

Założenia do projektu ustawy o ponownym wykorzystaniu informacji publicznej

I. Wprowadzenie

1. Syntetyczne przedstawienie aktualnego stanu stosunków społecznych w dziedzinie ponownego wykorzystania informacji publicznej

W budowie społeczeństwa informacyjnego kluczowe znaczenie ma przetwarzanie informacji, w szczególności ujawnianie informacji przez podmioty publicznoprawne oraz ich pozyskanie i wykorzystanie przez inne osoby i podmioty w państwie. Podmioty wykonujące zadania publiczne w tym przede wszystkim władze publiczne (głównie wykonawcza), ze względu na ilość zgromadzonych informacji, są najważniejszymi źródłami wiedzy w państwie, która powinna zostać wykorzystana przez inne jego podmioty, w zależności od ich indywidualnych potrzeb komercyjnych lub niekomercyjnych.

Idea społeczeństwa informacyjnego nie może zostać zatem urzeczywistniona bez wykorzystania informacji znajdującej się w dyspozycji państwa i samorządów, a także innych podmiotów realizujących zadania publiczne. Dzięki technologiom informacyjno-telekomunikacyjnym (ICT) informacja – w porównaniu do tradycyjnych metod – dostarczana jest szybciej, do liczniejszej grupy odbiorców, w większej ilości i tańszym kosztem.

W tym zakresie niewystarczające okazują się dotychczasowe ustawy regulujące dostęp do informacji publicznej (jako prawo polityczne), stanowiące wykonanie zawartej w art. 61 Konstytucji gwarancji uzyskania informacji dotyczącej działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo dostępu nie przekłada się bowiem automatycznie na uprawnienie do korzystania lub rozporządzania informacjami publicznymi chronionymi prawami własności intelektualnej jako „utwór” lub „baza danych”.

Znaczenie powyższych problemów zostało docenione przez prawodawcę unijnego. Zasady wykorzystania informacji publicznych zostały ustalone na poziomie wspólnotowym w dniu 17 listopada 2003 r. poprzez Dyrektywę 2003/98/WE Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego. Dyrektywa wprowadziła minimalne standardy ponownego wykorzystania istniejących dokumentów będących w posiadaniu organów sektora publicznego państw członkowskich. Termin implementacji dyrektywy 2003/98 został wyznaczony na 1 lutego 2005 r.

2. Aktualny stan prawny w zakresie ponownego wykorzystania informacji publicznej

Aktualnie w Polsce ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego nie zostało uregulowane powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, a sam zwrot „ponowne wykorzystanie informacji” nie jest używany w języku prawnym.

Obowiązująca regulacja prawna dotyczy:

- jawności informacji,
- ochrony informacji (dwa najbardziej rozbudowane reżimy prawne odnoszą się do ochrony informacji niejawnych oraz ochrony danych osobowych).

Konstytucja jako zasadę przewiduje jawność (dostępności) informacji (art. 61 ust.1), ale także umożliwia jej ograniczenie na zasadach określonych w art. 61 ust.3.

Podstawowym aktem rangi ustawowej jest z pewnością ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198, późn. zm.). Nie jest to jednak jedyny akt normatywny w tym zakresie. Tylko normy odsyłające do ustawy o dostępie do informacji publicznej znajdują się w ponad 140 ustawach i rozporządzeniach. Oprócz tego znacząca liczba aktów normatywnych (ustaw i rozporządzeń) określa własne zasady i tryb udostępniania informacji.

Nakłada się na to problematyka prawa własności intelektualnej. Część informacji podlegających udostępnieniu na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej chroniona jest jako „utwór” w rozumieniu art.1 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz.U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631, późn. zm.) oraz „baza danych” w rozumieniu art.2 ust.1 pkt 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o ochronie baz danych (Dz.U. Nr 128, poz. 1402, z późn. zm.). W przypadku prawa autorskiego status taki mieć będą w szczególności te materiały, które spełniając przesłankę oryginalności, nie mają przy tym charakteru urzędowych dokumentów lub materiałów, o których mowa w art.4 pkt 2 prawa autorskiego (np. opinie, czy raporty sporządzone na zlecenie podmiotów sektora publicznego). Prawo *sui generis* przysługuje z kolei z tytułu poniesienia istotnego nakładu inwestycyjnego w celu sporządzenia, weryfikacji lub prezentacji zawartości bazy danych (art.2 pkt ust.1 pkt 1 ustawy o ochronie baz danych). Dla pojęcia bazy danych jako przedmiotu *sui generis* ochrony obojętne jest, czy ma ona charakter prywatny, czy urzędowy. Konstrukcja tego prawa nie wyklucza również jego powstania w stosunku do baz dokumentów lub materiałów urzędowych, niechronionych na podstawie prawa autorskiego.

Zgodnie z przyjętym w polskim prawie własności intelektualnej rozwiązaniem, podmiotom praw autorskich i praw pokrewnych oraz producentom baz danych przysługuje

monopol w zakresie eksploatacji tych dóbr niematerialnych. Obejmuje on czynności polegające na ich zwielokrotnieniu i rozpowszechnianiu (w ustawie o ochronie baz danych są one określane odpowiednio jako „pobranie” i „wtórne” wykorzystanie danych). Wykonywanie tych działań co do zasady wymaga zgody uprawnionych podmiotów, którymi mogą być – zgodnie z powyższymi ustaleniami – także podmioty sektora publicznego. Szczególnie istotne jest w związku z tym rozróżnienie pomiędzy realizacją prawa dostępu do informacji publicznej (*access to public sector information*), a dalszą eksploatacją informacji pozyskanych w ten sposób (*re-use of public sector information*). Prawo dostępu nie daje bowiem automatycznie prawa do korzystania lub rozporządzania nimi w sposób objęty wyłącznością uprawnionych podmiotów. Jeżeli więc informacje publiczne są równocześnie chronionymi utworami (przedmiotami praw pokrewnych) albo *sui generis* bazami danych, konieczne jest pozyskanie zgody podmiotu sektora publicznego jako podmiotu prawa własności intelektualnej.

3. Potrzeba i cel uchwalenia projektowanej ustawy o ponownym wykorzystaniu informacji publicznej

Celem projektu ustawy jest implementacja Dyrektywy 2003/98/WE, w szczególności określenie zasad ponownego wykorzystania informacji publicznej w działaniach społecznych i gospodarczych. Uchwalenie ustawy wypełni lukę prawną w tym zakresie. Stworzy podstawy prawne wtórnego korzystania z zasobów informacyjnych podmiotów wykonujących zadania publiczne. Poprawi to konkurencyjność przedsiębiorstw, których produkty i usługi opierają się na informacji sektora publicznego. Według raportu komisji rynek *public sector information* (PSI) szacowany jest w UE na 27 mld Euro¹.

Z kolei dla podmiotów zobowiązanych usunięty zostanie stan niepewności w zakresie właściwych przepisów normujących załatwianie spraw wykorzystania posiadanych informacji przez inne podmioty (obecnie organy próbują rozpatrywać takie sprawy w oparciu o przepisy o dostępie do informacji publicznych).

Proponowany tytuł ustawy to „ustawa o ponownym wykorzystaniu informacji publicznej”. Oddaje on istotę i cel dyrektywy. Dyrektywa 2003/98 reguluje bowiem wykorzystanie informacji publicznej w innych celach niż cel pierwotny ich wytworzenia, tj. realizacja zadań publicznych. Odnosi się więc ona do „*secondary use*” tych informacji, a to ostatnie sformułowanie jest powszechnie tłumaczone jako „ponowne korzystanie”.

¹http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/directive/com09_212/com09_212_en.pdf

Projektowana ustawa powinna składać się z trzech elementem (usystematyzowanych w rozdziałach): zagadnień ogólnych (zakres przedmiotowy i podmiotowy, wyłączenia, definicje), zasad ponownego wykorzystania informacji oraz zagadnień proceduralnych związanych z trybem wnioskowym dotyczącym przekazania informacji do ponownego wykorzystania.

4. Możliwości podjęcia alternatywnych w stosunku do uchwalenia projektowanej ustawy środków umożliwiających osiągnięcie celu, ze wskazaniem, czy środki te zostały podjęte, a w przypadku ich podjęcia – przedstawienie osiągniętych skutków.

Alternatywnym – wobec zaproponowanego – sposobem implementacji dyrektywy 2003/98/WE jest wprowadzenie zasad ponownego wykorzystania informacji do ustawy o dostępie do informacji publicznej, co nastąpiło w Bułgarii, Czechach, Finlandii, Francji, Litwie, Łotwie, Holandii i Portugalii. W takim modelu zagadnienia dostępu do informacji oraz ponownego jej wykorzystania są normowane w jednym akcie rangi ustawowej.

Proponujemy jednak inny wariant implementacji, tj. uchwalenie odrębnej ustawy, z następujących przyczyn:

- pozwoli to w sposób precyzyjniejszy i bardziej zrozumiały dla adresatów norm prawnych rozróżnić instytucje „dostępu do informacji” oraz „ponownego wykorzystania informacji”,
- połączenie omawianych dwóch kwestii w jednym akcie prowadzi do potrzeby uchwalenia nowej ustawy, co znacząco rozszerza zakres prac, ponieważ kompleksowo przeanalizowane powinno zostać dotychczasowe stosowanie ustawy o dostępie do informacji publicznej i wnioski z tego wynikające,
- odrębna regulacja ustawowa zagadnienia ponownego wykorzystania jest częściej stosowanym zabiegiem legislacyjnym w państwach Unii Europejskiej; jak wskazuje Komisja Europejska² 15 z 27 krajów europejskich wybrało drogę uchwalenia osobnych, specjalnych aktów dotyczących ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego.

5. Podmioty, na które oddziaływać ma projektowana ustawa o ponownym wykorzystaniu informacji publicznej

Projektowana ustawa będzie oddziaływać na dwie kategorie podmiotów:

- podmioty zobowiązane (podmioty wykonujące zadania publiczne),
- uprawnionych do ponownego wykorzystania informacji publicznych.

² http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/rules/ms/index_en.htm

Ustawowe obowiązki wiążą się z koniecznością podjęcia przez podmioty zobowiązane całego szeregu działań o charakterze organizacyjnym: klasyfikowania informacji publicznej, ustalania warunków ponownego wykorzystania informacji publicznych (licencja), zamieszczania informacji o tych warunkach w BIP oraz przekazywania informacji publicznych do ponownego wykorzystania (czynność faktyczna). Przygotowania organizacyjnego wymagać będzie także rozpatrywanie wniosków indywidualnych w przedmiocie ponownego wykorzystania informacji. W wyniku wejścia ustawy w życie podmiotom zobowiązanym dojdzie nowy rodzaj indywidualnej sprawy administracyjnej rozstrzyganej w drodze decyzji administracyjnej, a organom wyższego stopnia obowiązek kontroli instancyjnej. W szerszym aspekcie konsekwencją ustawy powinno stać się kreowanie nowego zjawiska w podmiotach władzy publicznej – zarządzania zasobami posiadanej wiedzy.

Projektowana ustawa tworzy po stronie każdego zainteresowanego możliwość skorzystania z prawa do wiedzy (*the right to knowledge*) (pkt 16 preambuły Dyrektywy 2003/98/WE). Ustanowienia zasad ponownego wykorzystania pozwoli na realizację tego prawa. Określone zostaną tryby przekazywania zainteresowanym informacji do celów ponownego wykorzystania oraz zasady pozwalające na korzystanie z informacji po ich pozyskaniu. Zapewni się możliwość skarżenia odmowy takiego przekazania oraz kwestionowania przedstawionych przez podmiot zobowiązany warunków ponownego wykorzystania.

6. Przewidywane skutki finansowe uchwalenia projektowanej ustawy i źródła ich pokrycia

Uchwalenie ustawy nie powinno powodować znaczących obciążeń finansowych. Wprowadza ona przede wszystkim obowiązki o charakterze organizacyjnym. Pod względem technicznym wykonanie ustawy może opierać się na istniejącej infrastrukturze, przede wszystkim prowadzonych stronach podmiotowych Biuletynu Informacji Publicznej.

Pożądanym działaniem, rodzącym koszty, będzie przeprowadzenia w administracji rządowej i samorządowej akcji informacyjnej oraz szkoleń na temat nowych przepisów.

Celem regulacji nie jest pozyskiwanie środków z tytułu ponownego wykorzystania informacji, ale ustawa (tak jak dyrektywa 2003/98/WE) wprowadza możliwość nakładania przez podmioty zobowiązane opłat za ponowne wykorzystanie z uwzględnieniem „rozsądnego zysku z inwestycji” (*a reasonable return on investment*). W chwili obecnej – ze

względu na nowatorski charakter regulacji prawnej - trudne do oszacowania są dochody możliwe do uzyskania z tego tytułu.

II. Propozycje rozstrzygnięć i ich uzasadnienie:

1. Zakres przedmiotowy i podmiotowy ustawy

Dyrektywa 2003/98/WE swoim zakresem obejmuje zasady ponownego wykorzystania dokumentów będących w posiadaniu organów sektora publicznego. W kontekście zakresu dyrektywy podstawowe znaczenia mają pojęcia „ponowne wykorzystanie”, „dokument” oraz „organ sektora publicznego”.

Zaproponowana w projektowanej ustawie konstrukcja opiera się na ujednoczeniu zakresu podmiotowego i przedmiotowego dwóch ustaw (o dostępie do informacji publicznej oraz ponownym wykorzystaniu informacji publicznej), w tym znaczeniu, że obydwie dotyczą *informacji publicznej* i znajdują zastosowanie do *podmiotów zobowiązanych*, znajdujących się w posiadaniu informacji. W kwestii rozumienia tych pojęć zob. część „Objaśnienie podstawowych określeń użytych w ustawie”.

Przepisy o ponownym wykorzystaniu nie określają bowiem własnych zasad dostępu do informacji. Stosownie do art. 1 ust.3 dyrektywy 2003/98/WE jej przepisy „opierają się i pozostają bez uszczerbku” dla przepisów regulujących dostęp do informacji. Inaczej ujmując: w pierwszej kolejności określone zostają zasady dostępu do informacji, a dopiero dla informacji dostępnych normowane są zasady ponownego wykorzystania.

Celem rozwiązania polegającego na ujednoczeniu zakresów dwóch ustaw jest zapobiegnięcie sytuacji, w której nie można ponownie wykorzystać informacji (albo co najmniej taka możliwość jest niejednoznaczna), ponieważ nieuregulowane pozostają zasady dostępu.

Wobec powyższego zakres ustawy o ponownym wykorzystaniu informacji publicznej będzie obejmował zasady ponownego wykorzystania informacji publicznej będącej w posiadaniu podmiotów zobowiązanych. Jednocześnie proponuje się, aby w projektowanej ustawie wprost określić relacje z instytucją „dostępu do informacji”, w ten sposób, iż przedmiotem ponownego wykorzystania mogą być wyłącznie informacje publiczne dostępne na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej lub ustaw, o których mowa w art. 1 ust.2 tej ustawy. Ustawa o ponownym wykorzystaniu nie narusza bowiem ustawowych zasad dostępu do informacji i jego ograniczenia.

2. Wyłączenie z zakresu regulacji ustawowej

Zgodnie z Dyrektywą 2003/98/WE ustawa zawiera szeroki katalog zwolnień oraz normy kolizyjne potrzebne dla określenia relacji z innymi ustawami regulującymi wykorzystanie informacji.

W projektowanej ustawie należy wprowadzić kilka odrębnych kategorii wyłączeń:

a) [*Wyłączenia podmiotowe*] Przepisy ustawy nie będą stosowane do materiałów archiwalnych znajdujących się w dyspozycji archiwów państwowych, a także do informacji publicznych będących w posiadaniu:

- jednostek publicznej radiofonii i telewizji w rozumieniu ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2004 r. Nr 253, poz. 2531, z późn. zm.),
- instytucji kultury, samorządowych instytucji kultury oraz innych podmiotów prowadzących działalność kulturalną, o której mowa w art. 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 2001 r. Nr 13, poz. 123, z późn. zm.),
- szkół wyższych, Polskiej Akademii Nauk oraz innych jednostek naukowych w rozumieniu ustawy z dnia 8 października 2004 r. o finansowaniu nauki (Dz.U. z 2008 r. Nr 169, poz. 1049),
- podmiotów objętych systemem oświaty, o których mowa w art. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.).

b) [*Wyłączenia przedmiotowe*] Przepisy projektowanej ustawy nie znajdują także zastosowania do:

- informacji, których udostępnienie została w ustawie szczególnej uzależnione od wykazania interesu indywidualnego (prawnego lub faktycznego),
- ponownego wykorzystania informacji dla celów realizacji prawem określonym zadań publicznych, w tym do przekazywania w tym celu informacji między podmiotami wykonującymi zadania publiczne.

c) [*Ograniczenia ponownego wykorzystania*] Ponownemu wykorzystaniu nie podlegają:

- utwory oraz bazy danych, do których prawa własności intelektualnej przysługują podmiotom trzecim,

- informacji publicznych, do których dostęp jest wyłączony na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznych (art. 5 ust.1-2) lub innych ustaw szczególnych, o których mowa w art. 1 ust.2 tejże ustawy.

W/w dwie kategorie znajdują się w katalogu wyłączeń zawartym w art. 1 ust. 2 lit b)-c) dyrektywy 2003/98/WE, ale jednocześnie dyrektywa przewiduje podejmowanie rozstrzygnięć w przedmiocie odmowy przekazania informacji do ponownego wykorzystania z powołaniem się na wspomniane przepisy. Na gruncie polskiego prawodawstwa należy zatem przyjąć rozwiązanie, w którym co prawda omawiane sytuacje objęte są zakresem regulacji, ale pozostają podstawą prawną ograniczenia ponownego wykorzystania.

Oprócz tego w ustawie o ponownym wykorzystaniu informacji publicznej proponuje się zamieszczenie norm kolizyjnych, których zadaniem będzie określenie wzajemnego stosunku projektowanej ustawy oraz innych ustaw regulujących wykorzystanie informacji. Ustawa o ponownym wykorzystaniu nie będzie naruszała zasad:

a) Ustawy implementującej Dyrektywę 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2007 r. ustanawiającej infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej (INSPIRE). Wykonanie wspomnianej dyrektywy stanowi projekt ustawy o infrastrukturze informacji przestrzennej. Przepisy dyrektywy 2003/98/WE mają bowiem charakter uzupełniający względem dyrektywy 2007/2/WE (zob. pkt 9 preambuły dyrektywy 2007/2/WE).

b) Innych ustaw, które określają szczególne zasady wykorzystania informacji publicznej (w szczególności opłaty za wykorzystanie oraz cel i okres wykorzystania informacji), pod warunkiem, że gwarantują one zasady ustalania opłat, przejrzystości, niedyskryminacji i niewyłączości, co najmniej takie same jak przewidziane w ustawie o ponownym wykorzystaniu.

3. Objąsnienie podstawowych określeń użytych w ustawie

W ustawie o dostępie do informacji publicznej zmienione zostaną:

a) definicja „informacji publicznej” (art. 1 ust.1), w ten sposób, aby implementowała definicję „dokumentu”, o której mowa w art. 2 pkt 3 dyrektywy 2003/98/WE, a jednocześnie czyniła zadość treści art. 61 ust.1 Konstytucji,

b) definicja „dokumentu urzędowego (art. 6 ust.2 oraz art. 3 ust.1 pkt 1), w ten sposób, aby wynikało z niej jednoznacznie, że taki dokument jest tylko jednym z rodzajów informacji publicznej,

c) wykaz podmiotów (art. 4) objętych zakresem stosowania ustawy („*podmioty zobowiązane*”), w ten sposób, aby implementował definicję „podmiotu prawa publicznego”, o której mowa w art. 2 pkt 2 dyrektywy 2003/98/WE.

Wyżej wymienionymi definicjami będzie posługiwała się także ustawa o ponownym wykorzystaniu, poprzez wprowadzenie do niej stosownych odesłań do ustawy o dostępie do informacji publicznej. Celem wprowadzenia takiej samej terminologii w dwóch ustawach jest ujednolicenie zakresu ich stosowania, o czym była mowa w części „Zakres podmiotowy i przedmiotowy ustawy”.

Natomiast w projektowanej ustawie o ponownym wykorzystaniu informacji publicznej wyjaśniony zostanie zwrot „ponowne wykorzystanie”, pod którym rozumie się wykorzystanie przez osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, informacji publicznych będących w posiadaniu podmiotów zobowiązanych, w celach komercyjnych i niekomercyjnych, innych niż ich pierwotnie przeznaczenie w ramach prawem określonych zadań publicznych.

4. Przepisy merytoryczne

Na przepisy merytoryczne w projektowanej ustawie składać się będą przepisy wprowadzające następujące zasady zawarte w dyrektywie 2003/98/WE (w nawiasie oznaczenie przepisu dyrektywy stanowiącego pierwowzór regulacji projektu ustawy):

- 1) zasada ogólna (art.3),
- 2) warunki ponownego wykorzystania - licencje (art. 8),
- 3) pobieranie opłat (art.6),
- 4) transparentność (art. 7),
- 5) niedyskryminacja (art. 10),
- 6) zakaz umów na wyłączność (art.11),
- 7) format danych (art.5),
- 8) wniosek o ponowne wykorzystanie informacji (art. 4).

Ad 1)

Zasada ogólna

Ustawa będzie obligowała podmioty zobowiązane do udostępniania informacji publicznych do ponownego wykorzystania na zasadach w niej określonych. Korelatem tego obowiązku stanie się prawo jednostki do ponownego wykorzystania informacji do celów komercyjnych lub niekomercyjnych na warunkach określonych w ustawie.

Ponowne wykorzystanie informacji publicznych odbywa się poprzez:

- a) Ponowne wykorzystanie informacji podanych na stronie podmiotowe przez podmiot zobowiązany (bez określenia warunków lub na warunkach określonych przez ten podmiot, tj. na podstawie licencji),
- b) Ponowne wykorzystanie informacji otrzymanych na wniosek (zob. pkt 8).

Ad 2)

Warunki ponownego wykorzystania - licencje

Według projektowanej ustawy ponowne wykorzystanie informacji może się odbywać:

- a) na warunkach określonych przez podmiot zobowiązany (licencja), przy czym licencja może zostać ustalona:
 - samodzielnie przez podmiot zobowiązany, z uwzględnieniem ustawowych zasad,
 - na podstawie wzoru standardowej licencji.
- b) bez warunków, co oznacza, że wykorzystujący informacje nie jest ograniczony żadnymi warunkami w tym względzie.

W ustawie przyjęta zostanie zasada, że w sytuacji, gdy podmiot zobowiązany nie przedstawi warunków ponownego wykorzystania informacji, wykorzystujący zamieszczone na stronach internetowych informacje publiczne nie jest ograniczony warunkami w zakresie ich wykorzystania.

Natomiast, gdy podmiot zdecyduje się na wyznaczenie warunków udostępnienia, musi przy ich określaniu uwzględnić zasady przejrzystości, niedyskryminacji i niewyłączności, jak również nie może niepotrzebnie ograniczać możliwości takiego wykorzystania, a przedstawione przez niego warunki nie mogą służyć do ograniczania konkurencji.

Podmiot zobowiązany może samodzielnie ustalać warunki licencyjne, z uwzględnieniem powyższych zasad lub też skorzystać ze wzoru standardowej licencji. Taki wzór zostanie ustalony w drodze rozporządzenia do ustawy.

Ad.3

Pobieranie opłat

Projektowana ustawa nie przesądza kwestii odpłatności, pozostawiając to ustawom szczególnym lub decyzji podmiotu zobowiązanego.

Ustawa przewiduje dwie sytuacje:

- a) Inne ustawy określają dla poszczególnych rodzajów informacji stawki opłat lub zasady ich ustalania (bądź z drugiej strony wprowadzają zasadę nieodpłatności

wykorzystania informacji), a rolą ustawy o ponownym wykorzystaniu jest jedynie odesłanie do nich. Chodzi tutaj w szczególności o informacje zawarte w rejestrach publicznych, których funkcjonowanie jest regulowane ustawami.

- b) Dopiero gdy odrębna ustawa nie reguluje tego problemu, podmiot zobowiązany może samodzielnie nałożyć opłatę za ponowne wykorzystanie informacji publicznej. Ustalona kwota opłaty licencyjnej może uwzględniać koszty udostępnienia informacji publicznej w określonej formie i cel jej wykorzystania (zarobkowy lub niezarobkowy), a łączna wysokość nałożonej opłaty nie może przekroczyć sumy kosztów poniesionych bezpośrednio w celu udostępnienia informacji publicznej w określonej formie oraz rozsądnego zwrotu z inwestycji.

Ad 4)

Transparentność

Dla osiągnięcia celów projektowanej ustawy, istotne znaczenie odgrywa należyta implementacja zasady przejrzystości (transparentności), statutowanej w art.7 dyrektywy 2003/98/WE. Zgodnie z nią, w przypadku warunkowego udostępnienia informacji publicznych na cele ponownego wykorzystania, podmioty sektora publicznego mają obowiązek publicznego ogłoszenia tych warunków. Dzięki temu, osoby zainteresowane mogą dokonać sprawdzenia postanowień licencji, jeszcze przed podjęciem ostatecznej decyzji o zawarciu umowy w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej.

Zasada transparentności wymaga podania nie tylko informacji o warunkach ponownego wykorzystania, ale także informacji o standardowych opłatach, jak również informacji o środkach przysługujących osobom zainteresowanym w przypadku odmowy udostępnienia informacji publicznej na cele ponownego wykorzystania albo kwestionowania przez nie zaproponowanych warunków udostępnienia. Istotne znaczenie odgrywa także obowiązek podania informacji o dostępności danej informacji publicznej na cele ponownego wykorzystania.

Mając na względzie funkcjonujące już w polskim systemie prawnym rozwiązanie, proponuję się, aby obowiązek ogłoszenia wyżej wymienionych informacji realizowany był za pomocą Biuletynu Informacji Publicznej. W projektowanej ustawie przewidziany zostanie obowiązek zamieszczania informacji w BIP wraz z jednoczesnym wprowadzeniem kategorii „Ponowne wykorzystanie informacji publicznej” w menu przedmiotowym strony podmiotowej Biuletynu, w celu prostego i szybkiego odnalezienia przez użytkownika stosownych informacji.

Ad 5)

Niedyskryminacja

Z zasadą transparentności ściśle powiązana jest zasada niedyskryminacji, określona w art.10 dyrektywy 2003/98/WE. Jej istotą jest obowiązek podmiotów sektora publicznego do udostępniania informacji publicznej na niedyskryminujących warunkach, w stosunku do porównywalnych kategorii tego wykorzystania (*comparable categories of re-use*). Chodzi w szczególności o zakaz zawierania porozumień, które wyeliminowałyby lub ograniczyły konkurencję. Przy transponowaniu zakazu dyskryminacji do projektu ustawy, najwłaściwsze wydaje się odwołanie do pojęcia „niejednolitych warunków umowy”, którym posłużono się w ustawie z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów.

W związku z tym w przepisie projektowanej ustawy proponuje się wprowadzenie zakazu stosowania w podobnych umowach z osobami trzecimi niejednolitych warunków umów, stwarzających tym osobom zróżnicowane warunki konkurencji. Tak skonstruowany zakaz w pełni oddaje intencję twórców dyrektywy 2003/98/WE w zakresie wymogu niedyskryminacji.

W szeregu dokumentach Komisji Europejskiej, w tym w komunikacie z dnia 9 maja 2009 r. „w związku z przeglądem dyrektywy 2003/98/WE o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego” (KOM(2009) 212, str.9), podkreślono konieczność uczciwej konkurencji pomiędzy podmiotami sektora publicznego i prywatnego w takim zakresie, w jakim te pierwsze dokonują ponownego wykorzystania informacji publicznej w celu stworzenia różnego rodzaju produktów o wartości dodanych, dostarczanych bez związku z wykonywaniem zadań publicznych. Z tych przyczyn, w projektowanej ustawie powinno znaleźć się postanowienie, zgodnie z którym w przypadku, gdy ponowne wykorzystanie dokonywane jest przez podmioty sektora publicznego w zakresie działalności wykraczającej poza realizację ich zadań publicznych, warunki korzystania, w tym opłaty, powinny zostać określone na takich samych zasadach, jak w przypadku innych kategorii użytkowników.

Ad. 6)

Zakaz wyłączności

Zasady uczciwej konkurencji wymagają, aby każda osoba zainteresowana ponownym wykorzystaniem informacji publicznej mogła zawrzeć odpowiednią umowę w przedmiocie udostępnienia tych informacji. Dzięki temu, na bazie tych samych informacji publicznych (*raw data*) mogą powstać różne produkty o wartości dodanej (*value added products*), poszerzając w ten sposób gamę produktów (usług) dostępnych dla konsumentów.

Naruszenie powyższych zasady stanowią porozumienia przyznające prawo do korzystania z informacji publicznej tylko jednemu podmiotowi. W art.11 ust.1 dyrektywy 2003/98/WE wprowadzono w związku z tym generalny zakaz zawierania umów wyłącznych, za wyjątkiem sytuacji, gdy jest to niezbędne dla zapewnienia świadczenia usług w interesie publicznym (ust.2). Postanowienie to powinno zostać przejęte do projektu ustawy o ponownym wykorzystaniu informacji publicznej.

Równocześnie, z racji wspomnianej już wyżej zasady transparentności, w przypadku, gdy warunki ponownego wykorzystania informacji publicznej przewidują przyznanie wyłączność danemu podmiotowi (osobie zainteresowanej), ich treść tych powinna być ogłaszana w Biuletynie Informacji Publicznej.

Ad. 7)

Format danych

Dla prawidłowej realizacji celów projektowanej ustawy, niezbędne jest również stworzenie odpowiednich warunków udostępnienia informacji publicznej na cele ponownego wykorzystania. W tym celu, w ślad za art. 5 dyrektywy 2003/98/WE, proponuję się, aby podmioty sektora publicznego zostały zobowiązane do udostępnienia informacji publicznych na cele ponownego wykorzystania w odpowiednim formacie i standardzie danych, określonym w przepisach wykonawczych do ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. 2005 r. Nr 64, poz. 565, z późn. zm.).

Ad 8

Wniosek o ponowne wykorzystanie informacji

Projektowana ustawa, za dyrektywą 2003/98/WE, określa tryb wnioskowego udostępniania przez podmioty zobowiązane informacji publicznych do ponownego wykorzystania.

Znajduje on zastosowanie, gdy:

- a) informacja nie została podana na stronie internetowej,
- b) informacja została podana w ten sposób, ale wnioskodawcy zamierza wykorzystać informacje na innych warunkach niż zostały określone przez podmiot zobowiązany.

Każdy zainteresowany otrzymaniem informacji publicznych do ponownego wykorzystania uzyska uprawnienie do złożenia wniosku w tym przedmiocie, a podmiot zobowiązany będzie zobligowany do rozpatrzenia go w terminie 20 dni od dnia otrzymania (maksymalny termin przewidziany w dyrektywie). W sprawach szczególnie skomplikowanych można przedłużyć

załatwienie sprawy o kolejnych 20 dni, po uprzednim powiadomieniu wnioskodawcy. Przewiduje się możliwość złożenie wniosku za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

W wyniku rozpatrzenia wniosku podmiot zobowiązany:

- a) udostępni się informację do wykorzystania bez warunków,
- b) przedstawi się warunki wykorzystania (licencja),
- c) odmawia się udostępnienia w celu wykorzystania.

Odmowa nastąpi w drodze decyzji administracyjnej, natomiast przedstawienie warunków licencyjnych oraz przekazanie informacji bezwarunkowe będą stanowi czynności faktyczne podmiotu zobowiązanego. Wnioskodawca, który otrzyma warunki licencyjnej będzie w określonym terminie mógł się jednak im sprzeciwić, co z kolei zobliguje podmiot zobowiązany do rozstrzygnięcia kwestii warunków ponownego wykorzystania w drodze decyzji administracyjnej.

Do decyzji odmawiających udostępnienia informacji do wykorzystania oraz stwierdzającej warunki wykorzystania zastosowanie znajdą przepisy k.p.a., co powoduje, że rozstrzygnięcie podmiotu zobowiązanego podlega kontroli instancyjnej, a następnie sądownoadministracyjnej. W ten sposób zostanie spełniony warunek zawarty w dyrektywie 2003/98/WE, aby wnioskodawca został poinformowany o przyczynach odmowy, a od samego rozstrzygnięcia przysługiwały środki odwoławcze.

5. Upoważnienia do wydania aktów wykonawczych, z uwzględnieniem w szczególności organu właściwego do wydania rozporządzenia, zakresu spraw przekazywanych do uregulowania w rozporządzeniu oraz wytycznych dotyczących jego treści

W projekcie przewiduje się dwa upoważnienia do wydania rozporządzeń. W pierwszym minister właściwy do spraw informatyzacji określi wzór standardowej licencji, z uwzględnieniem potrzeb zapewnienia ochrony praw autorskich i praw pokrewnych oraz prawa do bazy danych, a także wskazania innych warunków ponownego wykorzystania informacji publicznej.

W drugim ten sam minister określi w drodze rozporządzenia, wzór wniosku o udostępnienie informacji publicznej w celu jej ponownego wykorzystania, z uwzględnieniem konieczności przekazania informacji o celu i zakresie eksploatacji pozyskanych informacji.

6. Sprawy dotyczące odpowiedzialności karnej, z uwzględnieniem w szczególności określenia rodzaju czynu zabronionego przez projektowaną ustawę (przestępstwo, przestępstwo skarbowe albo wykroczenie skarbowe), znamion czynu zabronionego i rodzajów kar, środków karnych lub innych środków o charakterze karnym, a także spraw dotyczących odpowiedzialności karno-administracyjnej

W projekcie nie przewiduje się wprowadzenia odpowiedzialności karnej lub karno-administracyjnej za naruszenie jej przepisów. Uregulowany ustawą tryb wnioskowy załatwiania spraw wiąże się natomiast z uprawnieniem strony (wnioskodawcy) do uruchomienia kontroli (instancyjnej i sądownoadministracyjnej) decyzji podmiotu zobowiązanego, jak również z jej prawem do skarżenia bezczynności zobowiązanego.

7. Wpływ projektowanej ustawy na stosunki powstałe pod działaniem ustawy lub ustaw dotychczasowych

Projektowana ustawa będzie łącznie stosowana z ustawą z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Określone w niej zasady ponownego wykorzystania dotyczą bowiem jedynie informacji dostępnych na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej, tj. takich, w przypadku których ustawą nie wyłączono jawności.

Niezależnie od tego projektowana ustawa pozostaje w określonej zależności w stosunku do innych ustaw, które regulują zasady wykorzystania informacji, materiałów czy dokumentów, posiadanych przez podmioty wykonujące zadania publiczne. W obecnym stanie prawnym mylić może brak posługiwania się w języku prawnych pojęciem „ponownego wykorzystania informacji” (najczęściej w ustawach używany jest zwrot „udostępnianie” informacji/danych), ale w istocie przedmiot tych przepisów zbieżny jest z przedmiotem dyrektywy.

Ustawa o ponownym wykorzystaniu będzie stanowić wobec nich ustawę główną, a ustawy szczególne nie powinny wprowadzać zasad wykorzystania sprzecznych z jej przepisami. Do ustaw tych zaliczymy:

- a) ustawę z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095, z późn. zm.), w zakresie wykorzystania danych z Centralnej Ewidencji i Informacji Gospodarczej (obowiązuje od 2011 r.),
- b) ustawę z dnia 19 listopada 1999 r. Prawo działalności gospodarczej (Dz.U. nr 101, poz. 1178, z późn.zm.), w zakresie wykorzystania danych z ewidencji działalności gospodarczej (obowiązuje do 2011 r.),
- c) ustawę z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. nr 64, poz. 565, z późn. zm.), w zakresie dostępu drogą elektroniczną do danych zgromadzonych w rejestrze publicznym,

- d) ustawę z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 993, z późn. zm.), w zakresie wykorzystania w celach badawczych, statystycznych, badania opinii publicznej lub rynku danych ze zbiorów meldunkowych, zbioru PESEL oraz ewidencji wydanych i utraconych dowodów osobistych,
- e) ustawę z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908, z późn. zm.), w zakresie wykorzystania do celów komercyjnych, badawczych lub statystycznych danych z centralnej ewidencji pojazdów,
- f) ustawę z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz.U. Nr 88, poz. 439, z późn. zm.), w zakresie wykorzystania danych z krajowego rejestru urzędowego podmiotów gospodarki narodowej, krajowego rejestru urzędowego podziału terytorialnego kraju oraz danych z badań statystycznych nieobjętych tajemnicą statystyczną,
- g) ustawę z dnia 24 maja 2000 r. o Krajowym Rejestrze Karnym (Dz. U. z 2008 r. Nr 50, poz. 292, z późn. zm.), w zakresie wykorzystania do celów badawczych i statystycznych danych z Krajowego Rejestru Karnego,
- h) ustawę z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 168, poz. 1186, z późn. zm.), w zakresie wykorzystania danych z Krajowego Rejestru Sądowego.

8. Przepisy dostosowujące

Najszersze zmiany dostosowujące do projektowanej ustawy wymagane będą w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Będą one dotyczyły:

- definicji „informacji publicznej” (art. 1 ust.1) oraz „dokumentu urzędowego” (art. 3 ust.1 pkt 1 w zw. z art. 6 ust.2),
- wprowadzenia przepisów zawierających normy kolizyjne w relacjach dostępu do informacji oraz ponownego wykorzystania informacji,
- zakresu podmiotów objętych zakresem ustawy – podmiotów zobowiązanych (art. 4),
- ujednoczenia zasad kontroli sądowej udostępniania informacji publicznej (art. 22), ponieważ jednolitość kontroli sądowej będzie również pożądana ze uwagi na potrzebę rozróżnienia w praktyce sądowej spraw z zakresu dostępu do informacji oraz ponownego wykorzystania.

Oprócz tego dostosowanie do ustawy o ponownym wykorzystaniu będzie obejmować następujące ustawy:

- a) ustawę z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej,
- b) ustawę z dnia 19 listopada 1999 r. Prawo działalności gospodarczej,
- c) ustawę z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne,
- d) ustawę z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych,
- e) ustawę z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym,
- f) ustawę z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej,
- g) ustawę z dnia 24 maja 2000 r. o Krajowym Rejestrze Karnym,
- h) ustawę z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym.

Zmiany dostosowujące w części będą miały tylko charakter techniczny, polegający na modyfikacji stosowanej terminologii oraz wprowadzeniu odesłań do ustawy o ponownym wykorzystaniu. Zmiany mogą mieć jednak charakter merytoryczny jeżeli zasady ponownego wykorzystania określone przez dotychczasowe przepisy pozostają niezgodne z projektowaną ustawą (np. w zakresie nakładania opłat, uznaniowości przekazywania informacji do celów ponownego wykorzystania, zawierania umów na wyłączność, nietransparentnych zasad ponownego wykorzystania). Nie powinno bowiem dopuścić się do sytuacji, gdy pomimo implementacji dyrektywy 2003/98/WE w ustawie o ponownym wykorzystaniu, nadal obowiązują ustawy szczególne, które nie wykonują jej obowiązków.

9. Przewidywany termin wejścia w życie

Zakłada się, że ustawa wejdzie w życie w terminie 14 dni od daty jej opublikowania w Dzienniku Ustaw.

III. Ocena przewidywanych skutków (kosztów i korzyści) społeczno-gospodarczych regulacji

1. Analiza wpływu projektowanej ustawy:

1) na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego.

Projektowana ustawa nie wpłynie istotnie na sektor finansów publicznych.

2) na rynek pracy:

Projektowana ustawa może mieć wpływ na rynek pracy. W preambule Dyrektywy podkreśla się, że „produkcja zasobów cyfrowych da początek szybkiemu tworzeniu miejsc pracy i proces ten trwa nadal” (pkt 3). Gospodarka oparta na wiedzy generuje miejsca pracy, a wprowadzenia zasad ponownego wykorzystania informacji podmiotów publicznych pozwoli na jej dalszy rozwój.

3) na konkurencyjność gospodarki, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw:

Wdrożenie projektowanej ustawy powinno poprawić konkurencyjność gospodarki, a przede wszystkim przedsiębiorstw, których przedmiot działalności związany jest z przetwarzaniem informacji. Ochronę konkurencji mają zapewnić głównie przewidziane w ustawie zasady: przejrzystości, niedyskryminacji i niewyłączności.

4) na sytuację i rozwój regionalny:

2. Wyniki przeprowadzonych konsultacji, w szczególności, jeżeli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynika z obowiązujących przepisów

Na obecnym etapie założenia nie były konsultowane.