



Warszawa, 8 lutego 2016 r.

**Opinia do ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego
(druk nr 78)**

I. Cel i przedmiot ustawy

Opiniowana ustawa ma na celu implementację dyrektywy 2013/37/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2013 r. zmieniającej dyrektywę 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz. Urz. UE L 175/1) oraz wprowadzenie nowego sposobu wdrożenia zmienianej dyrektywy w polskim porządku prawnym, który ma zapewnić bardziej przejrzyste i łatwiejsze w stosowaniu rozwiązania dotyczące ponownego wykorzystywania informacji.

Z uzasadnienia dołączonego do projektu ustawy wynika, że „Dyrektywa 2013/37/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2013 r. stanowi wykonanie celów, o których mowa w Komunikacie (2011) 882 *Otwarte dane – siła napędowa innowacji, wzrostu gospodarczego oraz przejrzystego zarządzania*. Dokument ten jest jednym z trzech opublikowanych przez Komisję Europejską w ramach pakietu *Open Data Package*, który zakłada lepsze wykorzystanie potencjału informacji sektora publicznego dla wzrostu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki europejskiej”.

Ponadto w uzasadnieniu wskazano, że ustawa uwzględnia podstawową zmianę dyrektywy 2003/98/WE, która polega na rozszerzeniu jej zakresu podmiotowego o biblioteki, muzea i archiwa, bowiem treści będące w posiadaniu tych podmiotów do tej pory, na gruncie dyrektywy 2003/98/WE, podlegały wyłączeniu z ponownego wykorzystywania.

W świetle dotychczas obowiązujących przepisów zasady ponownego wykorzystywania informacji publicznej są zawarte w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2015 r. poz. 2058 oraz z 2016 r. poz. 23). Jednakże ze względu

na rozszerzony zakres regulacji dotyczącej ponownego wykorzystywania informacji publicznej uznano za celowe wyodrębnienie tych przepisów i uregulowanie zasad i trybu udostępniania i przekazywania informacji sektora publicznego w odrębnej ustawie.

W związku z powyższym przedmiotowa ustawa określa zasady i tryb udostępniania i przekazywania informacji sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania, podmioty, które udostępniają lub przekazują te informacje, warunki ponownego wykorzystywania oraz zasady ustalania opłat za ponowne wykorzystywanie.

Ustawa definiuje pojęcie „informacja sektora publicznego”, przez które należy rozumieć każdą treść lub jej część, niezależnie od sposobu utrwalenia, w szczególności w postaci papierowej, elektronicznej, dźwiękowej, wizualnej lub audiowizualnej, będącą w posiadaniu w szczególności takich podmiotów jak jednostki sektora finansów publicznych. Natomiast przez tak zwane „ponowne wykorzystywanie” należy rozumieć wykorzystywanie przez osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, informacji sektora publicznego, w celach komercyjnych lub niekomercyjnych innych niż pierwotny publiczny cel, dla którego informacja została wytworzona.

Zasadniczo informacje sektora publicznego będą udostępniane bezwarunkowo. Ustawa przewiduje jednak możliwość określenia przez podmiot zobowiązany warunków ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, mających cechy utworu lub przedmiotu praw pokrewnych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych lub stanowiących bazę danych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o ochronie baz danych, do których przysługują mu autorskie prawa majątkowe lub prawa pokrewne. W szczególności podmiot zobowiązany określa warunek dotyczący obowiązku poinformowania o nazwisku, imieniu lub pseudonimie twórcy lub artysty wykonawcy, jeżeli jest znany.

Niezależnie od powyższego ustawa określa katalog warunków ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, jakie podmiot zobowiązany może ustanowić, udostępniając lub przekazując informację sektora publicznego do ponownego wykorzystywania. Dotyczą one:

- 1) obowiązku poinformowania o źródle, czasie wytworzenia i pozyskania informacji od podmiotu zobowiązanego;
- 2) obowiązku poinformowania o przetworzeniu informacji ponownie wykorzystywanej;

- 3) zakresu odpowiedzialności podmiotu zobowiązanego za udostępnianie lub przekazywane informacje.

Ponadto ustawa przewiduje, że muzea państwowe, muzea samorządowe, biblioteki publiczne, biblioteki naukowe i archiwa będą mogły określać dodatkowe, inne niż określone w ustawie, warunki ponownego wykorzystywania ograniczające wykorzystywanie informacji sektora publicznego:

- 1) w działalności komercyjnej lub na określonych polach eksploatacji, jeżeli dotyczą zbiorów o charakterze martyrologicznym oraz zawierają godło, barwy i hymn Rzeczypospolitej Polskiej, a także herby, reprodukcje orderów, odznaczeń lub odznak honorowych, odznak lub oznak wojskowych bądź innych odznaczeń;
- 2) do działalności niekomercyjnej, jeżeli są powiązane z obiektami objętymi roszczeniami osób trzecich lub niebędącymi własnością podmiotu zobowiązanego.

Ustawa przewiduje także regulację dotyczącą ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego przekazywanych na wniosek.

Złożenie wniosku o ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego będzie wymagane w przypadku, gdy informacja sektora publicznego będąca w posiadaniu podmiotu zobowiązanego:

- 1) nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej albo w centralnym repozytorium;
- 2) informacja sektora publicznego została udostępniona w inny sposób niż określony w pkt 1, ale nie zostały określone warunki ponownego wykorzystywania lub wysokość opłat za ponowne wykorzystywanie albo nie poinformowano o braku takich warunków lub opłat;
- 3) zainteresowany chce wykorzystać informację sektora publicznego udostępnioną w sposób, o którym mowa w pkt 1, ale na innych warunkach, niż zostały dla tej informacji określone przez podmiot zobowiązany;
- 4) zainteresowany posiada już informację sektora publicznego uzyskaną lub przekazaną na podstawie innych ustaw określających zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami sektora publicznego.

Przedmiotowa ustawa zawiera generalną zasadę, zgodnie z którą informacje sektora publicznego będą udostępniane lub przekazywane w celu ich ponownego wykorzystywania bezpłatnie.

Podmioty zobowiązane będą mogły jednak nałożyć opłatę za ponowne wykorzystywanie, jeżeli przygotowanie lub przekazanie informacji sektora publicznego w sposób lub w formie wskazanych we wniosku o ponowne wykorzystywanie będzie wymagało poniesienia dodatkowych kosztów. Nakładając opłatę, podmiot zobowiązany będzie uwzględniać koszty przygotowania i przekazania informacji sektora publicznego w określony sposób i w określonej formie oraz inne czynniki, jakie będą brane pod uwagę przy nietypowych wnioskach o ponowne wykorzystywanie informacji publicznej, które mogą mieć wpływ w szczególności na koszt lub czas przygotowania i przekazania informacji.

Łączna wysokość opłaty nie może przekroczyć sumy kosztów poniesionych bezpośrednio w celu przygotowania i przekazania informacji sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania w określony sposób i w określonej formie.

Przedmiotowa ustawa wprowadza zmiany w ustawie z dnia :

- 1) 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. z 2015 r. poz. 1446);
- 2) 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2015 r. poz. 520, z późn. zm.);
- 3) 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz. U. z 2012 r. poz. 591, z późn. zm.);
- 4) 21 listopada 1996 r. o muzeach (Dz. U. z 2012 r. poz. 987 oraz z 2015 r. poz. 1505);
- 5) 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1137, z późn. zm.);
- 6) 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2015 r. poz. 469, z późn. zm.);
- 7) 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 2058 oraz z 2016 r. poz. 34);
- 8) 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2015 r. poz. 584, z późn. zm.);
- 9) 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2014 r. poz. 1114);
- 10) 16 lutego 2007 r. o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym (Dz. U. z 2014 r. poz. 1695);
- 11) 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz. U. z 2015 r. poz. 388, z późn. zm.);

12) 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1273).

Zmiany te są konsekwencją regulacji przyjętych w ustawie o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego.

Ustawa ma wejść w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem przepisów dotyczących ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego będących w posiadaniu Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej oraz Państwowego Instytutu Geologicznego. Przepisy te mają wejść w życie z dniem 1 stycznia 2017 r.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 10. posiedzeniu w dniu 30 stycznia 2016 r. w efekcie rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (druk nr 141).

Pierwsze czytanie projektu odbyło się dnia 29 grudnia 2015 r. na posiedzeniu Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych. Ponadto projekt ustawy był przedmiotem prac podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. W odniesieniu do przedłożenia rządowego między innymi rozszerzono zakres podmiotowy ustawy o Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej oraz Państwowy Instytut Geologiczny, a także wprowadzono w ustawie z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2015 r. poz. 469, z późn. zm.) odpowiednie zmiany, które umożliwiają bezpłatne udostępnianie danych meteorologicznych do ponownego wykorzystywania. Została określona forma prawna, w jakiej ma następować ustalenie przez podmioty zobowiązane warunków lub opłat dotyczących ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego. Ponadto przyjęto poprawki o charakterze legislacyjnym i redakcyjnym (sprawozdanie komisji druk nr 199).

Podczas drugiego czytania na posiedzeniu Sejmu w dniu 28 stycznia 2016 r. nie zostały wniesione poprawki i w związku z tym niezwłocznie przystąpiono do trzeciego czytania.

Za przyjęciem w całości projektu ustawy o ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego opowiedziało się 432 posłów, 2 było przeciw. Żaden z posłów nie wstrzymał się od głosowania.

III. Uwagi szczegółowe

1. W art. 2 w ust. 1-3 umieszczono definicje zasadniczych pojęć, jakimi posługuje się ustawa. Natomiast w jego ustępie 4 został zawarty wykaz podmiotów zobowiązanych do udostępniania lub przekazywania informacji sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania. Zgodnie z § 54 Zasad techniki prawodawczej podstawową jednostką redakcyjną ustawy jest artykuł, a ponadto zgodnie z ich § 55 każdą samodzielną myśl ujmuje się w oddzielny artykuł. W myśl przytoczonych zasad treść zawarta w art. 2 ust. 4 powinna być ujęta w oddzielnej jednostce redakcyjnej.

Propozycja poprawki:

– w art. 2:

- a) w ust. 1 wyrazy „w ust. 4” zastępuje się wyrazami „w art. 2a”,
- b) skreśla się ust. 4,
- c) po art. 2 dodaje się art. 2a w brzmieniu:

„Art. 2a. Podmiotami zobowiązanymi do udostępniania lub przekazywania informacji sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania, zwanymi dalej „podmiotami zobowiązanymi”, są:

- 1) *jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.);*
- 2) *inne niż określone w pkt 1 państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej;*
- 3) *inne niż określone w pkt 1 osoby prawne, utworzone w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym, niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, jeżeli podmioty, o których mowa w tym przepisie oraz w pkt 1 i 2, pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio albo pośrednio przez inny podmiot:*
 - a) *finansują je w ponad 50% lub*
 - b) *posiadają ponad połowę udziałów albo akcji, lub*
 - c) *sprawują nadzór nad organem zarządzającym, lub*
 - d) *mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego;*
- 4) *związki podmiotów, o których mowa w pkt 1–3. ”.*

2. Zgodnie z art. 5 ust. 4 pkt 2 ustawy prawo do ponownego wykorzystywania podlega ograniczeniu w zakresie informacji sektora publicznego powiązanych z **obiektami będącymi depozytami** znajdującymi się w posiadaniu podmiotu zobowiązanego, o ile ich właściciele umownie wyłączyli możliwość ich udostępniania lub przekazywania w całości lub w określonym zakresie. Zastrzeżenie budzi stosowane w tym przepisie wyrażenie „*obiekt będący depozytem*”.

Klasycznym przykładem depozytu jest określona w art. 835 Kodeksu cywilnego umowa przechowania. W myśl tego przepisu przez umowę przechowania przechowawca zobowiązuje się zachować w stanie niepogorszonym rzecz ruchomą oddaną mu na przechowanie. W związku z powyższym wydaje się zasadnym rozważenie przyjęcia poprawki w celu zastosowania w tym przepisie wyrażenia systemowego zamiast określenia potocznego.

Propozycja poprawki:

– w art. 5 w ust. 4 w pkt 2 wyrazy „z obiektami będącymi depozytami znajdującymi się w posiadaniu podmiotu zobowiązanego” zastępuje się wyrazi „z rzeczami oddanymi na przechowanie podmiotowi zobowiązanemu”;

3. W art. 20 w ust. 3 w pkt 2 wydaje się zbędnym precyzowanie, że we wniosku o ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego należy podać **adres umożliwiający dostarczenie odpowiedzi do wnioskodawcy albo pełnomocnika tego wnioskodawcy w sposób lub w formie wskazanych we wniosku**. Należy dodać, że pkt 6 tego przepisu precyzuje, że wymieniony wniosek zawiera wskazanie sposobu przekazania informacji sektora publicznego, o ile nie została udostępniona lub przekazana w inny sposób, albo sposobu dostępu do informacji gromadzonych w systemie teleinformatycznym. W związku z powyższym wydaje się zasadnym rozważenie przyjęcia odpowiedniej poprawki.

Propozycja poprawki:

– w art. 20 w ust. 3 w pkt 2 wyrazy „umożliwiający dostarczenie odpowiedzi do wnioskodawcy albo pełnomocnika tego wnioskodawcy w sposób lub w formie wskazanych we wniosku” zastępuje się wyrazami „zamieszkania albo siedziby”;

4. W art. 25 zawarte zostały zmiany w ustawie z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. z 2015 r. poz. 1446). W art. 25 w pkt 2, w art. 16a w ust. 2 wskazano, że archiwa i inne jednostki organizacyjne, o których mowa w art. 22, zwane dalej „podmiotami zobowiązanymi”, są obowiązane udostępniać określone materiały. Redakcja tego przepisu jest nieprecyzyjna, ponieważ w myśl przywołanego art. 22 działalność archiwalną w zakresie państwowego zasobu archiwalnego prowadzi państwowa sieć archiwalna, którą tworzą:

- 1) archiwa państwowe;
- 2) archiwa wyodrębnione;
- 3) archiwa zakładowe organów państwowych i innych państwowych jednostek organizacyjnych;
- 3a) archiwa zakładowe organów jednostek samorządu terytorialnego i samorządowych jednostek organizacyjnych;

Zgodnie z ust. 2 tego artykułu działalność archiwalną w zakresie państwowego zasobu archiwalnego prowadzą ponadto:

- 1) jednostki organizacyjne, które posiadają powierzony zasób archiwalny;
- 2) biblioteki i muzea, przechowujące materiały archiwalne, które wchodzą do państwowego zasobu archiwalnego, oraz gromadzące określone w art. 15 ust. 2 materiały archiwalne stanowiące państwowy zasób archiwalny:
 - a) których organizatorem jest:
 - minister lub kierownik urzędu centralnego,
 - jednostka samorządu terytorialnego,
 - państwowa jednostka organizacyjna,
 - b) działające w państwowych jednostkach organizacyjnych i w samorządowych jednostkach organizacyjnych.

Uwzględniając powyższe w celu uniknięcia ewentualnych wątpliwości interpretacyjnych wydaje się zasadnym przyjęcie poprawki jednoznacznie wskazującej podmioty, na które ustawa nakłada określone obowiązki.

Propozycja poprawki:

– w art. 25 w pkt 2, w art. 16a w ust. 2 wyrazy „Archiwa i inne jednostki organizacyjne” zastępuje się wyrazem „Podmioty”;

5. Art. 35 wprowadza zmiany w art. 46 ust. 3 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności. W obowiązującym art. 46 ustawodawca posługuje się różnymi wersjami pojęcia „udostępnienie danych”. Natomiast w proponowanej zmianie ust. 3 zastosowano wyrażenie „przekazywanie danych”. Ponadto w przepisie tym znajduje się nieprecyzyjne odesłanie do ust. 2 pkt 2. W celu zapewnienia jednolitej terminologii, jaką posługuje się art. 46 ustawy o ewidencji ludności oraz konieczności doprecyzowania odesłania zawartego w ust. 3 proponuje się przyjęcie następującej poprawki:

Propozycja poprawki:

– w art. 35, ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Udostępnienie danych, o których mowa w ust. 1, w celu ich ponownego wykorzystywania przez podmioty, o których mowa w ust. 2 pkt 2, następuje na wniosek, na zasadach określonych w ustawie z dnia ... o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (Dz. U. poz. ...), jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej.”.

Danuta Drypa

Główny legislator