

MGR JUSTYNA KUREK

SZANSE I WYZWANIA ZWIĄZANE Z REGULACJAMI O PONOWNYM WYKORZYSTANIU INFORMACJI SEKTORA PUBLICZNEGO NA PRZYKŁADZIE PRAWNICZYCH BAZ DANYCH

1. Uwagi wstępne

29 grudnia 2011 r. weszły w życie znowelizowane przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej¹ regulujące ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego. Nowe regulacje wdrażają do polskiego porządku prawnego przepisy dyrektywy 2003/98/WE w sprawie ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego². Regulacje te stanowią podstawę ponownego wykorzystywania informacji wytworzonych przez sektor publiczny oraz otwierają drogę do szerokiego wykorzystywania informacji publicznej do innych celów niż pierwotny cel, dla którego informacja taka została wytworzona, także do celów biznesowych. Znowelizowane przepisy udip uprawniają także podmioty wytwarzające i udostępniające informację publiczną do określenia szczegółowych warunków ich ponownego wykorzystywania. W przypadku, gdy takie warunki zostaną określone, podmioty wykorzystujące informację sektora publicznego muszą bezwzględnie stosować się do tych zasad.

Przepisy o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego mają szansę przyczynić się do rozwoju usług opartych o informację publiczną. Administracja publiczna wytwarza bowiem wiele kategorii informacji które mogą mieć wartość ekonomiczną lub których kompilacja może stanowić wartość dodaną w stosunku do surowej informacji udostępnianej przez podmioty sektora publicznego. Przykładowo, nowe regulacje stanowią szansę dla rozwoju już istniejących prawniczych baz danych takich jak, elektroniczne systemy informacji prawnej. Mogą one także przyczynić się do rozwoju nowych usług i nowych produktów z tej dziedziny. Informacja wytwarzana przez sektor publiczny stanowi bowiem istotny „budulec” prawniczych baz danych.

2. Interes publiczny w przetwarzaniu i redystrybucji informacji prawnej przez elektroniczne systemy informacji

Za szerokim przetwarzaniem i redystrybucją opracowanej informacji prawnej przez wydawców elektronicznych systemów informacji prawnej przemawiał zawsze ważny interes publiczny.

¹ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112 poz. 1198 ze zm.), zwana dalej „udip”

² Dyrektywa 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego (Dz.U. L Nr 345 z 31.12.2003, str. 90–96), zwana dalej „dyrektywą reuse”

Znamiennym przykładem są chociażby akty prawne w wersji ujednoliconej. Żadne publicznie dostępne źródło informacji publicznej nie zawiera na bieżąco ujednoliconych wszystkich aktów prawnych. Potwierdzają to badania porównawcze stanu ujednoliceń podstawowych aktów prawnych opublikowanych w bazie ISAP i komercyjnych systemach informacji prawnej³. Nie może więc dziwić, iż nie tylko podmioty prywatne, ale także państwo i jego organy mimo iż wytwarzają informację publiczną są jednocześnie istotnym odbiorcą i konsumentem przetworzonej informacji publicznej.

Potwierdza to chociażby praktyka Rządowego Centrum Legislacji, które w styczniu 2012 r. ogłosiło zamiar zakupu z wolnej ręki aktualizacji jednego z komercyjnych systemów informacji prawnej. Jak podkreślono w uzasadnieniu ogłoszenia nr 22461 – 2012 „Misją Rządowego Centrum Legislacji jest dbanie o spójność systemu polskiego prawa i prawidłowy przebieg procesu legislacyjnego, w tym celu niezbędne jest korzystanie z odpowiedniego oprogramowania, jakim jest System Informacji Prawnej (...)”⁴.

Nie tylko Rządowe Centrum Legislacji korzysta z prywatnych opracowań w zakresie dostępu do ujednoliconych aktów prawnych. Ministerstwo Sprawiedliwości 24 listopada 2011 r. ogłosiło zamiar zakupu licencji elektronicznego systemu informacji prawnej wraz z aktualizacjami na okres 24 miesięcy⁵. Zgodnie z warunkami Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia, system informacji prawnej musi zawierać nie tylko komplet ujednoliconych aktów prawnych opublikowanych w Dzienniku Ustaw od 1 stycznia 1944 roku, w Monitorze Polskim od 1 stycznia 1980 r., ale także między innymi ujednolicone akty opublikowane w dziennikach urzędowych, m.in. Ministra Finansów od 1988 r., Ministra Edukacji Narodowej od 2000 r., Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi od 1999 r. Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji co najmniej od 1994r. Ministerstwo Sprawiedliwości które jest wy-

³ Por. m.in. J.Kurek, Publikacja aktu prawnego. Uwagi de lege lata i postulaty de lege ferenda, *Kwartalnik Prawa Publicznego*, w druku; Informacja o prawie jako szczególny rodzaj informacji publicznej [w:] *Prawo - informatyczne problemy sieci, portali i e-usług* G. Szpor W.Wiewiórowski red. C.H. Beck, w druku

⁴ Ogłoszenie o zamiarze zawarcia umowy z dnia 26 stycznia 2012 r. nr 22461 – 2012 http://bip.rcl.gov.pl/portal/rcl/873/3173/RCL2752012_Zakup_aktualizacji_Systemu_Informacji_Prawnej_Lex_Omega_wraz_z_modula.html

⁵ Ogłoszenie z dnia 22 listopada 2011 r. o przetargu nieograniczonym na zakup elektronicznego systemu informacji prawnej nr BDG-II-3710-51/11 <http://bip.ms.gov.pl/pl/ministerstwo/zamowienia-publiczne/rok-2011/news,3666,bdg-ii-3710-5111.html>

dawcą własnego dziennika urzędowego wymagało również, aby system informacji prawnej gwarantował dostęp do ujednoczonych aktów prawnych z dziennika urzędowego Ministra Sprawiedliwości, co najmniej od 1988 r.

Wskazane przypadki wyraźnie pokazują, iż organy administracji publicznej dokonują systematycznych zakupów przetworzonej i opracowanej informacji publicznej, nawet przypadkach, gdy same wytwarzają informację pierwotną.

3. Prawo do ponownego wykorzystania informacji publicznej

Zdefiniowane w art. 23a udip nowe prawo do ponownego wykorzystania informacji publicznej stanowi szczególne uprawnienie wynikające z prawa dostępu do informacji publicznej. Odnosi się ono do wykorzystywania informacji publicznej w innym celu niż jej pierwotny cel wytworzenia. Prawo to przysługuje każdemu, z zastrzeżeniem wyjątków odnoszących się do ochrony informacji niejawnej i ustawowo chronionych tajemnic, takich jak: interes państwa, prywatność osób fizycznych lub tajemnica przedsiębiorstwa.

W założeniu, ani dyrektywa reuse ani polskie przepisy nie nakładają na organy publiczne będące w posiadaniu informacji, która nadaje się do ponownego wykorzystania żadnych szczególnych obowiązków w zakresie przekształcania, przetworzenia i przygotowania informacji celem ułatwienia procesów jej ponownego wykorzystania. Informacja powinna być udostępniana w formie, w której jest w posiadaniu organów publicznych. Tylko w wyjątkowych sytuacjach powinna być ona poddana procesom przetwarzania. W dyrektywie wyraźnie wskazane jest, iż organy sektora publicznego powinny przychylić się wnioskowi o dostarczenie wyciągów z istniejących dokumentów wtedy, kiedy udzielenie takiej zgody wymaga jedynie prostej czynności. Organ sektora publicznego nie powinien być jednakże zobowiązane do dostarczenia wyciągu z dokumentu, jeśli wymaga to nieproporcjonalnie dużego wysiłku⁶. Te same zasady powinny odnosić się do podmiotów krajowych działających na podstawie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Nowowprowadzone przepisy uprawniają także podmioty wytwarzające i udostępniające informację publiczną do określenia trybu i zasad udostępniania informacji publicznej. W przypadku udostępniania przez zobowiązane podmioty informacji publicznej w celu jest ponownego wykorzystania zasadą jest brak ograniczeń, co do warunków wykorzystywania i bezpłatność. Zgodnie z art. 23b udip podmioty udostępniające są natomiast uprawnione do określenia warunków ponownego wykorzystywania informacji publicznej, w szczególności dotyczących: 1) obowiązku poinformowania o źródle, czasie wytworzenia i pozyskania informacji publicznej od podmiotu zobowiązanego, 2) obowiązku dalszego udostępniania innym użytkownikom informacji w pierwotnie pozyskanej formie, 3) obowiązku informowania o przetworzeniu informacji ponownie wykorzystywanej, 4) zakresu odpowiedzialności podmiotu zobowiązanego za przekazywane informacje.

4. Możliwość pobierania opłat za udostępnienie informacji publicznej w celu jej ponownego wykorzystania

Dyrektywa reuse wprowadza także możliwość pobierania przez organy publiczne opłat za przygotowanie informacji publicznej w celu jej ponownego wykorzystania. Dochód całkowity państwa z tego tytułu nie może jednak *przekraczać całkowitych kosztów zbierania, produkowania, reprodukowania i rozpowszechniania dokumentów, wraz z rozsądnym zyskiem z inwestycji, ze względu na wymagania samofinansowania zainteresowanego organu sektora publicznego, tam gdzie to jest stosowne*⁷. Sprawnie działającym przykładem takiego udostępniania informacji publicznej jest udostępnianie przez Urząd Publikacji Unii Europejskiej informacji prawnej wytwarzanej przez organy Unii Europejskiej w formacie XML za pośrednictwem dedykowanego serwera FTP.

Także polska ustawa przewiduje możliwość pobierania opłat za przygotowanie informacji publicznej zgodnie z wnioskiem, jeżeli przygotowanie informacji wymaga poniesienia dodatkowych kosztów (art. 23c udip). Koszty takie mogą wiązać się na przykład z koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku. Zmiana taka może między innymi przyczynić się do zwiększenia łatwości ewentualnego następczego wykorzystywania poddanej mu informacji⁸. Możliwość pobierania opłat za przygotowanie informacji publicznej stanowi *novum* w systemie prawnym. Z uwagi na to, iż organy publiczne działają na podstawie i w granicach prawa możliwość pobierania stosownych opłat za działalność usługową może zachęcić organy państwa do udostępniania szerszego katalogu informacji lub udostępniania informacji w formie umożliwiającej jej łatwiejsze przetwarzanie.

Przykładem przygotowania do pobierania stosownej opłaty jest działalność Ministerstwa Sprawiedliwości. Szczegółowe zasady obliczania opłaty za udostępnienie informacji publicznej w celu jej ponownego wykorzystania zgodnie z wnioskiem określone są w Biuletynie Informacji Publicznej. Zgodnie z tymi wytycznymi, przy obliczaniu wysokości opłat za ponowne wykorzystywanie informacji publicznej, brane są pod uwagę w szczególności: materiały zużyte w celu przygotowania informacji zgodnie z żądaniem zawartym w nietypowym wniosku o ponowne wykorzystywanie informacji publicznej i należności związane z doręczeniem informacji żądanych w nietypowym wniosku o ponowne wykorzystanie informacji publicznej⁹.

Jako quasi opłatę można traktować także opłatę na ksero dokumentów, zwyczajowo 1 zł za stronę. Należy mieć nadzieję, iż nowe regulacje zachęcą podmioty sektora publicznego do rozszerzenia zakresu udostępnianych informacji. Podmioty sektora publicznego mogłyby bowiem stworzyć ułatwienia do przekazywania informacji publicznej. Można bowiem wyobrazić sobie aby sądy pobierały opłaty za udostępnianie zanonimizowanych orzeczeń na przykład za pośrednictwem szczególnego dedykowanego serwera FTP.

⁷ Tired 14 dyrektywy reuse

⁸ D.Fleszer Opłata za udostępnienie informacji publicznej, Glosa nr 4/2011 str. 18

⁹ <http://bip.ms.gov.pl/pl/kontakt/informacja-publiczna/warunki-ponownego-wykorzystywania-informacji-publicznej-w-ministerstwie-sprawiedliwosci/> Informacja zgodnie ze stanem z dnia 22 kwietnia 2012 r.

⁶ Tired 13 zd. 2 dyrektywy reuse

5. Akty prawne w systemach informacji prawnej

Podstawowym rodzajem informacji publicznej udostępnianej przez systemy informacji prawnej są akty prawne. Większość dostępnych na rynku systemów informacji prawnej publikuje w zasadzie wszystkie dostępne rodzaje aktów prawnych: są to akty opublikowane w dzienniku urzędowym Dziennik Ustaw, Monitor Polski, akty prawne opublikowane w wojewódzkich dziennikach urzędowych, dziennikach urzędowych ministerstw i urzędów centralnych oraz akty prawa Unii Europejskiej. Sposób prezentacji tych aktów w systemach informacji prawnej jest w zasadzie jednolity. Standardowo, prawnicze bazy danych udostępniają teksty i oryginały w wersji oficjalnej opublikowanej w dzienniku urzędowym a także treści aktów w wersji ujednoliconej. Wraz z wprowadzeniem elektronicznej publikacji aktów prawnych i wejściem w życie przepisów o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego, podmioty udostępniające informację publiczną przygotowały lub przygotowują stosowne wytyczne dla podmiotów wykorzystujących informację publiczną w celu innym, niż pierwotny cel dla którego była ona wytworzona.

Treść większości aktów prawnych obowiązujących w Polsce dostępna jest za pośrednictwem portalu www.dziennikurzedowe.gov.pl, której administratorem jest Rządowe Centrum Legislacji. Ze strony tej prowadzą bezpośrednie linki do elektronicznych publikatorów m.in. Elektronicznego Dziennika Ustaw, Elektronicznego Monitora Polskiego, elektronicznych dzienników ministrów, urzędów i województw. Przy czym jedynie dwa pierwsze publikatory Dz.U. i M.P. są wydawane i udostępniane przez Rządowe Centrum Legislacji, a w związku z tym zasady i warunki ponownego wykorzystania informacji publicznej udostępnione przez Rządowe Centrum Legislacji odnoszą się tylko do tych dwóch publikatorów.

Od 2012 roku jedynym źródłem prawa polskiego są akty prawne opublikowane w postaci dokumentów elektronicznych. Wraz z wprowadzeniem elektronicznej publikacji aktów prawnych i wejściem w życie przepisów o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego, Rządowe Centrum Legislacji przygotowało stosowne wytyczne dla podmiotów wykorzystujących w celu innym niż pierwotny cel dla którego była wytworzona zobowiązany jest to stosowania się do następujących warunków określonych przez Rządowe Centrum Legislacji. Zasady te odnoszą się do ponownego wykorzystania wszystkich aktów prawnych, które od 29 grudnia 2011 r. zostały udostępnione przez Rządowe Centrum Legislacji za pośrednictwem stron www.dziennikustaw.gov.pl i www.monitorpolski.gov.pl

Informacja publiczna musi zawierać wzmiankę o źródle jej pozyskania poprzez podanie pełnej nazwy Rządowego Centrum Legislacji lub nazwy skróconej – RCL. Należy ponadto podać datę wytworzenia oraz pozyskania informacji publicznej. Pozyskana treść informacji publicznej nie może być modyfikowana. W przypadku natomiast, jeżeli treść pozyskanej informacji publicznej lub jej fragment, ma stanowić część całości, należy ją zamieścić w tekście w formie cytatu wraz z przypisem informującym o źródle pochodzenia lub odpowiedniego dla formy wykorzystania – oznaczenia podobnego¹⁰.

¹⁰ http://bip.rcl.gov.pl/portal/rcl/864/3122/Warunki_ponownego_wykorzystywania_informacji_publicznej.html Informacja zgodnie ze stanem na dzień 22 kwietnia 2012 r.

W odniesieniu do aktów, które zostały opublikowane od 1 stycznia 2012 r. systemy informacji prawnej powinny więc prezentować zarówno nazwę dziennika w którym zostały opublikowane, jak i w metryce powinna być podana nazwa podmiotu udostępniającego – Rządowe Centrum Legislacji. Powinna być także podana informacja o dacie pobrania aktu do systemu informacji prawnej. Data ta nie koniecznie bowiem jest tożsama z datą publikacji. Ponadto, w przypadku aktów ujednolicanych przez redakcję systemu informacji prawnej, w odpowiednim miejscu, na przykład w polu uwagi od redakcji powinna zostać zamieszczona stosowna wzmianka informująca o tym, iż treść aktu została przetworzona i na podstawie których publikatorów został opracowany dany akt. Dodatkowo, w każdym przypadku zalecane jest udostępnianie zdjęć oryginałów aktów prawnych, obok treści przetwarzanej, jako realizacja obowiązku udostępniania informacji nieprzetworzonej.

W stosunku do innych kategorii aktów prawnych, szczegółowe wymogi wynikają każdorazowo z zaleceń podmiotu udostępniającego informację publiczną. Przykładowo, warunki ponownego wykorzystania informacji publicznej wytworzonej przez Ministerstwo Finansów (zwane dalej „MF”) zdefiniowane są w Biuletynie Informacji Publicznej ministerstwa. W przypadku wszystkich kategorii informacji udostępnianych przez MF, ministerstwo wprowadziło obowiązek informowania o źródle, czasie wytworzenia i pozyskania informacji publicznej. Zasady te będą więc miały zastosowanie między innymi do redystrybucji pism urzędowych i interpretacji udostępnianych przez organ i aktów prawnych, które podlegają publikacji w dzienniku urzędowym Ministra Finansów¹¹. Analogiczne zasady odnoszą się do informacji pochodzącej z BIP Ministerstwa Obrony Narodowej. W przypadku Ministra Obrony Narodowej, zgodnie z informacją w BIP podmiot wykorzystujący informację publiczną (m.in. pochodzącą ze strony www.dz.urz.mon.gov.pl) musi podać źródło oraz czas wytworzenia i pozyskania informacji publicznej¹².

Bardziej szczegółowe zasady odnoszą się do informacji publicznej wytwarzanej przez Ministra Sprawiedliwości. Zgodnie z wytycznymi tego resortu, podmiot powtórnie wykorzystujący informację udostępnioną przez Ministerstwo Sprawiedliwości jest zobowiązany do podania nie tylko źródła ich pochodzenia – to jest wskazania strony, z której informacje zostały pozyskane. Ponadto, podmiot dokonujący przetworzenia informacji publicznych pozyskanych w celu ich powtórzonego wykorzystania zobowiązany jest do wskazania tego faktu, a w szczególności do wskazania, czy wykorzystuje je w całości czy we fragmentach, a jeżeli tak to w jakich. Ministerstwo Sprawiedliwości publikuje także wytyczne dotyczące naliczania opłat od przygotowania informacji publicznej zgodnie z żądaniem¹³.

6. Ponowne wykorzystanie orzecznictwa sądowego

Przepisy o ponownym wykorzystaniu informacji publicznej mogą stanowić także impuls do rozwoju komercyjnych baz danych z orzecnictwem sądowym. Szczegółowe wytyczne odnoszące

¹¹ <http://www.mf.gov.pl/dokument.php?const=6&dzial=5922&id=278832&typ=news> Informacja zgodnie ze stanem na dzień 22 kwietnia 2012 r.

¹² <http://www.bip.mon.gov.pl/295.html> Informacja zgodnie ze stanem na dzień 22 kwietnia 2012 r.

¹³ <http://bip.ms.gov.pl/pl/kontakt/informacja-publiczna/warunki-ponownego-wykorzystywania-informacji-publicznej-w-ministerstwie-sprawiedliwosci/> Informacja zgodnie ze stanem z dnia 22 kwietnia 2012 r.

się do ponownego wykorzystywania orzeczeń sądowych zostały zdefiniowane między innymi przez Sąd Najwyższy i Naczelny Sąd Administracyjny.

W stosunku do orzecznictwa SN sposób prezentacji musi być zgodny z regulacjami Zarządzenia nr 4/2012 Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z dnia 7 lutego 2012 r. w sprawie ponownego wykorzystania informacji publicznej udostępnionej przez Sąd Najwyższy, Trybunał Stanu, lub inne podmioty działające na ich zlecenie.

Zgodnie z § 4 pkt. 3 Zarządzenia w wypadku ponownego wykorzystywania danych zawartych w zbiorach urzędowych orzeczeń Sądu Najwyższego, istnieje jedynie obowiązek podania informacji pozwalających na identyfikację zbioru urzędowego, rocznika, numeru i pozycji pod którą określone orzeczenie zostało opublikowane. W wypadku, gdy nie dochodzi do jednoczesnego przetwarzania tak udostępnionych informacji w sposób mogący rzutować na ich rozumienie, zbędne jest umieszczanie informacji o formie i zakresie przetwarzania, o ile zarazem nastąpi wyraźne wyróżnienie (oddzielenie) fragmentów pochodzących od Sądu Najwyższego lub Trybunału oraz od autora przetworzenia.

Szczególne regulacje Zarządzenia Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego potwierdzają także wyjątek od zasady bezpłatnego wykorzystywania informacji w zbiorach orzeczniczych, w przypadku kompilacji i usystematyzowanych zbiorów informacji które noszą cechę utworu lub bazy danych i korzystają w związku z tym z odrębnej ochrony prawnej (§ 5 pkt. 2). Nie dopuszczalne byłoby w związku z tym publikowanie na przykład spisów treści zbiorów orzeczniczych. Noszą one cechę utworu a prawa autorskie do nich przysługują podmiotom wydającym te zbiory danych tj. w przypadku OSNC i OSNP uprawnionym podmiotem jest Wydawnictwo Lexis Nexis a w przypadku OSNKW Redakcja Palestry.

Zasady ponownego wykorzystywania niepublikowanych w oficjalnych zbiorach orzeczeń Sądu Najwyższego, reguluje przepis § 4 pkt. 1 Zarządzenia. W przypadku orzeczeń niepublikowanych, to jest pozyskanych w inny sposób niż poprzez oficjalne zbiory

orzecznictwa, podmiot wykorzystujący informację publiczną zobowiązany jest do poinformowania o źródle i czasie wytworzenia i pozyskania informacji publicznej od Sądu Najwyższego.

Także warunki ponownego wykorzystywania informacji udostępnianej przez Naczelny Sąd Administracyjny zostały opublikowane na stronie internetowej NSA. Zgodnie z postanowieniami regulaminu podmiot powtórnie wykorzystujący informacje zawarte na stronach internetowych administrowanych przez Naczelny Sąd Administracyjny, na przykład w bazie orzeczeń NSA jest zobowiązany do podania źródła ich pochodzenia (wskazania strony, z której informacje zostały pozyskane. W przypadku orzeczeń sądowych jest zobowiązany w szczególności do podania daty wydania orzeczenia, siedziby sądu oraz sygnatury akt¹⁴.

Ponadto, Naczelny Sąd Administracyjny zastrzega sobie prawo blokowania podmiotów nadużywających prawa dostępu do informacji publicznej w taki sposób, iż mogą doprowadzić do faktycznych ograniczeń w korzystaniu z prawa dostępu do informacji publicznej przez inne podmioty. W praktyce NSA przewiduje możliwość blokowania przypadku nadmiernego blokowania bazy przez podmiotowy zasysające za pomocą robotów informacje.

7. Uwagi końcowe

Informacja przetworzona stanowi ważny składnik i budulec wykorzystywany do tworzenia przez prywatne podmioty produktów opartych na informacji publicznej. Działo się tak pomimo braku szczególnych regulacji pranych w tym zakresie. Wejście w życie nowych regulacji i związane z nim uprawnienie dla podmiotów publicznych udostępniających informację do określenia zasad udostępniania informacji publicznej porządkują zasady ponownego wykorzystywania i wprowadzają pewną kontrolę na sposobem redystrybucji i przetwarzania informacji publicznej. Porządkują one także kwestie odpowiedzialności za jakość i poprawność udostępnianej przez prywatne podmioty informacji publicznej, w tym informacji przetworzonej.

¹⁴ <http://www.nsa.gov.pl/index.php/pol/NSA/Ponowne-wykorzystywanie-informacji-publicznych/Warunki-ponownego-wykorzystywania-informacji-publicznej> Informacja w brzmieniu z dnia 22 kwietnia 2012 r.