

Wspólnotowa regulacja ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego w świetle zasady dostępu do informacji publicznej

Łukasz Cieślak

Student V roku prawa WPAiE Uniwersytetu Wrocławskiego, członek Stowarzyszenia Naukowego Collegium Invisible

Zagadnienie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego jest związane z szerszym problemem dostępu do informacji publicznej, który stał się w ostatnim okresie przedmiotem wielu opracowań naukowych. Trudno się temu dziwić, wzięwszy pod uwagę, iż nieraz mówi się, że żyjemy w „społeczeństwie informacyjnym”, a więc takim, dla którego informacja i dostęp do niej mają kluczowe znaczenie dla rozwoju¹. Bezsprzecznie zaś jedną z determinant rozwoju społeczeństwa jest sprawnie działająca gospodarka. W „społeczeństwie informacyjnym” rozwój gospodarczy jest w dużej mierze uzależniony od wykorzystania wiedzy, definiowanej jako zespół uporządkowanych informacji. W takim społeczeństwie informacja staje się towarem, a więc nabiera gospodarczego (ekonomicznego) znaczenia. Szczególnym rodzajem informacji jest informacja publiczna, a więc taka, która pochodzi lub jest tworzona przez szeroko rozumiane organy administracji publicznej. Nadanie informacji w ogóle gospodarczego znaczenia prowadzi do sytuacji, w której również informacja publiczna podlegać może pewnym regułom wolnego rynku.

Konfrontacja rzeczywistości rynkowej i jednej ze swobód obywatelskich jaką jest prawo dostępu do informacji publicznej może prowadzić do napięć na linii państwo-jednostka w zakresie nieskrępowanej realizacji tej swobody. Niniejsze opracowanie ma na celu rozważenie, jakie relacje zachodzą między wykonywaniem prawa dostępu do informacji publicznej a prawem do jej gospodarczego wykorzystywania. Zagadnienie to nie pozostaje także bez wpływu na funkcjonowanie jednolitego rynku w ramach Unii Europejskiej, dlatego znalazło swój wyraz w Dyrektywie 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego(dalej: Dyrektywa)².

¹ Zob. M. Mucha, *Obowiązki administracji publicznej w sferze dostępu do informacji*, Wrocław 2002, s. 16.

² Dz. Urz. UE L 345 z 31. 12. 2003, s. 90.

Problem ten wydaje się ciekawszy, gdy weźmie się pod uwagę, że Rzeczpospolita Polska nie przeprowadziła jeszcze pełnej implementacji Dyrektywy, co stało się przyczyną wszczęcia przez Komisję Wspólnot Europejskich, na mocy przepisu art. 226 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (dalej: TWE)³, postępowania przeciwko Polsce⁴. Tym bardziej zatem wartościowe wydaje się podjęcie rozważań o dostępie do informacji publicznej na kanwie omówienia regulacji zawartych w Dyrektywie.

Na wstępie konieczne jest skrótowe omówienie zakresu samego prawa dostępu do informacji publicznej. Zasada wolności pozyskiwania i rozpowszechniania informacji jest jedną ze swobód unormowanych w Rozdziale II Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku⁵. Artykuł 54 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Przepis tego artykułu jest wyrazem szeroko rozumianej wolności słowa i druku, która jest możliwa tylko poprzez nieskrępowany dostęp do informacji⁶. Jednak przepis ten nie może być uznany za podstawę prawa dostępu do informacji publicznej. Źródłem tego prawa są bowiem przepisy art. 61 Konstytucji RP. Nakładają one na państwo obowiązek aktywnej postawy w relacji do jednostki, w przeciwieństwie do przepisu art. 54 ust. 1 Konstytucji RP, który zobowiązuje państwo do zaniechania ingerencji w pewną sferę działalności jednostki⁷.

Zgodnie z przepisem art. 61 ust. 1 Konstytucji RP obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Artykuł 61 Konstytucji RP precyzuje w ustępie 2, że prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji obrazu i dźwięku. Przepisy tego artykułu określają też zasadę ustawowej regulacji trybu udzielania informacji i ograniczeń realizacji tego prawa (art. 61 ust. 3 i 4 Konstytucji RP).

Jak wskazuje M. Bernaczyk, obowiązek udostępniania informacji publicznej, o którym mowa w omawianym przepisie ma charakter obywatelskiego prawa politycznego o cechach prawa podmiotowego⁸. Celem tego przepisu jest zapewnienie kontroli społeczeństwa nad działalnością piastunów władzy publicznej⁹ i nad stanem majątku publicznego. Widać więc jasno, że źródła tej regulacji leżą w chęci zapewnienia swoistej partycypacji obywateli w sprawowaniu rządów, poprzez możliwość wglądu w przebieg (np. posiedzenia organów kolegialnych pochodzących z wyborów powszechnych) oraz poznanie efektów (np. niektóre dokumenty) działalności podmiotów zobowiązanych do udzielania informacji.

Zakres podmiotów zobowiązanych do udzielania informacji został przez ustrojodawcę w omawianym przepisie ukształtowany szeroko, albowiem przy użyciu kryterium przedmiotowego. Obejmuje on podmioty wykonujące zadania władzy publicznej i gospodarujące mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa, organy władzy publicznej oraz działalność osób pełniących funkcje publiczne.

³ Dz. Urz. UE C 2006, Nr 321E, s. 37.

⁴ Zob. Nota prasowa Komisji Wspólnot Europejskich nr IP/08/1524 z dnia 16. 10. 2008, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1524&type=HTML&aged=0&language=PL&guiLanguage=en>

⁵ Dz. U. Nr 78, poz. 483, z 2001 r. Nr 28, poz. 319, z 2006 r. Nr 200, poz. 1471.

⁶ B. Banaszak, M. Jabłoński, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku pod red. J. Boccia*, Wrocław 1998, s. 105

⁷ Szerzej M. Bernaczyk, *Obowiązek bezwziostkowy udostępniania informacji publicznej*, Warszawa 2008, s. 29 i n.

⁸ M. Bernaczyk, *Obowiązek...*, s. 45.

⁹ I. Lipowicz, [w:] *Konstytucje...*, s. 114.

Pojęcie organu władzy publicznej, choć niezdefiniowane bezpośrednio, nie nastęrcza trudności interpretacyjnych, albowiem katalog tych organów można wyprowadzić na podstawie wykładni przepisów Konstytucji RP i ustaw¹⁰. Więcej problemów może powodować próba definicji osoby pełniącej funkcje publiczne, ale można poprzestać na stwierdzeniu, że chodzi tu o osobę fizyczną uczestniczącą w realizacji zadań publicznych – samodzielnie lub jako członek organu kolegialnego. Pojęcie „działalności” stanowi szerokie ujęcie wszystkich form aktywności tych podmiotów¹¹.

Trzecią grupą podmiotów zobowiązanych do udzielania informacji publicznej są organy samorządu gospodarczego, samorządu zawodowego, inne osoby i jednostki organizacyjne (np. osoby prawne) – w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. W tak ukształtowanym katalogu podmiotów widać zamysł ustrojodawcy, by to sfera działalności podmiotu, a nie jego pozycja czy nazwa, obligowała dany podmiot do udostępniania informacji o tym zakresie działalności (a więc nie o całości działalności, jak w przypadku organów administracji publicznej).

Przedmiotem prawa wynikającego z przepisów art. 61 Konstytucji RP jest informacja. Informacja staje się „informacją publiczną” „poprzez odniesienie jej do publicznego charakteru organów, zadań, mienia lub majątku”¹².

Dla porządku należy wspomnieć, że ustrojodawca przewidział też prawo dostępu do informacji o stanie i ochronie środowiska (art. 74 ust. 3 Konstytucji RP). To publiczne prawo podmiotowe przysługuje „każdemu” (nie tylko „obywatelowi” jak w przepisie art. 61 ust. 1 Konstytucji RP), więc także osobom prawnym. Szczegółowy zakres wykonywania tego prawa określają przepisy ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹³.

Dalsze rozważania na temat dostępu do informacji publicznej i możliwości jej ponownego wykorzystywania wymagają odwołania się do regulacji ustawowej. Zgodnie bowiem z przepisem art. 61 ust. 4 Konstytucji RP, tryb udzielania informacji publicznej określają ustawy. Omawiane zagadnienia są przedmiotem ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹⁴ (dalej: ustawa). Co znaczące dla dalszego toku wywodu, ustawa ta nie stanowi implementacji Dyrektywy (brak odnośnika, który by na taki związek z Dyrektywą wskazywał)¹⁵.

Przepis art. 1 ust. 1 ustawy wprowadza definicję „informacji publicznej”, którą jest każda informacja o sprawach publicznych. Występujące w tej definicji pojęcie „sprawy publicznej” pozostaje ustawowo niezdefiniowane, co skutkuje mnogością stanowisk doktryny w tej kwestii¹⁶. Szczególnie interesujące wydaje się stanowisko M. Jabłońskiego i K. Wygody, którzy przyjmują szerokie rozumienie pojęcia „sprawy publicznej”. Według tych autorów w zakresie tego sformułowania mieszczą się wszystkie działania lub zaniechania osób tworzących skład osobowy organów władzy publicznej oraz osób uczestniczących w wykonywaniu powierzonych im kompetencji publicznoprawnych¹⁷. Omawiane pojęcie należałoby zatem utożsamiać z zakresem konstytucyjnego terminu „informacja publiczna”. Informacja publiczna może bowiem dotyczyć jedynie sprawy publicznej.

Ustawodawca w przepisie art. 4 ust. 1 ustawy określa, które podmioty są zobowiązane do udostępniania informacji publicznej. W myśl tego przepisu obowiązek ten obejmuje władze publiczne i inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności: organy władzy publicznej, organy

¹⁰ M. Bernaczyk, *Obowiązek...*, s. 53.

¹¹ M. Bernaczyk, *Obowiązek...*, s. 86.

¹² M. Bernaczyk, *Obowiązek...*, s. 85 i n.

¹³ Dz. U. Nr 199, poz. 1227 ze zm.

¹⁴ Dz. U. Nr 112, poz. 1198, z 2002 r. Nr 153, poz. 1271, z 2004 r. Nr 240, poz. 2407, z 2005 r. Nr 64, poz. 565, Nr 132, poz. 1110.

¹⁵ Polska zawiadomiła Komisję Wspólnot Europejskich, że regulacje dyrektywy są w Polsce realizowane poprzez przepisy następujących ustaw: Konstytucja RP, ustawa z dnia 8 października 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Kodeks postępowania administracyjnego, ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej. Zob. http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/rules/ms/index_en.htm#poland (26. 06. 2009)

¹⁶ Zob. M. Bernaczyk, *Obowiązek...*, ss.113-119.

¹⁷ Za: M. Bernaczyk, *Obowiązek...*, s. 115 i n.

samorządów gospodarczych i zawodowych, podmioty reprezentujące Skarb Państwa (zgodnie z odrębnymi przepisami), podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne lub osoby prawne samorządu terytorialnego albo reprezentujące inne jednostki organizacyjne państwa lub samorządu terytorialnego, podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa (jednostki samorządu terytorialnego, samorządu gospodarczego albo zawodowego) mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów. Ponadto obowiązane do udostępniania informacji publicznej są reprezentatywne organizacje związkowe i pracodawców oraz partie polityczne.

Porównanie regulacji ustawowej i konstytucyjnej w tym zakresie prowadzi do wniosku, że oba reżimy się nie pokrywają. Ustawa mianowicie wprowadza szerszy katalog podmiotów obowiązanych do udostępniania informacji publicznej (np. partie polityczne, organizacje związkowe i pracodawców). Po wtóre, podmioty wykonujące zadania publiczne są objęte omawianym obowiązkiem nawet wtedy, gdy nie gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa, podczas gdy zgodnie z przepisem art. 61 ust. 1 Konstytucji RP ta zależność jest warunkiem *sine qua non* podlegania temu obowiązkowi. I odwrotnie, ustawa nakłada omawiany obowiązek na podmioty, które choć nie wykonują władzy publicznej, dysponują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa (art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy). Rozbieżności te prowadzą oczywiście do korzystnego poszerzenia zakresu dostępu do informacji publicznej, ale mogą się spotkać z zarzutem sprzeczności z art. 61 Konstytucji RP¹⁸.

Przechodząc do omówienia regulacji ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, trzeba zauważyć, że podstawa tej regulacji, czyli Dyrektywa, weszła w życie 31 grudnia 2003 roku, a termin wyznaczony na jej implementację upłynął 30 czerwca 2005 roku. W roku 2008 Komisja Wspólnot Europejskich przeprowadziła przegląd stosowania Dyrektywy i stwierdziła uchybienia w jej przyjęciu w Polsce. Zarzuty Komisji dotyczą braku transpozycji przepisów Dyrektywy w zakresie: indywidualnych praw do ponownego wykorzystywania niektórych informacji sektora publicznego, opłat za korzystanie z nich, niedyskryminowania użytkowników, przejrzystości w odniesieniu do rodzaju informacji, jakie mogą być dostępne do ponownego wykorzystywania, warunków licencjonowania, zakazu umów o wyłączność (udzielaną przez organy publiczne przedsiębiorstwom na wykorzystywanie informacji sektora publicznego) oraz rozpatrywania wniosków o ponowne wykorzystywanie informacji¹⁹. Zatem przed przejściem do dokładnego skomentowania tych zarzutów należy przedstawić kluczowe postanowienia Dyrektywy.

Wspólnotowy ustawodawca świadomy braku kompetencji w zakresie sfery prawa dostępu do informacji publicznej²⁰ uznał, że regulacja ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego oparta będzie o przepis art. 95 TWE, a więc o kompetencję do wprowadzania minimalnej harmonizacji prawa, mającej na celu ustanowienie i funkcjonowanie rynku wewnętrznego. W punkcie 25 preambuły Dyrektywy wskazuje się, że służyć ona będzie ułatwieniu tworzenia produktów i usług informacyjnych opartych na dokumentach sektora publicznego, transgranicznemu ich wykorzystaniu oraz ograniczeniu zniekształcania konkurencji na rynku Wspólnoty.

Dyrektywa ustanawia minimalny zestaw reguł ułatwiających ponowne wykorzystywanie istniejących dokumentów będących w posiadaniu organów sektora publicznego Państw Członkowskich (art. 1 ust. 1 Dyrektywy). Organami sektora publicznego są państwowe, regionalne lub lokalne władze, podmioty prawa publicznego oraz związki tych władz lub podmiotów (art. 2 pkt 1). Podmioty prawa publicznego muszą odpowiadać następującym warunkom: ustanowienie w celu zaspokajania potrzeb ogółu, posiadanie osobowości prawnej oraz finansowanie (lub organizacyjne podporządkowanie) przez władze lub inny podmiot prawa publicznego (art. 2 pkt 2).

¹⁸ Zob. M. Bernaczyk, *Obowiązek...*, s. 117 i n.

¹⁹ Nota prasowa Komisji Wspólnot Europejskich nr IP/08/1524 z dnia 16. 10. 2008, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1524&type=HTML&aged=0&language=PL&guiLanguage=en> (26.06.2009)

²⁰ Cele i zakres działań Wspólnoty Europejskiej nie obejmują tej kwestii, zob. art. 2 i art. 3 TWE

Wspólnotowy ustawodawca przyjmuje szeroką definicję dokumentu, gdyż w myśl przepisu art. 2 pkt 3 Dyrektywy, jest nim każda treść lub jej część. I tak rozumiany dokument pochodzący od organu sektora publicznego powinien podlegać ponownemu wykorzystywaniu. Zachodzi tutaj rozbieżność z regulacją ustawową, która przewiduje jedynie wgląd do dokumentów urzędowych (art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy), a więc takich, które można określić jako treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwaloną i podpisaną w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego w ramach jego kompetencji, skierowaną do innego podmiotu lub złożoną do akt sprawy (art. 6 ust. 2 ustawy). Porównanie obu definicji prowadzi do wniosku, że ustawa w tej części nie pokrywa się z Dyrektywą.

Kluczowe dla uwidocznienia celu Dyrektywy jest pojęcie „ponownego wykorzystywania”, którym jest wykorzystywanie przez osoby fizyczne lub prawne dokumentów będących w posiadaniu organów sektora publicznego do celów komercyjnych lub niekomercyjnych innych niż pierwotne przeznaczenie w ramach zadań publicznych, dla których te dokumenty zostały wyprodukowane (art. 2 pkt 4 Dyrektywy).

W tym miejscu konieczne jest zbadanie zakresu informacji nadających się do ponownego wykorzystywania. W punkcie 4 preambuły Dyrektywy znajduje się przykładowe wyliczenie takich materiałów, wśród których można wyróżnić informacje o działalności społecznej, ekonomicznej i gospodarczej, z zakresu informacji patentowej i edukacyjnej, dotyczące danych geograficznych i turystycznych oraz dane o pogodzie. Informacje tego typu mogą służyć do tworzenia komercyjnych usług w zakresie nawigacji, informacji o ruchu drogowym w czasie rzeczywistym, prognozy pogody, *ratingu* kredytowego. Komisja Wspólnot Europejskich do zakresu tych informacji jest skłonna zaliczać również sektor prawno-administracyjny, badań naukowych sfinansowanych ze środków publicznych oraz dzieł niepodlegających już ochronie prawa autorskiego. Wartość wspólnotowego rynku informacji sektora publicznego szacuje się na 27 miliardów euro²¹. Wydaje się, że do zakresu informacji sektora publicznego, które mogą mieć gospodarcze znaczenie można także zaliczyć na przykład dane z ewidencji gruntów i budynków, ewidencji działalności gospodarczej, dane pochodzące z dokumentacji geologicznej²².

Zgodnie z punktem 9 preambuły Dyrektywy, akt ten nie zawiera żadnego zobowiązania, aby zezwalać na ponowne wykorzystywanie dokumentów. Dyrektywa musi być jednak stosowana wówczas, gdy na podstawie już istniejących przepisów dokumenty są udostępniane oraz gdy organy sektora publicznego licencjonują, sprzedają, rozpowszechniają, wymieniają informacje lub ich udzielają. Dyrektywa działa na podstawie istniejących w Państwach Członkowskich systemów dostępu i nie zmienia krajowych reguł określających dostęp do dokumentów.

Zgodnie z przepisami rozdziału II i III Dyrektywy udostępnienie informacji sektora publicznego do ponownego wykorzystywania następuje tylko na wniosek zainteresowanego podmiotu. Natomiast zgodnie z regulacją ustawową (art. 7), udostępnianie informacji publicznych następuje w drodze ogłoszenia w Biuletynie Informacji Publicznej, wstępu na posiedzenia organów kolegialnych, wyłożenia lub wywieszenia w miejscach ogólnie dostępnych albo na wniosek.

Na problem relacji między wielością form dostępu w ustawie a regulacją Dyrektywy należałoby spojrzeć mając na uwadze, że Dyrektywa tworzy specjalny system udostępniania informacji w specjalnym celu. Skoro – jak było powiedziane – jest on oparty o krajowe systemy dostępu do informacji publicznej, to nie można uznać, że je zastępuje. Zatem należy uznać, że informacja publiczna podlega udostępnieniu na zasadach przewidzianych przez ustawę, a dopiero w razie zamiaru jej wtórne (gospodarczego) wykorzystania, należałoby zastosować procedurę przewidzianą przez Dyrektywę (wniosek o ponowne wykorzystywanie). Należałoby przyjąć, że podmiot zainteresowany gospodarczym wykorzystaniem danych udostępnionych w Biuletynie Informacji Publicznej musi wystą-

²¹ Komunikat Komisji Wspólnot Europejskich z dnia 7 maja 2009 r., KOM (2009) 212, http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/directive/com09_212/com09_212_pl.pdf, passim (25.06.2009).

²² Prawo do informacji geologicznej przysługuje Skarbowi Państwa, ale w pewnych sytuacjach podlega nieodpłatnemu wykorzystaniu przez podmioty zewnętrzne. Dostęp ten jest regulowany przez przepisy rozdziału 2 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947 ze zm.).

pić do organu udostępniającego dane z wnioskiem o wyrażenie zgody na ponowne wykorzystywanie udostępnionych danych. Wniosek taki zostanie rozpatrzony w terminie nie dłuższym niż 14 dni.

Dyrektywa przewiduje także możliwość wprowadzenia licencji na ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego (art. 8) przy zachowaniu zasady pobierania opłat będących jedynie zwrotem kosztów związanych z przygotowaniem informacji (art. 6). Co do zasady nie jest możliwe udzielenie podmiotowi korzystającemu z informacji praw wyłącznych (art. 11 Dyrektywy). Zasady oraz warunki wykorzystywania udostępnionych dokumentów powinny być przez organy sektora publicznego ustanowione i opublikowane przy wykorzystaniu środków elektronicznych (art. 7 Dyrektywy). Te szczegółowe przepisy nie zostały przez Polskę implementowane, na co zwróciła uwagę Komisja Wspólnot Europejskich²³.

Problem, który powstaje na tym etapie rozważań sprowadza się do wspomnianej rozbieżności między zakresem informacji udostępnianych na zasadach ustawowych (informacja publiczna i dokument urzędowy), a szerokim zakresem przewidzianym w Dyrektywie (dokument będący w posiadaniu organu sektora publicznego). Rozbieżność ta stała się przyczyną zastrzeżeń Komisji Europejskiej co do poziomu implemetacji Dyrektywy²⁴. Wydaje się, że rozbieżność tę można usunąć na dwa sposoby.

Pierwszy z nich to zmiana przepisów ustawy tak, by jej regulacjom podlegały wszystkie dokumenty, a nie tylko te posiadające przymiot „urzędowości”. Zmiana ta wydaje się nieskomplikowana na poziomie legislacyjnym, jednak mogłaby przynieść utrudnienia na etapie stosowania przepisów ustawy. Drugim ze sposobów byłoby uznanie, że w ramach pojęcia „informacja publiczna” (art. 1 ust. 1 ustawy) mieści się także pojęcie „dokument” (art. 2 pkt 3 Dyrektywy). Przyjęcie takiej wykładni spowodowałoby, że każda treść będąca w posiadaniu organów sektora publicznego musiałaby podlegać udostępnieniu na zasadach ustawowych i mogłaby podlegać wnioskowi o ponowne wykorzystywanie. Oba te rozwiązania prowadziłyby do znacznego rozszerzenia zakresu przedmiotowego ustawy.

Oba wyżej przedstawione rozwiązania są jednak wątpliwe, gdy uwypukli się fakt, że wspólnotowy prawodawca nie ma kompetencji do regulowania spraw z zakresu dostępu do informacji publicznej. Na przyjęcie Dyrektywy zdecydowano się, uznając, że ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego ma wpływ na działanie jednolitego rynku²⁵. Niemniej przyjęte w Dyrektywie definicje wnikają w zakres materii pozostawionej wyłącznej kompetencji Państw Członkowskich.

Po dokonaniu powyższych analiz, należy stwierdzić, że istnieje prawdopodobieństwo, że Dyrektywa w części, w jakiej zobowiązuje Państwa Członkowskie do udostępniania informacji sektora publicznego do ponownego wykorzystywania w zakresie szerszym niż krajowe regulacje dostępu do informacji publicznej narusza zasadę proporcjonalności i pomocniczości (art. 5 TWE) i zasadę poszanowania kompetencji powierzonych Wspólnocie. Przyjęcie tej tezy prowadzi do wniosku, że Dyrektywa powinna być poddana procedurze kontroli legalności, którą prowadzi Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich (art. 230 TWE).

Podsumowując zagadnienia związane z ponownym wykorzystywaniem informacji sektora publicznego w kontekście regulacji dostępu do informacji publicznej należy postawić następujące tezy. Zakres dostępu do informacji publicznej podlega wyłącznej kompetencji Państw Członkowskich Unii Europejskiej. W Polsce kwestię tę regulują wyczerpująco Konstytucja RP i ustawa. Dyrektywa może być regulatorem tylko „nadbudowy” nad krajowymi systemami dostępu do informacji publicznej, jaką jest ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego. Obecnie obowiązująca Dyrektywa nie spełnia zaś wyłącznie roli pomocniczej wobec regulacji krajowej. Pozostaje więc ona w

²³ Zob. przyp. nr 19.

²⁴ Zob. I. Walencik, *Obywatele muszą mieć pełne możliwości kontrolowania władz*, „Rzeczpospolita” z 31.10-2.11.2008 r.

²⁵ D. Adamski, M. Bernaczyk, *Znaczenie dyrektywy o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego dla ustawy o dostępie do informacji publicznej*, „Elektroniczna Administracja” 2006, Nr 2.

tym zakresie w sprzeczności z przepisami traktatowego prawa wspólnotowego, co powinno na dalszy plan odsunąć zarzuty o braku jej implementacji w prawie polskim.