

Katarzyna Chałubińska-Jentkiewicz¹

**Jawność życia publicznego jako konstytucyjna
reguła dostępu do informacji publicznej a ponowne
wykorzystywanie informacji sektora publicznego**

Słowa kluczowe: informacja publiczna, informacja sektora publicznego, re use, jawność życia publicznego, publiczne prawa podmiotowe

Keywords: public information, public sector information, reuse, public life transparency, public subject rights

Streszczenie

Z prawa podstawowego jednostki do pozyskiwania i rozpowszechniania informacji wywodzi się prawo ekonomiczne ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego. Należy przyjąć, że ustawa o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego jest taką regulacją, która pozwala nie tylko na dostęp do informacji ale także na korzystanie w celach komercyjnych i niekomercyjnych z dobra publicznego, jakim jest informacyjny zasób publiczny. Jednak zagadnienie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego związane jest także z zasadą jawności życia publicznego wyrażonej w przepisach konstytucyjnych. Z kolei uprawnienia związane z tą zasadą należy analizować w kontekście publicznych praw podmiotowych. Tak też kształtuje się uprawnienie, które dotyczy dostępu do informacji publicznej ale także uprawnienie do ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego, zwłaszcza tam, gdzie informacja

¹ ORCID ID: 0000-0003-0188-5704, doktor habilitowany, Katedra Prawa Mediów, Własności Intelktualnej i Nowych technologii, Instytut Prawa i Administracji Obronnej, Wydział Bezpieczeństwa Narodowego, Akademia Sztuki Wojennej. E-mail: kasiachalubinska@gmail.com.

sektora publicznego spełnia jednocześnie przesłanki informacji publicznej. W artykule podjęto analizę podobieństw i różnic w pojęciach informacja publiczna oraz informacja sektora publicznego.

Abstract

Openness of Public Life as the Constitutional Rule of Access to Public Information and the Re-Use of Public Sector Information

The economic right to reuse public sector information derives from the entity's fundamental right to acquire and disseminate information. It should be assumed that the Act on the re-use of public sector information is such a regulation that allows not only access to information but also the use of the public good for commercial and non-commercial purposes, which is the public information resource. However, the issue of the reuse of public sector information is also related to the principle of openness of public life expressed in constitutional provisions. The rights associated with this principle should be analyzed in the context of public subjective rights. This is also how the right applies to access to public information, but also the right to re-use public sector information, especially where public sector information meets the conditions of public information. The article undertakes an analysis of similarities and differences in the terms public information and public sector information.

✱

*Każde nowe medium przeobraża naturę ludzkiego myślenia.
Na dłuższą metę historia to dzieje informacji,
które nabierają świadomości swego istnienia².*

James Gleick

Prawo komunikowania i związane z nim pozyskiwanie oraz rozpowszechnianie informacji były i są jedną z podstawowych przesłanek rozwoju cywilizacyjnego³. Informacja zawsze była istotnym elementem w działaniach władz publicznych a jej znaczenie w prowadzeniu polityki doceniano już w starożytnym Rzymie. Marek Tulliusz Cynceron zadawał pytanie „Jakiej wiedzy potrze-

² J. Gleick, *Informacja-bit-wszechświat-rewolucja*, Kraków 2010, s. 17.

³ M. Jabłoński, K. Wygoda, *Dostęp do informacji i jego granice*, Wrocław 2002, s. 9.

buje obywatel, aby mógł sprawować władzę w państwie demokratycznym?⁴. Z jednej strony zbieranie informacji o obywatelach, z drugiej strony pozyskiwanie informacji o poczynaniach władzy publicznej, o intencjach władzy rządzącej, to stały element w stosunkach społecznych. Na początku XVIII w., a w szczególności w XX w., zaczęła powstawać koncepcja, według której dostęp do informacji powinien zawierać tylko te dane, które dotyczą działalności państwa oraz jego aparatu⁵. Według tej koncepcji obywatel mógł zapoznać się z dokumentami, procedurami, które dotyczyły sprawowania władzy oraz wykonywania kompetencji i zadań przez władze publiczne. Na podstawie tej reguły powstała także zasada jawności życia publicznego, której kluczowym założeniem była zdolność do korzystania przez jednostkę z prawa do informacji – głównie w relacji obywatel-państwo⁶. Dostęp do informacji publicznej stał się fundamentem demokratycznego państwa. Należy przy tym zauważyć, iż to w koncepcji suwerenności Narodu⁷ trzeba poszukiwać źródeł prawa do informacji. „Wykonywanie zwierzchnictwa wpływa na zdefiniowanie stosunków pomiędzy organami władzy a obywatelami, aby te pierwsze służyły tym drugim, tym samym uznając ich za równorzędnych partnerów w podejmowaniu najważniejszych decyzji publicznych. Z koncepcji tej wywodzi się uprawnienie do posiadania wiedzy o stanie własnego państwa”⁸. Zapewnienie obywatelom obszaru aktywności, gdzie staje się możliwe zbiorowe wykonywanie wspólnych celów czy dążeń, a także rozwijanie oraz kształtowanie wspólnych pasji w różnych dziedzinach życia nie byłoby możliwe bez jednoczesnego zagwarantowania dostępu do informacji⁹.

⁴ . Cynceron, *O Państwie*, [w:] *Pisma filozoficzne*, t. I, Warszawa 1960, s. 3.

⁵ J. Stefanowicz, *Idee leżące u podstaw dostępu do informacji publicznej. Praktyka konstytucyjna i ustawodawcza w świecie* [w:] *Dostęp do informacji publicznej – wdrażanie ustawy*, red. H. Izdebski, Warszawa 2001, s. 9 i n.; Jabłoński M., Wygoda K., op. cit., s. 9 i n.

⁶ J. Taczowska-Olszewska, *Dostęp do informacji publicznej w Polskim systemie prawnym*, Warszawa 2014, s. 65.

⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) – dalej Konstytucji RP. Zgodnie z treścią art. 4 Konstytucji RP: ust. 1 „Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu” oraz ust. 2 „Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio”.

⁸ M. Gulczyński, *Zasada zwierzchnictwa narodu*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 106.

⁹ M. Jabłoński, K. Wygoda, op. cit., s. 11; P. Czarny, B. Naleziński, *Wolność zrzeszania się*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. S91.

I. Zadania administracji elektronicznej

Administracja publiczna w ramach wyodrębnionych struktur państwa wykonuje zadania publiczne, w celu zaspokajania potrzeb obywateli, którzy korzystają z jej usług. Takimi powszechnymi potrzebami są np.: ochrona zdrowia, pomoc społeczna, bezpieczeństwo publiczne, zapewnienie dostępu do oświaty, czy kultury. Zadania publiczne to normatywnie postulowane dla dobra wspólnego zachowania, za które odpowiedzialność ponoszą organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz inne organy państwowe. W świetle doktryny zadania publiczne mogą być wykonywane przez podmioty publiczne niemające kompetencji władczych albo wręcz przez podmioty niepubliczne. Głównym kryterium uznania danych zadań za publiczne jest okoliczność, że państwo lub samorząd terytorialny ponoszą w świetle prawa odpowiedzialność za ich realizację¹⁰. Podobnie wypowiada się S. Biernat, według którego „zadania publiczne mogą być wykonywane przez podmioty publiczne niemające kompetencji władczych albo wręcz przez podmioty niepubliczne”¹¹. Środki finansowe, które posiada administracja, są środkami publicznymi w rozumieniu przepisów o finansach publicznych¹². W ustawie z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych określone zostały środki publiczne Istotą wydatkowania środków publicznych przez jednostki sektora finansów publicznych jest finansowanie wykonywanych zadań i usług publicznych, nałożonych ustawowo na podmioty publiczne. Zatem jawność działania administracji publicznej ma na celu zachowanie transparentności aktywności związanej z realizacją generalnie określonego zadania publicznego. Transparentność działań administracji coraz częściej bywa zapewniona przez proces informatyzacji, której efektem są narzędzia elektroniczne – strony internetowe administracji publicznej – na których upublicznione są informacje publiczne. W tym kontekście można mówić o transparentności wykonywanych przez administrację zadań publicznych, także w zakresie dostępu do informacji publicznej i ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego. Sprawami

¹⁰ Cz. Martysz, G. Szpor, K. Wojsyk, *Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 14.

¹¹ S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych*, Warszawa-Kraków 1994, s. 29–30.

¹² T.j. Dz.U. 2019, poz. 869, dalej: „ustawa o finansach publicznych”.

administracyjnymi w ramach zadań publicznych dotyczących polityki informacyjnej Państwa są w szczególności:

- sprawy obywatelskie (potwierdzenie tożsamości w kontaktach z administracją przez bezpłatny Profil Zaufany; dostępność e-usług poprzez serwisy dziedzinowe oraz platformę ePUAP np. dopisanie do spisów wyborców, złożenie wniosku o dowód osobisty; sprawdzenie statusu realizacji złożonego wniosku paszportowego; usługa elektronicznej weryfikacji dokumentu prawa jazdy, dowodów rejestracyjnych);
- rynek pracy (dostęp do krajowej bazy ofert zgłoszonych do powiatowych i wojewódzkich urzędów pracy www.psz.praca.gov.pl; rejestracja *online* osoby bezrobotnej lub poszukującej pracy www.praca.gov.pl/eurzad);
- ochrona zdrowia (elektroniczne sprawdzenie prawa pacjenta do świadczenia opieki zdrowotnej w systemie eWUŚ; udostępnienie rejestrów medycznych, elektroniczna rejestracja i aktualizacja danych, pobieranie wypisów i zaświadczeń drogą elektroniczną przez przedsiębiorców i instytucje publiczne, automatyczne potwierdzanie odbioru dokumentu);
- wymiar sprawiedliwości (dostęp do Krajowego Rejestru Sądowego (KRS), przekazanie informacji do Krajowego Rejestru Karnego (KRK) i KRS; wgląd do Ksiąg Wieczystych)¹³.

Każdej z przykładowych usług wskazanych powyżej, aby mogła być ona zrealizowana przez administrację publiczną w ramach korzystania z informacji sektora publicznego, towarzyszą procesy cyfryzacji i informatyzacji, polegające na zdiagnozowaniu aktualnego stanu (kwerenda), w odniesieniu do rozwiązań technologicznych, organizacyjnych, prawnych, finansowych, z uwzględnieniem nadrzędnego celu, którym jest interes publiczny. Można zatem stwierdzić, że udostępnianie informacji sektora publicznego jest procesem towarzyszącym zarówno realizacji zadań publicznych, jak i świadczeniu usług publicznych przez administrację publiczną, w wyniku wcześniej przeprowadzonych procesów cyfryzacji oraz informatyzacji¹⁴.

¹³ https://mc.gov.pl/files/program_zintegrowanej_informatyzacji_panstwa_1.pdf (30.04.2016). Pełną listę usług świadczonych przez administrację publiczną dla obywateli i przedsiębiorców zawiera PZIP, s. 10–12.

¹⁴ M. Karpiuk, K. Chałubińska-Jentkiewicz, *Informacja i informatyzacja w administracji publicznej*, Warszawa 2015, s. 52.

W tych warunkach ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego mieści się zarówno w przedmiocie zadania publicznego, jakim jest dostęp do informacji sektora publicznego, jak i w zakresie usługi publicznej, w ramach której informacja sektora publicznego może być ponownie wykorzystana. Korzystanie z informacji sektora publicznego wymaga odpowiedniego zarządzania istniejącymi zasobami informacyjnymi państwa polegające na integracji systemów teleinformatycznych w ramach całej administracji publicznej, pozwalającego na świadczenie usług elektronicznych dla obywateli w oparciu o odpowiednie reguły prawne. Administracja elektroniczna stanowi istotny element w sprawnym działaniu Państwa. Zgodnie z dokumentem „Od papierowej do cyfrowej Polski”¹⁵, cyfryzacja gospodarki narodowej oraz procesy technologiczne, które składają się na informatyzację przy zastosowaniu aktów prawnych dotyczących elektronicznej administracji, stanowią podstawę wykorzystania nowych technologii w sektorze publicznym i obrocie gospodarczym, gdzie celem jest pozyskanie i korzystanie z informacji sektora publicznego.

II. Prawo dostępu do informacji publicznej

W Konstytucji RP, w rozdziale II, dotyczącym „Wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela” poruszona została kwestia odnosząca się do prawa obywatela do uzyskiwania informacji „o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne.[...]”¹⁶. We współczesnej nauce niemieckiej dość popularna jest klasyfikacja praw jednostki, nawiązująca do określonej pod koniec XIX w. przez G. Jellinka „teorii statusów”, na podstawie których określił on stosunek jednostki do państwa. W myśl tej teorii pozycję jednostki wobec państwa wyznaczają cztery statusy:

- status pasywny – jednostka podporządkowuje się państwu;
- status negatywny – jednostka posiada pewne sfery życia wolne od ingerencji państwa;
- status pozytywny – jednostka posiada uprawnienia do korzystania

¹⁵ http://archiwum.mc.gov.pl/files/prezentacja_programu_od_papierowej_do_cyfrowej_polski_2.pdf (2.11.2019).

¹⁶ Art. 61 Konstytucji RP.

ze świadczeń ze strony państwa i jego instytucji;

- status aktywny – jednostka ma prawa, które pozwalają jej wywierać wpływ na politykę państwa¹⁷.

Powyższe kategorie stanowią klucz w pojmowaniu różnic pomiędzy informacją publiczną a informacją sektora publicznego. W celu określenia warunków prawnych realizacji zasady jawności życia publicznego należy wskazać na przepisy, które regulują obszar działań związanych z dostępem do zasobów informacyjnych Państwa.

Z punktu widzenia informatyzacji Państwa istotny wpływ na realizację zadań publicznych w aspekcie komunikowania publicznego mają zasady wykonywania i kontroli działalności podmiotów świadczących usługi telekomunikacyjne oraz dostarczanie sieci telekomunikacyjnych przez podmioty wykonujące działalność telekomunikacyjną. Tym bardziej, że obecnie istniejąca infrastruktura informatyczna obsługująca sektor publiczny w przeważającej mierze pozostaje własnością sektora prywatnego, który poddany jest regulacjom rynkowym.

Z kolei informacje udostępnione przez podmioty zobowiązane do udostępnienia informacji lub informacje zawarte w Centralnym Repozytorium Informacji Publicznej mogą być przekazywane w celu dalszego korzystania na podstawie ustawy z 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego¹⁸. Jest to podstawowa regulacja dotycząca dostępu i korzystania z informacji sektora publicznego¹⁹. Zostały w niej określone zasady i tryb udostępniania i przekazywania informacji sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania. Ustawa wskazuje na podmioty, które udostępniają lub przekazują te informacje, reguluje warunki ponownego wykorzystywania oraz ustala zasady opłat za ponowne wykorzystywanie informacji²⁰. Dzięki wskazanej tu regulacji łatwiejsze stało się wykorzystanie potencjału informacyjnego znajdującego się w sektorze publicznym.

Informacje pozostające w posiadaniu sektora publicznego stanowią ważny materiał wyjściowy dla produktów i usług związanych z zasobami cyfrowy-

¹⁷ Cyt. za K. Motyka, *Prawa człowieka*, Lublin 1999, s. 21.

¹⁸ Art. 5 ustawy o ponownym wykorzystaniu informacji.

¹⁹ Zob. więcej w publikacji K. Chałubińska-Jentkiewicz, *Ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego (re use). Komentarz do ustawy*, Warszawa 2018.

²⁰ Art. 1 ustawy o ponownym wykorzystaniu informacji.

mi, które mogą być wykorzystane przez osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, w celach komercyjnych lub niekomercyjnych.

III. Informacja w administracji elektronicznej

Rozwój nowych technologii informatycznych oraz procesy cyfryzacji, które dokonały się w ostatnich dziesięcioleciach dały początek powstaniu narzędzi elektronicznych, które pozwalają zwiększyć efektywność działania administracji publicznej i przyczyniają się do rozwoju tzw. „administracji elektronicznej” przy zastosowaniu „informatyzacji Państwa”. Sprawne państwo, aby spełniało swoją funkcję, w dużej mierze jest zależne od wprowadzonych rozwiązań infrastruktury informatycznej. Administrację publiczną porównuje się często do korporacji systemów i ustanowionych w jej ramach standardów, która powinna działać w podobny, skoordynowany sposób, za pomocą sieci teleinformatycznych, dbając o bezpieczeństwo systemów informatycznych państwa i umożliwiając odbiorcy korzystanie w bezpieczny sposób z zawartości informacyjnych zasobów publicznych. Podstawę takiej korporacji stanowią: infrastruktura technologiczna, techniczna, a także administracja i jej instytucje działające według przyjętych procedur prawnych (np. w ustawie z 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego) oraz zasoby ludzkie – urzędnicy administracji i klienci administracji, czyli obywatele-użytkownicy, a także zasoby publiczne przekazywane w ramach procedur udostępniania informacji sektora publicznego. Mając na uwadze przytoczone poglądy o znaczeniu i roli, jaką zajmuje informatyzacja w administracji publicznej należy odnieść się do roli informatyzacji w obszarze działania administracji publicznej, kiedy udostępnia ona swoje zasoby. Informatyzacja administracji publicznej spowodowała, że różne narzędzia, przede wszystkim sieci teleinformatyczne, stały się sposobem nie tylko na powzięcie informacji, ale także jej wykorzystanie – jak już wskazano, zarówno do celów komercyjnych, jak i niekomercyjnych.

Istotnym pojęciem w kontekście definiowania procesów związanych z udostępnianiem informacji sektora publicznego jest „administracja elektronicz-

na – e-administracja”, która według definicji słownikowej oznacza: „administrację sprawowaną za pomocą poczty elektronicznej i Internetu”²¹. Doktryna wypracowała różne definicje administracji elektronicznej. Według A. Haręży e-administracja jest definiowana jako „realizacja funkcji rządzenia państwem i świadczenia usług wewnętrznych i zewnętrznych administracji publicznej z wykorzystaniem technologii Internetu i nowych środków przekazu. Na model ten składają się relacje zewnętrzne (urząd–obywatel, urząd–podmiot gospodarczy/przedsiębiorca) oraz relacje wewnętrzne (urząd–urząd, urząd/pracodawca–pracownicy)”²².

Podobnie uważa J. Papińska-Kacperek, według której „elektroniczna administracja (*e-government*) to zintegrowane działania, których celem jest stworzenie tańszej i skuteczniejszej administracji. To nowoczesny model działania instytucji rządowych i samorządowych, stosujących techniki IT w komunikacji urząd–obywatel, urząd–firma oraz urząd–urząd”²³. Pojawienie się nowego modelu infrastruktury organizacyjnej i technologicznej w administracji publicznej, opartego na systemie teleinformatycznym pozwala wdrażać profesjonalny system teleinformatyczny niemal w każdym obszarze działania jednostki i państwa. Przeobrażenia te w relacjach władza publiczna – jednostka/obywatel, władza publiczna – przedsiębiorca, oparte na środkach komunikacji elektronicznej przyczyniają się do zmian w podejściu prawnym, organizatorskim i administracyjnym, a z tym związana jest potrzeba wprowadzenia nowych rozwiązań legislacyjnych, które dookreślą reguły postępowania w przestrzeni na styku sfer publicznej i prywatnej. W szczególności proces ten jest niezbędny tam, gdzie istotnego znaczenia nabiera cel, jakim jest ochrona interesu publicznego, zwłaszcza wtedy, kiedy z jednej strony informatyzacja i procesy cyfrowe determinują rozwój, który jednak może być ograniczany przez prawa, np. przez prawo własności (w przypadku informacji sektora publicznego będzie to prawo autorskie oraz prawa pokrewne a także inne elementy prawa własności intelektualnej).

²¹ <http://sjp.pl/e-administracja> (10.12.2016).

²² M. Karpiuk, K. Chałubińska-Jentkiewicz, *Informacja...*, s. 56, cyt. za: Ministerstwo Gospodarki, Instytut Logistyki i Magazynowania, dokument programowy „e-Administracja”, s. 87; cyt. za: A. Haręża, *Wprowadzenie...*, s. 27.

²³ J. Papińska-Kacperek, *Usługi cyfrowe. Perspektywy wdrożenia i akceptacji cyfrowych usług administracji publicznej w Polsce*, Łódź 2013, s. 80.

Z drugiej strony, innowacje przyczyniają się w oczywisty sposób do ingerencji w te prawa (przykładem mogą być obowiązki ponownego wykorzystywania informacji publicznej, czyli *re use* – rzeczownik, ponowne użycie w informatyce; wielokrotnie używać; użyć ponownie; ponowne wykorzystanie²⁴). Należy tu podkreślić, że technologie informacyjne i komunikacyjne (TIK)²⁵ stwarzają nowe możliwości powszechnej konsumpcji. Dotyczy to przede wszystkim konsumpcji informacji. Obecnie paradygmat konsumenta zostaje zastąpiony paradygmatem użytkownika sieci, odbiorcy i użytkownika informacji.

Współcześnie aspekt technologiczny informacji jest oczywisty. Należy przy tym przypomnieć, że u źródeł *techné* zawsze odnajdziemy działanie człowieka. Podobnie jak w podstawach każdego rozwiązania normatywnego kryje się ludzka potrzeba uporządkowania świata. Dzisiaj większość systemów działa w oparciu o skomplikowane algorytmy, jednak mechanizm ich działania oparty jest na istotnej wartości, jaką stanowi informacja²⁶. Informacja jest podstawowym elementem życia w tzw. infosferze²⁷ i jako przedmiot badań była traktowana dwojako – z punktu widzenia przedmiotu głównego w różnych dyscyplinach oraz w teorii informacji z punktu widzenia prawidłowości występujących we wszelkich obiegach informacji bez względu na jej treść²⁸. Przedmiotem niniejszych rozważań jest informacja w tych dwóch wymiarach. Jest też tym przedmiotem badań, o którym G. Bateson twierdził, że jest to każda różnica, która robi różnicę²⁹.

²⁴ Z ang. „re use” rzeczownik ponowne użycie w informatyce; wielokrotnie używać; użyć ponownie; ponowne wykorzystanie – w pracy używane zamiennie z „ponownym wykorzystaniem”.

²⁵ TIK – Technologie Informacyjno-Komunikacyjne, z ang. *Information and Communication Technologies*.

²⁶ Na temat informacji w świetle rozwoju nowych technologii por. K. Chałubińska-Jentkiewicz, M. Karpiuk, *Prawo nowych technologii*, Warszawa 2015.

²⁷ Zob. L. Floridi, *Information. A very short introduction*, Oxford 2010, s. 14–16.

²⁸ I. Ihnatowicz, *Człowiek, informacja, społeczeństwo*, Warszawa 2013, s. 13.

²⁹ G. Bateson, *Mind and Nature: A Necessary Unity, Advances in Systems Theory, Complexity, and the Human Sciences*, Hampton 1979, s. 67.

IV. Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego

Status jednostki-obywatela w warunkach realizacji funkcji administracji elektronicznej związany jest z obowiązkiem ale także z uprawnieniami. Z kolei uprawnienia należy analizować w kontekście publicznych praw podmiotowych. Tak też kształtuje się uprawnienie, które dotyczy dostępu do informacji publicznej ale także uprawnienie do ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego, zwłaszcza tam, gdzie informacja sektora publicznego spełnia jednocześnie przesłanki informacji publicznej. Implementacja dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/37/UE z 26 czerwca 2013 r. zmieniającej dyrektywę 2003/98/WE w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, stała się bezpośrednim powodem uregulowania kwestii ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego w odrębnym akcie normatywnym. Ustawa z 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego weszła w życie 16 czerwca 2016 r. i wdrożyła postanowienia dyrektywy 2003/98/WE. Według ustawodawcy nowy sposób wdrożenia zmienianej dyrektywy w polskim porządku prawnym, poprzez wprowadzenie odrębnego aktu prawnego, miał zapewnić, że rozwiązania dotyczące ponownego wykorzystywania będą bardziej przejrzyste oraz łatwiejsze w stosowaniu. Dotychczasowa implementacja dyrektywy *re-use* została przeprowadzona w ramach regulacji w ustawie o dostępie do informacji publicznej poprzez dodanie rozdziału 2 a „Ponowne wykorzystywanie informacji publicznej”. Została ona wprowadzona nowelizacją u.d.i.p. z 16 września 2011 r. W art. 23 a u.d.i.p. stwierdzono, iż dopuszcza się wykorzystywanie przez osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej informacji publicznej lub każdej jej części, będącej w posiadaniu podmiotów władzy publicznej, niezależnie od sposobu jej utrwalenia (w postaci papierowej, elektronicznej, dźwiękowej, wizualnej lub audiowizualnej), w celach komercyjnych lub niekomercyjnych, innych niż jej pierwotny publiczny cel wykorzystywania, dla którego informacja została wytworzona. Dodać tu należy, iż implementacja dyrektywy *re use* do polskiego porządku była opóźniona i stała się przedmiotem postępowania przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości. 16 i 18 listopada 2004 r. władze polskie przekazały Komisji Europejskiej teksty aktów, które ich zdaniem zapewniały transpozycję dyrektywy do krajowego porządku prawnego,

a mianowicie tekst u.d.i.p., Kodeksu postępowania administracyjnego oraz Konstytucji RP. W odpowiedzi na zarzuty z 17 grudnia 2008 r. Rzeczpospolita Polska stwierdziła, iż akty przekazane Komisji zapewniają w wystarczającym stopniu transpozycję dyrektywy, mimo że ustawa z 2001 r. nie posługuje się pojęciem „ponowne wykorzystywanie”, a po drugie, poinformowała Komisję, że zamierza wprowadzić zmiany do tej ustawy uwzględniające zastrzeżenia wspomnianej instytucji w odniesieniu do niektórych przepisów ustawy (co miało miejsce w nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej). 17 października 2008 r. Komisja wystosowała do Rzeczypospolitej Polskiej wezwanie do usunięcia uchybienia, w którym stwierdziła, że akty te dotyczą przede wszystkim dostępu do dokumentów, procedury administracyjnej i norm konstytucyjnych, lecz nie regulują w sposób przewidziany w dyrektywie kwestii ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego. Komisja podkreśliła fakt, iż przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej również nie są wystarczające do wywiązania się z obowiązku transpozycji, jako że prawo dostępu do informacji sektora publicznego nie jest równoznaczne w prawem do ich ponownego wykorzystywania. Po pierwsze, zaznaczając w art. 1 ust. 3 dyrektywy, że opiera się ona na zasadach dostępu do informacji obowiązujących w państwach członkowskich i nie narusza ich, ustawodawca Unii Europejskiej rozróżnił zasady dostępu od zasad ponownego wykorzystywania. Po drugie, dokonując harmonizacji zasad ponownego wykorzystywania dokumentów, dyrektywa dąży do osiągnięcia skutku o charakterze gospodarczym, podczas gdy przepisy prawa krajowego dotyczące dostępu do informacji publicznej realizują polityczne prawa obywateli i mają na celu umożliwić kontrolę działalności władz publicznych oraz stanu finansów publicznych przez społeczeństwo. Ostatecznie w wyroku w sprawie polskiej (sygn. akt: C-362/10)³⁰ Europejski Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że nie przyjmując w wyznaczonym terminie wszystkich przepisów ustawodawczych, wykonawczych i administracyjnych, niezbędnych w celu transpozycji do polskiego porządku prawnego dyrektywy 2003/98/WE w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy prawa UE. Trybunał zauważył, że „okoliczność, iż zgodnie z obowiązującym prawem polskim wszelkie do-

³⁰ OJ: JOC 2011 370 R 0014 01.

stępne informacje sektora publicznego mogą być ponownie wykorzystywane automatycznie i – według stanowiska polskiego rządu – bez ograniczeń, jest sama w sobie pozbawiona jakiegokolwiek znaczenia z punktu widzenia kwestii prawidłowej transpozycji przepisów dyrektywy do porządku prawnego tego państwa członkowskiego. Ustanowione dyrektywą warunki ponownego wykorzystywania należy bowiem uznać nie za ograniczenie prawa do wykorzystywania dokumentów sektora publicznego, lecz za obowiązki, których organy sektora publicznego muszą przestrzegać, gdy ponowne wykorzystywanie posiadanych przez nie dokumentów jest dopuszczalne”. Trybunał podkreślił, iż transpozycja przepisów dyrektywy jest konieczna, w szczególności w celu zapewnienia, aby osoby zamierzające ponownie wykorzystywać informacje sektora publicznego były w stanie ustalić, w jakich okolicznościach mogą liczyć na poszanowanie warunków ponownego wykorzystywania określonych w dyrektywie. Według Trybunału, ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego wymaga uprzedniego dostępu do nich, ale oba procesy są oczywiście odmienne. Wynikający zaś z motywu 5 dyrektywy jej cel, tj. polepszenie możliwości ponownego wykorzystania informacji publicznej służące rozwojowi usług w Unii Europejskiej, nie musi być tym samym celem, jakiemu służą uregulowania krajowe dotyczące dostępu do informacji.

V. Informacja sektora publicznego a informacja publiczna

W aspekcie definicyjnym rozróżnić należy pojęcie „informacji publicznej” od pojęcia „informacji sektora publicznego” a także instytucje „dostępu do informacji” oraz „ponownego wykorzystywania” – chociaż prawo do ponownego wykorzystania jest uwarunkowane uprzednim dostępem do informacji sektora publicznego. Szczególnie istotne jest rozróżnienie pomiędzy realizacją prawa dostępu do informacji sektora publicznego (*access to public sector information*) a dalszą eksploatacją informacji pozyskanych (*re-use of public sector information*).

Jak już podkreślono dostęp do informacji publicznej stanowi implementację wyrażonej w art. 61 Konstytucji RP zasady jawności i kontroli władz publicznych. Prawo do informacji jest uważane za jedno z podstawowych praw obywatela. Istotne znacznie ma tu zagadnienie przejrzystości działań admi-

nistracji publicznej. Przejrzystość nie jest możliwa zwłaszcza, kiedy brak różniczenia pojęcia dostępu do informacji publicznej, którą reguluje rozdział 1 u.d.i.p., od pojęcia ponownego wykorzystywania informacji uregulowanej w ustawie o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego. Należy podkreślić, że obie instytucje oparte zostały na pojęciu informacji i zagadnieniach związanych z prawami i obowiązkami dotyczącymi jej udostępniania. Podczas, gdy ponowne wykorzystanie oparte zostało dodatkowo na regułach o wymiarze gospodarczym i społecznym.

Definicja informacji sektora publicznego stanowi odzwierciedlenie definicji dokumentu zawartej w art. 2 dyrektywy re-use i jest szersza niż pojęcie informacji publicznej, o której mowa w art. 1 u.d.i.p. W związku z powyższym w zakresie pojęcia „informacji sektora publicznego” zawiera się informacja publiczna oraz inne treści będące w posiadaniu podmiotów, które udostępniają lub przekazują w celu ponownego wykorzystywania, wykraczające poza zakres pojęcia informacji publicznej. Projekt ustawy o jawności życia publicznego przyjmuje definicję informacji sektora publicznego jako każdą informację o sprawach publicznych (art. 2 pkt 2 u.j.z.p.). Ponadto projekt wprowadza definicję dokumentu urzędowego, którym jest dokument urzędowy – treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwalona i podpisana w dowolnej formie przez osobę pełniącą funkcję publiczną, w ramach jej kompetencji, skierowana do innego podmiotu lub złożona do akt sprawy (art. 2 pkt 1 u.j.z.p.). Trzeba jednak podkreślić, że problem definiowania pojęć informacji publicznej i informacji sektora publicznego i ustaleń co do powiązań pomiędzy nimi pojawia się przede wszystkim w procesie interpretacji zasad udostępniania informacji sektora publicznego. Zasady te zostały uregulowane w związku z regułami dostępu do informacji publicznej, dlatego nie sposób analizować warunków ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego bez odniesienia do przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 26 czerwca 2013 r. (sygn. akt: I OSK 604/13³¹) stwierdzono, że dyrektywa *re-use* „stworzyła szczególnie system udostępniania informacji w określonym celu. Został on oparty na krajowym systemie dostępu do informacji publicznej, w związku z czym nie można uznać, że go zastępuje.” Należy więc przyjąć, że informacja

³¹ LEX nr 1604876.

publiczna podlega udostępnieniu na zasadach przewidzianych przez ustawę (o dostęp do informacji publicznej), a dopiero w razie zamiaru jej wtórnego (gospodarczego) wykorzystania należałoby zastosować procedurę przewidzianą przez dyrektywę (wniosek o ponowne wykorzystywanie) i wówczas ustawę o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego. Jednak należy zaznaczyć, iż cechy informacji publicznej nie stanowią jedyne go warunku zastosowania przepisów u.p.w.i., które będą miały zastosowanie także do informacji o innym charakterze, stanowiącej informację sektora publicznego.

VI. Podsumowanie

Podsumowując, należy stwierdzić, że regułę jawności życia publicznego dzisiaj traktujemy jako podstawową, a zadania z nią związane są realizowane za pośrednictwem administracji elektronicznej, dzięki procesom cyfryzacji i informatyzacji Państwa. Dostęp do informacji to jedno z podstawowych zadań publicznych, ale należy podkreślić, iż wyróżniamy dwa rodzaje informacji, informację publiczną oraz informację sektora publicznego, przy czym ta pierwsza ma źródło w konstytucyjnej zasadzie jawności życia publicznego, natomiast ta druga ma na celu polepszenie jakości życia społecznego poprzez m.in. usprawnienie wymiany usług w sferze międzysektorowej. Zatem można przyjąć, iż według przyjętej na początku tego wywodu kategoryzacji Jellinka, ten drugi rodzaj informacji i reguły z nią związane dotyczą statusu pozytywnego – jednostka posiada uprawnienia do korzystania ze świadczeń ze strony państwa i jego instytucji podczas, gdy ten pierwszy rodzaj informacji jest nierozzerwalnie związany ze statusem aktywnym – jednostka ma prawa, które pozwalają jej wywierać wpływ na politykę państwa.

Literatura

- Bateson G., *Mind and Nature: A Necessary Unity, Advances in Systems Theory, Complexity, and the Human Sciences*, Hampton 1979.
- Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych*, Warszawa-Kraków 1994.
- Chałubińska-Jentkiewicz K., Karpiuk M., *Prawo nowych technologii*, Warszawa 2015.

- Chałubińska-Jentkiewicz K., *Ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego (re use). Komentarz do ustawy*, Warszawa 2018.
- Cycon, *O Państwie*, [w:] *Pisma filozoficzne*, t. I, Warszawa 1960.
- Czarny P., Naleziński B., *Wolność zrzeszania się*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002.
- Floridi L., *Information. A very short introduction* Oxford 2010.
- Gleick J., *Informacja-bit-wszechświat-rewolucja*, Kraków 2010.
- Gulczyński M., *Zasada zwierzchnictwa narodu*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998.
- Ihnatowicz I., *Człowiek, informacja, społeczeństwo*, Warszawa 2013.
- Jabłoński M., Wygoda K., *Dostęp do informacji i jego granice*, Wrocław 2002.
- Karpiuk M., Chałubińska-Jentkiewicz K., *Informacja i informatyzacja w administracji publicznej*, Warszawa 2015.
- Martysz Cz., Szpor G., Wojsyk K., *Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Komentarz*, Warszawa 2007.
- Motyka K., *Prawa człowieka*, Lublin 1999.
- Papińska-Kacperek J., *Usługi cyfrowe. Perspektywy wdrożenia i akceptacji cyfrowych usług administracji publicznej w Polsce*, Łódź 2013.
- Stefanowicz J., *Idee leżące u podstaw dostępu do informacji publicznej. Praktyka konstytucyjna i ustawodawcza w świecie*, [w:] *Dostęp do informacji publicznej – wdrażanie ustawy*, red. H. Izdebski, Warszawa 2001.
- Taczowska-Olszewska J., *Dostęp do informacji publicznej w Polskim systemie prawnym*, Warszawa 2014.