



**GENERALNY INSPEKTOR
OCHRONY DANYCH
OSOBOWYCH**

dr Wojciech R. Wiewiórowski

Warszawa, dnia 25 lipca 2011 r.

DOLiS-033-231/11

**Pan
Marek Biernacki
Przewodniczący Komisji
Administracji i Spraw Wewnętrznych
Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej**

W związku z wpłynięciem do Laski Marszałkowskiej **rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw** (druk sejmowy nr 4434) pozwalam sobie na przesłanie uwag Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych do tego projektu.

Założenia ustawy o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw dotyczącego transpozycji do prawa polskiego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego były konsultowane z Generalnym Inspektorem Ochrony Danych Osobowych w 2009 i 2010 r., a ich kształt był pozytywnie oceniany przez polski organ ochrony danych osobowych. Tym niemniej projekt w wersji skierowanej pod obrady Sejmu **zawiera wiele rozwiązań, które nie były ujęte w założeniach i tym samym nie były dotąd poddane opiniowaniu organu ochrony danych osobowych**. Dotyczy to przede wszystkim przepisów związanych z postulowanym utworzeniem centralnego repozytorium informacji publicznej.

W tej sytuacji Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych pozwala sobie poddać rozprawie Pań i Panów Posłów pięć grup zagadnień omówionych w niniejszym piśmie:

- a) generalne uwarunkowania przekazywania zasobów informacji publicznej do ponownego wykorzystania (uwagi 1-8);
- b) uregulowania zawarte w projekcie nie występujące w założeniach opiniowanych wcześniej przez GIODO (uwagi 9-16 oraz 25);
- c) uregulowania zawarte w projekcie, a odbiegające od założeń opiniowanych wcześniej przez GIODO (uwagi 18 oraz 20-24);
- d) zagadnienia, w których przy przygotowywaniu projektu nie osiągnięto wymaganej przejrzystości i jasności (uwaga 12);
- e) wątpliwości proceduralne co do konsultacji prowadzonych przy pracy nad projektem (uwagi 12 oraz 17-19).

Niech mi wolno będzie na początku niniejszego pisma wyrazić generalnie **bardzo pozytywną opinię wobec przygotowanego projektu**, który stanowi istotny i ważny wkład w uzupełnianiu luk w systemie prawnym Rzeczypospolitej Polskiej. Nie ulega wątpliwości, że niepełne wdrożenie do prawa polskiego zasad dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (popularnie nazywanej „dyrektywą re-use”) było jednym z najpoważniejszych niedociągnięć naszego prawa krajowego. Nawet pomijając wymagania wynikające z prawa europejskiego, brak ogólnej regulacji zasad ponownego wykorzystania informacji publicznej stanowił bardzo poważną przeszkodę w działalności gospodarczej, naukowej i społecznej. Uregulowanie tych kwestii w omawianym projekcie należy uznać za słuszne i przeprowadzone w bardzo kompleksowy, nowoczesny i otwarty sposób. Stąd też sam duch ustawy, jak i zdecydowana większość proponowanych rozwiązań legislacyjnych, zasługuje na wsparcie.

Mając nadzieję, że ustawa rozwiąże wiele poważnych problemów prawnych i praktycznych związanych z dostępem do informacji publicznej i jej ponownym wykorzystaniem tak dla celów komercyjnych jak i niekomercyjnych, proszę potraktować uwagi Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych jako przejaw zainteresowania stworzeniem jak najlepszych i użytecznych rozwiązań prawnych.

1. Publiczny charakter informacji

Przy prowadzeniu jakichkolwiek prac związanych z pojęciem „informacja publiczna” należy pamiętać, że publiczny charakter informacji wynika z faktu, że dotyczy ona „spraw publicznych” a nie z tego, że jest ona publicznie dostępna. Tym samym informacją publiczną staje się pewien zasób informacyjny, ze względu na jego treść, a nie ze względu na to, czy został ujawniony publicznie czy nie. Tym samym ograniczenie jawności informacji (z jakiegokolwiek powodu wskazanego w ustawie o dostępie do informacji publicznej lub jakimkolwiek innym akcie prawnym) nie wpływa na to, czy informacja taka mieści się w pojęciu informacji publicznej. Informacja jest więc „informacja publiczną” nawet wtedy, gdy jest ona informacją niejawną.

2. Informacja przetwarzana w ramach zasady praworządności i w ramach swobody działalności gospodarczej

Najbardziej istotną zmianą jaka pojawi się po wprowadzeniu do polskiego systemu prawnego – ze wszech miar potrzebnych – zasad ponownego wykorzystania informacji publicznej jest potwierdzenie, że informacja publiczna gromadzona przez podmioty publiczne w ramach i dla celów zgodnych z konstytucyjną zasadą praworządności, będzie w przyszłości przetwarzana dla celów zupełnie innych, nad którymi organy władzy publicznej stracą kontrolę. Art. 7. Konstytucji RP stanowi wprost, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Nie mają tym samym uprawnień do zmieniania celu przetwarzania informacji poza cele wyznaczone w przepisach prawa. Tymczasem podmioty, które na podstawie prawa do ponownego wykorzystania informacji publicznej przetwarzać będą taką informację w dowolnym komercyjnym lub niekomercyjnym celu nie są już związane takim ograniczeniem i mogą twierdzić, że z informacją publiczną mogą czynić wszystko czego prawo wprost nie zabrania.

Nie negując prawidłowości takiego rozwiązania i zgadzając się z bardzo otwartą wizją przyjętą przez twórców projektu ustawy o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw, Generalny Inspektor zwraca uwagę, że musimy w przyszłości godzić się na to, że nasze dane osobowe w zakresie w jakim będą stanowiły informację publiczną, będą łączone z innymi danymi stanowiącymi informację publiczną a nie będącymi danymi osobowymi w celu tworzenia profilu osoby fizycznej.

Przyjmując, że dane z rejestrów publicznych stanowią informację publiczną o ile jawność formalna rejestru nie została ograniczona (o czym mowa w uwagach 3 i 6 w niniejszym dokumencie) – należy mieć świadomość, że **dane osobowe z ksiąg wieczystych ujawnianych w systemach teleinformatycznych** dla zachowania zasad bezpieczeństwa obrotu, będą łączone przykładowo z:

- danymi z dowolnych rejestrów publicznych, w których ujawniono obiekty przestrzenne (w rozumieniu ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej),
- danymi dotyczącymi spraw zagospodarowania przestrzennego prezentowanymi dla celów tworzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
- danymi z Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej,
- danymi z krajowych rejestrów urzędowych w rozumieniu przepisów o statystyce publicznej (REGON, TERYT),
- publicznie dostępnymi danymi z ofert przygotowanych na podstawie przepisów o handlu wierzytelnościami,
- oświadczeniami majątkowymi składanymi przez urzędników publicznych i członków władz publicznych oraz
- pozostającymi w gestii danego podmiotu danymi przetwarzanymi z zachowaniem odpowiednich podstaw prawnych a dotyczących jego klientów lub potencjalnych klientów.

Nie ma wątpliwości, że informacja publiczna będzie tym samym wykorzystywana – z użyciem nowej podstawy prawnej formułowanej w prawie do ponownego wykorzystania informacji publicznej – **do tworzenia profilu osobowego osoby fizycznej**, czyli „automatycznej techniki przetwarzania danych polegającej na przypisaniu danej osobie ‘profilu’ w celu podejmowania dotyczących jej decyzji bądź analizy lub przewidywania jej preferencji zachowań i postaw”¹. Co więcej takie profile będą miały tak charakter tzw. „profilu predykcyjnych” (tworzone w drodze wnioskowania na podstawie obserwacji indywidualnego i zbiorowego zachowania użytkowników w czasie w szczególności poprzez uzupełnianie informacji publicznej o monitorowanie odwiedzanych stron oraz reklam, które użytkownik wyświetla, lub na które klika) jak i tzw. „profilu jawnych” (tworzonych na podstawie danych osobowych przekazywanych w ramach usługi sieciowej przez same osoby, których dane dotyczą)².

W tej sytuacji Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych kontrolując działania podmiotów (komercyjnych i niekomercyjnych) polegające na tworzeniu profili przy wykorzystaniu ponownie przetwarzanej informacji publicznej, będzie ściśle stosował się do wytycznych zawartych w Rekomendacji CM/Rec (2010) 13 Komitetu Ministrów państw

¹ Opinia Grupy art. 29 nr 2/2010 w sprawie internetowej reklamy behawioralnej przyjęta dnia 22 czerwca 2010 r., pkt 2.3., str. 8.

² Tamże.

członkowskich Rady Europy w sprawie ochrony osób w związku z automatycznym przetwarzaniem danych osobowych podczas tworzenia profili³.

Rada Europy podkreśliła, że technologie informacyjne i komunikacyjne pozwalają na zbieranie na wielką skalę danych, w tym danych osobowych, zarówno w sektorze publicznym jak i prywatnym. Są one wykorzystywane dla wielu celów, w tym do świadczenia usług powszechnie akceptowanych i cenionych przez społeczeństwo, konsumentów i gospodarke. Jednocześnie szczególną uwagę organy ochrony praw człowieka powinny zwrócić na uzupełnianie informacji publicznej zawierającej dane osobowe o zbierane w różnych sytuacjach i dla różnych celów dane dotyczące ruchu, zapytania internautów, nawyki konsumenckie, dane o aktywności, stylu życia i zachowaniu użytkowników urządzeń telekomunikacyjnych, w tym dane geolokalizacyjne oraz dane pochodzące w szczególności z portali społecznościowych, systemów wideonadzoru, systemów biometrycznych oraz systemów identyfikacji za pomocą fal radiowych (RFID), „*smart meteringu*” i „Internetu przedmiotów”. Tworzenie profili może być bowiem prowadzone w uprawnionym interesie zarówno podmiotu wykorzystującego ponownie informację publiczną jak i osoby, której są przypisywane, na przykład jeśli stosuje się je dla poprawy segmentacji rynku, analizy ryzyka, wykrywania oszustw czy dostosowywania oferty świadczonych usług do popytu, oraz że z tego względu może ono przynieść korzyści użytkownikom, gospodarce i całemu społeczeństwu. Jednocześnie takie działanie może narazić osobę fizyczną na szczególnie wysokie ryzyko dyskryminacji i ataków na ich prawa osobiste i godność a tworzenie profili dzieci może mieć dla nich poważne konsekwencje przez całe ich życie, a nie są one zdolne samodzielnie udzielić dobrowolnej, świadomej i wyraźnej zgody na zebranie ich danych osobowych dla celów profilowania

Pożądanym jest tym samym monitorowanie stosowania zasad ponownego wykorzystania informacji publicznej w zakresie w jakim obejmuje ona dane osobowe (bądź dane, które po powiązaniu z danymi posiadanymi przez ponownie wykorzystującego stają się danymi osobowymi) w odniesieniu do ochrony danych osobowych, które pozwoli na ochronę podstawowych praw i wolności obywateli, w szczególności prawa do prywatności oraz do zapobiegania dyskryminacji ze względu na płeć, pochodzenie etniczne i rasowe, wyznanie i przekonania, niepełnosprawność, wiek czy orientację seksualną. Z punktu widzenia organu ochrony danych osobowych oznacza to m.in. że:

- każda osoba powinna być informowana, że jej dane osobowe uzyskane w przy wykorzystaniu z prawa do informacji publicznej są ponownie wykorzystywane na zasadach określonych w omawianej ustawie,
- każdej osobie winno przysługiwać prawo dostępu do jej danych,
- każda osoba powinna znać zasady kierujące danym sposobem ponownego wykorzystania informacji publicznej,

³ Rekomendacja przyjęta przez Komitet Ministrów Rady Europy w dniu 23 listopada 2010 r. podczas 1099. posiedzenia Wiceministrów <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1710949&Site=CM>

Należy jednak pamiętać, że ochrona godności ludzkiej i innych podstawowych praw i wolności w odniesieniu do profilowania może być skuteczna tylko i wyłącznie jeśli wszystkie zainteresowane strony współpracują podczas tworzenia profili osób w sposób rzetelny i zgodny z prawem. Należy promować mechanizmy samoregulacji, takie jak kodeksy postępowania zapewniające poszanowanie danych osobowych i prywatności oraz do wdrażania technologii opisanych w wyżej wymienionej rekomendacji.

Osoby, których dane dotyczą, winny mieć możliwość, w zależności od potrzeb, bezpiecznego poprawiania, usuwania lub blokowania swoich danych osobowych w przypadku, gdy profilowanie związane z przetwarzaniem danych osobowych wykonywane jest niezgodnie z przepisami prawa⁴.

Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych stoi na stanowisku, że nie jest konieczne uzupełnianie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw o jakiegokolwiek postanowienia w tym zakresie, jako wynikają one wprost z ustawy o ochronie danych osobowych. Tym niemniej jeśli inni uczestnicy procesu legislacyjnego nie zgodziliby się ze zdaniem GODO i nie uznawali opisanych wyżej wymagań za oczywiste w świetle obowiązującego dziś prawa polskiego, Generalny Inspektor wnioskowałby o uzupełnienie projektu o odpowiednie regulacje chroniące prawo do prywatności po przekazaniu informacji publicznej do ponownego wykorzystania.

3. Dane z rejestrów publicznych jako informacja publiczna

Szeroka definicja informacji publicznej, która znajdzie się w ustawie o dostępie do informacji publicznej i jej ponownym wykorzystywaniu, nie pozostawia zdaniem Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych wątpliwości co do faktu, że wszelkie **dane zawarte w rejestrach publicznych są informacją publiczną i podlegają zasadom dostępu do informacji publicznej oraz jej ponownego wykorzystywania**. Należy bowiem pamiętać, że ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne rejestrem publicznym nazywa: rejestr, ewidencję, wykaz, listę, spis albo inną formę ewidencji, służące do realizacji zadań publicznych, prowadzone przez podmiot publiczny na podstawie odrębnych przepisów ustawowych⁵.

Już przed uchwaleniem ustawy o informatyzacji doktryna prawa wskazywała, że rejestrem jest zbiór informacji o osobach, rzeczach lub prawach, utworzony na podstawie

⁴ O sposobach ustalania równowagi pomiędzy prawem do informacji a prawem do prywatności pisze na podstawie wiodących orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego i NSA K.Tarnačka: *Prawo do informacji w polskim prawie konstytucyjnym*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2009, s. 276-284. Nieco inne stanowisko w tej sprawie wyrażał J.Kochanowski: *Dostęp do informacji publicznej jako gwarancja ochrony praw człowieka i obywatela* [w:] *Dostęp do informacji publicznej – rozwój czy stagnacja. Materiały z konferencji zorganizowanej 6 czerwca 2006 r. w Warszawie przez INP PAN, NSA i RPO*, NSA Warszawa 2008, s. 17.

⁵ O zakresie danych przetwarzanych przez administrację publiczną i stanowiących informację publiczną najszerszej pisali w ostatnich latach P.Fajgielski: *Informacja w administracji publicznej. Prawne aspekty gromadzenia, udostępniania i ochrony*, Presscom, Wrocław 2007, s. 33-62 oraz 74-112 oraz A.Pawłowska: *Zasoby informacyjne w administracji publicznej w Polsce. Problemy zarządzania*, Wyd. UMCS, Lublin 2002.

przepisów prawa (tj. przepisy przynajmniej przewidują jego utworzenie), prowadzony przez organ rejestrowy o charakterze publicznym, gdzie przyjęcie, utrwalenie, a następnie ujawnienie określonych w nim informacji co do zasady następuje w drodze decyzji, a prowadzenie rejestru i ujawnianie zawartych w nim danych rodzi skutki prawne zarówno dla osoby, której wpis dotyczy, jak i dla organu. Doktryna prawa uznaje również, że rejestr publiczny powinien być z zasady jawny, chyba że przepisy prawa wyraźnie taką jawność wykluczają lub ograniczają⁶.

Podmioty publiczne w wykonaniu przepisów ustawowych prowadzą obecnie około 270 zbiorów ewidencyjnych, które są rejestrami publicznymi w rozumieniu art. 3 pkt 5 ustawy o informatyzacji. Ich podstawę prawną stanowi ponad 150 ustaw i ponad 150 rozporządzeń⁷.

Należy pamiętać, że zasady dostępu do informacji publicznej i jej ponownego wykorzystywania odnosić będą się do uzyskania informacji publicznej z jawnych rejestrów publicznych (patrz: uwaga 5 w niniejszym piśmie) – w szczególności z rejestrów zawierających dane referencyjne dla infrastruktury informacyjnej państwa. Szczególne znaczenie dla polskiego organu ochrony danych ma ponowne wykorzystanie informacji publicznej zawierającej dane osobowe. Dotyczy to np. dostępu do – jawnej formalnie – księgi wieczystej prowadzonej dziś przy pomocy systemów teleinformatycznych, ale już nie do stanowiącej podstawę prawną części wpisów w księdze wieczystej – a nie do końca jawnej formalnie – ewidencji gruntów i budynków. Przy poprawnie zbudowanej infrastrukturze informacyjnej państwa dane referencyjne zgromadzone są tylko w rejestrze, który można nazwać referencyjnym i dane takie nie są powielane w innych rejestrach, a co najwyżej uzupełniane o dane specyficzne dla owego rejestru pochodnego. To powoduje, że stworzenie zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach (nad czym pracuje minister właściwy ds. administracji wspólnie z ministrem właściwym ds. sprawiedliwości) wprowadziłoby zupełnie nową jakość co do zakresu informacji poddanej ponownemu wykorzystaniu.

4. Pojęcie dokumentu i dokumentu elektronicznego

Dyskutując nad informacją publiczną, którą stanowi dana lub dane przechowywane w zasobach infrastruktury informacyjnej państwa, trzeba podkreślić, że wyjątkowo często pojawiającym się błędem jest zamienne stosowanie pojęć “danych” i “informacji” w odniesieniu do baz danych. O ile w wielu dziedzinach wiedzy można utożsamiać posiadanie danych z posiadaniem informacji, o tyle w informatyce pojęcia te – choć bliskoznaczne – nigdy nie stanowią synonimów. **Dane są wartościami przechowywanymi w bazie rozumianymi wręcz jako wartości danego pola. Informacjami są zaś takie dane,**

⁶ T. Stawecki, *Rejestry publiczne. Funkcje instytucji*, LexisNexis, Warszawa 2005, s. 124–136.

⁷ Najnowsze całościowe opracowanie tego problemu - ujmujące 268 aktów prawnych - można znaleźć w M.Chromicka, *Aneks. Dane identyfikujące w rejestrach publicznych w Polsce (stan prawny na dzień 1 maja 2008 r.)* [w:] G.Szpor et al., *Diagnoza barier technologiczno-prawnych w zakresie informatyzacji lokalnej i regionalnej administracji samorządowej i ich wpływ na zdolność wykonywania zadań publicznych oraz rekomendacje rozwiązań prawnych i technologicznych*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej 2008, s. 137-162. Dokument elektroniczny: http://www.frdl.org.pl/downloads/Diagnoza_20_barier_w_JST.pdf

które zostały przetworzone w sposób uwidaczniający ich znaczenie i tym samym czyniący je użytecznymi. By odwołać się do pojęć z teorii informacji dane będą odpowiednikiem pojęcia informacji w znaczeniu komunikatu na poziomie formalnym, zaś informacja będzie odpowiednikiem pojęcia komunikatu w znaczeniu semantycznym. Informacją jest każdy czynnik zmniejszający entropię.

Dane z rejestrów publicznych – stanowiących podstawowe zasoby infrastruktury informacyjnej państwa – pobierane są **w postaci dokumentu elektronicznego, czyli stanowiącego odrębną całość znaczeniową zbioru danych uporządkowanych w określonej strukturze wewnętrznej.**

Tak rozumiany dokument elektroniczny jest zupełnie innym pojęciem niż „dokument” bądź „dokument urzędowy” definiowany dla różnych gałęzi prawa. Przy rozważaniu dalszych kwestii należy pamiętać, że ze względu na to, że pozyskiwanie informacji do ponownego wykorzystania następować będzie z zasady w postaci elektronicznej, przy regulowaniu tych czynności z zasady należy posługiwać się pojęciem „dokumentu elektronicznego”.

5. Ochrona prywatności a dostęp do informacji publicznej

Rozwiązania prawne proponowane w rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw **nie wprowadzają żadnych zmian w zakresie zasad respektowania prywatności osób fizycznych.** Takie podejście znajduje pełne poparcie polskiego organu ochrony danych osobowych jako umożliwiające dalsze wykorzystywanie dorobku orzecznictwa i doktryny prawa w tym zakresie. Podkreślenia wymagają jednak dwie bardzo ważne kwestie. Po pierwsze wyłączenie dostępu do informacji ze względu na ochronę prywatności osoby nie powoduje, że informacja traci status informacji publicznej⁸. Po drugie informacja obejmująca dane ingerujące w sferę prywatności osoby fizycznej, która zostanie raz ujawniona w trybie określonym w ustawie, będzie wykorzystywana w sposób niekontrolowany przez podmiot udostępniający informację publiczną. Stąd też Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych uważa się za podmiot uprawniony do ochrony prywatności osoby przy pomocy narzędzi ustanowionych w przepisach o ochronie danych osobowych, przy zachowaniu zasad wskazanych w Rekomendacji CM/Rec (2010) 13 Komitetu Ministrów państw członkowskich Rady Europy w sprawie ochrony osób w związku z automatycznym przetwarzaniem danych osobowych podczas tworzenia profili omówionej w uwadze 2. niniejszego pisma.

⁸ Bardzo ciekawe opracowanie problematyki zbieżnego i komplementarnego rozwoju prawa ochrony prywatności i prawa dostępu do informacji publicznej przygotował I.Szekely: *Freedom of Information Versus Privacy. Friends Or Foes* [w:] S.Gutwirth, Y.Poullet, P. De Hert, C. de Terwangne, S.Nouwet [red.:] *Reinventing Data Protection ?* Springer 2009, s. 293-316.

6. Transparentność informacji a jawność formalna danych z rejestrów publicznych

Jednym z oczywistych powodów transpozycji do prawa polskiego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego jest zwiększenie transparentności życia publicznego w Polsce. Temu samemu celowi powinno służyć realizowanie idei „otwartej władzy publicznej”.

Trzeba jednak z przykrością stwierdzić, że działania te nie zostały poprzedzone żadnymi rozważaniami dotyczącymi rzeczywistego znaczenia pojęcia „otwartości”. Przy braku takiej refleksji pojawia się tendencja do utożsamiania „otwartości” i „przeszukiwalności” informacji z pojęciem jawności formalnej utrwalonym w doktrynie prawa i orzecznictwie w Polsce.

Zdaniem Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych brak zmiany znaczenia pojęcia jawności formalnej oraz brak odróżnienia go od „otwartego dostępu do informacji” (dostępności) grozi poważnym naruszeniem zasad ochrony prywatności poprzez przyjmowanie, że każdy zasób jawny formalnie powinien być dostępny do dowolnego ponownego wykorzystania.

Na początku rozważań warto zwrócić uwagę na pewną zmianę terminologiczną, którą świadomie zastosowano w niniejszym stanowisku. Rozważania, jakie dotychczas toczyły się w doktrynie prawa na temat jawności danych z rejestrów publicznych określano zawsze jako badania nad „jawnością rejestrów”. Nie kwestionując tego przyjętego w teorii prawa pojęcia, w dalszej części pisma posługiwać należy się terminem „jawności danych rejestrowych” lub „jawności danych z rejestru”. W większości przypadków mamy bowiem do czynienia nie tyle z jawnością samego rejestru, lecz z jawnością jego odbicia, jakim jest zestaw danych – a co za tym idzie informacji – przetwarzanych w systemie teleinformatycznym, który z założenia nie jest rejestrem samym w sobie. Jednocześnie dane przetwarzane w systemie teleinformatycznym są ze swej natury bardziej zatomizowane niż dokumenty przechowywane w rejestrze papierowym. Są po prostu wartościami pewnych pól stworzonych przez twórcę bazy i obsługiwanych wedle poleceń sformułowanych przez twórcę oprogramowania obsługującego daną bazę.

To za oznacza, że niezależnie od regulacji prawnej dane mogą być – z technicznego punktu widzenia – selekcionowane w dowolny dopuszczony przez obu twórców rozwiązania informatycznego sposób. Mogą być więc wydobywane z bazy w oderwaniu od innych danych, z którymi w dokumencie papierowym są logicznie powiązane oraz mogą być automatycznie wiązane logicznie z innymi danymi, z którymi w dokumencie papierowym nie są powiązane logicznie. Truizmem jest stwierdzenie, że w rejestrze prowadzonym w postaci relacyjnej bazy danych kwestia uzyskanego zestawu danych z różnych rekordów w jednej tabeli jest tylko kwestią sposobu skonstruowania zapytania do bazy. Równie wielkim truizmem jest stwierdzenie, że przetwarzanie danych z różnych dokumentów elektronicznych wywoływanych przy pomocy różnych zapytań z tej samej lub z różnych baz danych jest tylko

funkcją pomysłowości „*data minera*” i wydajności stosowanych przez niego narzędzi informatycznych⁹.

Taka sytuacja nakazuje nam przy wszystkich rozważaniach o rejestrach prowadzonych w postaci elektronicznej brać pod uwagę fakt, że przetwarzaniu podlega dana, a nie dokument rejestrowy. Każde nam również pamiętać o zagrożeniach jakie niesie kojarzenie ze sobą danych występujących z pozoru w różnych miejscach danego rejestru lub nawet w różnych rejestrach. Każda próba myślenia o rejestrze prowadzonym za pomocą systemu teleinformatycznego wyłącznie w kategoriach „rejestru” i „dokumentu” jest z góry skazana na niepowodzenie.

W przypadku rejestrów niejawnych i poddanych bardzo ścisłemu reżimowi w zakresie przetwarzania danych oraz bardzo restrykcyjnej kontroli działań osób korzystających z rejestru (popularnie nazywanych „śladowalnością działań”) możemy twierdzić, że zapanowanie nad sposobem korzystania z narzędzi bazodanowych jest możliwe. Jednak w przypadku rejestrów jawnych i udostępnionych do ponownego wykorzystania próba takiego panowania nie jest ani możliwa ani wskazana. Trzeba tym samym przyjąć jako pewnik, że dane z rejestrów publicznych będą przetwarzane w taki sposób, jaki wymyśli użytkownik.

Czym jest jawność formalna danych rejestrowych, będąca dziś podstawą do uznania zasobu rejestrowego lub innego zasobu wchodzącego w zakres informacji publicznej za możliwy do ponownego wykorzystania? Stanowisko doktryny prawa w Polsce oraz przegląd poglądów wyrażonych w orzecznictwie można prześledzić na podstawie pomnikowej pracy prof. Tomasza Staweckiego (Uniwersytet Warszawski) „*Rejestry publiczne. Funkcje instytucji*” z 2005 r.¹⁰

Podawany przez prof. T. Staweckiego **zestaw elementów składających się na jawność formalną – przyjęty i stosowany w doktrynie prawa – pochodzi z opracowania przygotowanego w 1935 r.**¹¹ Obejmuje on:

- a) uprawnienie do **wglądu do zbioru i bezpośredniego zapoznania się** z treścią dokonanych wpisów oraz złożonych dokumentów (tj. prawo do poznania danych),
- b) uprawnienie do **samodzielnego sporządzania odpisów i notatek** (tj. prawo do prywatnego utrwalenia danych),
- c) uprawnienie do **żądania wydania odpisów, wyciągów i zaświadczeń** potwierdzających urzędowo treść wpisu w danym zbiorze (rejestrze), bądź treść dokumentów złożonych do zbioru lub towarzyszących mu akt (tj. prawo do

⁹ Porównaj choćby: *User-centred models of information retrieval* oraz *Intelligent information retrieval* [w:] G.G.Chowdhury: *Introduction to Modern Information Retrieval*, Facet Publ., Londyn 2008, s. 214-226 oraz 352-371.

¹⁰ T. Stawecki: *Rejestry publiczne. Funkcje instytucji*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2005 r., s. 101 i n.

¹¹ Por. Z. Fenichel, *Księgi gruntowe a rejestr handlowy. Próba zestawienia porównawczego*, „Przeгляд Notarialny” 1935, nr 10, s. 11 [227].

otrzymania urzędowego dokumentu potwierdzającego dane zawarte w zbiorze),
oraz

- d) obowiązek **ogłaszania niektórych danych w gazetach lub przeznaczonych do tego celu publikacjach** (obowiązek zapewnienia publicznej wiedzy o faktach opisanych w zbiorze).

Oczywiście ten ostatni aspekt dotyczył zdaniem tak Z.Fenichela jak T.Staweckiego tylko „papierowych” gazet i publikacji.

Zdaniem Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych katalog ten powinien być dziś uzupełniony o nowe elementy, jakimi są obowiązek ogłaszania niektórych danych rejestrowych w publicznie dostępnych systemach teleinformatycznych oraz o przekazywanie informacji publicznej do ponownego wykorzystania. Co więcej jakkolwiek decyzja o uzupełnieniu powinna być poprzedzona analizą ryzyka przetwarzania konkretnych rodzajów danych (pól w relacyjnej bazie danych). Takie działanie musi prowadzić do odróżnienia jawności formalnej od dostępności i prawa do ponownego wykorzystania informacji publicznej.

W kolejnej – mało znanej – publikacji prof. T.Stawecki¹² zachęca również do takiego działania stwierdzając, że – jeszcze przed pojawieniem się omawianego projektu ustawy o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej – trzeba było brać pod uwagę dwa podstawowe punkty widzenia:

- a) możliwe sposoby udostępniania osobom z zewnątrz informacji zawartych w bazach danych oraz
- b) zakres informacji jakie są udostępniane, a przy tym uzasadnienie zapewnienia bądź wyłączenia jawności informacji zrodzonych w bazie danych.

Nowe technologie podpowiadają nam zarówno nowe możliwe sposoby zapewnienia dostępu do baz danych, jak i nowe związane z tym cele, zadania i tzw. „wyzwania”, a także zagrożenia. W szczególności:

- a) zapewnienie elektronicznego dostępu (on-line) do informacji, które wcześniej były i niekiedy nadal są udostępniane w tradycyjny sposób (np. do treści wpisów dokonanych w publicznych rejestrach czego przykładem są tzw. e-dostęp do danych zgromadzonych w Krajowym Rejestrze Sądowym, albo program elektronicznej księgi wieczystej),
- b) zapewnianie dostępności określonego zakresu informacji, które są niekiedy gromadzone i przetwarzane w różnych bazach danych, a czasem są *ad hoc* organizowane i ujawniane publicznie.

¹² T.Stawecki, *Dostępność publicznych baz danych - stan dzisiejszy i kierunki zmian. Konspekt wypowiedzi przygotowanej na konferencję w dniu 7 grudnia 2006 r.* pt. „Prawne uwarunkowania wymiany informacji w gospodarce”, s. 25-26 <http://www.bik.pl/NR/rdonlyres/6E3BCFB2-4C4D-4E54-B7DC-D79828903612/230/Broszurastreszczeniareferat%C3%B3w1.pdf>

- c) zapewnianie dostępu do baz danych (zwykle prowadzonych przez podmioty publiczne inne niż organy rejestrowe), przy jednoczesnym założeniu, że dostęp polega na możliwości samodzielnego wyszukiwania, a następnie pobierania (jak to się mówi potocznie „ściągnięcia”) i dalszego przetwarzania plików tekstowych, grafiki, plików muzycznych itp.

W tym samym opracowaniu autor wskazuje na szczególnie przypadek zastosowania idei jawności (*publicity*) do stosunków prawnych, jakim są obowiązki ujawniania określonych informacji w niektórych rejestrach publicznych. W tym kontekście zasadę jawności uważa się za jedną z zasad ustrojowych rejestrów i nazywa się ją „kamieniem węgielnym” rejestrów publicznych. Podkreśla się ponadto jej nierozzerwalny związek z fundamentalnymi wartościami ustrojowymi: demokracją, wolnością, praworządnością oraz bezpieczeństwem prawnym. I w końcu prof. T. Stawecki – powołując się na doktrynę zagraniczną – twierdzi, że w zakresie odnoszącym się do rejestrów publicznych idea jawności jest interpretowana wężiej i nieco inaczej niż w innych dziedzinach prawa. Idea jawności formalnej prowadzi do prawnego zagwarantowania każdemu, bądź określonym osobom, dostępu do rejestru w celu poznania zawartych w nim informacji. W tym znaczeniu formułujemy po prostu zasadę „dostępności rejestru” (*Öffentlichkeit*) odróżnianą od prawa do ponownego wykorzystania informacji z rejestru¹³.

Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw nie rozstrzyga problemu wskazanego przez doktrynę i powoduje, że:

- **z jednej strony każdy zasób z zasady jawny** (w tym np. elektroniczna księga wieczysta) **oddany zostaje do ponownego wykorzystania na bardzo otwartych zasadach wynikających z ustawy,**

- **z drugiej strony każde – nawet minimalne – ograniczenie jawności formalnej** wynikające z przepisów szczególnych **traktowane będzie jako powód do odmowy przekazania informacji do ponownego wykorzystania.**

7. Pojęcie „otwartego rządu” na tle pojęć „rząd” i „władza publiczna” w polskim języku prawnym i prawniczym

Przy pracach nad wdrożeniem do prawa polskiego idei otwartego rządu (*open government*) należy pamiętać, że **pojęcie rządu w języku angielskim ma dużo szersze znaczenie niż to samo pojęcie w języku polskim. W polskim języku prawniczym przyjęło się, że rządem nazywana jest ta część administracji publicznej, na którą składają się Prezes Rady Ministrów, Rada Ministrów i podporządkowane im hierarchicznie**

¹³ Porównaj też: M. Eifert: *Państwowe struktury informacyjne i ponowne wykorzystywanie informacji w niemieckiej administracji przez podmioty prywatne* [w:] Grażyna Szpor [red.] *Internet. Ochrona wolności, własności i bezpieczeństwo*, C.H.Beck, Warszawa 2011, s. 193-210.

instytucje administracji publicznej. Tymczasem w języku angielskim, z którego pochodzi pojęcie otwartego rządu, pojęcie rząd obejmuje wszystkie władze publiczne, niezależnie od tego, czy są one, jak w Stanach Zjednoczonych Ameryki, wyraźnie rozdzielone, czy jak w Wielkiej Brytanii, rozdziału władz nie da się wyraźnie przeprowadzić. Trzeba więc pamiętać, że prawidłowa realizacja zasad otwartego rządu powinna obejmować tak administrację rządową, jak i administrację samorządową, Prezydenta RP, Sejm, Senat oraz sądy i trybunały.

Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw nie jest w tym zakresie konsekwentny. Choć większość przepisów dotyczących dostępu do informacji publicznej słusznie rozciąga prawa i obowiązki na wszystkie organy władzy publicznej (z akceptowalnym na gruncie art. 61 ust. 4 wyjątkiem dla Sejmu i Senatu), o tyle nie przewiduje już tak szerokiego katalogu podmiotowego, jeśli chodzi o prawo do ponownego wykorzystywania informacji publicznych.

Przed wszystkim **nie jest jasne, w jakim zakresie zasady ponownego wykorzystania informacji publicznych odnoszą się do Sejmu i Senatu RP.** Trzeba bowiem pamiętać, że regulacja z art. 61 ust. 4 Konstytucji dotyczy jedynie dostępu do informacji publicznej, o którego zasadach decyduje regulamin obu izb. Przepis ten natomiast nie przewiduje takiego wyłączenia dla zasad ponownego wykorzystania informacji publicznych. Ustawa powinna tym samym rozstrzygać, czy Sejm i Senat są objęte katalogiem podmiotowych z art. 23a ust. 2, czy też są z tego katalogu wyłączone w związku z respektowaniem zasady autonomii regulacyjnej Sejmu i Senatu.

Należy również zdawać sobie sprawę, że przepisy dotyczące obowiązków organów samorządu terytorialnego oraz sądów w zakresie ponownego wykorzystania informacji publicznej **powinny być opiniowane – odpowiednio – przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz Krajową Radę Sądownictwa.**

W posiadanym przez GIODO materiale brak informacji o takich konsultacjach przeprowadzonych z Krajową Radą Sądownictwa. Nie jest też jasne, czy Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego opiniowała projekt ustawy w wersji obejmującej przepisy o Centralnym Repozytorium Informacji Publicznych (CRIP).

8. Stosunek ustawy do ustawy o infrastrukturze informacji przestrzennej

Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw stanowi podstawę do ponownego wykorzystania informacji publicznej gromadzonych w zasobach infrastruktury informacyjnej państwa. Na początku niniejszej opinii Generalny Inspektor wyraził uznanie dla twórców projektu za kompleksowe ujęcie tematyki dostępu do informacji i jej ponownego wykorzystania. Tą bardzo pozytywną opinię burzy tylko jedno poważne niedociągnięcie. **Ustawa nie wskazuje w żadnym swym przepisie jaki jest stosunek unormowań ustawy o dostępie do informacji publicznej i jej ponownym wykorzystywaniu do ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej.**

Informacja przestrzenna stanowi niewątpliwie część infrastruktury informacyjnej państwa rozumianej jako kompleks instytucji, jednostek organizacyjnych, zasobów i systemów informacyjnych oraz technologii informacyjnych, warunkujących funkcjonowanie określonych stosunków społecznych (w tym stosunków prawnych), politycznych i ekonomicznych. Na tak rozumianą infrastrukturę informacyjną państwa składają się:

- normy informacyjne;
- zasoby informacji;
- systemy informacyjne;
- instytucje informacyjne;
- struktury organizacyjne i urządzenia techniczne wspierające procesy gromadzenia, przetwarzania i przekazywania informacji¹⁴.

Jest to więc zbiór procedur, modeli, systemów i zasobów informacyjnych oraz ludzkich, których zadaniem jest zgodne z prawem gromadzenie, przechowywanie, przetwarzanie i udostępnianie informacji spełniających wymogi określonych norm w celu realizacji zadań publicznych¹⁵.

Rozwój i funkcjonowanie infrastruktury informacyjnej państwa zależne są od wielu podmiotów, ale muszą być koordynowane przez centralną administrację rządową w dziedzinie: wprowadzania zasad identyfikacji i klasyfikacji obiektów informacyjnych o znaczeniu ogólnokrajowym, wprowadzania norm i reguł interoperacyjności, inicjowania regulacji prawnych dotyczących informacyjnych kontaktów obywateli i przedsiębiorców z administracją publiczną, tworzenia stosownych rozwiązań techniczno-technologicznych i organizacyjnych infrastruktury informacyjnej i w końcu określenia zasad udostępniania publicznych zasobów informacyjnych jednostkom administracji publicznej oraz obywatelom i przedsiębiorcom.

¹⁴ J. Oleński, *Infrastruktura informacyjna państwa w globalnej gospodarce*, Warszawa 2006, s. 270–272.

¹⁵ B. Szafranski, *Centralny model danych infrastruktury informacyjnej Państwa. Podsumowanie dotychczasowych prac Zespołu KRMI ds. Koordynacji Rozwoju Infrastruktury Informacyjnej Państwa*, Komitet Rady Ministrów ds. Informatyzacji i Łączności 26 marca 2009 r.

Jeżeli przyjmiemy, że państwem wedle klasycznej – choć poddawanej krytyce – definicji państwa Georga Jellinka jest twór definiowany poprzez terytorium, obywateli i władzę (dziś rozumianą, jako system prawny i tych, którzy go tworzą i egzekwują), to należy uznać, że infrastruktura informacyjna państwa to zbiór informacji o tym, jak wygląda terytorium państwa, kim są obywatele i inne podmioty podlegające władzy państwowej (opisywane w rejestrach publicznych) oraz informacji o tym, jak wygląda prawo danego kraju i kto nim rządzi. Jednocześnie infrastrukturę informacyjną państwa tworzy kompleks instytucji, jednostek organizacyjnych, zasobów i systemów informacyjnych oraz technologii informacyjnych, warunkujących funkcjonowanie określonych stosunków społecznych (w tym stosunków prawnych), politycznych i ekonomicznych.

Dostęp do zasobów informacyjnych w każdej z części infrastruktury informacyjnej państwa powinien być zharmonizowany. Jeśli zwrócimy uwagę na fakt, że ustawa o infrastrukturze informacji przestrzennej (wdrażająca tzw. dyrektywę INSPIRE¹⁶) określa m.in. zasady tworzenia oraz użytkowania infrastruktury informacji przestrzennej obejmujące dane przestrzenne i metadane infrastruktury informacji przestrzennej, usługi danych przestrzennych oraz zasady wspólnego korzystania z danych przestrzennych jest jasne, że obie ustawy powinny być ze sobą spójne lub co najmniej decydować o rozłączności zakresu danych wykorzystywanych ponownie na podstawie obu ustaw. Taka rozłączność byłaby trudna do osiągnięcia¹⁷, biorąc pod uwagę, że ustawa o infrastrukturze informacji przestrzennej:

- rozumie przez „dane przestrzenne” dane odnoszące się bezpośrednio lub pośrednio do określonego położenia lub obszaru geograficznego (co oczywiście jest również przedmiotem informacji publicznej);
- opisuje zasady interoperacyjności zbiorów i usług danych przestrzennych rozumiane jako możliwość łączenia zbiorów danych przestrzennych oraz współdziałania usług danych przestrzennych, bez powtarzalnej interwencji manualnej, w taki sposób, aby wynik był spójny, a wartość dodana zbiorów i usług danych przestrzennych została zwiększona;
- definiuje metadane infrastruktury informacji przestrzennej zapewne odpowiadające metainformacjom z ustawy o dostępie do informacji publicznej i jej ponownym wykorzystywaniu;
- definiuje obiekt przestrzennym, o którym większość informacji uzyskamy zapewne na podstawie z ustawy o dostępie do informacji publicznej i jej ponownym wykorzystywaniu;
- omawia zasady prowadzenia usług danych przestrzennych rozumianych jako „operacje, które mogą być wykonywane przy użyciu oprogramowania komputerowego

¹⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2007/2/WE z dnia 14 marca 2007 r. ustanawiająca infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej (INSPIRE) (Dz. Urz. UE L 108 z 25.04.2007, str. 1, z późn. zm.).

¹⁷ O roli infrastruktury informacji przestrzennej w infrastrukturze informacyjnej państwa pisze G.Szpor: *Restrukturyzacja regulacji infrastruktury informacyjnej* [w:] Grażyna Szpor [red.] *Internet. Ochrona wolności, własności i bezpieczeństwo*, C.H.Beck, Warszawa 2011, s. 217-220.

na danych zawartych w zbiorach danych przestrzennych lub na powiązanych z nimi meta danych”, czyli nic innego niż ponowne wykorzystanie informacji publicznej.

Dotychczas zasady wynikające z ustawy o infrastrukturze informacji przestrzennej uznawano w dużym stopniu za *legi specialis* wobec ustawy o dostępie do informacji publicznej. Jako że zasady dostępu do informacji były w niej szczegółowiej opisane i nie powodowały jawnej kolizji choćby z przepisami o biuletynie informacji publicznej. Niestety takiego rozumowania nie można kontynuować pod rządami ustawy o dostępie do informacji publicznej i jej ponownym wykorzystywaniu, jako że ustawa ta formułuje inne bardziej otwarte zasady ponownego wykorzystania informacji publicznej, a jednocześnie tworzy „byty” absolutnie niekompatybilne z instytucjami infrastruktury informacji przestrzennej¹⁸. Jednocześnie omawiana ustawa o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw próbuje w niektórych przepisach wprost ingerować w przepisy o informacji przestrzennej (np. zmiany w zakresie ustawy - Prawo wodne), tym samym „przyznając sobie” wyższość nad przepisami ustawy o infrastrukturze informacji przestrzennej.

Do absolutnego kuriozum dojdziemy, gdy okaże się, że informacja przestrzenna tworzona przez organy administracji rządowej oraz państwowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych wykonają obowiązek wynikający z art. 9a ustawy o dostępie do informacji publicznej i jej ponownym wykorzystywaniu i przekażą posiadany zasób informacji przestrzennej do centralnego repozytorium, po czym będą go systematycznie weryfikować i aktualizować niezależnie od obowiązku tworzenia usług i rejestrów na podstawie art. 9 i 13 ustawy o infrastrukturze informacji przestrzennej. Stwierdzenie, że będą musiały opatrzyć dokument zestawem

- metainformacji przy umieszczaniu go w centralnym repozytorium informacji publicznej oraz
- metadanych przestrzennych uruchamiając usługi przestrzenne

jest już tylko szczegółem omówionym niżej w uwadze 14. niniejszego dokumentu.

¹⁸ O roli informacji przestrzennej w rozwoju społeczeństwa informacyjnego i kluczowych zadaniach stawianych przed metadanymi przestrzennymi piszą: K.Bujakowski i K.Pyka: *Rola INSPIRE w rozwoju społeczeństwa informacyjnego*, „Roczniki Geomatyki” Tom VII, Z. 6 2009, s. 7-16.

9. Ograniczenia prawa do ponownego wykorzystania informacji publicznych

Rządowy projekt ustawy przewiduje ograniczenia prawa do informacji publicznej opisane w art. 5 i 5a. Nie oceniając merytorycznej treści wyłączeń z art. 5a (wyłączenia te bowiem nie mieszczą się w zakresie opiniowania ustaw przez Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych), nie wydaje się słuszne, by art. 5 ust.1 zawierał wprost odesłania do art. 5a. Jest bowiem oczywiste, że art. 5a stanowi *lex specialis* wobec art. 5 ust. 1.

Jednocześnie w art. 5 a posłużono się sformułowaniem „podlega ograniczeniu do czasu” bez wyjaśnienia, na czym polega takie ograniczenie.

10. Wzajemny stosunek centralnego repozytorium informacji publicznej i biuletynu informacji publicznej

Największym merytorycznym mankamentem opiniowanego projektu jest wprowadzenie do ustawy nowego „bytu” jakim jest centralne repozytorium informacji publicznej (CRIP). Ta nowa instytucja wydaje się powielać rozwiązanie, jakie w 2001 r. przyjęto dla biuletynu informacji publicznej (BIP). Jedynie trzy elementy odróżniają ideę CRIP od idei BIP:

- a) centralny charakter CRIP;
- b) konstrukcja CRIP jako zasobu informacyjnego w odróżnieniu od konstrukcji BIP’u jako jednolitego systemu stron w sieci teleinformatycznej;
- c) cechy informacji publicznej zamieszczanej w CRIP (ten ostatni element omówiono osobno w uwadze 11 do niniejszego pisma).

Ad a) Strony podmiotowe BIP prowadzone przez podmioty zobowiązane do utrzymywania BIP stanowią z natury rzeczy system rozproszony, który może być prowadzony w dowolnej formie przez podmiot zobowiązany, byle tylko zachowane zostały wymogi rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej. **Tymczasem CRIP jest niczym innym, niż scentralizowanym BIPem prowadzonym przez ministra właściwego do spraw informatyzacji.**

Prowadzi to do sytuacji, w której informacja publiczna umieszczana będzie jednocześnie w BIP i CRIP, z tym, że w przypadku BIP zachować trzeba będzie wymogi rozporządzenia o BIP, a w przypadku CRIP – rozporządzeń, o których mowa w art. 9a ust. 3 i 9b ust. 4 ustawy o dostępie do informacji publicznej i ponownym jej wykorzystaniu. Takie rozwiązanie zwiększa zakres obowiązków każdego podmiotu zobowiązanego. Co prawda istnieją takie

informacje publiczne, które są umieszczone w BIP, a które nie są zamieszczane w CRIP, ale wcale nie pomaga to w zrozumieniu różnic pomiędzy oboma „bytami”.

Ad b) W przypadku BIP podmiot obowiązany powinien udostępnić informację publiczną przy pomocy BIP. Z reguły dokonuje się tego poprzez umieszczenie części informacji na samych stronach podmiotowych Biuletynu, a części w innych systemach teleinformatycznych, które są jedynie „zlinkowane” ze stroną podmiotową BIP (np. odesłania do rejestrów publicznych, aktów prawnych i projektów przygotowywanych przez zobowiązanego). W przypadku CRIP art. 9a ust. 2 mówi wprost o obowiązku „przekazania posiadanego zasobu informacji do centralnego repozytorium”. **Jest to fundamentalna różnica, tak z punktu widzenia obowiązków podmiotów, jak i technicznej realizacji tychże obowiązków. W przypadku BIP wystarczył link do aktualizowanego zasobu zewnętrznego, w przypadku CRIP trzeba będzie „fizycznie” skopiować zasób i przekazać go ministrowi właściwemu do spraw informatyzacji.**

Dodatkowo, biorąc pod uwagę omówione w uwadze 14 wymaganie opatrzenia zasobów przekazywanych do CRIP nową metainformacją, kopiowanie ich z zasobów wykorzystywanych przy tworzeniu BIP będzie połączone z każdorazowymi operacjami informatycznymi na danych. Trudno wyobrazić sobie, jak zadanie takie będzie realizowane w odniesieniu do rejestrów publicznych, o których mowa w uwadze 3.

11. Niedookreślony zakres informacji przeznaczony do umieszczenia w centralnym repozytorium informacji publicznej

Sformułowanie zawarte w art. 9a ust. 1:

„informacja publiczna o szczególnym znaczeniu dla rozwoju innowacyjności i rozwoju społeczeństwa informatycznego”

pozostawia Prezesowi Rady Ministrów **duży zakres dyskrecjonalności co do zawartości CRIP**. Może to prowadzić do umieszczania w CRIP wszystkiego, co już znajduje się w BIP (oraz bliżej niesprecyzowanego zasobu informacyjnego podmiotu), bądź sztucznego ograniczania przez Prezesa Rady Ministrów zakresu CRIP.

Przykładowo, jeśli z powodów omówionych w uwagach 12 i 19, w CRIP umieszczone zostaną podręczniki akademickie przygotowane w publicznych uczelniach, to Prezes Rady Ministrów może uznać za szczególną informację ze względu na rozwój innowacyjności i rozwój społeczeństwa informatycznego albo wszystkie podręczniki akademickie (z powodów opisanych w uwadze 19) albo tylko niektóre z przedmiotów uznawanych za innowacyjne i przyczyniające się do rozwoju społeczeństwa informacyjnego. Podobne działanie mogłoby dotyczyć całości lub części zasobów informacji przestrzennej oraz całości lub części zasobów rejestrów publicznych.

Tak duża dyskrejonalność po stronie Prezesa Rady Ministrów, związana z nakładaniem obowiązków na podmioty niemieszczące się w strukturze administracji rządowej, nie może być realizowana w formie rozporządzenia.

12. Zakres podmiotowy obowiązku umieszczania informacji publicznej w centralnym repozytorium informacji publicznej

Zakres podmiotowy obowiązku umieszczania informacji publicznej w centralnym repozytorium informacji publicznej (CRIP) określony w art. 9a ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej i jej ponownym wykorzystywaniu wydaje się być skonstruowany bardzo uznaniowo. Nie obejmuje on np. organów administracji samorządowej, Sejmu RP, Senatu RP, sądów i trybunałów. Choć ten wybiórczy charakter nie jest wystarczająco wyjaśniony w uzasadnieniu omawianego projektu ustawy, Generalny Inspektor wychodzi z założenia, że jest on określony z uwzględnieniem finansowych, technicznych i organizacyjnych możliwości stworzenia systemu teleinformatycznego, który będzie służył do obsługi CRIP oraz koniecznością dodatkowych konsultacji z zainteresowanymi podmiotami, gdyby taki obowiązek na nie również miał być rozszerzony.

Jeśli prawdziwy jest opisany wyżej sposób rozumowania GODO, proponowany kształt przepisu należy uznać za słuszny.

Pojawia się tu jednak jeden zasadniczy problem praktyczny. Tak z brzmienia przepisu art. 9a ust. 2, jak i z brzmienia przepisu art. 23a ust. 3 pkt 4 wynika, że obowiązek przekazywania zasobów do CRIP celem ich ponownego wykorzystywania spoczywa również na uczelniach publicznych i Polskiej Akademii Nauk – przynajmniej w zakresie, o którym mowa w art. 23a ust. 3 pkt 4¹⁹. **Z uzasadnienia projektu nie wynika, by tak szerokie obowiązki dla uczelni były konsultowane ze środowiskiem akademickim – w szczególności z Konferencją Rektorów Akademickich Szkół Polskich.**

13. „Każdorazowe” rozporządzenie

W art. 9a ust. 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej i jej ponownym wykorzystywaniu ujęto obowiązek Prezesa Rady Ministrów do określania:

„każdorazowo, w drodze rozporządzenia:

1) zasobu informacyjnego przeznaczonego do umieszczenia w centralnym repozytorium, wraz ze wskazaniem podmiotu obowiązującego do jego przekazania, mając na względzie szczególne znaczenie określonych informacji publicznych dla rozwoju innowacyjności i społeczeństwa informacyjnego,

¹⁹ Patrz również uwaga 19.

2) *harmonogramu przekazywania zasobu informacyjnego do centralnego repozytorium oraz wymagań technicznych opracowania tego zasobu, który ze względu na sposób koordynacji informacji oraz związane z nim metainformacje gwarantuje aktualność informacji, przeszukiwalność i dostępność zasobu oraz możliwość jak najszerszego ponownego wykorzystywania informacji publicznych i ich maszynowego odczytu.*”

Słowo „każdorazowego” sugeruje, że rozporządzeń wydawanych na podstawie tej delegacji będzie wiele. Nie wiadomo jednak, jakie zdarzenie będzie powodowało konieczność wydania kolejnego takiego rozporządzenia. **Wydaje się, że słowo „każdorazowego” jest niepotrzebne w tekście tego przepisu, a na mocy tej delegacji wydane powinno zostać jedno rozporządzenie**, nawet jeśli harmonogram, o którym mowa w pkt. 2, miałby być aktualizowany w drodze nowelizacji rozporządzenia.

14. „Metainformacje” w centralnym repozytorium informacji publicznej, a „metadane” dokumentu elektronicznego

Delegacja do wydania rozporządzenia wynikająca z art. 9a ust. 3 przewiduje określenie metainformacji zasobu informacyjnego przekazywanego do centralnego repozytorium informacji publicznej (CRIP). Biorąc pod uwagę bardzo szerokie rozumienie pojęcia zasób informacji, nie wiadomo, czy metainformacje miałyby dotyczyć jakiejś zorganizowanej części informacji (np. całego rejestru publicznego), czy też – co wydaje się znacznie bardziej logiczne, biorąc pod uwagę przewidywane sposoby korzystania z CRIP – każdego dokumentu elektronicznego (patrz: definicja dokumentu elektronicznego opisana w uwadze 4).

Jeśli takie metainformacje miałyby dotyczyć każdego dokumentu elektronicznego – co dla relacyjnej bazy danych wydaje się rozwiązaniem lepszym – to **trzeba pamiętać, że w polskim systemie prawnym znajduje się już rozporządzenie** Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 30 października 2006 r. **w sprawie niezbędnych elementów struktury dokumentu elektronicznego**, wydane na podstawie art. 5 ust. 2a ustawy z dnia 14 lipca 1983 o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (tzw. rozporządzenie NES). Rozporządzenie NES definiuje pojęcie metadanych jako *„zestaw logicznie powiązanych z dokumentem elektronicznym usystematyzowanych informacji opisujących ten dokument, ułatwiających jego wyszukiwanie, kontrolę, zrozumienie i długotrwałe przechowanie oraz zarządzanie”*. Określa również metadane, które powinny być dołączane do każdego dokumentu elektronicznego (7 obowiązkowych i 7 uzupełniających). **Nie jest jasne, jaki będzie stosunek rozporządzenia wydanego na podstawie art. 9 ust. 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej i jej ponownym wykorzystywaniu i rozporządzenia NES**. Nie wiadomo też, czemu przepisy o CRIP posługują się pojęciem metainformacje zamiast utrwalonego w polskim prawie pojęcia metadane.

I w końcu, nie oceniając merytorycznej zawartości rozporządzenia NES, nie jest jasne, jaki ma być powód istnienia w polskim systemie prawnym dwóch rozporządzeń służących

temu samemu celowi, czyli ułatwieniu porządkowania, klasyfikowania i przeszukiwania dokumentów elektronicznych zawierających informację publiczną oraz zarządzania nimi.

15 Pojęcie maszynowego odczytu.

Przepis art. 9a ust. 3 pkt 2 posługuje się również pojęciem „maszynowy odczyt”. Pojęcie to nie jest zdefiniowane w prawie polskim, a używane jest tylko w jednym akcie prawnym, tj. w załączniku do rozporządzenia Rady Ministrów z 10 lipca 1995 r. w sprawie określenia wzoru powszechnego świadectwa udziałowego. Brak definicji uniemożliwia stwierdzenie, czy Prezes Rady Ministrów wypełni obowiązek wynikający z delegacji ustawowej. Niestety tej wątpliwości nie rozstrzyga również doktryna, która – w naukach technicznych – wyróżnia odczyt maszynowy jako część cyklu maszynowego, lecz pojęcie to nie wydaje się być możliwe do zastosowania przy wykładni omawianego przepisu.

16. Uprawnienie do weryfikacji zasobu informacyjnego.

Zgodnie z przepisem art. 9b ust. 2, minister właściwy do spraw informatyzacji weryfikuje przekazywany do centralnego repozytorium informacji publicznej (CRIP) zasób informacyjny pod względem spełniania wymogów określonych w przepisach wydanych przez Radę Ministrów. Abstrahując od drobnego błędu w ust. 2, w którym odwołano się do art. 9a ust. 3, a nie jak powinno być poprawnie do ust. 4, trzeba uznać, że o ile minister właściwy do spraw informatyzacji mógłby „odrzuć” zasób informacyjny przekazany przez organ administracji rządowej, o tyle **nie powinien posiadać takiego uprawnienia wobec instytucji takich jak: PAN, czy uczelnie publiczne**. Jeśli natomiast uznano by, że nawet wobec tych instytucji minister mógłby wydawać wiążące polecenia, to **powinien to czynić w drodze decyzji administracyjnej**.

17. Likwidacja odrębności w postępowaniu sądowym

Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw **zawiera bardzo oczekiwane zmiany dotyczące art. 21 (zmiana brzmienia) oraz art. 22 (skreślenie)** ustawy o dostępie do informacji publicznej. Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych uznaje tę zmianę za jedną z najważniejszych i najbardziej oczekiwanych w omawianej ustawie. Doktryna prawa wielokrotnie wskazywała na konieczność dokonania nowelizacji²⁰.

²⁰ Najszerszą i najlepiej uzasadnioną listę powodów, dla których przeprowadzenie takiej zmiany w ustawie jest wskazane podaje G.Sibiga: *Właściwość sądów administracyjnych i powszechnych w sprawach z zakresu dostępu do informacji publicznej* [w:] M.Błachucki, T.Górczyńska: *Aktualne problemy rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i powszechnych*, NSA, Warszawa 2011, s. 215-236.

W uzasadnieniu projektu brak jednak informacji o tym, by ta bardzo istotna z punktu widzenia rozgraniczenia właściwości przedmiotowej sądów administracyjnych i powszechnych zmiana była konsultowana z Krajową Radą Sądownictwa. Biorąc pod uwagę przepis art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, **Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych uważa, że byłoby bardzo nieszczęśliwym zdarzeniem, gdyby ta bardzo oczekiwana zmiana została uznana za niekonstytucyjną z powodu uchybienia formalnego.**

Przy okazji uchylenie art. 22 spowoduje konieczność nowelizacji regulaminu Sejmu i regulaminu Senatu, które odwołują się do tego artykułu.

18. Podmioty zobowiązane do udostępniania informacji publicznej w celu jej ponownego wykorzystania.

Art. 23a ust. 2 statuuje listę podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej do udostępniania informacji publicznej w celu ponownego wykorzystywania na zasadach i w trybie określonych w ustawie. Lista w nim zawarta wydaje się być jednak nie do końca spójna i jasna.

Nie wiadomo dlaczego w pkt 1 wyróżniono Prezesa Rady Ministrów, mimo że w pkt 2 mowa jest o jednostkach sektora finansów publicznych. Nie jest również jasne, czy lista obejmuje podmioty takie jak: Prezydent RP, Sejm RP i Senat RP. Jeśli Sejm i Senat są objęte zakresem podmiotowym art. 23a, to nie wiadomo, czy odnoszą się doń wszystkie przepisy dotyczące ponownego wykorzystania informacji publicznej, skoro na podstawie art. 61 ust. 1 Konstytucji RP Sejm i Senat decydują w swych regulaminach o zasadach dostępu do tworzonej przez siebie informacji publicznej.

Warto podkreślić, że przepis ten wyraźnie wskazuje, że obowiązki dotyczące ponownego wykorzystania informacji publicznej spoczywają m.in. na uczelniach publicznych, Polskiej Akademii Nauk i tworzonych przez nią jednostkach organizacyjnych, państwowych i samorządowych instytucjach kultury oraz państwowych instytucjach filmowych oraz na innych państwowych lub samorządowych osobach prawnych utworzonych na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego.

W przypadku uczelni publicznych ponownie trzeba zapytać, czy przepisy te były konsultowane z Konferencją Rektorów Akademickich Szkół Polskich.

19. Wyłączenia w zakresie PAN i uczelni

Art. 23a ust. 3 pkt 4 wyłącza z zakresu informacji publicznej przeznaczonych do ponownego wykorzystania informację będącą przedmiotem działalności badawczej uczelni i w Polskiej Akademii Nauk. Nie jest jasne, czy projektodawca chciał tak wąsko określić to wyłączenie. Brzmienie przepisu wskazuje bowiem, że informacją publiczną stanowią np. narzędzia wykorzystywane do działań badawczych takie jak programy komputerowe (bo służą one przecież do prowadzenia badań, a nie są ich przedmiotem).

Rewolucyjną zmianą zaś jest wyraźne stwierdzenie, że informacją publiczną są (*a contrario*) informacje stanowiące przedmiot działalności dydaktycznej uczelni. Co ciekawe, w kolejnym przepisie wyłączono z zakresu informacji publicznej przekazywanej do ponownego wykorzystania informację będącą przedmiotem działalności edukacyjnej jednostek organizacyjnych systemu oświaty. Jeżeli porównamy oba omawiane przepisy, stanie się jasne, że **informacją publiczną przeznaczoną do ponownego wykorzystania są przygotowywane przez pracowników uczelni publicznych podręczniki akademickie.**

Ponieważ trudno wyobrazić sobie zmianę bardziej wpływającą na innowacyjność i rozwój społeczeństwa informacyjnego niż uwolnienie do domeny publicznej wszystkich podręczników akademickich napisanych przez dydaktyków uczelni publicznych, jest jasne, że cały ten zasób powinien zostać niezwłocznie umieszczony w centralnym repozytorium informacji publicznej (CRIP).

Doceniając odwagę projektodawców w tym zakresie Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych sugeruje, że wskazane byłoby poznać opinię środowiska akademickiego (szczególnie Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich) w tej sprawie.

20. Zasada zawarta w art. 23f ust. 1

Zdaniem Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych zasada zawarta w art. 23f ust. 1 nie jest koniecznym elementem nowelizacji. Obowiązek z niej wynikający jest już bowiem regulowany w ustawie z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.

21. Niepotrzebne obowiązki w stosunku do BIP

W art. 23h ust. 1 pkt 1 znajduje się obowiązek umieszczenia w menu przedmiotowym strony podmiotowej biuletynu informacji publicznej (BIP) kategorii ponowne wykorzystanie informacji publicznej i umieszczenia tam wykazu informacji publicznych dostępnych w BIP w celu ponownego wykorzystywania. **Jeżeli zasadą jest, że wszystkie informacje w BIP są przeznaczone do ponownego wykorzystania, a dopiero od tej zasady można statuować ograniczone wyjątki, trudno zrozumieć, dlaczego BIP ma w pewnym zakresie zawierać pozytywną listę zasobów.** Trywializując, wydaje się, że zasadą jest wykorzystywanie wszystkiego, chyba że wykorzystywanie zostało ograniczone, a nie wykorzystywanie tylko tego co jest na pozytywnej liście w BIP .

22. Zbędna regulacja w ustawie o statystyce publicznej

Wprowadzana w ustawie z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej zmiana polegająca na dodaniu art. 49a jest zbędna, a nawet szkodliwa. Uprawnienie do ponownego wykorzystywania informacji publicznej zawartej w tzw. krajowych rejestrach urzędowych²¹ wynika bowiem z samej znowelizowanej ustawy o dostępie do informacji publicznej i jej ponownym wykorzystywaniu. **Włączenie do ustaw szczegółowych norm takich jak ta sformułowana w art. 49a może zaś sugerować, że dostępne do ponownego wykorzystywania są tylko te rejestry publiczne, w których szczegółowej regulacji ustawowej dopuszczono ponowne wykorzystywanie.**

23. Zbędna regulacja w zakresie Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej

Wprowadzana w ustawie z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej zmiana polegająca na dodaniu nowego ust. 2 i 8 do art. 39 jest zbędna, a nawet szkodliwa. Uprawnienie do ponownego wykorzystywania informacji publicznej zawartej w rejestrach publicznych wynika bowiem z samej znowelizowanej ustawy o dostępie do informacji publicznej i jej ponownym wykorzystywaniu. **Włączenie do ustaw szczegółowych norm takich jak ta sformułowana w art. 39 ust. 8 może zaś sugerować, że dostępne do ponownego wykorzystywania są tylko te rejestry publiczne, w których szczegółowej regulacji ustawowej dopuszczono ponowne wykorzystywanie.**

²¹ Pojęcie definiowane kontekstowo na potrzeby ustawy o statystyce publicznej, różne od pojęcia rejestry publiczne z ustawy o informatyzacji. Wszystkie krajowe rejestry urzędowe są jednak rejestrami publicznymi, podlegają więc ogólnym zasadom ich dotyczącym.

24. Zbędny przepis w ustawie o informatyzacji

Wprowadzana w ustawie z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne zmiana polegająca na dodaniu nowego ust. 4 do art. 15 jest zbędna, a nawet szkodliwa. Uprawnienie do ponownego wykorzystywania informacji publicznej zawartej w rejestrach publicznych wynika bowiem z samej znowelizowanej ustawy o dostępie do informacji publicznej i jej ponownym wykorzystywaniu.

25. Nierealny termin dla CRIP

W art. 12 omawianego projektu ustalono, że w zakresie dotyczącym centralnego repozytorium informacji publicznej wchodzi ona w życie po upływie 12 miesięcy od dnia ogłoszenia.

Biorąc pod uwagę:

- a) wątpliwości zawarte w uwagach 3, 6-8, 10-16 oraz 19;
- b) zakres rozporządzeń wykonawczych, które powinny zostać opracowane na potrzeby centralnego repozytorium informacji publicznej, a których proponowanej treści nie załączono do projektu;
- c) konieczność zbudowania systemu teleinformatycznego na potrzeby centralnego repozytorium informacji publicznej oraz
- d) konieczność wybrania modelu biznesowego przechowywania informacji na potrzeby centralnego repozytorium informacji publicznej (centralne składowanie, *outsourcing*, a być może *cloud computing*)

przewidywany termin wydaje się nierealny.

Konkluzje

Podsumowując, Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych sugeruje, by w dalszych pracach nad projektem:

- a) **zrezygnować z tworzenia regulacji prawnej dla centralnego repozytorium informacji publicznej** i powrócić do tej idei w odrębnej nowelizacji po rozstrzygnięciu wątpliwości zawartych w uwagach 3, 6-8, 10-16, 19 i 25;
- b) **dokonać zmiany przepisów** omówionych w uwagach 8, 9 i 18;
- c) **usunąć z projektu przepisy** omówione w uwagach 10-16 oraz 20-25;
- d) **przeprowadzić niezbędne konsultacje** w szczególności z Krajową Radą Sądownictwa oraz z Konferencją Rektorów Akademickich Szkół Polskich z powodów opisanych w uwagach 12 oraz 17-19.