

AGNIESZKA PISKORZ-RYŃ

Otwarte dane. Uwagi terminologiczne

Open data. Terminology Notes

This article provides terminology for the conceptual grid used in the Open Data and Re-use of Public Sector Information Act. It evaluates the terms “open data” and “re-use of public sector information”. It describes the relationship between these terms by analyzing the provisions of the Open Data Directive and the Act implementing it. The article evaluates negatively the legislator’s use of the ordinary term “open data” in the title of the law. This also applies to the material scope of the Act as defined in Article 1. However, the use of this concept in the Act is justified from the perspective of the purposes of reuse and the values behind it. However, the term open data should not be used in the title.

AGNIESZKA PISKORZ-RYŃ, doktor habilitowany nauk prawnych, profesor
Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego
ORCID – 0000-0001-9788-0988, e-mail: a.piskorz.ryn@uksw.edu.pl

SŁOWA KLUCZOWE: Otwarte dane,
ponowne wykorzystywanie
informacji sektora publicznego,
informacja sektora publicznego

KEYWORDS: Open data, re-use
of public sector information, public
sector information

1 | Wstęp

Prawo do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego jest regulowane w Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1024 z 20 czerwca 2019 r. sprawie otwartych danych i ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (wersja przekształcona) (Dz.U.UE.L.2019.172.56), zwana dalej dyrektywą. Jej postanowienia w polskim porządku prawnym są implementowane w ustawie z 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (dalej: u.o.d.)^[1]. Akt ten dostosowuje prawo krajowe do postanowień dyrektywy, powielając jednak, w tym zakresie w jakim było to możliwe, rozwiązania wcześniejszej ustawy z 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego^[2].

Celem tego artykułu jest dokonanie ustaleń terminologicznych dotyczących siatki pojęciowej stosowanej w ustawie o otwartych danych, a konkretnie użycia przez ustawodawcę zwykłego pojęcia otwartych danych i jego relacji do terminu ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego. Mają one dla tej ustawy znacznie kluczowe. Jest ona bowiem zatytułowana o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Na jej gruncie, pomimo wydawałoby się dla tego aktu prawnego fundamentalnego znaczenia, sposób rozumienia pojęcia otwartych danych nie jest do końca jasny^[3]. Rzutuje to na ustalenie zakresu ustawy oraz ocenę poprawności jej tytułu.

¹ Dz.U. 2021 r., poz. 1641 ze zm.

² Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (t. j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1524).

³ Zob. Mikołaj Garstka, Anna Gos, Grzegorz Sibiga, Dominik Sybilski, Iwona Szelembaum, „Komentarz do art. 2”, [w:] *Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Komentarz*, red. Grzegorz Sibiga, Dominik Sybilski (Warszawa: C.H. Beck, 2022), Legalis, pkt 38.

2 | Pojęcie otwartych danych w postanowieniach dyrektywy

Pojęcie otwartych danych nie występowało w dyrektywie 2003/98/WE^[4] i dyrektywie 2013/37/UE^[5]. Są jednak autorzy, którzy w tej ostatniej doszukują się zwiastunów nadchodzących zmian w motywach 3, 21 oraz 26. Nie ma tam jednak mowy o otwartych danych, a jedynie o otwartym dostępie i otwartych formatach. Jest to więc chyba za daleko idąca interpretacja^[6]. Tym bardziej bowiem, że sama idea ponownego wykorzystywania jest związana z ruchem na rzecz otwartości, a konkretnie z otwartym rządem^[7], otwartym oprogramowaniem i otwartą nauką^[8].

Dyrektywa 2019/1024, pomimo użycia w tytule pojęcia otwartych danych terminu, tego nie definiuje. Jedynie w motywie 16 wskazano, że „pojęcie otwartych danych ogólnie odnosi się do danych w otwartym formacie, które mogą być swobodnie wykorzystywane, ponownie wykorzystywane i udostępniane przez wszystkich do dowolnego celu”. Chodzi więc o takie dane, które są wolne od barier ponownego wykorzystywania zarówno technicznych (otwarty format), jak i prawnych odnoszących się zarówno do celów w jakich mogą być wykorzystywane, jak i warunków ponownego wykorzystywania. Organy sektora publicznego i przedsiębiorstwa publiczne

⁴ Dyrektywa 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego z dnia 17 listopada 2003 r. (Dz.Urz. UE L Nr 345, s. 90).

⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/37/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. zmieniająca dyrektywę 2003/98/WE w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego z dnia 26 czerwca 2013 r. (Dz.Urz. UE L Nr 175, s. 1).

⁶ Zob. Garstka, Gos, Sibiga, Sybilski, Szelembaum, „Komentarz do art. 2”, pkt 39.

⁷ Agnieszka Piskorz-Ryń, *Ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego. Zagadnienia administracyjnoprawne* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2018), 63–76.

⁸ Benedict Fecher, Sascha Friesike, „Open Science: One Term, Five Schools of Thought”, [w:] *Opening Science*

The Evolving Guide on How the Internet is Changing Research, Collaboration and Scholarly Publishing, red. Sascha Friesike, Sönke Bartling (Cham-Heidelberg-New York-Dordrecht-London: Springer, 2014), 17–47. Na ten temat również Emanuel Kulczyński, „Otwarta nauka a komunikacja – perspektywa metateoretyczna”, [w:] *Komunikacja naukowa w humanistyce*, red. Emanuel Kulczyński (Poznań: Wydawnictwo Naukowe Instytutu Filozofii UAM, 2017), 67–85 oraz Bogdan Fischer, Agnieszka Piskorz-Ryń, „Re-use of Research Data” *Prawo i Więź*, nr 2 (2016): 96–97.

udostępniają swoje dokumenty w dowolnym istniejącym formacie lub języku, a w miarę możliwości i stosownie do przypadku za pomocą środków elektronicznych – w formatach, które są otwarte, nadają się do odczytu maszynowego. W miarę możliwości zarówno format, jak i metadane muszą być zgodne z otwartymi standardami formalnymi (art. 5 ust. 1 dyrektywy). Możliwość używania danych w dowolnym celu wiąże się zaś z samym pojęciem ponownego wykorzystywania dokumentów urzędowych. Oznacza ono bowiem na gruncie dyrektywy wykorzystywanie przez osoby fizyczne lub podmioty prawne dokumentów będących w posiadaniu organów sektora publicznego, do celów komercyjnych lub niekomercyjnych innych niż ich pierwotne przeznaczenie w ramach zadań publicznych, dla którego to celu dokumenty te zostały wyprodukowane, z wyjątkiem wymiany dokumentów między organami sektora publicznego służącej wyłącznie wykonywaniu ich zadań publicznych (art. 2 pkt 1 lit a dyrektywy). Jeśli chodzi zaś o warunki, ponowne wykorzystywanie dokumentów nie podlega warunkom, chyba że warunki takie są obiektywne, proporcjonalne, niedyskryminacyjne i uzasadnione celem interesu publicznego. Jeżeli ponowne wykorzystywanie podlega warunkom, warunki te nie mogą niepotrzebnie ograniczać możliwości ponownego wykorzystywania i nie mogą być stosowane do ograniczania konkurencji (art. 8 ust. 1 dyrektywy). Ponadto, żadne mające zastosowanie warunki ponownego wykorzystywania dokumentów nie mogą dyskryminować porównywalnych kategorii ponownego wykorzystywania, w tym ponownego wykorzystywania w wymiarze transgranicznym (art. 11 ust. 1 dyrektywy).

Poza zdefiniowaniem otwartych danych w motywie 16 jest mowa o polityce otwartych danych^[9]. Promuje ona szeroką dostępność i ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego. Zachęca się w związku z tym państwa członkowskie do wspierania tworzenia danych w oparciu o zasadę „otwartości w fazie projektowania i otwartości domyślnej” w odniesieniu do wszystkich dokumentów objętych zakresem stosowania niniejszej dyrektywy. Otwartość domyślną wiązać należy z Międzynarodową Kartą Otwartych Danych^[10]. Stanowi ona zbiór zasad i dobrych praktyk w zakresie otwarcia danych publicznych. Karta definiuje również otwarte dane. Są to dane cyfrowe, które są udostępniane w taki sposób, że posiadają one

⁹ Jest o niej mowa również w motywie 62 dyrektywy.

¹⁰ International Open Data Charter, Wrzesień 2015 r. https://opendatacharter.net/wp-content/uploads/2015/10/opendatacharter-charter_F.pdf [dostęp: 13.11.2023].

cechy techniczne i prawne niezbędne do ich swobodnego wykorzystywania, ponownego wykorzystywania i redystrybucji przez każdego, zawsze i wszędzie^[11]. Przez „otwartość domyślną” na gruncie Karty rozumie się działania władzy publicznej w stosunku do obywateli i innych podmiotów, zakładające domniemanie dostępności danych. Nie jest to jednak jednoznaczne z pełną ich dostępnością. Władza publiczna może bowiem ją ograniczyć w oparciu o uzasadnione przyczyny. Elementem otwartości domyślnej jest stworzenie kultury otwartości nie tylko poprzez decyzje polityczne, rozwiązania prawne, ale również za pomocą programów szkoleniowych i uświadamiających, narzędzi, wytycznych oraz strategii komunikacyjnych^[12].

Wracając jednak do dyrektywy, odnieść należy się jeszcze do jej art. 1. Pomimo tytułu określono w nim, że akt ten wydano w celu propagowania wykorzystywania otwartych danych i stymulowania innowacji w produktach i usługach. Niniejsza dyrektywa ustanawia zbiór minimalnych przepisów regulujących ponowne wykorzystywanie oraz ustalenia praktyczne ułatwiające ponowne wykorzystywanie wymienionych w tym przepisie kategorii danych. Patrząc więc na ten artykuł z perspektywy relacji między pojęciami otwartych danych a ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, (dalej: ponowne wykorzystywanie i.s.p.), stwierdzić należy, że celem dyrektywy jest propagowanie wykorzystywania otwartych danych i narzędziem dla realizacji tego celu jest przyjęcie przepisów regulujących ponowne wykorzystywanie dokumentów urzędowych. To zaś skłania do wniosku, że „propagowanie wykorzystywania otwartych danych” jest postulatem-celem, do którego Unia Europejska dąży, a jednym ze sposobów jego realizacji jest ujednolicenie przepisów dotyczących ponownego wykorzystywania, dlatego więc w dyrektywie ustalono minimalny zbiór reguł w tym zakresie. Z tego względu nie należy zgodzić się z twierdzeniem, że pojęcie otwartych danych na gruncie ustawy o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu i.s.p. „wskazuje na aksjologię przedmiotowej regulacji”^[13]. Aksjologia odnosi się bowiem do wartości. W tym przypadku wydaje się, że chodzi autorom o wartości jako kategorię prawną. W mojej ocenie jednak ten przytoczony tu pogląd należy zakwestionować.

¹¹ Definicja rozpoczyna postanowienia karty i jest zawarta na s. 1.

¹² Zob. zasada 1 pkt 13-17 Międzynarodowej Karty Otwartych Danych oraz podsumowanie zasady pierwszej. <https://opendatacharter.net/principles/#open-by-default>.

¹³ Zob. Garstka, Gos, Sibiga, Sybilski, Szelembaum, „Komentarz do art. 2”, pkt 38.

Otwarte dane wiążą się co prawda z wartościami, ale traktować należy je nie jako wartość o charakterze obiektywnym (wartości prawne) ale jako cel, za którym stoją wartości^[14]. Cel należy zaś rozumieć w taki sposób, jak rozumie go Franciszek Longchamps, a mianowicie jako „skonkretyzowana czasowo ocena projektowanego stanu, przedmiotu, faktu, zdarzenia odnoszona do systemu wartości ustawodawcy”^[15]. Wykorzystywanie otwartych danych, czy inaczej udostępnianie danych jako otwarte z perspektywy prawodawcy europejskiego, a w ślad za nim prawodawcy krajowego^[16] traktować należy jako cel („skonkretyzowaną czasowo ocenę projektowanego stanu”), który gwarantuje najpełniejszą realizację wartości leżących u podstaw ponownego wykorzystywania i.s.p. Otwarte dane, a precyzyjnie rzecz biorąc: zapewnienie możliwości ponownego wykorzystania otwartych danych, nie jest więc celem samoistnym, jest to stan postulowany, który służy realizacji ponownego wykorzystywania i stojących za nim wartości. Tylko bowiem w przypadku dostępności danych dobrej jakości (otwartych danych) ponowne wykorzystywanie może się w sposób efektywny rozwijać. Na tym tle można postawić więc pytanie, czy uchwalając ustawę o otwartych danych dokonano prawidłowej implementacji dyrektywy, a mianowicie, czy zależność opisana powyżej ma swoje odzwierciedlenie w ustawie. Odpowiedz w tej kwestii wymaga jednak wcześniejszego przedstawienia rozwiązań ustawowych.

¹⁴ Zbigniew Cieślak, „Modele układów administracyjnych i ich usprawnienie”, [w:] *Nauka administracji*, red. Zbigniew Cieślak (Warszawa: Wolters Kluwer, 2012), 213 oraz Zbigniew Cieślak, „Aksjologiczne podstawy jawności. Perspektywa nauk o administracji”, [w:] *Jawność i jej ograniczenia*, t. II, *Podstawy aksjologiczne*, red. Zbigniew Cieślak (Warszawa: C.H. Beck, 2013), 3-4.

¹⁵ Franciszek Longchamps, *Założenia nauki administracji* (Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 1991) 114-120.

¹⁶ Twierdzenie to oparte jest na założeniu, że możemy mówić o tożsamości celów ponownego wykorzystywania i.s.p. na poziomie europejskim i krajowym. Zob. Piskorz-Ryń, *Ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego*, 107. Na temat celów ponownego wykorzystywania i związanych z tym wartości zob. ibidem, 96-107.

3 | Pojęcie otwartych danych w postanowieniach ustawy

Przechodząc zaś na grunt krajowy ustawa definiuje otwarte dane. Są to informacje sektora publicznego udostępniane lub przekazywane w postaci elektronicznej, bezwarunkowo lub z uwzględnieniem warunków, o których mowa w rozdziale 3, kompletne, aktualne, w wersji źródłowej, w otwartym i niezastrzeżonym formacie przeznaczonym do odczytu maszynowego, które są przeznaczone do bezpłatnego ponownego wykorzystywania na tych samych zasadach dla każdego użytkownika, bez konieczności potwierdzenia jego tożsamości (art. 2 pkt 11 u.o.d.). W tym miejscu zwrócić należy uwagę, że kryteria do których odnosi się wskazana definicja opierają się na filarach otwartości ustalonych w programach otwierania danych publicznych^[17]. Były one rozwijane również w przygotowanym przez Ministerstwo Cyfryzacji Standardzie otwartości danych^[18]. Dokumenty te opierają się także na wspomnianej już Międzynarodowej Karcie Otwartych Danych oraz podręcznikach otwartych danych^[19].

Zawarta w ustawie definicja otwartych danych odnosi się do informacji sektora publicznego. Jest to zgodnie z definicją legalną każdą treść lub jej część, niezależnie od sposobu utrwalenia, w szczególności w postaci papierowej, elektronicznej, dźwiękowej, wizualnej lub audiowizualnej, będąca w posiadaniu podmiotu zobowiązanego (art. 2 pkt 8 u.o.d.). Otwartymi danymi są te informacje sektora publicznego, które mają postać elektroniczną, są kompletne, aktualne, w wersji źródłowej, w otwartym i niezastrzeżonym formacie przeznaczonym do odczytu maszynowego. Pozostałe

¹⁷ Uchwała Rady Ministrów 107/2016 z 20 września 2016 r. w sprawie „Programu otwierania danych publicznych dostępna. <https://dane.gov.pl/media/resources/20171201/RM-111-114-16-pos--uchw--nr-107-RM-Z-2016-R--Program-Otwierania-Danych-Publicznych.pdf>. [dostęp:13.11.2023] oraz Uchwała Rady Ministrów nr 28 z 18 lutego 2021 r. w sprawie Programu otwierania danych na lata 2021–2027 (M.P. 2021 poz. 290).

¹⁸ <https://dane.gov.pl/pl/knowledgebase/useful-materials/standardy-otwartosci-danych>. [dostęp:13.11.2023]. Dokument ten składa się z odrębnych dokumentów takich jak Standard API, Standard bezpieczeństwa, Standard techniczny, Standard prawny. Dla podejmowanych w tym artykule zagadnień najistotniejszy jest Standard prawny. <https://dane.gov.pl/media/ckeditor/2020/05/29/standard-prawny.pdf>. [dostęp:13.11.2023]. Określono w nim bariery otwartości, filary otwartości oraz wzorzec otwartości.

¹⁹ Open data handbook. <https://opendatahandbook.org/>. [dostęp:13.11.2023].

zaś odnoszą się do sposobu przekazywania ich w celu ponownego wykorzystywania. W tym zakresie wskazać należy, że otwarte dane są przekazywane bezwarunkowo lub z uwzględnieniem warunków, o których mowa w rozdziale 3, na tych samych zasadach dla każdego użytkownika, bez konieczności potwierdzania tożsamości przez użytkownika oraz bezpłatnie^[20]. Wszystkie elementy konstrukcyjne tej definicji muszą występować łącznie.

Ustawa gwarantuje każdemu prawo do ponownego wykorzystywania i.s.p. udostępnianych w trybie bez wnioskowym (w Biuletynie Informacji Publicznej podmiotu zobowiązanego lub w portalu danych, lub w innym systemie teleinformatycznym podmiotu zobowiązanego) lub w trybie wnioskowym (art. 5 u.o.d.). Ponowne wykorzystywanie jest to zaś wykorzystywanie przez użytkowników^[21] i.s.p. w jakimkolwiek celu, z wyjątkiem wymiany informacji sektora publicznego między podmiotami zobowiązanymi wyłącznie w celu realizacji zadań publicznych (art. 2 pkt 12 u.o.d.)^[22]. Poza ustalonym w ustawie prawem do ponownego wykorzystywania, będącym publicznym prawem podmiotowym, ustawa nie gwarantuje prawa do tego, by wszystkie zasoby były tworzone i przekazywane jako otwarte dane. Zgodnie z art. 10 u.o.d. podmiot zobowiązany, jeżeli to możliwe, udostępnia lub przekazuje informacje sektora publicznego, jako otwarte dane, w celu ponownego wykorzystywania. W art. 28 ust. 1 jest zaś mowa, że w celu zwiększenia ilości oraz poprawy jakości informacji sektora publicznego i danych prywatnych oraz metadanych opisujących ich strukturę, udostępnianych w portalu danych, minister właściwy do spraw informatyzacji opracowuje Program otwierania danych.

²⁰ Szerzej na temat opisu poszczególnych elementów tej definicji zob. Garstka, Gos, Sibiga, Sybilski, Szelembaum, „Komentarz do art. 2”, pkt 42 oraz Bogdan Fischer, Agnieszka Piskorz-Ryń, Marlena Sakowska-Baryła, Joanna Wyporska-Frankiewicz, *Ustawa o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Komentarz* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2022), komentarz do art. 2, Lex. pkt 10.2.

²¹ Zgodnie z art. 2 pkt 14 u.o.d. użytkownik jest to osobą fizyczną, osobę prawną lub jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, która ponownie wykorzystuje informacje sektora publicznego lub wykorzystuje dane prywatne.

²² Definicję tę można uzupełnić o definicję wypracowaną przez doktrynę. Ponowne wykorzystywanie i.s.p. jest to używanie przez każdego i.s.p. będącej w posiadaniu podmiotów zobowiązanych dla wytworzenia produktów, dóbr lub usług o wartości dodanej w innym celu niż wykonywanie zadań publicznych. Cel ponownego wykorzystywania może być komercyjny lub niekomercyjny (zob. Piskorz-Ryń, *Ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego*, 146–147).

Na tym tle odnieść należy się do tytułu ustawy oraz jej zakresu ustalonego w art. 1. Zgodnie z zasadami techniki prawodawczej tytuł ustawy powinien odpowiadać ogólnemu określeniu przedmiotu ustawy^[23]. Winien określać możliwie najzwięźle, jednakże w sposób adekwatnie informujący o jej treści^[24]. Powinien pełnić funkcję informacyjną i identyfikacyjną^[25], reprezentować zawartą w danym akcie treść normatywną w sposób jednoznaczny i unikalny^[26]. Określenie przedmiotu ustawy może być opisowe lub rzeczowe^[27]. W opisywanym przypadku wybrano pierwsze z wskazanych rozwiązań.

Na tym tle, biorąc pod uwagę powyższe, postawić należy pytanie, czy tytuł ustawy o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego odpowiada wytycznym określonym w § 16 i 18 Zasad techniki prawodawczej. Wydaje się, że nie. Jest po temu kilka powodów. Po pierwsze, powinien być zwięzły i odzwierciedlać treść ustawy. W omawianym przypadku mogłoby się wydawać, że ustawa reguluje dwa odrębne treściowo prawa – prawo do otwartych danych i prawo do ponownego wykorzystywania lub dwa zakresy przedmiotowe lub podmiotowo od siebie niezależne: otwarte dane i ponowne wykorzystywanie. Dokonana powyżej analiza, i to zarówno na gruncie dyrektywy, jak i implementującej ją ustawy, nie daje podstaw do takiego twierdzenia. Na gruncie dyrektywy, jak już wspomniano, otwarte dane nie są definiowane i wskazuje się je jako cel, któremu służy dyrektywa. Ona zaś ustala minimalny zestaw reguł dotyczących ponownego wykorzystywania dokumentów urzędowych. Na gruncie ustawowym przyznano zaś każdemu prawo do ponownego wykorzystywania i skorelowany z nim obowiązek podmiotów, o których mowa w art. 3 u.o.d. W przypadku zaś otwierania danych sformułowano ogólne zalecenie skierowane do podmiotów zobowiązanych. Krąg tych podmiotów

²³ § 16 Załącznika Zasady techniki prawodawczej” do ww. rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t. j. Dz.U. z 2016 r., poz. 283), zwanego dalej załącznikiem Zasady techniki prawodawczej.

²⁴ § 18 ust. 1 załącznik Zasady techniki prawodawczej.

²⁵ Grzegorz Wierczyński, „Komentarz do § 16”, [w:] Tomasz Bąkowski, Piotr Bielski, Krzysztof Kaszubowski, Marcin Kokoszczyński, Jakub Stelina, Jarosław Warylewski, Grzegorz Wierczyński, *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz* (Warszawa: ABC, 2003), pkt 1.

²⁶ Grzegorz Wierczyński, „Komentarz do rozporządzenia w sprawie ‘Zasad techniki prawodawczej’”, [w:] *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2016. Lex), komentarz do § 16. pkt 3.

²⁷ § 19 załącznik Zasady techniki prawodawczej.

jest tożsamy z tymi, których dotyczą obowiązki związane z ponownym wykorzystywaniem. Pojęcie otwartych danych wiąże się z dążeniem podmiotów zobowiązanych do tego, aby udostępniały dane jako otwarte, oraz ze wsparciem udzielanym im w tym procesie^[28]. Otwarte dane to i.s.p., mające określone cechy i udostępniane na określonych zasadach w procesie realizacji ponownego wykorzystywania i.s.p. Nie każde więc udostępnianie lub przekazywanie i.s.p. do ponownego wykorzystywania będzie dotyczyć otwartych danych. W ten sposób stwierdzić należy, że zagadnienia dotyczące otwartych danych nie wykraczają poza zakres przedmiotowy i podmiotowy realizacji prawa do ponownego wykorzystywania, lecz się w nim zawierają. To zaś powoduje, że otwarte dane nie powinny znaleźć się w tytule ustawy i poprzedzać ponowne wykorzystywanie. Co za tym idzie tytuł ustawy nie jest ani zwięzły, ani jednoznaczny. Nie jest on również adekwatny do jej treści. Wymóg adekwatności można spełnić na dwa sposoby: poprzez zamieszczenie w tytule lakonicznego streszczenia aktu lub używając w tytule zwrotu o charakterze symbolicznym, niestanowiącego streszczenia danego aktu, ale charakterystycznego i jednoznacznie odmiennego od innych tytułów ustaw^[29]. Tytuł, o którym mowa, nie jest ani lakonicznym streszczeniem, ani nie ma charakteru symbolicznego. Nie było więc potrzeby wyodrębniać w tytule kwestii otwartych danych. Można podejrzewać jednak, że działanie ustawodawcy zwykłego podyktowane było po pierwsze tytułem dyrektywy, którą ustawa implementuje, a co za tym idzie niejako automatycznym przepisaniem jej tytułu bez badania treści dyrektywy i zawartej w art. 1 relacji między otwartymi danymi i ponownym wykorzystywaniem informacji sektora publicznego, a po drugie, chęcią odróżnieniem ustawy od swojej poprzedniczki. W tym przypadku jednak wystarczyłoby by element rozróżniający stanowiła data ustawy. Ewentualnie ustawa mogłaby nosić tytuł o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego i otwieraniu danych tak, by wskazać, że w ustawie tej w odróżnieniu od ustawy wcześniejszej położono nacisk na elementy zmierzające do otwierania danych, takie jak program otwierania danych, zabezpieczenie jego realizacji, przez koordynatora programu i jego realizatorów, utworzenie sieci pełnomocników do spraw

²⁸ Fischer, Piskorz-Ryń, Sakowska-Baryła, Wyporska-Frankiewicz, *Ustawa o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Komentarz*, komentarz do art. 1, pkt 1.2.

²⁹ Grzegorz Wierczyński, „Komentarz do rozporządzenia w sprawie ‘Zasad techniki prawodawczej’”, komentarz do § 18. pkt 4.

otwartości danych. Rozwiązania te wykraczają poza minimalny zestaw reguł określonych w dyrektywie. Na zakończenie wspomnieć należy, że podmiot odpowiedzialny za realizację ustawy, jakim jest minister właściwy ds. informatyzacji, patrzy na to zgoła odmiennie i postuluje dopisać definicję otwartych danych do słowniczka zawartego w art. 2 dyrektywy^[30].

Ostatnią kwestią, która wymaga omówienia w kontekście realizacji wcześniej ustalonych celów badawczych, jest zakres ustawy. Zgodnie z art. 1 ustawa określa zasady otwartości danych, zasady i tryb udostępniania i przekazywania informacji sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania oraz podmioty, które udostępniają lub przekazują te informacje. Z tak ustalonego zakresu wynikałoby, że zasady otwartości danych nie mieszczą się w pojęciu zasad ponownego wykorzystywania. Tak jednak jak już wskazano nie jest. Zasady otwartości danych są jednocześnie zasadami ponownego wykorzystywania i.s.p. z tym tylko zastrzeżeniem, że otwarte dane zakładają podwyższony standard zarówno jak chodzi o sposób udostępnienia, jak i cechy i.s.p. Jednocześnie zauważyć należy, że ustawa *de facto* nie reguluje zasad otwartości danych, o których mowa w ich definicji, i dla tego pojęcia autonomicznych, przez co rozumieć należy, że nie związanych z ogólnymi zasadami ponownego wykorzystywania takich jak kompletność, aktualność, w wersji źródłowej, w otwartym i niezastrzeżonym formacie przeznaczonym do odczytu maszynowego. Z tym, że pojęcie otwarty format i format przeznaczony do odczytu maszynowego są w słowniczku ustawowym zdefiniowane^[31]. Trudno to jednak uznać to za określenie zasad.

³⁰ Zob. Raport końcowy. Ewaluacja ustawy o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, Ministerstwo Cyfryzacji, 2023, s. 25.

³¹ Zgodnie z art. 2 pkt 6 u.o.d. format otwarty jest to format pliku, który jest niezależny od systemu oraz jest udostępniany bez żadnych ograniczeń, które utrudniałyby ponowne wykorzystywanie. Format przeznaczony do odczytu maszynowego jest to zaś format pliku ustrukturyzowany tak, aby programy komputerowe mogły zidentyfikować, rozpoznać i pozyskać określone dane i ich wewnętrzną strukturę (art. 2 pkt 6 u.o.d.).

4 | Podsumowanie

Po dokonanych w artykule tym ustaleniach terminologicznych można sformułować wniosek o charakterze ogólnym, a mianowicie ustawodawca posłużył się pojęciem „otwartych danych” w sposób, który należy ocenić negatywnie. Nieprawidłowo ustalił relację między tym pojęciem a ponownym wykorzystaniem informacji sektora publicznego, co utrudnia rozumienie postanowień u.o.d. w praktyce. Jest po temu kilka powodów. Po pierwsze, w ustawie nie uwzględniono kontekstu europejskiego, w jakim użyto pojęcia otwartych danych w dyrektywie. W niej bowiem możliwości ponownego wykorzystania otwartych danych nie jest celem samoistnym, jest to stan postulowany, który służy realizacji ponownego wykorzystywania i stojących za nim wartości. Dzięki dostępności danych dobrej jakości (otwartych danych) ponowne wykorzystywanie może się w sposób efektywny rozwijać. Po drugie, tytuł ustawy sugeruje, że reguluje ona dwa odrębne treściowo prawa – prawo do otwartych danych i prawo do ponownego wykorzystywania lub dwa zakresy przedmiotowe lub podmiotowo od siebie niezależne: otwarte dane i ponowne wykorzystywanie. Dokonana powyżej analiza, i to zarówno na gruncie dyrektywy, jak i implementującej ją ustawy, nie daje podstaw do takiego twierdzenia. Po trzecie, w art. 1 u.o.d. nieprawidłowo ustalono jej zakres przedmiotowy. Wynika z niego, że zasady otwartości danych nie mieszczą się w pojęciu zasad ponownego wykorzystywania i.s.p., a tak jak wskazano w artykule nie jest. Zasady otwartości danych są zasadami ponownego wykorzystywania i.s.p. z tym tylko zastrzeżeniem, że użycie pojęcia „otwartych danych” zakłada podwyższony standard zarówno jak chodzi o sposób udostępnienia jak i cechy i.s.p. Po czwarte, pomimo deklaracji zawartej w art. 1, ustawa nie reguluje zasad otwartości danych. Definiuje to jedynie pojęcie. Nie opisuje zaś cech jakie muszą mieć otwarte dane na gruncie normatywnym, poza otwartym formatem i formatem przeznaczonym do odczytu maszynowego.

Bibliografia

- Cieślak Zbigniew, „Modele układów administracyjnych i ich usprawnienie”, [w:] *Nauka administracji*, red. Zbigniew Cieślak. Warszawa: Wolters Kluwer, 2012.
- Cieślak Zbigniew, „Aksjologiczne podstawy jawności. Perspektywa nauk o administracji”, [w:] *Jawność i jej ograniczenia*, t. II, *Podstawy aksjologiczne*, red. Zbigniew Cieślak. Warszawa: C.H. Beck, 2013.
- Fecher Benedict, Sascha Friesike, „Open Science: One Term, Five Schools of Thought”, [w:] *Opening Science The Evolving Guide on How the Internet is Changing Research, Collaboration and Scholarly Publishing*, red. Sascha Friesike, Sönke Bartling. 17–47. Cham-Heidelberg-New York-Dordrecht-London: Springer, 2014.
- Fischer Bogdan, Agnieszka Piskorz-Ryń, „Re-use of Research Data” *Prawo i Więź*, nr 2 (2016): 96–111. <https://doi.org/10.36128/priw.vi36.292>.
- Fischer Bogdan, Agnieszka Piskorz-Ryń, Marlena Sakowska-Baryła, Joanna Wyporska-Frankiewicz, *Ustawa o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2022.
- Garstka Mikołaj, Anna Gos, Grzegorz Sibiga, Dominik Sybilski, Iwona Szelembaum, „Komentarz do art. 2”, [w:] *Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Komentarz*, red. Grzegorz Sibiga, Dominik Sybilski (Warszawa: C.H. Beck, 2022, Legalis).
- Longchamps Franciszek, *Założenia nauki administracji*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 1991.
- Kulczyński Emanuel, „Otwarta nauka a komunikacja – perspektywa metateoretyczna”, [w:] *Komunikacja naukowa w humanistyce*, red. Emanuel Kulczyński. 67–85. Poznań: Wydawnictwo Naukowe Instytutu Filozofii UAM, 2017.
- Piskorz-Ryń Agnieszka, *Ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego. Zagadnienia administracyjnoprawne*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2018.
- Wierczyński Grzegorz, „Komentarz do § 16”, [w:] Tomasz Bąkowski, Piotr Bieliski, Krzysztof Kaszubowski, Marcin Kokoszczyński, Jakub Stelina, Jarosław Warylewski, Grzegorz Wierczyński, *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*. Warszawa: ABC, 2003.
- Wierczyński Grzegorz, „Komentarz do rozporządzenia w sprawie ‘Zasad techniki prawodawczej’”, [w:] *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2016.



