nasz cel badawczy.

Sprecyzowanie problemu badawczego, którego rozwiązanie umożliwi osiągnięcie wyżej

wskazanego celu, wymaga bliższego zastanowienia się nad określeniem „pełna realizacja prawa do informacji”. Świadomość zaangażowania w omawiane kwestie różnorodnych interesów prowadzi do wniosku, że mało prawdopodobne jest osiągnięcie jednocześnie

- 1) pełnej (w znaczeniu „absolutnej”) realizacji tego prawa,
- 2) uwzględnienia wszystkich tych interesów.

Będzie tak, nawet jeżeli tylko część z nich zasługuje na ochronę, a to z uwagi na fakt, że nawet zasługujące na ochronę interesy mogą być ze sobą sprzeczne w całości lub w części. „Pełna realizacja” nie może być zatem rozumiana jako wykluczenie wszystkich interesów sprzeciwiających się uzyskaniu dostępu oraz możliwości ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego. Przez „pełną realizację” będziemy natomiast rozumieć stan, w którym uzyskanie dostępu oraz możliwości ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego jest możliwe w granicach, w jakich nie sprzeciwia się to innym zasługującym na ochronę interesom<sup>1</sup>.

Zaklasyfikowanie danego interesu jako zasługującego na ochronę oraz ustalenie właściwego stopnia tej ochrony zależy od wyznawanej hierarchii wartości, stąd rozumienie „pełnej realizacji prawa do informacji” może się zmieniać wraz ze zmianami światopoglądu. Takimi zmianami można na przykład wytłumaczyć istnienie w ramach tego samego stanu prawnego różnych linii orzecznictwa. W demokratycznym państwie prawnym taka sytuacja wydaje się jednak nieunikniona, przy czym istotne jest, aby dyskurs o ważności poszczególnych interesów i stojących za nimi wartościach był prowadzony przy poszanowaniu podstawowych zasad takiego państwa – w tym, aby decyzje o udostępnieniu lub odmowie udostępnienia informacji sektora publicznego podejmowane były w oparciu o prawidłowo przyjęte przepisy prawa i wyczerpująco uzasadnione.

Jednym z warunków koniecznych tak rozumianej pełnej realizacji prawa do informacji jest nie tylko **dostępność** informacji (w odpowiednim **czasie** i **miejscu**), ale też jej **jakość**. Chodzi oczywiście o dostępność w czasie i miejscu oraz w jakości ocenianej według parametrów istotnych dla podmiotu, któremu dana informacja jest potrzebna – odbiorcy informacji. W związku z tym nie jest możliwe jednolite określenie tych parametrów dla wszystkich odbiorców. Oznacza to, że system gwarantujący pełną realizację prawa do informacji powinien uwzględniać różnorodne parametry formułowane przez wszystkich uprawnionych – tak zwykłych obywateli, jak i przedsiębiorców lub organizacji pozarządowych.

Na dostępność i jakość informacji wpływa nie tylko jej treść, ale też istnienie prawnych lub technicznych ograniczeń jej ponownego wykorzystania. Kluczowe staje się zatem nie tylko zagadnienie, od **kogo** zależy udostępnienie informacji, lecz również – **kto** ma wpływ na tak rozumianą jakość informacji. W odniesieniu do będących przedmiotem niniejszej analizy informacji sektora publicznego jej dostępność oraz jakość zależy przede wszystkim od podmiotów publicznych, które zajmują się ich tworzeniem, gromadzeniem i dalszym przetwarzaniem. Ale podmioty prywatne grają tu również istotną rolę. Chodzi na przykład

---

<sup>1</sup> Podobne podejście stosuje Trybunał Konstytucyjny, badając zgodność przepisów o prawie do informacji z konstytucyjnymi gwarancjami dla innych praw. W wyroku z 20 marca 2006 r. (K 17/05) wskazano: „Rozwiązanie problemu kolizji praw lub zasad na poziomie konstytucyjnym (w tym wypadku: prawa do informacji z jednej strony i prawa do prywatności z drugiej strony) powinno opierać się na dwóch założeniach. Po pierwsze, nie może dojść w ostatecznym wyniku do pełnej eliminacji jednego z praw pozostających w konflikcie, lecz konieczne jest znalezienie pewnego punktu równowagi i wyznaczenie obszaru stosowania każdego z kolidujących praw. Po drugie, istotne znaczenie w takich wypadkach mają istniejące zasadnicze preferencje aksjologiczne, które mogą być ustalone na podstawie analizy wartości uznawanych za kierunkowe czy naczelne na poziomie zasad ogólnych Konstytucji”.

o podmioty, które z faktu udostępnienia lub ponownego wykorzystania informacji mogłyby wywodzić jakieś roszczenia, takie jak z tytułu naruszenia ich prawa do prywatności, tajemnicy przedsiębiorcy, praw autorskich. Ponadto chodzi o dostawców różnego rodzaju systemów teleinformatycznych wykorzystywanych przy przetwarzaniu informacji, z którymi mogą być związane określone prawne lub techniczne ograniczenia. Dalej, chodzi o pośredników trudniących się świadczeniem rozmaitych usług dodatkowych umożliwiających lub ułatwiających skorzystanie z informacji sektora publicznego użytkownikom końcowym, które w ten lub w inny sposób też są w stanie wpływać na dostępność i jakość informacji.

Powyższa konstatacja pozwala postawić następujący problem badawczy:

**W jakim zakresie podmioty prawa do informacji mają wpływ na dostępność i jakość informacji sektora publicznego?**

### **1.3. Kluczowe pytania**

Rozwiązanie powyżej postawionego problemu badawczego jest wyzwaniem, które wymaga postawienia kilku bardziej szczegółowych pytań badawczych. Stawiamy następujące pytania:

- 1) Jakie prawne ograniczenia dostępności i jakości informacji sektora publicznego napotyka podmioty prawa do informacji?
- 2) Jakie techniczne ograniczenia dostępności i jakości informacji sektora publicznego napotyka podmioty prawa do informacji?
- 3) Jak należy zmienić aktualny system, aby przezwyciężyć zidentyfikowane prawne i techniczne ograniczenia w stopniu umożliwiającym pełną realizację prawa do informacji?

### **1.4. Metodologia**

Rozwiązanie problemu badawczego postawionego w podrozdziale 1.2. wymaga w pierwszym rzędzie zrekonstruowania obecnie istniejącego systemu udostępniania informacji sektora publicznego do ponownego wykorzystania. Następnie, konieczne jest zidentyfikowanie prawnych i technicznych ograniczeń działania tego systemu. W dalszej kolejności należy ustalić, w jaki sposób obecny system radzi sobie tymi ograniczeniami. Zdiagnozowane w ten sposób problemy (określane jako „bariery”) posłużą do zaprojektowania koniecznych zmian systemu.

System, o którym mowa powyżej, składa się przede wszystkim z norm prawnych. W dalszej kolejności składa się on również z zasad pozaprawnych, a w szczególności z zasad ekonomicznych, norm społecznych oraz uwarunkowań technicznych. Poszczególne elementy systemu pozostają ze sobą w relacjach. W związku z tym badanie systemu wymaga nie tylko poznania jego poszczególnych elementów, lecz także poznania relacji między nimi.

Badania przedstawione w niniejszym dokumencie skupiają się na analizie norm prawnych. Jednak z uwagi na dużą liczbę aktów prawnych i innych materiałów, z których wynikają normy prawne będące elementami systemu, nie jest możliwe przeanalizowanie ich wszystkich w niniejszym dokumencie. W związku z tym analiza będzie dotyczyła tylko wybranych najważniejszych źródeł. Chodzi tu głównie o przepisy Konstytucji RP oraz Dyrektywy 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego (dalej: Dyrektywa). Istotne znaczenie

ma również ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2001 r. Nr 112 poz. 1198 z późn. zm., dalej: Ustawa), przy czym z uwagi na toczące się obecnie dyskusje nad zmianą tej ustawy jej przepisy nie będą analizowane w pełnym zakresie.

Czytelnik powinien mieć świadomość, że liczba aktów prawnych regulujących omawiane tu kwestie jest znacznie większa. Według prof. Grażyny Szpor odesłania do Ustawy znajdują się w ponad 140 ustawach i rozporządzeniach, a własne zasady udostępniania informacji określa ponad 100 ustaw i rozporządzeń. W ramach aktów, które nie zostaną przeanalizowane w niniejszym dokumencie, istotne miejsce zajmuje również Dyrektywa 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 marca 2007 r. ustanawiająca infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej (INSPIRE). Same wyzwania związane z implementacją tej dyrektywy mogłyby stanowić przedmiot odrębnego obszernego opracowania.

Analiza obejmie oczywiście nie tylko pierwotne źródła prawa, ale też orzecznictwo oraz wypowiedzi doktryny, z uwagi na istotny wpływ, jaki wszystkie te materiały mają na zakres prawa do informacji w praktyce.

System będący przedmiotem naszych badań, obok norm prawnych, zawiera także czynniki ekonomiczne, społeczne oraz techniczne. Jednak w odniesieniu do tych zagadnień nie jest przewidziane prowadzenie samodzielnych ani szeroko zakrojonych badań. Rozważania zostaną ograniczone do technicznych czynników wpływających na dostępność i jakość informacji wynikających ze stosowania różnego rodzaju standardów w systemach teleinformatycznych. W związku z tym, w niniejszym dokumencie zostanie poruszona kwestia otwartych i zamkniętych standardów.

### **1.5. Struktura dokumentu**

Niniejszy dokument podzielono w następujący sposób. Rozdział 2 zawiera definicje podstawowych pojęć używanych w analizie. W rozdziale 3 dokonujemy rekonstrukcji obecnego systemu. W rozdziale 4 identyfikujemy kluczowe bariery na drodze do pełnej realizacji prawa do informacji istniejące w obecnym systemie. W rozdziale 5 prezentujemy propozycje zmian systemu mające na celu usunięcie zidentyfikowanych barier. W rozdziale 6 przedstawiamy podsumowanie, w formie odpowiedzi na postawiony wcześniej problem badawczy.

## **2. Definicje**

W niniejszym rozdziale prezentujemy bądź proponujemy definicje podstawowych pojęć stosowanych w niniejszym dokumencie. Są to:

- 1) informacje sektora publicznego,
- 2) ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego,
- 3) otwarte standardy.

## 2.1. Informacje sektora publicznego

Pojęcie „informacje sektora publicznego” występuje w dokumentach Unii Europejskiej, a w szczególności w Dyrektywie. Przepisy Dyrektywy nie zawierają jednak bezpośredniej definicji tego pojęcia, przy czym w oparciu o jej tekst możliwa jest rekonstrukcja tej definicji.

Punktem wyjścia tej rekonstrukcji jest zawarta w Dyrektywie bardzo szeroka definicja dokumentu (art. 2 ust. 3) obejmująca jakąkolwiek treść oraz każdą część tej treści<sup>2</sup>. Zakres przedmiotowy Dyrektywy jest bowiem ustalony w pierwszym rzędzie w oparciu o pojęcie dokumentu. I tak, w punkcie 11 preambuły Dyrektywy wskazano, że obejmuje ona „**wszelkie posiadane** przez organy sektora publicznego przejawy działań, faktów lub informacji – oraz wszelkie kompilacje takich działań, faktów lub informacji – niezależnie od zastosowanego w tym celu środka (zapisane na papierze, zapisane w formie elektronicznej lub zarejestrowane w formie dźwiękowej, wizualnej lub audiowizualnej)” [wyłączenie własne]. W tym samym punkcie wskazano, że „dokument posiadany przez organ sektora publicznego to dokument, na którego ponowne wykorzystywanie może wyrazić zgodę organ sektora publicznego”.

Już jednak w art. 1 ust. 1 Dyrektywy przedstawiono wyłączenia – dokumenty, do których Dyrektywa nie ma zastosowania. Informacje zawarte w wyłączonych spod działania Dyrektywy dokumentach nie mogą być jednak uznane za niebędące informacjami sektora publicznego. Katalog wyłączeń jest bowiem sformułowany głównie w oparciu o kryteria takie, jak cel dostarczania dokumentu, objęcie ich zawartości prawami osób trzecich, bezpieczeństwo narodowe itp. oraz status posiadacza dokumentu (np. publiczni nadawcy radiowi i telewizyjni). Dla przykładu, jeżeli osobie prywatnej przysługiwałoby prawo autorskie do dokumentu będącego w posiadaniu organu sektora publicznego, to taka osoba mogłaby najprawdopodobniej zakazać jego rozpowszechniania, powołując się na to prawo. Jednak samo to nie oznacza jeszcze, że dokument taki nie zawiera informacji sektora publicznego.

W oparciu o powyższe w niniejszym dokumencie przyjmujemy, że **wszystkie informacje zawarte w posiadanych przez organy sektora publicznego dokumentach są informacjami sektora publicznego**. Co istotne, tego statusu nie zmienia fakt, że udostępnienie lub ponowne wykorzystanie takich informacji może nie być możliwe z uwagi na różne wyłączenia<sup>3</sup>.

## 2.2. Ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego

Definicja ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego została zawarta w Dyrektywie w art. 2 ust. 4. Zgodnie z tym przepisem ponowne wykorzystanie 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**. Ponownym wykorzystywaniem nie jest wymiana dokumentów między

---

<sup>2</sup> Definicja dokumentu przyjęta w art. 6 ust. 2 polskiej ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2001 r. Nr 112 poz. 1198 z późn. zm.) jest definicją węższą. W związku jednak z prowadzonymi obecnie pracami nad zmianami polskich przepisów wątek ten nie będzie rozwijany.

<sup>3</sup> Art. 1.1 ustawy, o której mowa w przyp. , stanowi, że informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych. Z kolei art. 6 tej ustawy zawiera długi katalog przykładowych informacji publicznych sporządzony głównie w oparciu o kryterium, czego te informacje dotyczą. Potwierdza to wcześniejszy wniosek o węższym zakresie polskich przepisów w stosunku do Dyrektywy, która nie stosuje tego kryterium, bazując głównie na fakcie posiadania danego dokumentu (zawartych w nim informacji) przez organ sektora publicznego.

organami sektora publicznego wyłącznie w wykonaniu ich zadań publicznych” [wytłuszczenie własne].

W niniejszym dokumencie przyjmujemy powyższą definicję w całości.

### **2.3. Otwarte standardy**

Pojęcie otwartych standardów jest w ostatnim czasie szeroko dyskutowane i nie doczekało się jeszcze definicji legalnej. Trudności w formułowaniu definicji wynikają po części z różnego rozumienia samego pojęcia „standard”. Jednak najprawdopodobniej największe emocje budzi rozumienie „otwartości”. Rekonstrukcja definicji „otwartego standardu” w niniejszym dokumencie nie może jednak polegać na bezrefleksyjnym przyjęciu jednego z wielu stanowisk prezentowanych w tych dyskusjach. Mając świadomość celu naszej analizy, jakim jest dążenie do pełnej realizacji prawa do informacji, konieczne jest przyjęcie takiej definicji, która najlepiej będzie do tego celu służyć.

W związku z tym przez „standardy” rozumiane będą wytyczne co do sposobów wdrażania w oprogramowaniu 1) interfejsów, 2) protokołów lub 3) formatów danych, ujęte w dokumentach będących wynikiem procedur standaryzacyjnych. Wytyczne te mają bowiem kluczowe znaczenie dla dostępności oraz jakości informacji przetwarzanych za pomocą oprogramowania w systemach teleinformatycznych. Z punktu widzenia dążenia do pełnej realizacji prawa do informacji istotne jest traktowanie jako standardu wyłącznie wytycznych powstałych w toku współpracy zainteresowanych stron.

Jednak nie każda procedura współpracy prowadzi do powstania otwartego standardu. Musi być ona przede wszystkim odpowiednio zorganizowana, w tym powinna istnieć możliwość uczestniczenia w niej każdego zainteresowanego podmiotu. Taki pluralizm umożliwi bowiem uwzględnienie jak największej liczby rozmaitych interesów, co przekłada się na łatwiejsze wdrożenie standardu w różnych programach. Ponadto, specyfikacja otwartego standardu powinna być nie tylko dostępna (publicznie), lecz również powinna zawierać jak najwięcej wysokiej jakości informacji. Jakość tej informacji wpływa bowiem również na łatwość wdrożenia standardu oraz na liczebność producentów oprogramowania, którzy będą mogli go wdrożyć. Wreszcie, poza samą dostępnością informacji, jej wykorzystanie nie powinno polegać żadnym ograniczeniom. Źródłem takich ograniczeń mogą być np. uprawnienia z patentu, prawo autorskie lub tajemnica przedsiębiorstwa. Żadne z tych uprawnień nie może być zatem wykorzystane w celu ograniczania możliwości wyprodukowania oprogramowania zgodnego z otwartym standardem.

Przeciwieństwem otwartych standardów są standardy zamknięte. „Zamkniętość” standardu jest cechą stopniowalną. Im więcej ograniczeń w korzystaniu ze specyfikacji standardów, tym mniej producentów może wykorzystać dany standard w swoim oprogramowaniu. Otwarte standardy pociągają za sobą jedynie minimalne ograniczenia, które nie mają charakteru dyskryminującego.

### **3. Rekonstrukcja obecnego systemu**

W niniejszym rozdziale dokonujemy rekonstrukcji obecnego systemu udostępniania informacji sektora publicznego do ponownego wykorzystania. Punktem wyjścia naszych rozważań jest

prawo do informacji jako zasad ogólna, następnie omawiamy kolejno wybrane istotne ograniczenia (wyjątki) od tej zasady: ograniczenia prawne i ograniczenia techniczne.

### 3.1. Prawo do informacji – zasada ogólna

Trzonem systemu udostępniania informacji sektora publicznego do ponownego wykorzystania jest art. 61 Konstytucji RP. Ustęp pierwszy tego przepisu wyznacza podstawowy zakres przedmiotowy i podmiotowy tego prawa. Mianowicie, zgodnie z art. 61 ust. 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” [wytyśczenie własne].

W zacytowanym przepisie zwraca uwagę przede wszystkim wskazanie informacji, których on dotyczy. Odmienne niż Dyrektywa – art. 61 ust. 1 Konstytucji RP nie obejmuje wszystkich informacji zawartych w dokumentach posiadanych przez organy sektora publicznego, a jedynie te informacje, które dotyczą wskazanych tam działalności. Taka konstrukcja uzasadnia wniosek, że zakres art. 61 ust. 1 Konstytucji RP jest węższy niż zakres Dyrektywy. Art. 61 ust. 1 Konstytucji RP wprowadza bardzo ogólne i subiektywne kryterium „informacja o działalności”, co rodzi ryzyko ograniczania prawa do informacji<sup>4</sup>. Jest to ryzyko większe niż przy stosowaniu określonego w Dyrektywie kryterium „posiadania dokumentu” (łatwiej wykazać, że informacja nie dotyczy określonej działalności, niż wykazać, że danego dokumentu organ nie posiada)<sup>5</sup>.

Art. 61 Konstytucji RP (ust. 3) zawiera wyjątki od ogólnej zasady, jaką jest prawo do informacji. Katalog tych wyjątków jest inny niż katalog zawarty w art. 1 ust. 2 Dyrektywy. Art. 61 ust. 3 Konstytucji RP pozwala ograniczyć prawo do informacji wyłącznie ze względu na (określone w ustawach):

- 1) ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych;
- 2) ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Jak już wskazano (przyt. ), podobne podejście występuje w przepisach Ustawy. Istnieją przykłady spraw, w których odmawiano lub próbowano odmówić udostępnienia określonej informacji ze względu na wątpliwości, czy jest ona „informacją publiczną”. W wyroku WSA w Warszawie z 30 września 2010 r. (II SAB/Wa 135/10) sąd zajmował się odmową udzielenia prezentacji, która stanowiła rzekomo „materiał roboczy”, a według organu informacją publiczną nie są informacje o zamierzeniach podejmowania określonych działań. WSA nie podzielił stanowiska organu, podjął jednak dyskusję na temat zakresu pojęcia „informacja publiczna”. Niemniej jednak, „niezmaterializowane w jakiegokolwiek postaci zamierzenia podejmowania określonych działań” nie zostały uznane za informację publiczną w wyroku NSA z 20 czerwca 2002 r. (II SAB 70/02). Z kolei w wyroku z 4 lutego 2010 r. (II SAB/Wa 155/09) WSA w Warszawie odnosił się do twierdzenia organu, że ekspertyzy przygotowywane na zlecenie nie stanowią informacji publicznej jako przedmiot prawa autorskiego. WSA nie podzielił tego stanowiska, niemniej jednak wyrokiem z 3 marca 2010 r. (I OSK 757/10) NSA uchylił ten wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia z uwagi na inne kwestie. Nie wiadomo, czy w kolejnym wyroku WSA nie zmodyfikuje swojego poglądu.

<sup>5</sup> Należy jednak pamiętać, że Dyrektywa nakazuje rozumieć „dokument posiadany przez organ sektora publicznego” jako „dokument, na którego ponowne wykorzystywanie może wyrazić zgodę organ sektora publicznego”. Rozważania, czy organ faktycznie dysponuje takim prawem, mogą często prowadzić do różnych, subiektywnych wniosków i prowadzić do ograniczania prawa do informacji niejako z innej strony.

<sup>6</sup> Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny (wyrok z 20 marca 2006 r., K 17/05), regulacja art. 61 ust. 3 modyfikuje zasady wyrażone w art. 31 ust. 3 Konstytucji, ale „jedynie w zakresie dotyczącym bezpośrednio przesłanek ingerencji, natomiast w pełni pozostaje aktualne zastosowanie pozostałych, niewyraźnych w art. 61 ust. 3 elementów



Art. 1 ust. 2 Dyrektywy zawiera natomiast bardziej konkretny katalog wyłączeń. Ścisłe rzecz ujmując, określa on dokumenty, do których Dyrektywa nie ma zastosowania. Są to:

- 1) dokumenty, których dostarczenie jest działalnością leżącą poza zakresem zadań publicznych zainteresowanych organów sektora publicznego określonych prawem lub innymi wiążącymi regułami w państwie członkowskim lub – w braku takich reguł – określonych zgodnie z powszechną praktyką administracyjną w danym państwie członkowskim;
- 2) dokumenty, do których prawa własności intelektualnej należą do osób trzecich;
- 3) dokumenty wyłączone z dostępu na podstawie systemów dostępu państw członkowskich, również ze względu na:
  - ochronę bezpieczeństwa narodowego (tj. bezpieczeństwa państwa), obronność lub bezpieczeństwo publiczne,
  - tajemnicę statystyczną lub handlową;
- 3) dokumenty będące w posiadaniu publicznych nadawców radiowych i ich filii, a także innych organów lub ich filii wypełniających zadania publicznej rozgłośni radiowej;
- 4) dokumenty będące w posiadaniu instytucji edukacyjnych i badawczych, takich jak szkoły, uniwersytety, archiwa i biblioteki oraz jednostki badawcze włączając, jeśli to ich dotyczy, organizacje ustanowione w celu przekazywania wyników badań;
- 5) dokumenty będące w posiadaniu instytucji, takich jak muzea, biblioteki, archiwa, orkiestry, opery, balety i teatry.

### **3.2. Ograniczenia prawne**

Podstawowe ograniczenia prawne w obecnym systemie to oczywiście ograniczenia określone w przywołanych już wcześniej art. 61 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 1 ust. 2 Dyrektywy. Ale przepisy te wyznaczają tylko ogólne granice (Konstytucja RP) lub możliwości ograniczeń (Dyrektywa). Faktycznie funkcjonujące ograniczenia wynikają po pierwsze z przepisów ustawowych, a po drugie z ich zastosowania w orzecznictwie oraz pozostałej praktyce stosowania prawa (przy orzekaniu przepisy ustawowe mogą i powinny być interpretowane w szerszym kontekście określonym przez Konstytucję RP i Dyrektywę).

Podstawowym źródłem takich faktycznie funkcjonujących ograniczeń prawnych jest aktualnie art. 5 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2001 r. Nr 112 poz. 1198 z późn. zm., zwanej dalej: Ustawą). Ustawa ta nie była tu wcześniej analizowana z uwagi na toczące się obecnie prace nad jej nowelizacją w ramach szerszej reformy systemu udostępniania informacji sektora publicznego do ponownego wykorzystania. Jednak omówienie art. 5 Ustawy jest zasadne, nawet jeżeli zostanie on poddany gruntownej nowelizacji, gdyż dotychczasowa praktyka stosowania tego przepisu będzie mieć nadal istotne znaczenie.

Art. 5. Ustawy wprowadza następujące ograniczenia prawa do informacji:

- 1) ochrona informacji niejawnych;
- 2) ochrona innych tajemnic ustawowo chronionych;
- 3) prywatność osoby fizycznej;
- 4) tajemnica przedsiębiorcy.

---

proporcjonalności, w szczególności konieczność uzasadnienia standardem demokratycznego państwa oraz zakaz ingerowania w istotę prawa”.

Co istotne, choć w przepisie mowa jest o „ograniczeniu prawa do informacji publicznej”, to ustanawia on w zasadzie tylko ograniczenia **dostępu** do tej informacji. Samo uzyskanie dostępu do informacji sektora publicznego nie oznacza jeszcze braku ograniczeń (prawnych) w jej ponownym wykorzystaniu<sup>7</sup>. W związku z tym, poza ograniczeniami wynikającymi z art. 5 Ustawy, przy rekonstrukcji systemu udostępniania informacji sektora publicznego do ponownego wykorzystania konieczne jest wzięcie pod uwagę innych ograniczeń prawnych. Spośród takich innych ograniczeń szczególne znaczenie mają prawa wyłączne.

W związku z tym, poza wyżej wskazanymi ograniczeniami wynikającymi z art. 5 Ustawy, w niniejszej analizie skupimy się na:

- 1) prawach autorskich,
- 2) prawach do baz danych.

Poniżej kolejno analizujemy zidentyfikowane ograniczenia prawne.

### **3.2.1. Ochrona informacji niejawnych**

Ograniczenie prawa do informacji z powołaniem się na ochronę informacji niejawnych bywało przedmiotem rozważań orzecznictwa. Na przykład w wyroku z 10 listopada 2010 r. WSA w Warszawie (II SAB/Wa 279/10) zobowiązał Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego do rozpatrzenia wniosku Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka. Wniosek dotyczył udostępnienia pewnych informacji statystycznych o kontrolach operacyjnych.

Co ciekawe, w omawianej sprawie doszło nie tyle do powołania się przez organ na ograniczenie prawa do informacji z art. 5 Ustawy, co przede wszystkim do argumentacji, że wnioskowane informacje nie stanowią informacji publicznej jako informacje niejawne. Co więcej, konieczność rozważenia zakresu definicji informacji publicznych z tego punktu widzenia została wskazana sądowi przez NSA, który przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia. Realizując te wytyczne, WSA zauważył między innymi, że „zakres stosowania [U]stawy wytycza tylko dostęp do informacji publicznej, nie zaś publiczny dostęp do wszelkich informacji”. Niemniej jednak, WSA uznał wnioskowane informacje za informacje publiczne mimo tego, że dotyczą kontroli operacyjnej, której istotą jest niejawność. Decydujące było to, że kontrola operacyjna „jest wykonywana w ramach zadań publicznych”. WSA powołał się m.in. na wyrok NSA z 16 marca 2010 r. (I OSK 1706/09) zapadły w podobnej sprawie. Podobnie jak NSA w tamtym wyroku – WSA dokonał rozróżnienia pomiędzy objęciem danej informacji zakresem pojęcia „informacja publiczna” a badaniem uprawnień danej osoby do uzyskania tej informacji.

Sprawa nie jest jednak zakończona. Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego wniósł kolejną skargę kasacyjną. Odpowiedź Fundacji na tę skargę opublikowano 3 lutego 2011 r.<sup>8</sup> Z uwagi na treść tych dokumentów należy się spodziewać, że przedmiotem dalszych rozważań będzie z kolei stosunek Ustawy do przepisów regulujących działanie Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. W szczególności, można się spodziewać wskazania przez sąd relacji pomiędzy ograniczeniami z art. 5 Ustawy a przepisami o ABW.

Poza wyżej opisaną sprawą istotne znaczenie dla ograniczania prawa do informacji z uwagi na

---

<sup>7</sup> Na tę kwestię zwrócił uwagę m.in. WSA w Warszawie w wyroku z 4 lutego 2010 r. (II SAB/Wa 155/09).

<sup>8</sup> <http://www.hfhrpol.waw.pl/precedens/sluzby/odpowiedz-na-skarge-kasacyjna-szefa-abw-w-zakresie-statystyk-dotyczacych-kontroli-operacyjnej.html>

ochronę informacji niejawnych ma fakt uchwalenia nowej ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. Nr 182, poz. 1228). Ustawa ta spotkała się ze sprzeciwem środowisk dziennikarskich, które apelowały do Prezydenta RP o niepodpisywanie jej<sup>9</sup>. Z uwagi na krótki czas obowiązywania nowej ustawy nie jest możliwe potwierdzenie, czy istotnie ma ona wpływ na ograniczenie prawa do informacji.

### **3.2.2. Ochrona innych tajemnic ustawowo chronionych**

W zakresie ograniczenia prawa do informacji z powołaniem na ochronę innych tajemnic ustawowo chronionych autorowi niniejszego dokumentu nie są znane rozstrzygnięcia, które w sposób istotny wpłynęłyby na dotychczasowe wnioski. Mianowicie, podobnie jak przy ograniczeniu ze względu na niejawność informacji powstaje na gruncie obecnych przepisów pytanie, czy określone informacje objęte tajemnicą ustawowo chronioną są informacją publiczną. Z kolei w przypadku pozytywnej odpowiedzi na to pytanie wątpliwość może budzić fakt istnienia szczególnych przepisów regulujących przetwarzanie informacji objętych taką tajemnicą, w tym jej udostępnianie.

Przykładem „innej tajemnicy ustawowo chronionej” jest tajemnica postępowania przygotowawczego, ale też tajemnice takie, jak tajemnica bankowa, tajemnica zawodowa. W doktrynie podniesiono, że „prokurator może odmówić dostępu do konkretnych dokumentów (...) i do całości akt postępowania przygotowawczego, powołując się na »tajemnicę postępowania przygotowawczego«. Jeżeli natomiast powodem odmowy jest inna »szczególna« tajemnica (...) musi wyselekcjonować dokumenty, które zawierają chronione informacje”<sup>10</sup>.

### **3.2.3. Prywatność osoby fizycznej**

Prywatność jako ograniczenie prawa do informacji ma znaczenie szczególne z punktu widzenia niniejszego dokumentu, dlatego że dochodzi tu do konfliktu dwóch chronionych konstytucyjnie praw jednostki – prawa do informacji z jednej strony i prawa do prywatności z drugiej strony. W kontekście informacji sektora publicznego podstawowe znaczenie mają oczywiście informacje o osobach pełniących funkcje publiczne.

Prywatność osób pełniących funkcje publiczne była przedmiotem analizy Trybunału Konstytucyjnego w wyroku z 20 marca 2006 r. (K 17/05). Na szczególną uwagę zasługuje ogólna konstatacja Trybunału, że osoby podejmujące się wykonywania funkcji publicznych muszą zaakceptować szerszy zakres ingerencji w sferę ich prywatności. Trybunał podkreślił jednocześnie, że prywatność osób publicznych pozostaje pod ochroną. Ponadto Trybunał przyjął dość wąską definicję osób pełniących funkcje publiczne, uznając, że są to jedynie osoby „związane formalnymi więziami z instytucją publiczną”, którym „przysługuje co najmniej wąski zakres kompetencji decyzyjnej w ramach instytucji publicznej”. Wynika z tego, że inne osoby korzystają już z szerszej ochrony prywatności, nawet jeżeli są w jakiś sposób powiązane z instytucją publiczną.

---

<sup>9</sup> Zob. np. [http://www.freepress.org.pl/show\\_news.php?id=83](http://www.freepress.org.pl/show_news.php?id=83).

<sup>10</sup> P. Trzaska, M. Żurek, *Czy prokurator może powiedzieć nie?*, „Rzeczpospolita” z 3 października 2003 r.

Ale i samo dopuszczone przez Trybunał ograniczenie prywatności osób pełniących funkcje publiczne obwarowane jest szeregiem zastrzeżeń. Trybunał zaproponował swoisty „trzystopniowy test” pozwalający stwierdzić, czy dana informacja o osobie pełniącej funkcje publiczne może być udostępniona [niżej wytłuszczenia własne].

Po pierwsze, informacje, których natura i charakter może naruszać interesy i prawa innych osób, nie mogą wykraczać poza **niezbędność określoną potrzebą transparentności życia publicznego**, ocenianą zgodnie ze standardami przyjętymi w demokratycznym państwie. Po drugie, muszą to być zawsze informacje **mające znaczenie dla oceny funkcjonowania instytucji oraz osób pełniących funkcje publiczne**. Po trzecie, nie mogą to być informacje, których ujawnienie, ze względu na ich naturę i zakres, **przekreślałoby sens (istotę) ochrony prawa do życia prywatnego**.

Trybunał konkluduje: „ingerencja w sferę życia prywatnego osób pełniących funkcje publiczne (...) jest konstytucyjnie usprawiedliwiona tylko wtedy, gdy ujawniane zdarzenia z życia prywatnego oddziałują na sferę publicznego funkcjonowania osoby, której dotyczy. Nieprzekraczalną granicą takiej ingerencji jest przy tym nakaz respektowania godności tej osoby (art. 30 Konstytucji)”.

#### 3.2.4. Tajemnica przedsiębiorcy

W orzecznictwie za informację publiczną uznawano np. umowy zawierane pomiędzy organami sektora publicznego z podmiotami prywatnymi (wyrok NSA z 7 marca 2003 r., II SA 3604/02), jak również specyfikacje protokołów stosowanych w systemach teleinformatycznych wdrożonych przez przedsiębiorców prywatnych na zamówienie tych organów (wyrok SR dla Warszawy-Mokotowa z 8 grudnia 2006 r., XVI C 942/04). Jak już jednak wskazano tu wcześniej, samo uznanie za informację publiczną nie oznacza automatycznie możliwości udostępnienia danego dokumentu. Tego typu dokumenty mogą jak najbardziej zawierać tajemnice przedsiębiorcy, a dostęp do nich może być ograniczony z tego właśnie powodu.

W przypadku powołania się przez organ na tajemnicę przedsiębiorcy należy ustalić, czy dana informacja rzeczywiście taką tajemnicę stanowi i w jakiej części<sup>11</sup>. Konieczność drobiazgowego zbadania tych kwestii potwierdził SO w Warszawie w wyroku z 12 października 2009 r. (V Ca 1904/09)<sup>12</sup>. Wskazano tam, że niezbędne jest ustalenie treści dokumentów, których udostępnienia dotyczy wnioski. W dalszej kolejności należy ustalić czynności podjęte przez przedsiębiorcę w celu zachowania określonych informacji w tajemnicy (nie jest taką czynnością np. samo podjęcie interwencji ubocznej w sprawie). Ale Sąd Okręgowy przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia i według wiedzy autora niniejszego dokumentu nie zapadł jeszcze wyrok ostateczny. W związku z tym trudno wyciągać ostateczne wnioski co do zakresu ograniczenia prawa do informacji z uwagi na tajemnicę przedsiębiorcy.

#### 3.2.5. Prawa autorskie

Dotychczas omówione ograniczenia prawa do informacji wynikały z art. 5 Ustawy i – ściśle rzecz

---

<sup>11</sup> Na podstawie art. 22 Ustawy sprawy te należą do właściwości sądów powszechnych. Przedsiębiorca może przystąpić do takiej sprawy w charakterze interwenienta ubocznego.

<sup>12</sup> Sprawa dotyczy raportu Głównego Inspektora Farmaceutycznego z inspekcji w Przedsiębiorstwie Farmaceutycznym „Jelfa” S.A. Poza treścią samego uzasadnienia na uwagę zasługuje opinia przyjaciela sądu złożona w tej sprawie przez Helsińską Fundację Praw Człowieka, a zwłaszcza wyrażone tam zaniepokojenie praktyką rozszerzającej interpretacji wyjątków od prawa do informacji.

ujmując – dotyczyły samego dostępu do informacji. Podkreślmy jeszcze raz, że dostęp do informacji należy odróżnić od możliwości jej ponownego wykorzystania. Jest tak dlatego, że ponowne wykorzystanie informacji może stanowić wkroczenie w cudze prawa wyłączne, nawet jeżeli samo uzyskanie dostępu do tej informacji takiego wkroczenia nie stanowiło.

Polskie organy powołują się niekiedy na prawa autorskie jako swoiste pozaustawowe ograniczenie prawa do informacji. W orzecznictwie wskazano jednak, że fakt przysługiwania osobie trzeciej praw wyłącznych do danego dokumentu nie oznacza, że zawarte w nim informacje nie są informacjami publicznymi<sup>13</sup>. Ale kwestia ta jest dość odległa od ostatecznego rozstrzygnięcia. Wydaje się jednak, że pierwszorzędne znaczenie dla jej rozstrzygnięcia ma pytanie: „Czy i jakie dokumenty znajdujące się w posiadaniu organów sektora publicznego są w ogóle prawem autorskim chronione?”.

Jak wiadomo, „urzędowe dokumenty, materiały, znaki i symbole” nie stanowią przedmiotu prawa autorskiego (art. 4 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych). Można jednak ostatnio obserwować praktykę oraz rozstrzygnięcia sądowe odmawiające uznania określonych dokumentów i materiałów za wyłączone spod prawnoautorskiej ochrony pomimo ich „urzędowego” charakteru<sup>14</sup>. Podstawą do takiego postępowania są zawężające interpretacje pojęcia „materiał urzędowy” lub niekiedy całkowite ignorowanie istnienia art. 4 prawa autorskiego.

Co istotne, nie zawsze efektem powyższych praktyk jest ograniczenie dostępu do określonych informacji sektora publicznego. Często powołanie się na prawo autorskie służy ograniczeniu wtórnego wykorzystania informacji, które same są dostępne. W takich wypadkach organy sektora publicznego powołują się na własne prawa, choć zdarzają się też sytuacje, w których zdaniem organu przeszkodą są prawa osób trzecich. Niezależnie jednak od tego brak jest podstaw, aby przyjąć, że organy sektora publicznego w Polsce dysponują jakąś spójną polityką w odniesieniu do praw autorskich, a w szczególności polityką nabywania tych praw tak, aby udostępnianie i ponowne wykorzystanie objętych nimi informacji nie stanowiło naruszenia. Można wręcz twierdzić, że tendencja jest odwrotna – organy sektora publicznego coraz częściej powołują się na prawa wyłączne w celu ograniczania ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego.

### 3.2.6. Prawa do baz danych

Prawa do baz danych mogą stanowić ograniczenie ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego na podobnej zasadzie jak wyżej omówione prawo autorskie. Z uwagi na przedmiot oraz zakres tego prawa można nawet twierdzić, że w przypadku tych praw ryzyko ograniczeń jest wyższe. Istotnie, organy sektora publicznego powołują się niekiedy na prawa do baz danych, dążąc do ograniczania ich ponownego wykorzystania – np. na stronach Sejmu RP można znaleźć następujące zastrzeżenie [wytluszczenie własne]: „Zezwala się na **niekomercyjne** używanie, kopiowanie oraz wykorzystanie materiałów znajdujących się w Serwisie Informacyjnym Sejmu

---

<sup>13</sup> Por. np. wyrok WSA w Warszawie z 4 lutego 2010 r. II SAB/Wa 155/09 (prawa autorskie do ekspertyz PTI) lub wyrok NSA z 2 lipca 2003 r. II SA 837/03 (Polskie Normy).

<sup>14</sup> Por. np. wyrok SN z 27 lutego 2009 r. (V CSK 337/08), dotyczący specyfikacji istotnych warunków zamówienia publicznego. Por. też np. praktykę NBP wyrażania zgody na wykorzystanie „wizerunków” banknotów w powołanym się na przepisy prawa autorskiego ([http://nbp.pl/home.aspx?f=/banknoty\\_i\\_monety/wykorzystanie\\_wizerunkow.html](http://nbp.pl/home.aspx?f=/banknoty_i_monety/wykorzystanie_wizerunkow.html)).

w sieci Internet, z zaznaczeniem źródła ich pochodzenia”<sup>15</sup>.

### **3.3. Ograniczenia techniczne**

Poza prawnymi ograniczeniami ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego nie mniej istotne są ograniczenia techniczne. W niniejszym dokumencie skupiamy się na ograniczeniach związanych z wykorzystaniem zamkniętych standardów w systemach teleinformatycznych wykorzystywanych przez organy sektora publicznego do przetwarzania informacji sektora publicznego.

Zamknięte standardy są przeciwieństwem otwartych standardów, których definicję sformułowaliśmy na początku niniejszego dokumentu. „Zamkniętość” standardu jest jednak kryterium stopniowalnym, gdyż elementy definicji otwartego standardu mogą być spełnione w mniejszym lub większym stopniu. Jednakże tylko otwarte standardy gwarantują minimalną ilość ograniczeń, które nie mają dyskryminującego charakteru wobec producentów i użytkowników systemów teleinformatycznych. Zamknięte standardy skutkują natomiast mniejszą lub większą dyskryminacją.

Dyskryminacja wynikająca ze stosowania zamkniętych standardów dotyka to zarówno producentów, jak i użytkowników. W stosunku do producentów przejawia się ona w trudnościach lub wręcz braku możliwości produkcji systemów teleinformatycznych zdolnych do sprawnego współdziałania z systemami opartymi o zamknięte standardy. W stosunku do użytkowników jest ona mniej bezpośrednia i przejawia się zazwyczaj w konieczności korzystania z oprogramowania konkretnego producenta w celu skorzystania z określonej informacji bądź w konieczności powstrzymania się od korzystania z tej informacji w określony sposób.

## **4. Identyfikacja kluczowych barier**

Jak wynika z analizy przeprowadzonej w poprzednim rozdziale, w aktualnie funkcjonującym systemie udostępniania informacji sektora publicznego do ponownego wykorzystania występuje szereg ograniczeń. Poniżej analizujemy kolejno w odniesieniu do poszczególnych ograniczeń, jak aktualny system radzi sobie z tymi ograniczeniami.

### **4.1. Ochrona informacji niejawnych oraz innych tajemnic ustawowo chronionych**

Na gruncie dotychczas obowiązujących przepisów (sprzed przyjęcia nowej ustawy o ochronie informacji niejawnych) ujawniły się:

- 1) niejasności co do zakresu definicji informacji publicznych,
- 2) wątpliwości co do stosunku przepisów regulujących udostępnianie informacji publicznych do przepisów o działalności służb zajmujących się przetwarzaniem informacji niejawnych.

W pewnym sensie potwierdza to istnienie ryzyka zidentyfikowanego tu już wcześniej. Otóż

---

<sup>15</sup> <http://sejm.gov.pl/projekt2.htm>

zastosowane w polskich przepisach podejście polegające na sformułowaniu pozytywnej definicji informacji publicznych pozwala podejmować próby ograniczania prawa do informacji na płaszczyźnie definiowania zasady, a nie dopiero na płaszczyźnie wyjątków od tej zasady. Jak widać na przykładzie losów wniosku Fundacji Helsińskiej Praw Człowieka skierowanego do ABD, prowadzi to co najmniej do znaczącego wydłużenia postępowań.

#### **4.2. Prywatność osoby fizycznej**

Próba wyznaczenia granicy pomiędzy prawem do informacji a prawem do prywatności podjęta przez Trybunał Konstytucyjny zasługuje na uznanie. Niemniej jednak to, co w ocenie jednej osoby będzie „niezbędne”, „mające znaczenie dla oceny funkcjonowania” oraz „nieprzekreślające sensu [prawa do prywatności]”, nie musi już takie być w ocenie innej osoby. Subiektywność kryteriów wyznaczonych przez Trybunał Konstytucyjny stanowi istotną barierę w realizacji prawa do informacji.

Problemem nie jest oczywiście fakt, że ocenę dopuszczalności udostępnienia danej informacji należy przeprowadzać odrębnie w każdej konkretnej sprawie. Problemem jest raczej utrzymujący się (pomimo opisanego tu wyroku TK) brak jednoznacznych wytycznych co do sposobu, w jaki należy przeprowadzić taką ocenę. Brak też na przykład podstawowego katalogu informacji, które można by uznać za objęte swoistym domniemaniem możliwości udostępnienia w przypadku, jeżeli dotyczą osoby pełniącej funkcje publiczne.

#### **4.3. Tajemnica przedsiębiorcy**

Tajemnica przedsiębiorcy jest specyficznym ograniczeniem prawa do informacji. Specyfika ta polega na tym, że odmawiając udostępnienia informacji stanowiącej tajemnicę przedsiębiorcy, organ chroni w zasadzie tylko interes prywatny określonego przedsiębiorcy. Wydaje się bowiem mało prawdopodobne, aby ujawnienie tajemnicy jakiegokolwiek przedsiębiorcy (nawet przedsiębiorcy publicznego) mogło naruszyć interes publiczny. Podobna sytuacja ma oczywiście miejsce przy ograniczaniu dostępu do informacji sektora publicznego z uwagi na przykład na prywatność. Jednak istotną różnicą jest to, że prawo do prywatności zostało wprost zaliczone do konstytucyjnych praw jednostki, podczas gdy „prawo do tajemnicy przedsiębiorcy” da się do tych praw zaliczyć jedynie pośrednio (np. poprzez wykładnię prawa do prowadzenia działalności gospodarczej lub wykładnię prawa do prywatności właśnie).

W sprawach, w których prawo do informacji wchodzi w konflikt z tajemnicą przedsiębiorcy, organy sektora publicznego stoją zazwyczaj w trudnej sytuacji. Z jednej strony mają one obowiązek ustalenia wszystkich wyżej omówionych przesłanek, gdyż blankietowe powoływanie się na tajemnicę przedsiębiorcy będzie najprawdopodobniej naruszeniem prawa do informacji. Ale organy rzadko są wyposażone w kompetencję pozwalającą prawidłowo ocenić charakter posiadanych informacji. Z drugiej strony – zbyt liberalne podejście organu może w prosty sposób doprowadzić do odpowiedzialności wobec przedsiębiorcy, którego tajemnice zostaną ujawnione. W takiej sytuacji nie dziwi specjalnie wybór (jak się wydaje) „mniejszego zła”, czyli ryzyka naruszenia prawa do informacji.

#### **4.4. Prawa autorskie i prawa do baz danych**

Prawa autorskie i prawa do baz danych są ograniczeniami, które wpływają przede wszystkim na możliwość ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego. Niemniej jednak w polskiej praktyce bywają one powoływane jako swoiste „pozaustawowe” ograniczenie dostępu do informacji, a kwestia ta nie została ostatecznie rozstrzygnięta w orzecznictwie.

Na gruncie tego typu spraw po raz kolejny ujawniają się wątpliwości co do zakresu definicji „informacji publicznej”. Jednak o wiele bardziej widoczny jest brak spójnej polityki w odniesieniu do nabywania praw wyłącznych tak, aby udostępnianie i ponowne wykorzystanie objętych nimi informacji nie stanowiło naruszenia. Alarmujące jest to, że organy sektora publicznego coraz częściej powołują się na prawa wyłączne w celu ograniczania ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego.

#### **4.5. Zamknięte standardy**

Organy sektora publicznego stosują różne systemy teleinformatyczne, w tym systemy oparte o zamknięte standardy. Konieczność skorzystania z zamkniętego standardu w celu realizacji prawa do informacji prowadzi do dyskryminacji. Bariera wynikająca z tego faktu jest trudna do usunięcia, gdyż w polskich przepisach nadal brak jest wyraźnego obowiązku poszanowania zasady równości poprzez stosowanie otwartych standardów w systemach służących do realizacji zadań publicznych<sup>16</sup>.

### **5. Propozycje zmian systemu**

Barieri zidentyfikowane w poprzednim rozdziale nie są łatwe do usunięcia. W związku z tym sformułowanie propozycji zmian systemu nie jest zadaniem łatwym i należy mieć świadomość, że najprawdopodobniej możliwa jest jedynie pewna minimalizacja oddziaływania zidentyfikowanych barier. Minimalizacja ta może się dokonywać w warunkach sprawnie działającego systemu stosowania prawa (orzecznictwa), które jednak musi dysponować w tym celu dobrze sformułowanymi przepisami. Poniżej prezentujemy nasze propozycje, poczynając od rozważań ogólnych, a następnie odnosząc się do poszczególnych zidentyfikowanych barier.

#### **5.1. Prawo do informacji jako zasada ogólna**

Punktem wyjścia dla formułowania propozycji zmian jest spostrzeżenie, że polski ustawodawca pozostaje związany zarówno Konstytucją RP, jak i Dyrektywą w tym sensie, że polskie przepisy nie mogą być sprzeczne z oboma tymi aktami. I tak, ustawowe zawężenie definicji informacji za pomocą takich kryteriów, jak to, czego taka informacja dotyczy, jest naszym zdaniem niezgodne z Dyrektywą. Jednocześnie jednak wyjątki określone w art. 1 ust. 2 Dyrektywy mogą zostać wprowadzone do polskiego prawa tylko w takim zakresie, w jakim nie naruszają one Konstytucji RP. Wyjątki te nie wydają się sprzeczne z art. 61 ust. 3 (ani z art. 31 ust. 3) Konstytucji RP same w sobie. Jednak konstytucyjne granice uzasadniają konieczność bardzo dokładnej regulacji możliwości powoływania się na te wyjątki przez organy sektora publicznego.

---

<sup>16</sup> Zob. K. Siewicz, *Obowiązek korzystania z otwartych standardów w informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne*, w: *Informatyzacja postępowania sądowego i administracji publicznej*, (red.) J. Gołaczyński, C.H. Beck, 2010.



Zatem – zarówno na gruncie Konstytucji RP, jak i na gruncie Dyrektywy prawo do informacji jest zasadą ogólną, od której możliwe są pewne wyjątki. Warunkiem koniecznym zgodności z oboma tymi aktami prawnymi jest unikanie definiowania informacji sektora publicznego za pomocą kryteriów subiektywnych. Treść Dyrektywy pokazuje, że wskazane jest wręcz zrezygnowanie z bezpośredniej definicji, a raczej odniesienie zakresu prawa do informacji do będących w posiadaniu organów sektora publicznego dokumentów (niezależnie od tego, jakie informacje zawierają). Możliwe jest oczywiście jednocześnie formułowanie wyjątków od prawa do informacji poprzez określanie dokumentów niepodlegających temu prawu w całości lub w części. Wyjątki te muszą jednak być uzasadnione na gruncie Konstytucji RP.

Innymi słowy, nie jest dopuszczalne ograniczanie prawa do informacji sektora publicznego przez wskazywanie, czego taka informacja może dotyczyć na etapie formułowania prawa do informacji jako zasady. Ponadto ustawodawca nie może poprzestać na prostym przejęciu wyjątków od prawa do informacji określonych w Dyrektywie. Ich wprowadzenie jest możliwe tylko w zakresie, w jakim jest to niezbędnie konieczne dla realizacji celów wskazanych w art. 61 ust. 3 (czytany łącznie z art. 31 ust. 3) Konstytucji RP. Na gruncie analizy konstytucyjnej powstaje wręcz pytanie, czy w ogóle konieczne jest wprowadzanie do polskiego systemu wszystkich wyjątków wymienionych w Dyrektywie.

## **5.2. Ochrona informacji niejawnych i innych tajemnic ustawowo chronionych**

W odniesieniu do ochrony informacji niejawnych oraz innych tajemnic ustawowo chronionych istotne znaczenie będzie miało przede wszystkim zrezygnowanie z bezpośredniej definicji informacji publicznej. Dzięki temu dyskusja o dopuszczalności udostępnienia określonych informacji zostanie przeniesiona na głębszy poziom – wyjątków od tego prawa, a nie samej zasady. Pozwoli to na przykład uniknąć dyskusji, czy przepisy takie jak zawarte w Ustawie mają w tego typu sprawach w ogóle zastosowanie. W dalszej kolejności konieczna jest natomiast harmonizacja przepisów o udostępnianiu informacji sektora publicznego ze szczególnymi przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów informacji niejawnej i innych ustawowo chronionych tajemnic tak, aby było jasne, czy przepisy te rozszerzają, czy jedynie uściślają już istniejące wyjątki. Bardziej konkretne propozycje będzie można na pewno sformułować w wyniku obserwacji praktyki stosowania nowej ustawy o ochronie informacji niejawnych.

## **5.3. Prywatność osoby fizycznej**

W odniesieniu do prawa do prywatności na pewno kluczowe znaczenie ma stosowanie wytycznych sformułowanych przez Trybunał Konstytucyjny. Pomimo ich częściowo subiektywnego charakteru mają one fundamentalne znaczenie chociażby dlatego, że utrudniają podejmowanie blankietowych i arbitralnych decyzji o odmowie udostępnienia określonych informacji. W dalszej kolejności jednak należy się zastanowić nad wprowadzeniem pewnego minimalnego katalogu informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, których udostępnienia można by żądać w bardziej uproszczonym trybie.

## **5.4. Tajemnica przedsiębiorcy**

Rozwiązanie dylematu pomiędzy prawem do informacji a tajemnicą przedsiębiorcy jest trudne,

podobnie jak rozwiązanie wyżej opisanego dylematu pomiędzy prawem do informacji a prawem do prywatności. Na pewno pomogłoby wprowadzenie wyraźnego obowiązku przedsiębiorców do oznaczania przekazywanych organom sektora publicznego informacji jako tajemnicy przedsiębiorcy. Takie oznaczenie nie zwalniałoby oczywiście przedsiębiorcy z wykazania, że dane informacje istotnie stanowią jego tajemnicę (chodzi o przesłanki wypracowane na gruncie ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji). Niemniej jednak brak oznaczenia mógłby być traktowany jako zwolnienie organu sektora publicznego z odpowiedzialności za ujawnienie informacji. Nieoznaczone informacje byłyby wprost objęte obowiązkiem udostępniania.

Samo to nie chroni oczywiście od prób obejmowania tajemnicą przedsiębiorcy informacji, które bądź taką tajemnicą nie są, bądź też których ujawnienie leży w istotnym interesie publicznym. Organy sektora publicznego powinny więc pozostać zobowiązane do ujawnienia nawet informacji oznaczonych jako tajemnica przedsiębiorcy, jednak po spełnieniu dość rygorystycznych kryteriów. Kryteria te powinny zostać sformułowane dla takich informacji, których ujawnienie leży w istotnym interesie publicznym, podobnie jak określił to Trybunał Konstytucyjny w odniesieniu do informacji o osobach pełniących funkcje publiczne.

## 5.5. Prawa autorskie i prawa do baz danych

W odniesieniu do praw autorskich i praw do baz danych zwracamy przede wszystkim uwagę, że „dokumenty, do których prawa własności intelektualnej należą do osób trzecich” zostały wyłączone spod zakresu Dyrektywy. Jak to już jednak wskazano, implementacja tego i innych wyjątków od prawa do informacji zawartych w Dyrektywie wymaga głębszego zastanowienia. Nawet jeżeli wszystkie one zostaną uznane za konieczne do implementacji, to nadal pozostaje do rozważenia kwestia, jak dokładnie powinno to być zrobione.

Warto zwrócić uwagę na szerszy kontekst przysługiwania praw autorskich organom sektora publicznego. Celem prawa autorskiego jest bowiem w istotnym zakresie zapewnienie zachęty ekonomicznej dla produkcji dóbr niematerialnych, która byłaby niższa w sytuacji pełnej swobody kopiowania tych dóbr. Wobec tego ochrona praw autorskich podmiotów prywatnych ma jak największy sens, zwłaszcza gdy istotnie bez tego typu zachęty dany podmiot nie podjąłby się produkcji wartościowych dóbr. Na marginesie – nawet w takim przypadku uzasadnione są określone wyjątki od ochrony, zastrzeżone na rzecz interesu społecznego. Trudno jednak utrzymać powyższy wniosek w odniesieniu do organów sektora publicznego, które najczęściej nie kierują się rachunkiem ekonomicznym, a dobra niematerialne są zazwyczaj swoistym „produktem ubocznym” ich działań (np. uzasadnienia wyroków sądowych są produktem ubocznym usługi „wymierzania sprawiedliwości”). Nawet w sytuacji, gdy produkcja określonego dobra niematerialnego jest podstawowym celem istnienia danego organu, to nie jest ono produkowane po to, aby konkurować na rynku podobnych dóbr. Organy sektora publicznego działają w interesie publicznym, a prawo autorskie ma chronić prywatny interes producenta określonych dóbr niematerialnych (utworów).

Podobne rozumowanie można przeprowadzić w odniesieniu do powoływania się na prawa do baz danych w celu ograniczania ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego. Otóż – jak podnosi mec. Xawery Konarski (wykreślenia, uzupełnienia i wytłuszczenia własne): „cel[em] uchwalenia dyrektywy [o ochronie baz danych] (i polskiej ustawy [o ochronie baz danych]) (...) było wprowadzenie **regulacji zapobiegającej powstaniu nieuzasadnionego uszczerbku majątkowego po stronie podmiotów dokonujących inwestycji** w sporządzenie

i utrzymywanie bazy danych, poprzez pozbawienie ich możliwości amortyzacji tych nakładów. W danym stanie faktycznym uszczerbek ten wyraża się w tym, że producent dokonujący nowego uporządkowania danych zaoszczędza – kosztem pierwotnego producenta – wydatki związane z pozyskaniem tych danych. Niewątpliwie bowiem, gdyby chciał od nowa stworzyć bazę danych o tej samej treści, koszty jej stworzenia byłyby wyższe niż wydatki na usystematyzowanie zebranych już – przez inny podmiot – danych”<sup>17</sup>.

W związku z powyższym, a także w związku z ustawowymi przesłankami przyznawania ochrony producentom baz danych (m.in. przesłanką poniesienia ryzyka nakładu inwestycyjnego) pojawiają się istotne wątpliwości, czy organ sektora publicznego może być w ogóle (pierwotnym) podmiotem praw do tych baz. Organy sektora publicznego nie dokonują zwykle „inwestycji” w stworzenie baz danych. Zazwyczaj wykonują po prostu swój ustawowy obowiązek, bardzo często nałożony z pominięciem rachunku ekonomicznego. Podobnie jak w przypadku praw autorskich bazy danych są często ubocznym produktem wykonywania obowiązków organu. Ponadto trudno uznać, że wykorzystanie takich baz danych przez podmiot prywatny doprowadzi do jakiegoś „uszczerbku majątkowego” po stronie organu sektora publicznego.

Należy zatem zastanowić się, czy nie byłoby wskazane wprowadzenie wyraźnego zakazu powoływania się przez organy sektora publicznego na przysługujące im prawa takie, jak prawa autorskie i prawa do baz danych. Efekt taki można oczywiście osiągnąć przez wprowadzenie lub doprecyzowanie przepisów takich jak art. 4 prawa autorskiego, ale – jak widać z obecnej praktyki jego stosowania – może to nie być wystarczające. W dalszej kolejności należy zastanowić się nad wprowadzeniem spójnej polityki nabywania praw wyłącznych przez organy sektora publicznego od podmiotów prywatnych, tak aby uniknąć sytuacji, w których udostępnianie lub ponowne wykorzystywanie tych praw mogłoby stanowić ich naruszenie. Oczywiście mogą istnieć sytuacje wyjątkowe (sama Dyrektywa dopuszcza stosowanie umów o wyłączność), jednak wydaje się możliwe zidentyfikowanie co najmniej podstawowego zakresu, w którym organy sektora publicznego mogłyby udostępniać posiadane informacje sektora publicznego do ponownego wykorzystania bez żadnych ograniczeń wynikających z praw autorskich lub praw do baz danych.

## **5.6. Zamknięte standardy**

Zminimalizowanie oddziaływania bariery wynikającej ze stosowania zamkniętych standardów jest możliwe w podobny sposób jak wyżej proponowane rozwiązanie dotyczące praw autorskich i praw do baz danych. Ściśle rzecz ujmując, w istotnym zakresie polegać będzie ono właśnie na przyjęciu przez organy sektora publicznego spójnej polityki dotyczącej nabywania praw do wykorzystywanych systemów teleinformatycznych tak, aby nie dochodziło do umożliwiania podmiotom prywatnym dyskryminowania innych producentów oraz użytkowników innych systemów. W dalszej kolejności taka polityka powinna obejmować również wymaganie od organów, aby dokładnie opisywały funkcjonalności zamawianych systemów, uzyskiwały do nich odpowiednią dokumentację oraz zapewniały sobie możliwości wprowadzania modyfikacji celem dostosowania do standardów otwartych.

---

<sup>17</sup> X. Konarski, *Przedmiot ochrony i treść prawa sui generis do bazy danych*, PPH 11/2005.

## 6. Podsumowanie

Celem niniejszego dokumentu było sformułowanie propozycji zmian systemu udostępniania informacji sektora publicznego do ponownego wykorzystania. Cel ten miał zostać osiągnięty poprzez rozwiązanie problemu badawczego, który brzmiał:

### **W jakim zakresie podmioty prawa do informacji mają wpływ na dostępność i jakość informacji sektora publicznego?**

Wyżej przedstawiona analiza pozwala nam rozwiązać ten problem badawczy następująco. Przede wszystkim, przedstawiamy następujące odpowiedzi na szczegółowe pytania postawione w podrozdziale 4.:

1. Jakie prawne ograniczenia dostępności i jakości informacji sektora publicznego napotyka podmioty prawa do informacji?

Podmioty prawa do informacji napotyka prawne ograniczenia dostępności i jakości informacji sektora publicznego wynikające przede wszystkim z niejasności definicji informacji publicznych. W dalszej kolejności ograniczenia te wynikają z wątpliwości co do relacji obecnych przepisów o udostępnianiu informacji sektora publicznego do przepisów szczególnych regulujących takie kwestie, jak ochrona informacji niejawnych oraz innych tajemnic ustawowo chronionych. Ponadto, ograniczenia prawne wynikają również z braku jednoznacznych (pomimo wyroku TK) wytycznych co do sposobu, w jaki należy przeprowadzić ocenę, czy udostępnienie określonej informacji nie naruszy prawa do prywatności. Brak też na przykład podstawowego katalogu informacji, które można by uznać za objęte swoistym domniemaniem możliwości udostępnienia w przypadku, jeżeli dotyczą osoby pełniące funkcje publiczne. Kolejnym źródłem ograniczeń prawnych są podobne wątpliwości w odniesieniu do tajemnicy przedsiębiorcy. Natomiast ograniczenia wynikające z praw autorskich i praw do baz danych wpływają nie tyle na samą dostępność informacji, co na możliwość ich ponownego wykorzystania (oznacza to, że utrudnione jest np. świadczenie usług polegających na polepszaniu jakości tych informacji).

2. Jakie techniczne ograniczenia dostępności i jakości informacji sektora publicznego napotyka podmioty prawa do informacji?

Podmioty prawa do informacji napotyka techniczne ograniczenia dostępności i jakości informacji sektora publicznego wynikające przede wszystkim z faktu wykorzystywania przez organy sektora publicznego systemów teleinformatycznych opartych o standardy zamknięte. Prowadzi to do dyskryminacji producentów innych systemów oraz ich użytkowników. Ma to wpływ na dostępność informacji dla użytkowników takich innych systemów, a w dalszej kolejności na jakość tych informacji z uwagi na fakt, że kontrola jakości w systemach opartych o standardy zamknięte leży zwykle w rękach ich producenta, który w tym zakresie nie odczuwa istotnej presji konkurencyjnej.

3. Jak należy zmienić aktualny system, aby przezwyciężyć zidentyfikowane prawne i techniczne ograniczenia w stopniu umożliwiającym pełną realizację prawa do informacji?

Z uwagi na zidentyfikowanie barier na drodze do pełnej realizacji prawa do informacji

istniejących w ramach obecnego systemu uznajemy za konieczne wprowadzenie następujących zmian:

Wskazane jest zrezygnowanie z bezpośredniej definicji informacji sektora publicznego (informacji publicznej), a w zamian odniesienie zakresu prawa do informacji do będących w posiadaniu organów sektora publicznego dokumentów (niezależnie od tego, jakie informacje zawierają). Możliwe jest oczywiście jednocześnie formułowanie wyjątków od prawa do informacji poprzez określanie dokumentów niepodlegających temu prawu w całości lub w części. Wyjątki te muszą jednak być uzasadnione na gruncie Konstytucji RP i w związku z tym nie mogą polegać na prostym przepisaniu wyjątków określonych w Dyrektywie.

Konieczna jest harmonizacja przepisów o udostępnianiu informacji sektora publicznego ze szczególnymi przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów informacji niejawnej i innych ustawowo chronionych tajemnic tak, aby było jasne, czy przepisy te rozszerzają, czy jedynie uściślają już istniejące wyjątki. Obserwacja praktyki stosowania nowej ustawy o ochronie informacji niejawnych powinna pozwolić na sformułowanie bardziej konkretnych propozycji.

W odniesieniu do prawa do prywatności kluczowe znaczenie ma stosowanie wytycznych sformułowanych przez Trybunał Konstytucyjny. Ponadto, należy się zastanowić nad wprowadzeniem pewnego minimalnego katalogu informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, których udostępnienia można by żądać w bardziej uproszczonym trybie.

Należy wprowadzić wyraźny obowiązek przedsiębiorców do oznaczania przekazywanych organom sektora publicznego informacji jako tajemnicy przedsiębiorcy (jeżeli przedsiębiorca jest w stanie wykazać taki ich status). Nieoznaczone informacje byłyby wprost objęte obowiązkiem udostępniania. Natomiast ujawnienie informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorcy powinno być obowiązkiem organów sektora publicznego, jeżeli leży to w istotnym interesie publicznym.

W odniesieniu do praw autorskich i praw do baz danych wskazane jest rozważenie wprowadzenia wyraźnego zakazu powoływania się przez organy sektora publicznego na takie prawa. Ponadto, zalecane jest wprowadzenie spójnej polityki nabywania praw wyłącznych przez organy sektora publicznego od podmiotów prywatnych celem ich udostępniania do ponownego wykorzystania. Podobna polityka powinna zostać sformułowana w odniesieniu do systemów teleinformatycznych, tak aby uniknąć możliwości ograniczania prawa do informacji za pomocą standardów zamkniętych.

Przedstawiona w niniejszym dokumencie analiza oraz odpowiedzi na pytania badawcze pozwalają sformułować następujące rozwiązanie naszego problemu badawczego. Otóż podmioty prawa do informacji mają wpływ na dostępność i jakość informacji sektora publicznego. W rzeczywistości obecnego systemu udostępniania informacji sektora publicznego do ponownego wykorzystania wpływ ten jest istotnie ograniczony, przede wszystkim z uwagi na zidentyfikowane tu bariery. Jakkolwiek całkowite wyeliminowanie tych barier nie wydaje się możliwe, to uważamy za wysoce prawdopodobne ich zminimalizowanie. W tym celu konieczne jest wprowadzenie do systemu proponowanych powyżej zmian. Dzięki tym zamianom podmioty

prawa do informacji uzyskają większy wpływ na dostępność i jakość informacji sektora publicznego, dzięki czemu będą mogły one skorzystać z niej łatwiej, szybciej i bardziej efektywnie. Będzie to istotnym krokiem w kierunku pełnej realizacji prawa do informacji – konstytucyjnego prawa jednostki mającego szczególne znaczenie w społeczeństwie informacyjnym.