

Standard prawny



STANDARDY OTWARTOŚCI DANYCH

Spis treści



Wstęp	3
1. Bariery w udostępnianiu danych publicznych w sposób otwarty	4
2. Filary otwartości	23
3. Wzorzec otwartości	29
4. Podsumowanie	33
5. Akty prawne i dokumenty dotyczące otwartości danych	37
6. Standard prawny - lista sprawdzająca	40

Wstęp



Kluczowym zagadnieniem otwartości danych jest stworzenie odpowiednich ram prawnych pozwalających na powszechny i swobodny dostęp do danych i ich ponowne wykorzystywanie. W tym zakresie istotne są kwestie licencjonowania oraz ochrony praw autorskich. Aspekt prawny jest ściśle i nierozzerwalnie związany z aspektem technicznym i finansowym, które również wymagają stworzenia odpowiednich podstaw prawnych dla otwierania danych. Od strony technicznej otwartość polega na przygotowaniu i udostępnianiu danych w sposób dający wszystkim użytkownikom takie same możliwości skorzystania z nich, niezależnie od posiadanej i używanej przez nich technologii. Równie istotny jest aspekt finansowy, który sprowadza się do nieodpłatnego udostępniania danych.

Praktyka pokazuje, że ustanowienie przepisów prawnych regulujących zasady otwartości danych przyczyni się do zwiększenia pewności obrotu danymi do ich ponownego wykorzystywania, zarówno po stronie udostępniającego, jak i korzystającego z danych. Dysponent danych zobowiązany byłby do udostępniania danych w sposób użyteczny dla użytkownika (każdej osobie fizycznej, prawnej i jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej), aby ten mógł wykorzystywać dane do dowolnych celów i nie musiał się obawiać, że naruszy jakiegokolwiek prawa innych osób. Dla użytkownika oznaczałoby to wyeliminowanie barier i pewność prawną w dalszej eksploatacji danych publicznych.

Dokument prezentuje zagadnienia prawne istotne przy podejmowaniu decyzji o udostępnianiu danych w sposób otwarty. Stanowi odpowiedź na zidentyfikowaną na potrzeby Programu Otwierania Danych Publicznych (PODP) barierę braku ram prawnych lub wytycznych nt. otwartych danych publicznych. Przedstawia rekomendacje dotyczące możliwych rozwiązań prawno-legislacyjnych w tym obszarze. Szerzej opisuje filary otwartości wymienione w POPD. Zawiera również rekomendacje dotyczące możliwych do podjęcia działań ograniczających albo usuwających bariery istniejące w udostępnianiu danych wraz z propozycją wprowadzenia domniemania otwartości danych. Proponowane zalecenia mają ułatwiać sektorowi badań i rozwoju, środowisku naukowemu, firmom komercyjnym oraz organizacjom pozarządowym wykorzystywanie danych.

1.

Bariery w udostępnianiu danych publicznych w sposób otwarty

Dane stanowią siłę napędową nowych technologii. Aby było to możliwe, należy pamiętać o kilku kluczowych kwestiach, dotyczących możliwości i użyteczności ponownego wykorzystywania danych udostępnianych przez podmioty publiczne. Niewłaściwa reakcja dysponenta danych na pojawiające się zagadnienie lub brak takiej reakcji może prowadzić do przekształcenia takiego zagadnienia w barierę uniemożliwiającą albo znacząco utrudniającą wtórne wykorzystanie udostępnionych zasobów. Dysponenci danych powinni mieć świadomość, z jakiego rodzaju barierami w udostępnianiu danych mogą mieć do czynienia, aby odpowiednio się na nie przygotować.

Poniższy katalog ma charakter przykładowy.

1.1. Brak regulacji prawnych

Podstawową przeszkodą znacząco utrudniającą, a czasami wręcz uniemożliwiającą wykorzystywanie danych publicznych, jest brak odpowiednich regulacji prawnych dotyczących otwartości tych danych, czyli ich zgodności ze wszystkimi filarami otwartości (patrz cz. 2). Prowadzi to do wielu komplikacji po stronie potencjalnego użytkownika tych danych.

Wśród najczęściej wymienianych utrudnień jest udostępnianie danych:

- w formatach zamkniętych i zastrzeżonych, które uniemożliwiają eksport do otwartego formatu pliku,
- bez podania informacji o czasie wytworzenia i aktualizacji,
- z zastrzeżeniem ochrony prawno-autorskiej,
- na licencji, której warunki uniemożliwiają swobodne wykorzystywanie danych.

Aby osiągnąć podstawowy cel związany z ponownym wykorzystywaniem (powstawanie nowych produktów i usług), konieczna jest zmiana optyki po stronie dysponenta danych, polegająca na spojrzeniu przez pryzmat potrzeb użytkownika danych.

Po przeprowadzeniu analizy jego oczekiwań dysponent danych powinien przygotować odpowiednie otoczenie prawne dla udostępniania danych, które pozwoli użytkownikowi na swobodne ich pobranie i nadanie im nowego przeznaczenia.

1.2. Ograniczenia licencyjne

Źródłem barier prawnych w wykorzystywaniu danych publicznych są ograniczenia licencyjne. Umowa licencyjna jest umową upoważniającą do korzystania z utworu na wskazanych w umowie polach eksploatacji z określeniem zakresu, miejsca i czasu tego korzystania¹. Umowa licencyjna ma charakter ciągły, właścicielem majątkowych praw autorskich wciąż pozostaje twórca lub podmiot majątkowych praw autorskich, a licencjodawca jest wyłącznie upoważniony do korzystania z utworu na zasadach określonych w umowie i przez czas w niej określony.

Istnieją akty prawne, w których ustawodawca wprowadził zasadę, zgodnie z którą wykorzystywanie udostępnionych danych podlega ograniczeniom wynikającym z licencji. Licencja może regulować zakres operacji na danych, jakie użytkownik może realizować, w szczególności ich utrwalania, zmieniania, udostępniania. Dodatkowo sankcjonuje się wykorzystywanie danych z naruszeniem licencji lub przy braku stosownej licencji. Tego rodzaju regulacje ograniczają, a nawet uniemożliwiają udostępnianie danych w sposób otwarty, bowiem przeczy to celowi 7 filaru otwartości, zgodnie z którym dane powinny być udostępnione bez ograniczeń licencyjnych.

Konstruując umowy licencyjne należy w nich uwzględnić:

1) Pola eksploatacji, na których licencjodawca będzie mógł korzystać z utworu.

Polami eksploatacji mogą być:

- w zakresie utrwalania i zwielokrotniania utworu – wytwarzanie określoną techniką egzemplarzy utworu, w tym techniką drukarską, reprograficzną, zapisu magnetycznego oraz techniką cyfrową;
- w zakresie obrotu oryginałem albo egzemplarzami, na których utwór utrwalono – wprowadzanie do obrotu, użyczenie lub najem oryginału albo egzemplarzy;
- w zakresie rozpowszechniania utworu w sposób inny niż określony powyżej – publiczne wykonanie, wystawienie, wyświetlenie, odtworzenie oraz nadawanie i reemitowanie, a także publiczne udostępnianie utworu w taki sposób, aby każdy mógł mieć do niego dostęp w miejscu i w czasie przez siebie wybranym;
- w umowie licencyjnej dopuszczalne jest doprecyzowanie ww. pól eksploatacji, np. poprzez wskazanie, że umowa upoważnia do rozpowszechnienia utworu na konkretnej stronie internetowej o określonej nazwie.

¹ Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. Nr 24, poz. 83, z późn. zm.).

2) Rodzaj uprawnień i zakres korzystania z utworu, np. dla własnych potrzeb.

Jeśli zakres korzystania z utworu nie został określony w umowie, powinien on być zgodny z charakterem i przeznaczeniem utworu oraz przyjętymi zwyczajami. Istotne jest, aby licencja obejmowała prawo ponownego wykorzystywania danych. Tego rodzaju zapis ułatwi użytkownikom korzystanie z udostępnianych treści.

W tym kontekście istotne jest uwzględnienie w umowie zagadnienia sublicencjonowania czyli możliwości udzielania dalszej licencji podmiotowi trzeciemu przez licencjobiorcę. Sublicencja zatem jest upoważnieniem do korzystania z utworu udzielanym przez licencjobiorcę, a nie przez podmiot majątkowych praw autorskich. Udzielanie sublicencji jest dopuszczalne pod warunkiem, że umowa licencyjna zawiera wyraźne upoważnienie do udzielania dalszych licencji.

3) Czas trwania licencji.

Umowa licencyjna powinna określać czas trwania licencji. Czas ten może być liczony w dniach, tygodniach, miesiącach lub latach. Umowa licencyjna wygasa po upływie okresu, na który została zawarta. Czas obowiązywania umowy licencyjnej określa zatem czas trwania upoważnienia licencjobiorcy do korzystania z utworu.

Licencja może zostać również udzielona na czas nieoznaczony. Zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa licencję udzieloną na okres dłuższy niż pięć lat uważa się, po upływie tego terminu, za udzieloną na czas nieoznaczony.

Umowa licencyjna powinna przewidywać zasady i warunki wypowiedzenia umowy licencyjnej, w szczególności na wypadek naruszenia warunków licencyjnych.

4) Miejsce korzystania z utworu.

Miejscem korzystania z utworu może być jedno państwo, kilka państw, cały świat; może to być – jak w przypadku programów komputerowych – jeden serwer zlokalizowany pod danym adresem, jedna stacja robocza (komputer). W przypadku braku określenia w umowie licencyjnej miejsca, w którym licencjobiorca może korzystać z utworu, zastosowanie znajdą obowiązujące przepisy, zgodnie z którymi umowa licencyjna uprawnia do korzystania z utworu w okresie pięciu lat na terytorium państwa, w którym licencjobiorca ma swoją siedzibę. Udostępniając do ponownego wykorzystywania zbiory danych, które mogą zostać ponownie wykorzystane, w połączeniu ze zbiorami danych, których

nie można ponownie wykorzystywać, zaleca się, aby wyraźnie wskazać, które zbiory danych nie są objęte licencją².

Mając na uwadze otwartość danych, należy stosować jak najszersze zapisy w odniesieniu do wskazywania pól eksploatacji, miejsc wykorzystywania danych, czasu oraz rodzaju uprawnień i zakresu korzystania z nich.

Całkowicie sprzeczne z założeniami otwartości jest zawieranie licencji wyłącznych, w których licencjodawca udziela tylko konkretnemu podmiotowi prawa do korzystania z danego utworu na określonym polu eksploatacji, w odróżnieniu od licencji niewyłącznej, gdzie wielu użytkowników może korzystać z danych na tych samych polach eksploatacji. Zgodnie z zasadą zawartą w ustawie o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego³ zakazane jest zawieranie umów na wyłączność z pewnymi wyjątkami. Udzielenie wyłącznego prawa do ponownego wykorzystywania danego zasobu dla indywidualnie określonego użytkownika może prowadzić do ograniczenia tworzenia produktów konkurencyjnych (komercyjnych lub niekomercyjnych), wykorzystujących przedmiotowe informacje. W efekcie, społeczna wartość uzyskiwana z danych publicznych byłaby ograniczona do korzyści jednego podmiotu, co godziłoby w istotę ponownego wykorzystywania. Dlatego zalecane jest ograniczenie do niezbędnego minimum udzielanie wyłącznego prawa do korzystania z danych tj. np. prawidłowego wykonywania zadań publicznych.

Należy unikać licencjonowania dostępu do danych, w szczególności stosowania licencji wyłącznych. Zalecanym rozwiązaniem jest udostępnianie danych na wolnych licencjach, które muszą obejmować ponowne wykorzystywanie treści utworu.

Informacja o udostępnieniu utworu przez twórcę na wolnej licencji powinna być uwidoczniona na dokumencie. Zaletą stosowania wolnych licencji jest również możliwość integrowania oprogramowania użytkownika z portalami dysponentów danych, co przyczynia się do zwiększenia liczby produktów i usług opartych na danych publicznych. Pamiętać jednak trzeba o notce licencyjnej (oznaczeniu autorstwa, rodzaju licencji, tytułu utworu i podaniu linka do źródła utworu).

² [Obwieszczenie Komisji Europejskiej z dnia 24 lipca 2014 r.](#) (2014/C 240/01) Wytoczne w sprawie zalecanych licencji standardowych, zbiorów danych i opłat za ponowne wykorzystanie dokumentów.

³ [Ustawa z dnia 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego](#) (Dz. U. z 2016 r., poz. 352, z późn. zm.).

Przykład bariery w postaci zapisu umownego:

Licencjodawca udziela wyłącznie Licencjobiorcy zezwolenia na korzystanie z danych stanowiących utwór w rozumieniu praw autorskich w zakresie następujących pól eksploatacji:

- a) *w zakresie utrwalania i zwielokrotniania utworu – wytwarzanie określoną techniką egzemplarzy utworu, w tym technika drukarska, reprograficzna, zapisu magnetycznego oraz technika cyfrowa,*
- b) *w zakresie obrotu oryginałem albo egzemplarzami, na których utwór utrwalono – wprowadzanie do obrotu, użyczenie lub najem oryginału albo egzemplarzy,*
- c) *w zakresie rozpowszechniania utworu w sposób inny niż określony w lit. b.,*
- d) *publiczne wykonanie, wystawienie, wyświetlenie, odtworzenie oraz nadawanie i reemitowanie, a także publiczne udostępnianie utworu w taki sposób, aby każdy mógł mieć do niego dostęp w miejscu i w czasie przez siebie wybranym.*

lub

Przykład bariery w postaci zapisu ustawowego:

Uprawnienia podmiotu dotyczące możliwości wykorzystywania udostępnionych mu zasobów określa licencja udzielana przez organ udostępniający te materiały.

1.3. Ochrona praw autorskich

Utrudnieniem w swobodnym wykorzystywaniu danych mogą być regulacje związane z ochroną prawnoautorską. Rozpatrywać ją należy zarówno w kontekście udostępnianych danych, jak i w odniesieniu do rejestru, w którym te dane są dostępne.

Przedmiotem ochrony prawnoautorskiej zgodnie z ustawą o prawie autorskim i prawach pokrewnych są dane:

posiadające cechy utworu („każdy przejaw działalności twórczej o indywidualnym charakterze, ustalony w jakiejkolwiek postaci, niezależnie od wartości, przeznaczenia i sposobu wyrażenia”; dotyczy to w szczególności utworów literackich, plastycznych, fotograficznych, rzeźby, utworów muzycznych, audiowizualnych),

nieobjęte wyłączeniem wynikającym z ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych (akty normatywne lub ich urzędowe projekty, urzędowe dokumenty, materiały, znaki lub symbole, opublikowane opisy patentowe lub ochronne i proste informacje prasowe),

których ochrona nie wygasa z uwagi na upływ 70-letniego okresu wynikającego z przepisów prawa.

W przypadku danych, które będą spełniały cechy utworu, a prawa autorskie przysługiwać będą podmiotom trzecim, co do zasady nie jest możliwe ich ponowne wykorzystywanie.

Najczęściej popełniane błędy przez dysponentów danych polegają na zaniechaniu przeprowadzenia dogłębnej oceny, czy określone dane, będące w ich posiadaniu, stanowią przedmiot praw własności intelektualnej. Dysponenci danych nie podejmują działań w celu ustalenia: jakimi prawami własności intelektualnej chroniona jest dana treść, kto jest podmiotem uprawnionym, czy wnioskowany sposób ponownego wykorzystywania danych wiąże się z wkroczeniem w prawa wyłączne uprawnionego, czy okres ochrony praw wyłącznych wygasł, czy konieczne jest ograniczenie prawa do ponownego wykorzystywania danych, ewentualnie czy możliwe jest ich udostępnienie ze wskazaniem warunków ponownego wykorzystywania, w których powinny zostać określone zasady korzystania z praw własności intelektualnej. Potencjalny użytkownik musi mieć również jasną informację o konsekwencjach naruszenia praw własności intelektualnej. Tylko wówczas, mając pełną wiedzę na temat wszystkich uwarunkowań związanych z dostępnymi danymi, może podjąć decyzję o ich ponownym wykorzystywaniu.

Ważne jest zatem, aby dysponenci danych przykładali szczególną staranność do regulowania zagadnień prawnoautorskich do danych, które będą udostępniane, już na etapie kontraktowania, co ułatwi obrót tymi danymi.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę na tzw. dane surowe. Są to dane nieprzetworzone do postaci np. raportów, wykresów i dane nieopatrzone odpowiednim kontekstem lub interpretacją. Często gromadzone są w wyniku realizacji umowy zawartej przez organ administracji publicznej, który na etapie kontraktowania powinien zagwarantować reprezentowanej przez siebie instytucji prawo do tego rodzaju danych, mających niepodważalną wartość dla ponownego wykorzystywania, a nie tylko do stworzonych na ich podstawie analiz, ekspertyz czy opinii.

Dotyczy to również systemów, przy pomocy których dane są udostępniane. Nieuregulowanie w zapisach umownych kwestii przeniesienia praw autorskich, niepełne opisanie praw zależnych do tych systemów lub niewyczerpujące opisanie pól eksploatacji powoduje, że dysponent danych ma ograniczone prawa do danych i samych systemów, za pomocą których są one udostępniane, co w sposób oczywisty przekłada się na ich otwartość. Nerozerwalnie związane z tym tematem

jest zagadnienie ochrony baz danych *sui generis*. Bazą danych w rozumieniu ustawy o ochronie baz danych⁴ jest zbiór danych lub jakichkolwiek innych materiałów i elementów zgromadzonych według określonej systematyki lub metody, indywidualnie dostępnych w jakikolwiek sposób, w tym środkami elektronicznymi, wymagający istotnego, co do jakości lub ilości, nakładu inwestycyjnego w celu sporządzenia, weryfikacji lub prezentacji jego zawartości.

Pierwotnym podmiotem prawa do bazy danych jest jej producent (osoba fizyczna, prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, która ponosi ryzyko nakładu inwestycyjnego przy tworzeniu bazy danych), który jest inicjującym stworzenie bazy oraz ponoszącym ryzyko inwestycyjne, choć niekoniecznie samodzielnie ją wykonującym. Nabycie prawa do bazy danych ma charakter pierwotny i następuje z chwilą sporządzenia bazy danych, i nie jest uzależnione od spełniania jakichkolwiek formalności. Zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami prawa producentowi bazy danych przysługuje wyłączne i zbywalne prawo pobierania danych i wtórnego ich wykorzystania w całości lub w istotnej części, co do jakości lub ilości.

Zatem w przypadkach, gdzie takim podmiotem inicjującym stworzenie bazy danych jest podmiot publiczny, który finansuje albo współfinansuje jej powstanie, rekomenduje się, aby baza danych była otwarta, a udostępniane w niej dane, w szczególności dane surowe, mogłyby zostać ponownie wykorzystywane.

Przy licencjonowaniu bazy danych *sui generis* ważne jest, aby umowa wskazywała na zakres udzielonej licencji, pola eksploatacji oraz czas trwania umowy.

Ważne i zalecane jest, aby dysponent danych dokonywał oznaczenia danych i metadanych będących przedmiotem praw autorskich.

Praktyka taka pozwoli potencjalnym użytkownikom na uzyskanie szybkiej informacji o sytuacji prawnoautorskiej danych i metadanych, które były przedmiotem ich zainteresowania. Dodatkowo zawarcie w nocie copyrightowej informacji o podmiocie, któremu przysługują autorskie prawa majątkowe, pozwoli zainteresowanym użytkownikom na podjęcie działań w celu uzyskania zgody na ponowne wykorzystywanie danych i metadanych od ich twórcy.

⁴ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o ochronie baz danych (Dz. U. Nr 128, poz. 1402, z późn. zm.).

Przykład bariery w postaci zapisu umownego:

- 1) *Z dniem podpisania protokołów odbioru Przedmiotu Umowy, Wykonawca przenosi na Zamawiającego autorskie prawa majątkowe do danych stanowiących utwór w rozumieniu ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych (dalej: „Utwór”, „Utwory”), wytworzonych w wyniku lub w związku z realizacją Umowy, a w szczególności do (...).*
- 2) *Przeniesienie praw autorskich, o którym mowa w ust. 1, następuje na następujących polach eksploatacji:*
 - a) *trwale lub czasowe utrwalanie i zwielokrotnianie Utworu w całości, jakimikolwiek środkami i w jakiegokolwiek formie, w tym także utrwalanie i zwielokrotnianie Utworu techniką cyfrową w postaci zapisu na płycie CD;*
 - b) *publiczne wykonywanie, wystawianie, wyświetlanie, odtwarzanie w miejscu i w czasie przez siebie wybranym.*
- 3) *Z dniem podpisania protokołów odbioru Przedmiotu Umowy Wykonawca przenosi na Zamawiającego prawo zezwalania na wykonywanie zależnych praw autorskich wyłącznie do tłumaczeń Utworów (lub ich poszczególnych elementów) wytworzonych w wyniku lub w związku z realizacją Umowy.*
- 4) *Przeniesienie praw, o których mowa w ust. 1–3 następuje na okres 2 lat i jest ograniczone wyłącznie do terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.*

Przykład poprawnego zapisu umownego:

- 1) *Z dniem podpisania protokołu odbioru Przedmiotu Umowy Wykonawca przenosi na Zamawiającego autorskie prawa majątkowe do danych stanowiących utwór w rozumieniu ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych (dalej: „Utwór”, „Utwory”), wytworzonych w wyniku lub w związku z realizacją Umowy.*
- 2) *Przeniesienie praw autorskich, o których mowa w ust. 1, następuje na następujących polach eksploatacji:*
 - a) *trwale lub czasowe utrwalanie i zwielokrotnianie Utworu w całości lub w części, jakimikolwiek środkami i w jakiegokolwiek formie, w tym także utrwalanie i zwielokrotnianie Utworu dowolną techniką, w tym techniką zapisu magnetycznego lub techniką cyfrową, taką jak zapis na płycie CD, DVD, Blu-ray, urządzeniu z pamięcią flash lub jakimkolwiek innym nośniku pamięci;*
 - b) *obrót Utworem, w tym wprowadzanie do obrotu, użyczanie lub najem, a także rozpowszechnianie Utworu winny sposób, w tym jego publiczne wykonywanie, wystawianie, wyświetlanie, odtwarzanie, a także publiczne udostępnianie w taki sposób, aby każdy mógł mieć dostęp do Utworu w miejscu i w czasie*

przez siebie wybranym, w szczególności w trakcie konferencji, seminariów, sympozjów, na forach oraz w trakcie spotkań.

- 3) Z dniem podpisania protokołu odbioru Przedmiotu Umowy, w ramach wynagrodzenia, o którym mowa w 4 ust. 1, Wykonawca przenosi na Zamawiającego prawo zezwalania na wykonywanie zależnych praw autorskich do wszelkich zmian, opracowań i przeróbek Utworów (lub ich poszczególnych elementów), tj. prawo zezwalania na rozporządzanie i korzystanie z takich opracowań na polach eksploatacji wskazanych powyżej.*
- 4) Przeniesienie praw, o których mowa w ust. 1–3, nie jest ograniczone pod względem celu rozpowszechniania Utworu, ani też pod względem czasowym czy terytorialnym.*
- 5) Zamawiający jest uprawniony do korzystania z Utworów w zakresie wskazanym w ust. 2 i 3 począwszy od daty udostępnienia Utworu Zamawiającemu do daty nabycia autorskich praw majątkowych przez Zamawiającego, a Wykonawca zapewnia, że takie korzystanie nie będzie naruszać praw osobistych lub majątkowych Wykonawcy ani osób trzecich i nie będzie powodować obowiązków zapłaty jakichkolwiek opłat.*
- 6) Wykonawca zobowiązuje się do niewykonywania praw osobistych do Utworów, jak również zobowiązuje się, iż osoby uprawnione z tytułu osobistych praw do Utworów nie będą wykonywać tych praw.*
- 7) Wykonawca oświadcza, że ponosić będzie pełną odpowiedzialność z tytułu naruszenia praw osób trzecich w związku z Przedmiotem Umowy. W przypadku wystąpienia do Zamawiającego osób trzecich z roszczeniami z tytułu naruszenia praw własności przemysłowej, praw autorskich, praw pokrewnych lub innych praw na dobrach niematerialnych wynikających z realizacji przez Strony Przedmiotu Umowy, odpowiedzialność i wszelkie koszty z tego tytułu ponosić będzie Wykonawca. Wykonawca zobowiązuje się zwolnić Zamawiającego z wszelkich mogących powstać w związku z tym zobowiązań Zamawiającego wobec osób trzecich.*
- 8) Zamawiający zobowiązany jest do niezwłocznego powiadomienia Wykonawcy na piśmie o wystąpieniu osób trzecich z roszczeniami z tytułu korzystania przez Zamawiającego z Utworów.*
- 9) Jeżeli Zamawiający nie będzie mógł korzystać z Utworów, Wykonawca na swój koszt uzyska niezwłocznie dla Zamawiającego prawa do kontynuowania korzystania z Utworów.*

1.4. Odpłatność za udostępnianie danych

Kolejną barierą jest pobieranie opłat za udostępnianie danych, przy czym dotyczy to płatności rozumianej jako zysk z udostępniania danych. Zatem jako barierę należy identyfikować działania polegające na pobieraniu płatności w celach zarobkowych, stanowiących dochód dysponenta danych. Nie dotyczy to opłat uwzględniających koszty przygotowania lub przekazania danych, jeżeli przygotowanie lub przekazanie danych w sposób lub w formie wskazanej we wniosku o te dane wymaga poniesienia dodatkowych kosztów np.: koszty nośnika, na którym mają zostać udostępnione dane, koszty tłumaczenia na język obcy czy koszty skorzystania z usługi zewnętrznego podmiotu w celu utrwalania informacji w sposób wskazany we wniosku (np. druk wielkoformatowy). Oznacza to, że możliwość pobrania opłaty obejmuje sytuację przekazania danych na wniosek, zaś w przypadku udostępnienia na stronach BIP, portalu dane.gov.pl opłaty nie są pobierane, użytkownik korzysta z danych nieodpłatnie. Naliczanie opłat za udostępnianie danych do ponownego wykorzystywania stanowi uprawnienie dysponenta danych, a nie obowiązek. Pobieranie opłaty jest wyjątkiem od generalnej zasady bezpłatności. Przed decyzją o jej naliczeniu konieczna jest analiza zasadności pobrania opłaty.

W kontekście odpłatności warto zwrócić uwagę na czynność właściwego przygotowania oferty, zawierającej warunki ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego. Przedstawienie oferty jest czynnością w postępowaniu administracyjnym, która powoduje skutki cywilnoprawne. Stanowi oświadczenie strony dążącej do zawarcia umowy, które jest indywidualnie adresowane i zawiera istotne elementy umowy. Następstwem oferty jest powstanie stanu związania oferenta (podmiotu zobowiązanego) złożoną ofertą, a użytkownik poprzez przyjęcie oferty zawiera umowę o określonej w ofercie treści.

Wzór oferty został udostępniony w Podręczniku Ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego⁵

Rekomenduje się, aby zasadą było udostępnianie danych bez opłat. Opłaty mogą być naliczane jedynie wtedy, gdy dysponenti danych ponoszą dodatkowe koszty związane z ich przygotowaniem zgodnie z wnioskiem użytkownika.

⁵ Podręcznik Ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, Ministerstwo Cyfryzacji, Warszawa, 2016 r., s. 251-254; 283-284, Mateusz Błachucki, Grzegorz Sibiga.

Przykład bariery w postaci zapisów ustawowych:

Organy prowadzące państwowy zasób udostępniają zasoby odpłatnie. Nie pobiera się opłaty za: (...).

lub

Za udostępnienie informacji, o których mowa w ust. 3 pkt 2, pobiera się opłatę.

1.5. Dostępność danych w formatach zamkniętych lub zastrzeżonych

Istotną barierą w korzystaniu z danych jest ich publikowanie w formatach uniemożliwiających maszynowy odczyt lub wymagających odpłatnego oprogramowania. Oznacza to, że specyfikacja formatów danych jest własnością firm je tworzących, a możliwość ich przeszukiwania, analizowania i ponownego wykorzystywania wymaga znacznych nakładów osobowych i finansowych (np. aby korzystać z danych, konieczny jest zakup specjalistycznego oprogramowania).

Dlatego rekomenduje się, aby dane publiczne były udostępniane w otwartych formatach, których charakterystyka jest jawna i dobrze udokumentowana. Opcjonalnie, aby można było w łatwy sposób wyeksportować dane do otwartego formatu pliku.

Więcej informacji na temat otwartych formatów danych można odnaleźć w załączniku nr 1 do Programu Otwierania Danych Publicznych⁶.

Przykład bariery w postaci zapisów ustawowych:

Na stronie internetowej podmiotu rozpatrującego petycję lub urzędu go obsługującego niezwłocznie zamieszcza się informację zawierającą odwzorowanie cyfrowe (skan) petycji, datę jej złożenia oraz – w przypadku wyrażenia zgody, o której mowa w art. 4 ust. 3 – imię i nazwisko albo nazwę podmiotu wnoszącego petycję lub podmiotu, w interesie którego petycja jest składana.

lub

Wersje kartograficzne map zagrożenia powodziowego oraz map ryzyka powodziowego opracowuje się w postaci plików rastrowych, w formacie:

⁶ Załącznik nr 1 do uchwały Rady Ministrów nr 107/2016 z dnia 20 września 2016 r. w sprawie ustanowienia „Programu otwierania danych publicznych”.

- a) *PDF, zawierających treść tych map wraz z elementami pozaramkowymi,*
- b) *GEOTIFF, obejmujących główną ramkę danych zawierającą treść tych map.*

1.6. Ochrona danych osobowych

Barierą w udostępnianiu danych w sposób otwarty jest podejmowanie przez dysponentów danych nadmiernych działań w zakresie ochrony prywatności osoby fizycznej w stosunku do ochrony wymaganej przepisami prawa, co nie w każdym przypadku jest prawnie uzasadnione. W efekcie przepisy prawa zostają wykorzystane jako narzędzie do nieudostępniania danych bądź udostępnienia, ale w sposób niekompletny z punktu widzenia użytkownika, czyli z naruszeniem trzeciego filaru otwartości – kompletności.

Dane osobowe należą do sfery prywatności, która zawsze pozostaje cechą powiązaną z konkretną osobą fizyczną. Na gruncie przepisów ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego prywatność osoby fizycznej stanowi przesłankę ograniczającą prawo do ponownego wykorzystywania z pewnymi wyjątkami (dotyczącymi informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadku gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa). Przy udostępnianiu do ponownego wykorzystywania danych, w których zakres wchodzi dane osobowe, istnieje obowiązek stosowania zasad ochrony danych osobowych. Oznacza to, że udostępnienie tego typu danych wymaga wcześniejszej analizy i podjęcia decyzji o zakresie ich anonimizacji przez dysponenta danych, czyli podjęcia działań prowadzących do usunięcia wszelkich danych pozwalających na identyfikację konkretnej osoby fizycznej ze zbioru danych.

Należy dokładnie przeanalizować, w jakim zakresie dane powinny zostać poddane anonimizacji, tak aby nie uniemożliwić dostępu do nich i ich ponownego wykorzystywania. Nie powinno to jednak prowadzić do odmowy udostępnienia danych.

Wyjątkowo może dojść do nieudostępnienia danych w sytuacji, kiedy anonimizacja nie zapewni wystarczającej ochrony prywatności jednostki. Odnosi się to też do pozostałych technik anonimizacji opisanych w załączniku do Standardu bezpieczeństwa otwierania danych publicznych⁷.

⁷ Standard bezpieczeństwa otwierania danych publicznych.

Istotne jest, aby w procesie tworzenia prawa przeprowadzano ocenę skutków planowanej regulacji dla prywatności i ochrony danych osobowych, która uwzględniałaby wpływ przewidywanych w projektach rozwiązań technologicznych na gwarancje autonomii informacyjnej jednostki, np. w ramach przeprowadzanej przez projektodawcę ocenie skutków regulacji.

Ważne jest, aby dysponent danych udostępniając zanonimizowane zestawy danych uzyskane z danych osobowych przeprowadził ocenę skutków w zakresie ochrony danych. Ma to zasadnicze znaczenie dla oceny ryzyka ponownej identyfikacji. Wyniki oceny będą mogły stanowić dla dysponenta danych wytyczną do uwzględnienia odpowiednich środków prawnych, technicznych i organizacyjnych minimalizujących ryzyko reanonimizacji np. ustanowienia odpowiednich warunków licencji (warunki ponownego wykorzystywania), środki techniczne uniemożliwiające masowe pobieranie danych czy zastosowanie odpowiedniej techniki anonimizacji.

Przykład z orzecznictwa opisujący barierę:

„(...) W niniejszej sprawie chodziło o udostępnienie przez Miasto W. imion i nazwisk osób fizycznych, z którym zawarło ono umowy zlecenia i umowy o dzieło. W wypadku jednej z tych umów chodziło o przygotowanie i wygłoszenie wykładu. Trudno byłoby przyjąć, że utajnienie imienia i nazwiska osoby wykładowcy miałyby jakikolwiek sens. Pozostałe umowy dotyczyły obsługi systemu elektronicznego, analizy socjologicznej i zorganizowania konferencji. Zostały one zawarte przez określone osoby fizyczne z podmiotem publicznym, jakim jest Miasto W. Osoby takie musiały liczyć się z tym, że ich personalia nie pozostaną anonimowe. Dla osoby żądającej dostępu do informacji publicznej, związanej z zawieraniem umów cywilnoprawnych przez jednostkę samorządu terytorialnego, imiona i nazwiska stron takich umów są często ważniejsze niż ich treść i jest to z oczywistych względów zrozumiałe. Trudno byłoby w tej sytuacji bronić poglądu, że udostępnienie imion i nazwisk osób w rozważanej sytuacji stanowiłoby ograniczenie w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw tych osób (art. 31 ust. 3 i art. 61 ust. 3 Konstytucji RP). W konsekwencji należy zatem przyjąć, że ujawnienie imion i nazwisk osób zawierających umowy cywilnoprawne z jednostką samorządu terytorialnego nie narusza prawa do prywatności tych osób, o którym mowa w art. 5 ust. 2 u.d.i.p. (...)»⁸

1.7. Brak wskazania referencyjności danych i określenia jednego źródła danych

Wielość rejestrów i aktów prawnych, na podstawie których są one prowadzone, różnorodność celów ich powstania oraz funkcji, jakie pełnią, powoduje, że następuje

⁸ Wyrok Sądu najwyższego z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt I CSK 190/12.

powielanie publikowania danych tego samego rodzaju i w tym zakresie w różnych rejestrach. Sytuacja ta utrudnia wykorzystanie danych przez użytkowników, ponieważ pomiędzy danymi tego samego rodzaju pobranymi z różnych rejestrów mogą występować różnice. Rozwiązaniem tego zagadnienia jest wskazanie w aktach prawnych referencyjności danych i określenie jednego źródła danych tj. rejestru bazowego, gromadzącego informacje pierwotne – pochodzącego od dysponenta tych danych. Dane składowane w tym rejestrze, który byłby traktowany jako podstawowy zostałyby objęte domniemaniem autentyczności. W związku z takim domniemaniem prawdziwości, dane z rejestru bazowego powinny stanowić punkt odniesienia dla tworzenia innych danych i usług powstających na ich bazie. Zmiana tych danych w zasobie powinna doprowadzić do zmiany w zasobach pochodnych.

Mając powyższe na uwadze w projektowanych aktach prawnych rekomenduje się zamieszczanie jasnych wskazań rejestrów bazowych prowadzonych przez podmioty publiczne, które zawierają dane referencyjne i stanowią wiarygodne źródło danych dla ich użytkowników.

Wskazanie referencyjności danych będzie miało pozytywny wpływ na spójność danych i zmniejszy ilość niezgodności w danych.

Przykład rozwiązania usuwającego barierę na przykładzie projektu aktu prawnego⁹:

W projekcie ustawy o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, ustawy – Prawo o aktach stanu cywilnego, ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, ustawy – Prawo telekomunikacyjne, ustawy o zasadach przeprowadzania zbiorów publicznych oraz niektórych innych ustaw uznano rejestr PESEL za rejestr zawierający dane, które względem tożsamyh danych gromadzonych w innych rejestrach publicznych są danymi o charakterze referencyjnym. Zaprojektowano mechanizm, zgodnie z którym, gdy rejestr publiczny działa przy użyciu systemów teleinformatycznych i przetwarza dane osób fizycznych posiadających numer PESEL, pierwotne wprowadzenie danych do tego rejestru, muszą być poprzedzone weryfikacją tych danych pod względem zgodności z danymi zgromadzonymi w rejestrze PESEL. Obowiązek ten będzie dotyczył wskazanych w ustawie podmiotów publicznych. Weryfikacja będzie dokonywana automatycznie przez system teleinformatyczny, w którym prowadzony jest rejestr

⁹ Projekt ustawy o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, ustawy – Prawo o aktach stanu cywilnego, ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, ustawy – Prawo telekomunikacyjne, ustawy o zasadach przeprowadzania zbiorów publicznych oraz niektórych innych ustaw: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12321824/katalog/12594524#12594524>

publiczny i będzie polegała na porównaniu danych przekazanych przez system podmiotu weryfikującego z danymi zawartymi w rejestrze PESEL. Wynikiem weryfikacji danych w tym trybie będzie odpowiednio potwierdzenie zgodności przekazanych danych albo raport o niezgodności tych danych. W przypadku pozytywnego wyniku weryfikacji dane będą wprowadzane do rejestru publicznego. Natomiast w przypadku negatywnego wyniku weryfikacji system podmiotu weryfikującego poinformuje wprowadzającego dane do rejestru o niezgodności tych danych z danymi z rejestru PESEL oraz pobierze i zapisze dane z rejestru PESEL w zakresie, w jakim będą one niezbędne do zarejestrowania osoby w obsługiwanym rejestrze. Negatywny wynik weryfikacji będzie zobowiązywał organ sprawdzający do niezwłocznego wyjaśnienia stanu faktycznego dotyczącego wykrytej niezgodności danych. W celu realizacji powyższego, organ sprawdzający zobowiązany będzie do uruchomienia postępowania wyjaśniającego w sposób określony w art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz. U. z 2018 r. poz. 1382 i 1544 oraz z 2019 r. poz. 60 i 730).

3) w art. 14 dodaje się ust. 3-8 w brzmieniu:

„3. W przypadku, gdy podmiot, o którym mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1 i 5-6, prowadzi rejestr publiczny przy użyciu systemów teleinformatycznych dokonuje uprzedniej weryfikacji danych wprowadzanych po raz pierwszy do tego rejestru pod względem zgodności tych danych z danymi zgromadzonymi w rejestrze PESEL.

4. W przypadku wprowadzania po raz pierwszy danych osoby nieposiadającej numeru PESEL podmiot, o którym mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1 i 5-6, prowadzący rejestr publiczny, nie przeprowadza weryfikacji.

5. Weryfikacja, o której mowa w ust. 3, polega na porównaniu danych wprowadzanych do rejestru publicznego z danymi zawartymi w rejestrze PESEL i jest realizowana zgodnie z art. 49 ust. 1 ustawy z 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz. U. z 2018 r. poz. 1382 i 1544 oraz z 2019 r. poz. 60, 730 i 1016).

6. System teleinformatyczny, przy użyciu którego zapewnione jest działanie rejestru publicznego, w przypadku pozytywnego wyniku weryfikacji, o której mowa w ust. 3, automatycznie wprowadza dane do rejestru, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej.

7. W przypadku negatywnego wyniku weryfikacji, o której mowa w ust. 3, podmiot, o którym mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1 i 5-6, prowadzący rejestr publiczny niezwłocznie przekazuje właściwemu organowi wskazanemu w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności informację o negatywnym wyniku weryfikacji oraz posiadane dokumenty stanowiące

podstawę stwierdzenia wskazanej niezgodności, ich uwierzytelnione kopie lub odpisy, chyba że przepisy ustaw odrębnych uniemożliwiają ich przekazanie.

8. W przypadku braku dostępu do rejestru PESEL spowodowanego przyczynami niezależnymi od podmiotu, o którym mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1 i 5-6, ust. 3 i 5 nie stosuje się.”.

1.8. Trudności w rozróżnieniu udostępnienia informacji od jej ponownego wykorzystywania

Zgodnie z brzmieniem art. 7 ust. 1 ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego “Przepisy ustawy nie naruszają prawa dostępu do informacji publicznej ani wolności jej rozpowszechniania, ani przepisów innych ustaw określających zasady, warunki i tryb dostępu do informacji będących informacjami sektora publicznego. Przepisy ustawy nie naruszają przepisów o ochronie danych osobowych”.

Dotychczasowa praktyka stosowania regulacji ponownego wykorzystywania pokazuje, że trudnością dla obywateli i urzędów jest w szczególności zagadnienie rozróżnienia zjawiska rozpowszechniania informacji od jej ponownego wykorzystywania. Prawo do informacji i prawo do ponownego wykorzystywania są wzajemnie autonomiczne, zarówno w wymiarze materialnym, jak i proceduralnym. Podmiot zobowiązany nie może samodzielnie ustalać, że wniosek dotyczy ponownego wykorzystywania informacji publicznej albo dostępu do niej. To prawo wnioskodawcy, który przyjmując na siebie odpowiedzialność związaną z wykorzystywaniem informacji publicznej niezgodnie z przepisami prawa decyduje czy występuje z wnioskiem o udzielenie informacji publicznej, czy też o ponowne jej wykorzystywanie. Sytuacje, w których podmiot zobowiązany arbitralnie ocenia złożony wniosek uznając go za realizację prawa dostępu do informacji publicznej czy też ponownego jej wykorzystywania nie są rzadkością. Z drugiej strony sami wnioskodawcy również występują do urzędów o informację publiczną, którą ponownie wykorzystują nie stosując się do obowiązujących w tym zakresie regulacji prawnych bądź występują z wnioskiem o ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego, chcąc wyłącznie zapoznać się z określonymi danymi. W przypadku wątpliwości co do zakresu żądania wnioskodawcy, w sytuacji, gdy wniosek jest niejasny lub nieprecyzyjny co do swojej treści, podmiot zobowiązany powinien wezwać wnioskodawcę do wyjaśnienia, sprecyzowania, uściślenia treści wniosku. Wezwanie do usunięcia braków jest formą prawną działania przewidzianą przez przepisy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego i wywołuje określone skutki prawnoproceduralne. Brak jakiegokolwiek zachowania (milczenie)

w reakcji na otrzymany wniosek, w sytuacji wątpliwości co do zachowania wszystkich wymogów formalnych wniosku (wskazanie: 1) nazwy podmiotu zobowiązanego, 2) informacji o wnioskodawcy, w tym imię i nazwisko albo nazwę oraz adres umożliwiający dostarczenie odpowiedzi do wnioskodawcy albo pełnomocnika tego wnioskodawcy w sposób lub w formie wskazanych we wniosku, 3) informacji sektora publicznego, która będzie ponownie wykorzystywana, a jeżeli jest już udostępniona lub przekazana, warunki, na jakich ma być ponownie wykorzystywana, oraz źródło udostępnienia lub przekazania, 4) celu ponownego wykorzystywania (komercyjny albo niekomercyjny), w tym określenie rodzaju działalności, w której informacje sektora publicznego będą ponownie wykorzystywane, w szczególności wskazanie dóbr, produktów lub usług, 5) formy przygotowania informacji sektora publicznego, a w przypadku postaci elektronicznej, także wskazanie formatu danych, 6) sposobu przekazania informacji sektora publicznego, o ile nie została udostępniona lub przekazana w inny sposób, albo sposobu dostępu do informacji gromadzonych w systemie teleinformatycznym, o którym mowa w ust. 2. treści wniosku) jest pozostawianiem w bezczynności.

Adresat wniosku nie dysponuje podstawą prawną do przekwalifikowania złożonego żądania udostępnienia informacji publicznej w żądanie ponownego wykorzystywania informacji, dlatego w przypadku jakichkolwiek wątpliwości co do treści wniosku należy wezwać wnioskodawcę do usunięcia braków formalnych.

Przykład z orzecznictwa opisujący barierę:

„ (...) Organ podkreślił, że informacja, której domaga się skarżący nie została wytworzona przez organ w celu publikowania jej na portalach internetowych lub dziennikach, czyli w prasie. Dane dotyczące wykształcenia pracowników Urzędu Miasta i Gminy zostały zebrane i są przetwarzane w celu ustalenia, czy osoba kandydująca na stanowisko pracownika samorządowego spełnia wymagania określone przepisami prawa oraz wymogami zawartymi w ogłoszeniu o konkursie, dotyczące kwalifikacji i wykształcenia pracowników.

Organ za zasadne uznał wezwanie skarżącego o uzupełnienie wniosku z dnia 6 lipca 2016 r., bowiem dostęp do informacji publicznej nie uzasadnia ponownego jej wykorzystywania, natomiast wszystkie pisma oraz informacje publiczne udzielane portalowi „(...)”, były ponownie wykorzystywane poprzez publikowanie ich na portalu z reguły jako temat artykułu z konkretną postawioną przez dziennik tezą. W ocenie organu odwoławczego, uchwalenie ustawy o dostępie do informacji publicznej miało na celu zapewnienie obywatelom dostępu do informacji o zamierzeniach,

działaniach organów władzy publicznej, majątku publicznym, a nie zapewnienie treści czy poczytności dziennikom oraz prasie szeroko rozumianej. Natomiast cały szereg wniosków o udostępnienie informacji składanych przez skarżącego służy do tworzenia na bazie tych informacji publicznych artykułów, będących polemiką z ich treścią. Organ podniósł również, że na portalu (...) zamieszczone są reklamy komercyjne i z tego tytułu redakcja uzyskuje dochody. Takie wykorzystywanie informacji publicznych w ocenie organu stanowi wypaczenie idei ustawy o dostępie do informacji publicznej, a nadto stanowi nadużycie prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej (...). Sąd w składzie obecnym stoi na stanowisku, że nie można postawić znaku równości pomiędzy prawem do dostępu do informacji publicznej, a prawem do ponownego wykorzystania informacji publicznej, z uwagi na fakt, że inne są cele udostępnienia tych informacji. W przedmiotowej sprawie organ zobowiązany zakwalifikował żądanie skarżącego jako wniosek o ponowne wykorzystanie informacji publicznej i zastosował regulację zawartą w ustawie z dnia 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego, wzywając skarżącego do uzupełnienia wniosku o podanie danych wymaganych zgodnie z art. 21 ustawy o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego. Z uwagi na niezłożenie przez skarżącego wniosku w żądanej formie podmiot zobowiązany na podstawie art. 21 ust. 6 ustawy z dnia 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego (Dz.U. z 2016 r. poz. 352), pozostawił wniosek skarżącego bez rozpoznania. Przy czym, jak wynika z wyjaśnień organu, taki tryb postępowania został zastosowany z uwagi na fakt, że z wnioskiem o udzielenie informacji publicznej wystąpił redaktor naczelny dziennika i portalu informacyjnego „(...)”, który wykorzystywał uzyskane informacje publiczne w swoich publikacjach.

Takie postępowanie podmiotu zobowiązanego do udzielenia informacji nie znajduje jednak oparcia w przepisach prawa¹⁰.

¹⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba w Krakowie z dnia 31 października 2016 r. II SAB/Kr 141/16.

2.

Filary otwartości

Otwartość danych jest kluczowa dla dostępności i jakości danych publicznych i opartych na nich usługach i produktach. Za dane w pełni otwarte uznać należy te, które spełniają wszystkie filary otwartości.

2.1. Dostępność

Oznacza udostępnianie bez żadnych ograniczeń szerokiemu gronu użytkowników do dowolnych celów danych publicznych, które można np. pobierać, indeksować, przeszukiwać. O spełnieniu przesłanki dostępności danych publicznych mówimy, gdy zapewnione zostaną trzy właściwości:

podmiotowa – dane publiczne będą dostępne każdemu: osobie fizycznej, osobie prawnej, jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej;

przedmiotowa – podstawowym założeniem jest jawność wszystkich danych publicznych. Jedynie niektóre z nich – w drodze wyjątku uzasadnionego koniecznością ochrony prawnie uzasadnionych interesów – mogą być jawne dla ograniczonego kręgu osób lub niejawne. Jawność danych, także gwarantowana ustawowo, nie oznacza jednak, że są one automatycznie powszechnie dostępne. Dane uznane za jawne mogą być bowiem w praktyce całkowicie niedostępne dla jednostki. Z kryterium przedmiotowej dostępności łączą się także wymagania dostępności niedyskryminacyjnej oraz pozbawionej ograniczeń licencyjnych;

celowościowa – udostępnienie danych publicznych nie może być uzależnione od celu, jakiemu te dane mają służyć. Nie chodzi tu wyłącznie o fakt ich udostępnienia, lecz także o zakres udostępnienia. Podmioty, które wskazały cel publiczny, prywatny lub nie wskazały celu pozyskania danych, powinny mieć dostęp do tego samego zakresu danych publicznych.

Opublikowanie danych publicznych na stronie internetowej dysponenta danych nie realizuje zasady otwartości, choć może wypełniać filar dostępności.

Aby uznać, że dane są udostępniane w sposób otwarty, konieczna jest realizacja wszystkich filarów otwartości łącznie.

2.2. Upublicznione w wersji źródłowej

Dane publiczne dostępne w oryginalnej i niezmienionej formie, a nie w postaci np. analiz, podsumowań, skrótów czy streszczeń, tak aby możliwe było m.in. łączenie danych z różnych źródeł. Chodzi zatem o dostęp do danych w tzw. postaci surowej, a nie tylko zagregowanej lub zmodyfikowanej. Dostępność materiałów w wersjach źródłowych ma istotne znaczenie dla rzetelności dalszych analiz prowadzonych w oparciu o dane publiczne, pozwala także na zweryfikowanie danych powstałych na podstawie materiałów źródłowych. Udostępnienie danych publicznych w wersji źródłowej nie stanowi przeszkody dla udostępniania materiałów (analiz, podsumowań itp.) powstałych na ich podstawie.

2.3. Kompletne

Udostępnione w całości, bez wyłączenia poszczególnych części danych i zgodne ze stanem faktycznym, chyba że wyłączenie wynika z przepisów prawa (np. ochrona danych osobowych zawartych w danych publicznych), a dysponent danych poinformuje o przyczynach wyłączenia. Kompletność udostępnianych materiałów ma istotne znaczenie dla ich użyteczności, w szczególności wartości badawczej i naukowej. Wybiórcze udostępnianie danych publicznych (np. wybranych dokumentów, czy dokumentacji pozbawionej załączników) przeczy idei dostępu do danych publicznych i może zniweczyć użyteczność tych danych.

2.4. Aktualne

Wymaganie udostępniania danych aktualnych należy rozumieć w ten sposób, że dysponent danych jest obowiązany do niezwłocznego udostępnienia danych, które sam wytworzył lub pozyskał, jak również do opatrywania datą udostępnianych danych i ich bieżącej aktualizacji. Rekomendowanym rozwiązaniem jest wpisywanie częstotliwości aktualizacji w przepisach prawa. Wówczas potencjalny użytkownik będzie miał podstawę do wystąpienia do dysponenta danych z wnioskiem o jego aktualizację w przypadku niedochowania wskazanych terminów. Terminy aktualizacji danych muszą każdorazowo być dostosowywane do rodzaju danych i dynamiki ich zmian. Istotne jest udostępnianie danych najnowszych, a tym samym najbardziej przydatnych w działalności gospodarczej, naukowej lub badawczej. Udostępnienie danych po kilku miesiącach od ich uzyskania przez dysponenta może prowadzić do znacznego obniżenia ich wartości. Udostępnienie danych najnowszych nie wpływa na obowiązek udostępniania danych historycznych.

2.5. Odczytywalne maszynowo

Udostępnione w formatach umożliwiającym automatyczne odczytywanie przez przeglądarkę lub system komputerowy. Przykładami takich formatów są XML, JSON, RDF, CSV. Formaty te ułatwiają dostęp i umożliwiają bardziej zaawansowane analizy dużej ilości informacji. Korzystanie w sposób zautomatyzowany z danych udostępnionych w formacie PDF, HTML czy w formie pliku tekstowego, jest utrudnione, ponieważ wymaga przetworzenia do ustrukturyzowanego formatu otwartego.

2.6. Udostępnione niedyskryminująco

Dostępne dla każdego bez konieczności rejestracji, posiadania konta internetowego, weryfikacji tożsamości poprzez podawanie hasła, loginu czy podpisywania jakichkolwiek umów. Konieczność rejestracji uniemożliwia również maszynowy odczyt danych i może prowadzić do ograniczenia kręgu potencjalnych użytkowników, ponieważ ten filar otwartości danych istotnie wiąże się z podmiotową stroną dostępności danych publicznych. Za jego naruszenie należy uznać regulację, która pozwala np. umownie powierzyć wyłączny dostęp do wskazanego zakresu danych jedynie podmiotom posiadającym określone cechy indywidualne.

Zasada niedyskryminacji to również równe traktowanie użytkowników pobierających dane udostępniane przez systemy teleinformatyczne z uwzględnieniem uprzywilejowania grupy podmiotów, którym dostęp do danych jest niezbędny do realizacji ich ustawowych zadań oraz przypadków umów na wyłączność. W tym kontekście istotne jest rozważenie wprowadzenia rozliczalności rozumianej jako obowiązek podmiotu do wykazania, że proces udostępniania danych przez systemy teleinformatyczne jest realizowany zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, a w szczególności z zasadą równego traktowania użytkowników.

2.7. Dostępne bez ograniczeń licencyjnych

Dane nie są przedmiotem praw autorskich, patentów, znaków towarowych lub tajemnicy handlowej i mogą być wykorzystywane w dowolnych celach bez konieczności ubiegania się o jakąkolwiek zgodę na ich używanie. Z ograniczeniami licencyjnymi mamy do czynienia także wówczas, gdy np. dysponenci danych zobowiążą podmiot uzyskujący dane do ich nieudostępniania osobom trzecim, zakażą powielania, przetwarzania czy zmiany na potrzeby przeprowadzanych badań. W przypadku dokumentów udostępnianych w formie fizycznej ograniczenie licencyjne

może nakładać np. zakazy kopiowania i rozpowszechniania bez wiedzy i zgody dysponenta danych zawartych w dokumencie publicznym.

2.8. Niezastrzeżone

Dostępne w formacie powszechnie stosowanym, który nie jest kontrolowany przez żaden podmiot. Realizacja tego postulatu wymaga udostępnienia danych w celu ich przeszukiwania, analizowania i ponownego wykorzystywania w formatach, których charakterystyka jest jawna i dobrze opisana (udokumentowana), a zatem w formacie otwartym. Standard ten odnosi się przede wszystkim do dokumentów publicznych udostępnianych w formie elektronicznej. Korzystanie z nich może być bowiem znacząco utrudnione lub kosztowne, jeśli zostaną udostępnione w formacie, którego obsługa wymaga specjalistycznego, niestandardowego oprogramowania. Więcej w standardzie technicznym.

Spełnienie opisanych wytycznych dotyczących udostępniania danych publicznych należy uznać jako przypisanie im cechy otwartości. Każdy projekt, którego głównym celem bądź tylko jednym z priorytetów jest otwieranie danych publicznych, powinien być realizowany zgodnie z filarami otwartości. Dla otwierania danych publicznych w sposób umożliwiający ich ponowne wykorzystywanie ważne jest zapewnienie spójnych rozwiązań prawnych, które na poziomie ustaw lub aktów wykonawczych regulować będą opisane rekomendacje. Pozwoli to na stworzenie jasnych i przejrzystych zasad udostępniania danych w sposób otwarty.

Dlatego zaleca się, aby dysponenci danych publicznych w nowo tworzonych albo nowelizowanych aktach prawnych wpisywali filary otwartości pamiętając o ograniczeniach wynikających z ochrony prywatności, informacji niejawnych i innych tajemnic ustawowo chronionych oraz prawie własności intelektualnej.

Istnieje szereg przepisów prawa, które nie uwzględniają filarów otwartości, albo uwzględniają je tylko wybiórczo, co utrudnia czy wręcz uniemożliwia wtórne wykorzystywanie danych. Wśród wielu tego typu aktów prawnych, kilka z nich wymaga zwrócenia szczególnej uwagi ze względu na potencjał ponownego wykorzystywania danych, których dotyczą. Są to np.

- 1) **ustawa o Krajowym Rejestrze Sądowym** nie uwzględnia możliwości pobrania zbiorów danych w sposób ułatwiający ponowne wykorzystywanie, w szczególności w formatach umożliwiających automatyczne przetwarzanie (obecnie udostępniane są na stronie internetowej przez wyszukiwarkę),

- 2) **ustawa o systemie informacji oświatowej** w bardzo wąskim zakresie umożliwia powszechny dostęp do danych zgromadzonych w systemie SIO. Mając na uwadze specyfikę tych danych celowym byłoby poszerzenie zakresu informacji o dane o warunkach materialnych, dydaktycznych i kadrowych funkcjonowania szkół i placówek oświatowych oraz o efektach ich działalności dydaktycznej bądź dokonanie dezagregacji danych z poziomu gminy na poziom szkoły, tam gdzie pozwalają na to przepisy prawa, zachowując przepisy o ochronie danych osobowych,
- 3) **ustawa Prawo geodezyjne i kartograficzne** przyjmuje jako zasadę odpłatne udostępnianie danych za wyjątkami wskazanymi w ustawie oraz wprowadza zasadę, zgodnie z którą wykorzystywanie udostępnionych z zasobu materiałów podlega ograniczeniom wynikającym z licencji wydawanej przez organ udostępniający te materiały, sankcjonując wykorzystywanie zasobu bez wymaganej licencji lub niezgodnie z warunkami licencji lub przypadki udostępniania danych wbrew postanowieniom licencji osobom trzecim,
- 4) **ustawa o infrastrukturze informacji przestrzennej** zapewnia powszechny i nieodpłatny dostęp do usług przeszukiwania zbiorów i usług danych przestrzennych oraz usług związanych z ich przeglądaniem (wyświetlaniem, nawigowaniem, powiększaniem i pomniejszaniem, przesuwaniem lub nakładaniem na siebie zobrazowanych zbiorów oraz wyświetlanie objaśnień symboli kartograficznych i zawartości metadanych), jednak zostało wprowadzone zastrzeżenie, zgodnie z którym dane udostępniane za pośrednictwem ww. usług związanych z przeglądaniem informacji przestrzennej mogą mieć formę uniemożliwiającą wtórne ich wykorzystywanie w celach zarobkowych. Ogranicza to prawo wykorzystywania do celów zarobkowych informacji zawartych w zasobie,
- 5) **ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko** nie zawiera odwołania do zasad wskazanych w ustawie o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, co oznacza, że zasady odnoszące się do ponownego wykorzystywania nie odnoszą się do informacji o środowisku. Może mieć to konsekwencje np. w przypadku chęci ograniczenia dostępu do pomiarów powietrza pozwalających na ich ponowne wykorzystywanie. W ramach informacji o środowisku są również udostępniane np. mapy zagrożenia powodziowego i mapy ryzyka powodziowego w postaci rastrowej lub wektorowej. Dostęp do planów (i ich aktualizacji) gospodarowania wodami oraz - składających się na nie - materiałach źródłowych odbywa się odpłatnie, a stawki opłat reguluje rozporządzenie Ministra w sprawie opłat za udostępnianie informacji o środowisku.

3.

Wzorzec otwartości

Udostępniając dane publiczne należy uwzględnić filary otwartości określone w części 2. dokumentu. W obecnie obowiązujących przepisach prawa takich regulacji nie ma. Ich uwzględnienie na poziomie aktu prawa powszechnie obowiązującego wprowadziłoby jednolite reguły otwartości danych publicznych, które co do zasady finansowane są ze środków publicznych, z wąską grupą wyjątków wynikających z ochrony prywatności, w tym danych osobowych oraz praw własności intelektualnej.

3.1. Słowniczek pojęć dotyczących otwartości

Zaleca się wprowadzanie do przepisów prawa słowniczka podstawowych pojęć odnoszących się do używanej terminologii związanej z otwartością danych.

Propozycja przykładowych definicji:

- 1) *dane publiczne – liczby i pojedyncze wydarzenia lub obiekty na możliwie najniższym poziomie agregacji, lub zestawienia tych danych, które nie zostały poddane przez dysponenta danych przetworzeniu do postaci raportów, wykresów, itp. oraz nie został im nadany odpowiedni kontekst lub interpretacja;*
- 2) *format otwarty – format pliku, który nie jest powiązany z platformą oraz jest udostępniany każdemu, bez żadnych ograniczeń, które utrudniałyby ponowne wykorzystywanie dokumentów;*
- 3) *format przeznaczony do odczytu maszynowego – format pliku zorganizowany tak, aby aplikacje komputerowe mogły łatwo zidentyfikować, rozpoznać i uzyskać określone dane, w tym poszczególne stwierdzenia faktów i ich wewnętrzną strukturę.*

3.2. Implementacja filarów otwartości

O pełnej otwartości, a tym samym o użyteczności i możliwości swobodnego wykorzystywania danych można mówić tylko wówczas, kiedy są one udostępniane zgodnie ze wszystkimi filarami otwartości.

Przykładowy zapis:

- 1) *Dane publiczne zgromadzone w rejestrze udostępnia się powszechnie, bezpłatnie i do dowolnych celów ponownego wykorzystywania.*
- 2) *Zapewnia się dostęp do danych publicznych:*
 - a) *aktualnych;*

- b) *kompletnych;*
 - c) *w wersjach źródłowych;*
 - d) *w formatach przeznaczonych do odczytu maszynowego.*
- 3) *Wdraża się odpowiednie środki techniczne i organizacyjne, aby zapewnić dostęp do danych z zachowaniem zasad określonych w ust. 1–2.*

3.3. Aktualizacja danych

Rekomenduje się wprowadzanie zapisów dotyczących częstotliwości aktualizacji danych, aby użytkownik posiadał wiedzę na temat aktualności danych i przewidywanej daty ich kolejnej zmiany.

Przykładowy zapis:

Dane publiczne są aktualizowane z częstotliwością np. raz w tygodniu.

Czas aktualizacji musi zostać każdorazowo dostosowany do rodzaju udostępnianych danych.

3.4. Udostępnianie danych przez usługi sieciowe

Zaleca się wprowadzanie rozwiązania, zgodnie z którym dostęp do danych (ich wyszukiwanie, przeglądanie, pobieranie i przetwarzanie) mógłby następować za pomocą tzw. usług sieciowych, będącymi komponentami programowymi. Ich zaleta polega na udostępnianiu danych niezależnie od posiadanej platformy programistyczno-sprzętowej. W konsekwencji ułatwia to zapewnienie interoperacyjności rozwiązań i korzystanie z danych.

Przykładowy zapis:

Dane publiczne mogą być udostępniane także za pośrednictwem usług sieciowych.

3.5. Pełnomocnicy ds. otwartości danych

W celu zapewnienia prawidłowej realizacji filarów otwartości u każdego dysponenta danych powinien zostać powołany pełnomocnik do spraw otwartości danych. Taka sieć pełnomocników już formalnie funkcjonuje na poziomie administracji rządowej, ale wymaga ustawowego umocowania. Została powołana do stałej współpracy przy wdrażaniu Programu otwierania danych publicznych. Są to osoby odpowiedzialne za

zakres i terminy udostępniania danych przez poszczególnych dysponentów danych. Aby umożliwić takiemu pełnomocnikowi skuteczne działanie i spowodować, aby jego praca była efektywna, rekomenduje się wprowadzenie odpowiednich przepisów prawnych w tym zakresie.

Propozycja zapisu:

- 1) *Powołuje się pełnomocnika do spraw otwartości danych.*
- 2) *Do obowiązków pełnomocnika do spraw otwartości danych należy monitorowanie przestrzegania zasad udostępniania danych w sposób otwarty, a w szczególności:*
 - a) *ocena jakości i użyteczności danych publicznych;*
 - b) *wskazywanie danych o szczególnym znaczeniu dla rozwoju innowacyjności w państwie i rozwoju społeczeństwa informacyjnego do udostępnienia w celu ponownego wykorzystywania;*
 - c) *pełnienie funkcji punktu kontaktowego dla użytkownika danych w sprawach dotyczących dostępu do informacji publicznej i ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego;*
 - d) *sporządzanie sprawozdań z realizacji działań w obszarze otwartości danych publicznych.*

Dla dopełnienia idei otwartości rekomenduje się wprowadzenie domniemania otwartości danych do ponownego wykorzystywania w sytuacji braku jakichkolwiek regulacji prawnej w tym zakresie.

Proponowane podejście do otwartości danych publicznych jest merytorycznie uzasadnione celem, jaki spełniają dane publiczne. Regulacja taka dawałaby pewność prawną i ułatwiała obrót danymi wytwarzanymi lub pozyskiwanymi przez instytucje publiczne.

4.

Podsumowanie



Udostępnianie danych w sposób otwarty wymaga od dysponenta danych podjęcia odpowiednich działań prawnych zarówno w obszarze legislacyjnym jak i poza legislacyjnym.

4.1. Działania legislacyjne

- 1) **Wyłączenie możliwości odmowy udostępnienia danych** w oparciu o przesłankę m.in. ochrony praw własności intelektualnej, praw własności przemysłowej, ochrony prywatności lub informacji niejawnych w stosunku do danych objętych taką ochroną, ale wytworzonych w ramach realizacji obowiązku ustawowego z zastrzeżeniem uwzględnienia prawnie chronionego interesu osoby, której dane dotyczą,
- 2) **Zastępowanie zasady odpłatności udostępnienia danych zasadą nieodpłatności**, z jednoczesnym określeniem katalogu informacji podlegających odpłatnemu udostępnieniu, z uwagi na duże koszty ich przygotowania do udostępnienia.
- 3) **Zniesienie ograniczeń licencyjnych**, co najmniej w stosunku do danych powstałych ze środków publicznych.
- 4) Zapewnienie powszechnego **dostępu do aktualnych i kompletnych danych** publicznych.
- 5) Zobowiązanie do udostępniania danych publicznych w **wersjach źródłowych**.
- 6) Udostępniania danych publicznych w **formatach otwartych**, pozwalających na ich maszynowy odczyt, a także na powszechne wykorzystywanie w dowolnych celach.
- 7) Udostępnianie danych za pomocą **usług sieciowych**.

4.2. Działania pozalegisłacyjne

- 1) **Zagwarantowanie** w zapisach umownych dysponentom danych udostępniającym dane **pełni praw własności intelektualnej** do systemów teleinformatycznych, za pomocą których dane te są udostępniane, jak również do samych treści będących przedmiotem ponownego wykorzystywania.

- 2) Zmiana podejścia dysponenta danych do realizowanej przez siebie polityki finansowej w zakresie dochodów wynikających z odpłatnego udostępniania danych na rzecz **udostępniania bez pobierania opłat**.
- 3) Tworzenie przez dysponentów danych **kodeksów dobrych praktyk, strategii, polityk otwartości** w ich jednostkach w celu wypracowania zasad postępowania przy przygotowywaniu i udostępnianiu danych do ponownego wykorzystywania.
- 4) poszerzenie zapisów Oceny Skutków Regulacji (OSR) o zagadnienie otwartości, bazujące na filarach otwartości. Wdrożenie tego postulatu mogłoby zostać zrealizowane poprzez uzupełnienie zapisów OSR w części, która dotyczy wpływu projektowanych regulacji na pozostałe obszary o obszar otwartości danych albo opracowanie tzw. testu otwartości danych w projektowanych przepisach prawa, który stanowiłby oddzielną część w ramach OSR.

Ocena ta jest procesem analitycznym wspomagającym podejmowanie decyzji w zakresie rozwiązań regulacyjnych poprzez dostarczenie możliwie pełnej informacji na temat wariantów rozwiązań konkretnego problemu oraz potencjalnych skutków (kosztów i korzyści) ich wprowadzenia. Koniecznym jest, aby projektodawca dokonując identyfikacji najważniejszych szans i ryzyk, jakie niesie ze sobą nowa regulacja, rozważył, jaki ona będzie miała wpływ na zagadnienie otwartości danych. Byłby to dobry moment na identyfikację barier w udostępnianiu danych do ponownego wykorzystywania czy też analizę możliwości zaimplementowania filarów otwartości. Istnieje bardzo wiele aktów prawnych, które bezpośrednio lub pośrednio opisują kwestię dostępu do danych, funkcjonowania rejestrów, baz danych, systemów teleinformatycznych, za pomocą których przekazywane są dane, które mogłyby zostać ponownie wykorzystywane. Implementacja tej rekomendacji w procesie stanowienia prawa pozwoliłaby na zwiększenie znaczenia otwartości danych i zwrócenie uwagi podmiotów jakie konsekwencje przygotowany akt prawny może wywołać w tym obszarze, a w konsekwencji przygotowania odpowiednich zapisów umożliwiających otwartość danych.

Efektom tych działań powinno być implementowanie filarów otwartości do zapisów prawnych (zarówno ustawowych jak i umownych), którymi powinien kierować się dysponent danych i potencjalny użytkownik. Pozwoli to na udostępnianie wartościowych i użytecznych danych, stanowiących potencjał dla powstawania dóbr i usług. Wpłyne również na zminimalizowanie przez wykorzystującego te dane ryzyka naruszenia praw własności intelektualnej oraz ochrony danych osobowych. Dla dysponenta danych będzie instrukcją, jak udostępniać dane, aby można było uznać, że mają charakter otwarty, a tym samym możliwy jest powszechny obrót nimi.

W tym kontekście wartościowe jest prowadzenie przez dysponentów danych stałych konsultacji z potencjalnymi użytkownikami w celu określenia najbardziej pożądanej grupy danych publicznych. Takie zapotrzebowanie powinno stanowić punkt wyjścia dla procesu otwierania danych publicznych.

Kluczowe jest, aby dysponenci danych, podejmując decyzje o udostępnianiu danych w sposób otwarty, wdrażali przedstawione rekomendacje na każdym etapie realizacji swoich działań. Poczynając od tworzenia danych oraz projektowania budowy systemów, za pomocą których są one przekazywane użytkownikom, poprzez nabywanie danych od podmiotów trzecich, w przypadku kiedy ich twórcą nie jest podmiot publiczny, a następnie podczas ich przechowywania i udostępniania.



5.

Akty prawne i dokumenty dotyczące otwartości danych

5.1. Akty prawne i dokumenty krajowe

- 1) Ustawa z dnia 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (Dz.U. z 2016 r. poz. 352),
- 2) Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198),
- 3) Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1000),
- 4) Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie maksymalnych stawek opłat za ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego nakładanych przez muzea państwowe i muzea samorządowe z dnia 5 lipca 2016 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 1011),
- 5) Rozporządzenie Ministra Cyfryzacji w sprawie zasobu informacyjnego przeznaczonego do udostępniania w centralnym repozytorium informacji publicznej z dnia 23 sierpnia 2018 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 1790),
- 6) Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie Centralnego Repozytorium Informacji Publicznej z dnia 12 marca 2014 r. (Dz.U. z 2014 r. poz. 361),
- 7) Program Otwierania Danych Publicznych powołany uchwałą Rady Ministrów nr 107/2016 z dnia 20 września 2016 r.,
- 8) Standardy Otwartości Danych
<https://dane.gov.pl/knowledge-base/education/1219,standardy-otwartosci-danych>
- 9) Otwieranie danych. Podręcznik dobrych praktyk <https://dane.gov.pl/media/ckeditor/2018/11/22/otwieranie-danych-podrecznik-dobrych-praktyk.pdf>

5.2. Akty prawne i dokumenty międzynarodowe

- 1) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2013/37/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. zmieniająca dyrektywę 2003/98/WE w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego,
- 2) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1024 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie otwartych danych i ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (jeszcze nieimplementowana),

- 3) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych),
- 4) Wytyczne Komisji Europejskiej w sprawie zalecanych licencji standardowych, zbiorów danych i opłat za ponowne wykorzystanie dokumentów opublikowane w formie obwieszczenia 2014/C 240/1 z dnia 24 lipca 2014 r.,
- 5) Opinia Grupy Roboczej art. 27 nr 06/2013 z dnia 5 czerwca 2013 r. w sprawie otwartych danych i ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego.



6.

Standard prawny – Lista sprawdzająca

A	FILARY OTWARTOŚCI			
Sprawdź, czy Twoje dane są otwarte, odpowiadając na poniższe pytania, zaznacz <input type="checkbox"/> TAK lub <input type="checkbox"/> NIE				
Lp.	FILAR OTWARTOŚCI	OPIS	TAK	NIE
1.	Dostępność	<p>Dane udostępniane bez żadnych ograniczeń, szerokiemu gronu użytkowników, do dowolnych celów. Filar dostępności jest spełniony, o ile:</p> <p><input type="checkbox"/> dane są dostępne dla każdego,</p> <p><input type="checkbox"/> dane są domyślnie jawne (jawność danych może zostać ograniczona w drodze wyjątku i jedynie z uwagi na konieczność ochrony prawnie uzasadnionych interesów),</p> <p><input type="checkbox"/> dane są dostępne niezależnie od celu, jakiemu mają służyć (niezależnie od tego do czego zostaną wtórnie wykorzystane przez użytkowników).</p>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2.	Upublicznione w wersji źródłowej	Dane udostępniane w oryginalnej, niezmienionej i niezagregowanej formie (tzw. dane surowe, a nie np. w postaci analiz, podsumowań, skrótów czy streszczeń).	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.	Kompletne	Dane udostępniane w całości, bez wyłączenia poszczególnych części danych i zgodnie ze stanem faktycznym. Ewentualne wyłączenie niektórych informacji jest możliwe jedynie, kiedy wymagają tego przepisy prawa (np. część danych podlega anonimizacji ze względu na ochronę danych osobowych), a dysponent danych poinformuje o przyczynach wyłączenia.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

4.	Aktualne	<p>Dane udostępniane niezwłocznie po ich wytworzeniu lub pozyskaniu. Udostępnianie danych najnowszych i bieżąco aktualizowanych w terminach dostosowywanych do rodzaju danych i dynamiki ich zmian wraz z oznaczeniem:</p> <p><input type="checkbox"/> daty udostępnienia danych,</p> <p><input type="checkbox"/> daty ostatniej aktualizacji danych,</p> <p><input type="checkbox"/> informacji o częstotliwości aktualizacji danych.</p>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5.	Odczytywalne maszynowo	<p>Dane udostępniane w formatach umożliwiających automatyczne odczytywanie przez przeglądarkę lub system komputerowy, tj. w formatach ułatwiających dostęp i pozwalających na bardziej zaawansowane analizy dużych ilości informacji (np. formaty XML, JSON, RDF, CSV).</p> <p>Zob. Standard techniczny.</p>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6.	Udostępnione niedyskryminująco	<p>Dane udostępniane każdemu bez konieczności rejestracji, posiadania konta internetowego, weryfikacji tożsamości poprzez podawanie hasła, loginu czy podpisywania jakichkolwiek umów. Zasada niedyskryminacji to również równe traktowanie użytkowników, a więc udostępnianie danych na tych samych warunkach i zasadach każdemu zainteresowanemu, tak na wniosek użytkownika, jak i udostępnianych przez systemy teleinformatyczne.</p>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

7.	Dostępne bez ograniczeń licencyjnych	Dane udostępniane bez ograniczeń uniemożliwiających ich pełne wykorzystywanie, tj. takie dane, które nie są przedmiotem praw autorskich, patentów, znaków towarowych lub tajemnicy handlowej i mogą być wykorzystywane w dowolnych celach bez konieczności ubiegania się o jakąkolwiek zgodę na ich używanie. Zob. Bariera 2 - ograniczenia licencyjne. Zob. Bariera 3 - ochrona praw autorskich.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8.	Niezastrzeżone	Dane udostępniane w formacie powszechnie stosowanym i otwartym (charakterystyka jest jawna i dobrze opisana), który nie jest kontrolowany przez żaden podmiot. Zob. Bariera 5 – dostępność danych w formatach zamkniętych lub zastrzeżonych. Zob. Standard techniczny.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
PODSUMOWANIE CZĘŚCI A				
Czy w <u>każdym</u> z punktów części A Listy sprawdzającej zaznaczyłaś/eś TAK?		TAK <input type="checkbox"/>	Dane spełniają filary otwartości i można uznać, że są otwarte.	
		NIE <input type="checkbox"/>	Dane nie spełniają Filarów otwartości. Pamiętaj! Aby uznać, że dane udostępniane są w sposób otwarty, konieczna jest realizacja <u>wszystkich</u> filarów otwartości łącznie.	
				A <input type="checkbox"/>

B	BARIERY W UDOSTĘPNIANIU DANYCH PUBLICZNYCH W SPOSÓB OTWARTY				
Odpowiedz na pytania dotyczące barier w udostępnianiu danych. Zaznacz <input type="checkbox"/> TAK lub <input type="checkbox"/> NIE. Następnie postępuj zgodnie z rekomendacjami.					
Lp.	BARIERA	OPIS		TAK	NIE
1.	Brak regulacji prawnych	Brak przepisów prawnych regulujących zagadnienia dostępu do danych, możliwości ich wtórnego wykorzystywania oraz ich otwartości, tj. uregulowania np. kwestii aktualizacji danych czy ochrony praw autorskich. Bariera ta często prowadzi do braku pewności prawnej po stronie potencjalnego użytkownika.		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Pytanie		Odpowiedź	Rekomendacja		
Czy istnieją odpowiednie regulacje prawne dotyczące otwartości danych, tj. umożliwiające ich udostępnianie do ponownego wykorzystywania w sposób zgodny z filarami otwartości?		TAK <input type="checkbox"/>	Właściwe otoczenie prawne dotyczące otwartości danych stanowi dla dysponenta danych podstawę procesu otwierania danych, a dla użytkownika niezbędną wiedzę w zakresie możliwej użyteczności udostępnianych zasobów. Pamiętaj jednak, że nie zawsze istniejące regulacje prawne dotyczące udostępniania danych do ponownego wykorzystywania eliminują wszystkie bariery.		
Zob. Część A - Filary otwartości.		NIE <input type="checkbox"/>	Przeprowadź analizę oczekiwań i potrzeb odbiorców udostępnianych zasobów i na tej podstawie przygotuj odpowiednie otoczenie prawne, które pozwoli użytkownikom na swobodne pobieranie danych i nadawanie im nowego przeznaczenia. Opracowanie odpowiednich regulacji dotyczących otwartości danych powinno stanowić punkt wyjścia do dalszych działań. Zob. Standard prawny - Wzorzec otwartości.		

		Podsumowanie Bariery 1		TAK	NIE
		Bariera nie zaistnieje albo została wyeliminowana lub istotnie ograniczona.		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2.	Ograniczenia licencyjne	Źródłem bariery jest umowa licencyjna określająca zakres operacji na danych, jakie może wykonać użytkownik wraz z sankcjami za wykorzystanie danych z naruszeniem licencji lub w przypadku braku licencji. Ograniczenia licencyjne ograniczają lub całkowicie uniemożliwiają udostępnianie danych do ponownego wykorzystywania.			
	Pytanie	Odpowiedź	Rekomendacja		
	Czy licencjonujesz dostęp do danych przeznaczonych do udostępnienia?	TAK <input type="checkbox"/>	<p>Dokonaj analizy czy jest to rozwiązanie niezbędne pod względem polityki prowadzonej w instytucji, którą reprezentujesz i pod względem prawnym, jeżeli:</p> <p><input type="checkbox"/> NIE – zrezygnuj z licencjonowania lub udostępniaj dane na wolnej licencji obejmującej ich ponowne wykorzystywanie. Pamiętaj jednak o uwidocznieniu informacji o udostępnieniu danych na wolnej licencji oraz o notce licencyjnej (oznaczeniu autorstwa, rodzaju licencji, tytułu utworu i podaniu linku do źródła utworu). Nie musisz przygotowywać własnej treści licencji. W tym zakresie możesz skorzystać z gotowych rozwiązań.</p> <p><input type="checkbox"/> TAK – konstruując umowę licencyjną:</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> unikaj zawierania licencji wyłącznych, <input type="checkbox"/> stosuj jak najszersze zapisy w odniesieniu do wskazywania: <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> pól eksploatacji (sposobów korzystania z danych), <input type="checkbox"/> rodzaju uprawnień i zakresu korzystania z danych, <input type="checkbox"/> czasu trwania licencji, <input type="checkbox"/> miejsca wykorzystywania danych, 		

		NIE <input type="checkbox"/>	Brak bariery	
Podsumowanie Bariery 2			TAK	
Bariera nie zaistnieje albo została wyeliminowana lub istotnie ograniczona.			<input type="checkbox"/>	
3.	Ochrona praw autorskich	Utrudnienie w swobodnym wykorzystywaniu danych może być związane z brakiem zabezpieczenia praw własności intelektualnej do udostępnianych treści, pozwalających na ich wtórne wykorzystywanie.		
	Pytanie	Odpowiedź	Rekomendacja	
	Czy dane przeznaczone do udostępnienia podlegają ochronie praw własności intelektualnej?	TAK <input type="checkbox"/>	<p>Konieczne jest przeprowadzenie dalszej analizy i sprawdzenie czy dysponujesz prawami własności intelektualnej do danych w zakresie umożliwiającym ich udostępnianie do ponownego wykorzystywania w sposób otwarty.</p> <p>Czy prawa własności intelektualnej należą do instytucji, którą reprezentujesz?</p> <p><input type="checkbox"/> TAK – udostępnił dane w sposób otwarty.</p> <p><input type="checkbox"/> NIE – w przypadku danych, do których prawa własności intelektualnej przysługiwać będą podmiotom trzecim, co do zasady nie będzie możliwe ich ponowne wykorzystywanie. Możesz rozważyć zawarcie z podmiotem uprawnionym umowy o przeniesienie praw własności intelektualnej do danych lub umowy o korzystanie z danych (umowę licencyjną), których postanowienia umożliwią udostępnianie danych do ponownego wykorzystywania.</p>	
		NIE <input type="checkbox"/>	Nie ma konieczności podejmowania działań w zakresie ochrony praw własności intelektualnej, w związku z tym bariera nie zaistnieje.	

		Podsumowanie Bariery 3		TAK	NIE
		Bariera nie zaistnieje albo została wyeliminowana lub istotnie ograniczona.		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4.	Odpłatność za udostępnianie danych	Pobieranie opłat za udostępnianie danych rozumiane jako zysk z udostępniania danych (pobieranie płatności w celach zarobkowych) ogranicza albo uniemożliwia ponowne wykorzystywanie danych.			
	Pytanie	Odpowiedź	Rekomendacja		
	Czy za udostępniane dane pobierasz opłaty stanowiące zysk?	TAK <input type="checkbox"/>	<p>Pamiętaj, że zasadą jest udostępnianie danych bez pobierania opłat. W drodze wyjątku od generalnej zasady bezpłatności możesz nałożyć opłatę uwzględniającą dodatkowe koszty, które ponosisz w związku z udostępnianiem danych. Mogą to być np. koszty przygotowania i/lub przekazania danych w określony sposób i w określonej formie (dot. rozpatrywania nietypowych wniosków o ponowne wykorzystywanie, np. koszty nośnika, na którym mają zostać udostępnione dane, koszty tłumaczenia na język obcy itd.) lub koszty gromadzenia, produkowania, reprodukowania, rozpowszechniania, ochrony i ustalania praw (dot. muzeów państwowych i samorządowych). Szczegółowe zasady dot. pobierania opłat znajdziesz w przepisach ustawowych regulujących ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego. Pamiętaj jednak, że nałożenie opłat to Twoje uprawnienie, a nie obowiązek.</p> <p>Zapoznaj się z przepisami ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego.</p>		
	NIE <input type="checkbox"/>	Udostępnij dane do ponownego wykorzystywania bez opłat. Bariera nie zaistnieje			

		Podsumowanie nr 4		TAK	NIE
		Bariera nie zaistnieje albo została wyeliminowana lub istotnie ograniczona.		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5.	Dostępność danych w formatach zamkniętych lub zastrzeżonych	Barierą w korzystaniu z danych jest ich publikowanie w formatach uniemożliwiających maszynowy odczyt lub wymagających specjalistycznego, odpłatnego oprogramowania.			
	Pytanie	Odpowiedź	Rekomendacja		
	Czy udostępniasz dane w otwartym formacie, którego charakterystyka jest jawna i dobrze udokumentowana oraz umożliwiającym odczyt maszynowy (np. XML, JSON, RDF, CSV)? Zob. 5 i 8 Filar otwartości.	TAK <input type="checkbox"/>	Bariera nie zaistnieje		
		NIE <input type="checkbox"/>	Unikaj udostępniania danych w formatach zamkniętych lub zastrzeżonych (np. wymagających odpłatnego, specjalistycznego oprogramowania) lub w formatach uniemożliwiających odczyt maszynowy (np. PDF, HTML czy forma pliku tekstowego). Jeśli zidentyfikowałeś w udostępnianych przez siebie zbiorach dane w takich formatach dokonaj konwersji na wyższy poziom otwartości. Przejdź do Standardu technicznego i postępuj zgodnie z zaleceniami		
		Podsumowanie Bariery 5		TAK	NIE
		Bariera nie zaistnieje albo została wyeliminowana lub istotnie ograniczona.		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

6.	Ochrona danych osobowych	Ochrona prywatności osoby fizycznej jest barierą ograniczającą, a w niektórych przypadkach całkowicie uniemożliwiająca wtórne wykorzystywanie danych.			
	Pytanie		Odpowiedź	Rekomendacja	
	Czy dane przeznaczone do udostępnienia zawierają dane osobowe?		TAK <input type="checkbox"/>	Konieczna jest dalsza analiza zagadnienia, aby stwierdzić jakie czynności w zakresie ochrony danych osobowych powinieneś podjąć, żeby bariera została wyeliminowana lub istotnie ograniczona w myśl zasady udostępniania danych w największym możliwym zakresie, a ograniczania dostępu do nich tylko w przypadkach koniecznych. Przejdź do Standardu bezpieczeństwa i postępuj zgodnie z zaleceniami.	
			NIE <input type="checkbox"/>	Nie ma konieczności podejmowania działań w zakresie ochrony danych osobowych w związku z tym bariera nie zaistnieje.	
	Podsumowanie Bariery 6				TAK
Bariera nie zaistnieje albo została wyeliminowana lub istotnie ograniczona.				<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7.	Brak wskazania referencyjności danych i określenia jednego źródła danych	Brak wskazania rejestru bazowego (podstawowego) stanowiącego wiarygodne źródło danych dla użytkowników (na potrzeby tworzenia np. aplikacji i usług) jest istotną barierą dla ponownego wykorzystywania, ze względu na różnice jakie mogą występować pomiędzy danymi tego samego rodzaju pobranymi z różnych źródeł. W konsekwencji użytkownicy nie mają pewności co do autentyczności danych, przez co ich ponowne wykorzystywanie w produktach lub usługach powstałych na ich bazie może być znacząco utrudnione.			
	Pytanie		Odpowiedź	Rekomendacja	

	Czy dane przeznaczone do udostępnienia są lub mogą być gromadzone w różnych zasobach/rejestrach?	TAK <input type="checkbox"/>	Może nastąpić powielenie publikacji danych tego samego rodzaju, pochodzących z dwóch lub większej ilości źródeł. Jeżeli to możliwe, zamieszczaj w projektowanych aktach prawnych regulacje jasno wskazujące zasoby/rejestry bazowe prowadzone przez podmioty publiczne, które zawierają dane referencyjne i stanowią wiarygodne źródło danych dla ich użytkowników.
		NIE <input type="checkbox"/>	Jeżeli dane nie są gromadzone w różnych zasobach/rejestrach, bariera nie zaistnieje.
Podsumowanie Bariery 7			TAK NIE
Bariera nie zaistnieje albo została wyeliminowana lub istotnie ograniczona.			<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
8.	Trudności w rozróżnieniu udostępnienia informacji od jej ponownego wykorzystywania	Prawo do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego oraz prawo dostępu do informacji są wzajemnie autonomiczne, zarówno w wymiarze materialnym, jak i proceduralnym.	
	Pytanie	Odpowiedź	Rekomendacja
	Czy do instytucji, którą reprezentujesz wpływają wnioski o ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego?	TAK <input type="checkbox"/>	Jeśli masz uzasadnione wątpliwości co do zakresu wniosku (nie jest jasne, czy wniosek dotyczy dostępu do informacji publicznej, czy ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego) nie możesz samodzielnie i arbitralnie ustalić, że wniosek dotyczy ponownego wykorzystywania danych albo dostępu do nich. W każdym przypadku, gdy wniosek jest niejasny lub nieprecyzyjny co do swojej treści, powinieneś wezwać wnioskodawcę do uzupełnienia braków formalnych wniosku, tj. wyjaśnienia, czy wniosek dotyczy ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, czy dostępu do informacji publicznej. Szczegółowe zasady dot. rozpatrywania wniosków znajdziesz w przepisach regulujących ponowne wykorzystywanie.

			Zapoznaj się z przepisami ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego.		
		NIE <input type="checkbox"/>	Jeżeli nie rozpatrujesz wniosków o ponowne wykorzystywanie, bariera nie zaistnieje.		
Podsumowanie Bariery 8				TAK	NIE
	Bariera nie zaistnieje albo została wyeliminowana lub istotnie ograniczona.			<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
PODSUMOWANIE CZĘŚCI B					
Czy w każdym z 8 podsumowań Części B Listy sprawdzającej zaznaczyłaś/-eś TAK?	TAK <input type="checkbox"/>	Brak barier w udostępnianiu danych albo bariery wyeliminowane lub istotnie ograniczone.			B <input type="checkbox"/>
	NIE <input type="checkbox"/>	Występują bariery w udostępnianiu danych, które mogą znacząco utrudnić lub całkowicie uniemożliwić ponowne wykorzystywanie danych. Jeśli chcesz wyeliminować lub istotnie ograniczyć bariery w udostępnianych przez siebie danych, aby zwiększyć potencjał ich ponownego wykorzystywania, rekomendujemy zapoznanie się ze standardami otwartości danych, Programem Otwierania Danych Publicznych oraz opracowaniem – „Otwieranie danych. Podręcznik dobrych praktyk”. Wszystkie materiały znajdziesz na dane.gov.pl .			