

Agnieszka Gryszczyńska

Centralne repozytorium informacji publicznej

Kwartalnik Prawa Publicznego 12/3, 125-137

2012

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Agnieszka Gryszczyńska*

CENTRALNE REPOZYTORIUM INFORMACJI PUBLICZNEJ

1. Wstęp

Rozwój społeczeństwa informacyjnego, elektronicznej administracji oraz idei otwartego rządu przyczynił się do nowego spojrzenia na informacje, których gestorem są podmioty publiczne. Dostęp do informacji publicznej postrzegany jest już nie tylko z perspektywy gwarancji jawności administracyjnej ale także jako podstawa tworzenia w oparciu o pozyskaną treść wartości dodanej – komercyjnych produktów i usług. Jak wynika z szacunków Komisji Europejskiej w 2010 r. rynek ponownego wykorzystywania informacji publicznej w Unii Europejskiej był wart około 32 mld euro i rośnie ok. 6% rocznie¹. Dane te skłaniają do wyodrębniania obok funkcji informacyjnej publicznych zasobów informacyjnych również ich funkcji „prorozwojowej”². Zauważając ko-

* Dr inż. Agnieszka Gryszczyńska – Adiunkt, Katedra Prawa Informatycznego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

¹ M. Groń, *Unia informacji*, „IT w administracji” 2011, nr 11, s. 15. Szacunkowa łączna wartość rynku informacji sektora publicznego w 2008 r. wyniosła 28 mld EUR w skali całej Unii, zaś ogólny zysk gospodarczy dla UE27 z faktu szerszego otwarcia informacji sektora publicznego poprzez zapewnienie łatwego dostępu wynosi ok. 40 mld EUR rocznie. Łączny bezpośredni i pośredni zysk gospodarczy z zastosowań i użytkowania informacji sektora publicznego w skali całej gospodarki UE27 miałby sięgać 140 mld EUR rocznie – G. Vickery, *Review of recent studies on PSI re-use and related market developments*, 2011, s. 3.

² A. Tarkowski, *Centralne Repozytorium Informacji Publicznej. Nowy tryb udostępniania i ponownego wykorzystywania informacji publicznej*, <http://www.slideshare.net/tarkowski/centralne-repozytorium-informacji-publicznej>.

rzyści płynące z otwarcia dostępu do informacji publicznej polski ustawodawca implementując dyrektywę 2003/98/WE³ w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego określił reguły ponownego wykorzystania informacji oraz zasady elektronicznego udostępniania informacji celem ich ponownego wykorzystania.

Jedną z nowych instytucji, wprowadzonych nowelizacją ustawy o dostępie do informacji publicznej z 16.9.2011 r.⁴, jest centralne repozytorium informacji publicznej. Analiza regulacji prawnej skłania jednak do refleksji nad celowością wyodrębnienia dodatkowego trybu udostępniania wybranych informacji publicznych i porównania zakresu gromadzonych danych oraz zasad udostępniania informacji w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP) i centralnym repozytorium (CRIP).

2. Elektroniczny dostęp do informacji sektora publicznego w Unii Europejskiej

Zgodnie z Europejską Agendą Cyfrową udostępnienie informacji sektora publicznego na przejrzystych, skutecznych i niedyskryminacyjnych warunkach jest ważnym źródłem potencjalnego wzrostu innowacyjnych usług internetowych. Europejska Agenda Cyfrowa wskazuje jednocześnie, że organy publiczne powinny odegrać rolę w promowaniu rynków treści i przyczynić się do ich rozwoju poprzez udostępnienie informacji sektora publicznego oraz otwarcie zasobów danych dla zastosowań i usług transgranicznych⁵.

Przepisy dotyczące ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego zostały częściowo zharmonizowane, jednak dyrektywa 2003/98/WE ustanawia jedynie minimalny zestaw reguł określających ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego. Nie wprowadza w szczególności obowiązku przekazywania przez podmioty zobowiązane informacji publicznych w celu ponownego wykorzystywania czy związanego z tym powszechnego

³ Dyrektywa 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17.11.2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, Dz.Urz. Nr L 345 z 31.12.2003 r., s. 90.

⁴ Ustawa z 16.9.2011 r. o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 204, poz. 1195.

⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Europejska agenda cyfrowa*, Bruksela, 19.5.2010 r., KOM (2010) 245 wersja ostateczna, s. 11.

prawa jednostki do ponownego wykorzystywania informacji publicznych. Dyrektywa nie nakłada również obowiązku tworzenia i prowadzenia urzędowych publikatorów teleinformatycznych czy repozytoriów informacji publicznej przeznaczonych do ponownego wykorzystania. Dostrzegając jednak rolę środków komunikacji elektronicznej w ponadgranicznym wykorzystaniu dokumentów zgodnie z art. 9 dyrektywy 2003/98/WE państwa członkowskie mają zapewnić rozwiązania praktyczne ułatwiające poszukiwanie dokumentów dostępnych do ponownego wykorzystywania, takich jak dostępne, najlepiej w Internecie, wykazy aktywów głównych dokumentów oraz portale połączone z zdecentralizowanymi wykazami aktywów. Tam gdzie jest to możliwe i właściwe organy sektora publicznego mają udostępniać swoje dokumenty przy wykorzystaniu środków elektronicznych (art. 5 dyrektywy 2003/98/WE).

Przegląd dyrektywy 2003/98/WE wykazał, że w zakresie ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego utrzymuje się szereg barier, takich jak m.in. brak informacji na temat dostępnych informacji sektora publicznego. Wskazano w szczególności, że wobec zmian sposobów, w jakich przedsiębiorstwa i obywatele mogą korzystać z informacji i ponownie je wykorzystywać, dostępność treści w formacie cyfrowym tworzy nowe możliwości w zakresie ponownego wykorzystania informacji, zbieranych z różnych źródeł i łączonych w całość o dodanej wartości (np. usługi w zakresie nawigacji, informacji o ruchu na drogach, prognozy pogody). Dlatego też propozycje zmiany dyrektywy obejmują m.in. ustanowienie krajowych wykazów (repozytoriów) aktywów czy oznaczanie i udostępnianie zasobów informacji w gotowej i łatwo dostępnej formie, w stałych formatach⁶. Wobec wyników przeglądu dyrektywy, Komisja Europejska proponuje dokonanie zmian poprzez wprowadzenie ogólnej zasady, zgodnie z którą wszystkie dokumenty udostępniane przez organy sektora publicznego mogą być ponownie wykorzystane do dowolnych celów: komercyjnych lub niekomercyjnych, chyba że są one zabezpieczone prawami autorskimi osób trzecich, zmiany w zakresie opłat czy rozszerzenie zakresu dyrektywy. Aby ułatwić ponowne wykorzystywanie, organy sektora publicznego powinny udostępniać dokumenty przy wykorzystaniu formatów przeznaczonych do maszynowego odczytu⁷ wraz z ich metadanymi, tam gdzie

⁶ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego: Przegląd dyrektywy 2003/98/WE*, Bruksela, 7.5.2009 r., KOM (2009) 212 wersja ostateczna.

⁷ Zgodnie z proponowanym brzmieniem art. 2 pkt 6 „przeznaczone do odczytu maszynowego” oznacza, iż dokumenty cyfrowe są ustrukturyzowane w sposób odpowiedni do wiarygodnego rozpoznawania przez aplikacje komputerowe poszczególnych stwierdzeń faktów i ich wewnętrznej

to możliwe i właściwe, w formacie zapewniającym interoperacyjność. Zgodnie z proponowaną zmianą art. 9 dyrektywy 2003/98/WE państwa członkowskie mają zapewnić rozwiązania praktyczne ułatwiające wielojęzyczne poszukiwanie dokumentów dostępnych do ponownego wykorzystywania, takich jak wykazy aktywów głównych dokumentów wraz z odpowiednimi metadanymi, dostępne najlepiej w Internecie i w formatach przeznaczonych do odczytu maszynowego, oraz portale połączone z zdecentralizowanymi wykazami aktywów⁸.

Realizacją postulatów dotyczących elektronicznej dostępności informacji sektora publicznego są portale krajowe (<http://data.gov.uk>, <http://digitaliser.dk>), a także próby stworzenia portalu Komisji Europejskiej oraz pan-europejskiego portalu, który integrowałby dane portalu Komisji i innych portali krajów członkowskich oraz innych instytucji i organizacji w celu ułatwienia dostępu i stymulowania ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego⁹. Niewątpliwym wyzwaniem będzie powiązanie dużej ilości zestawów danych z różnorodnych i rozproszonych źródeł. Ich integracja pozwoli jednak na tworzenie złożonych zapytań i przez jeden punkt dostępowy umożliwi dotarcie do zasobów pochodzących z różnorodnych źródeł udostępnianych przez poszczególne kraje, regiony, władze lokalne czy inne instytucje.

3. Podstawy prawne elektronicznego udostępniania informacji publicznej w Polsce

Korzyści związane z elektronicznym udostępnianiem informacji polski ustawodawca uwzględnił już podczas prac nad ustawą o dostępie do

struktury (*«machine-readable» means that digital documents are sufficiently structured for software applications to identify reliably individual statements of fact and their internal structure*).

⁸ Wniosek – Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca dyrektywę 2003/98/WE w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego Bruksela, 12.12.2011, KOM (2011) 877 wersja ostateczna. Zgodnie z opinią Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego dla ujednoczenia przepisów państw członkowskich i eliminacji różnic w transpozycji dyrektywy ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego powinno zostać uregulowane za pomocą rozporządzenia – por. Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/98/WE w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, KOM (2011) 877 wersja ostateczna – 2011/0430 (COD), Dz.Urz.UE Nr C 191 z 29.6.2012, s. 129–133.

⁹ N. Shadbolt, *Towards a pan EU data portal – data.gov.eu*, 2010, http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/towards_an_eu_psi_portals_v4_final.pdf.

informacji publicznej (u.d.i.p.)¹⁰. Zgodnie z art. 7 u.d.i.p. udostępnianie informacji publicznej odbywa się poprzez ogłaszanie informacji publicznych, w tym dokumentów urzędowych, w Biuletynie Informacji Publicznej, udostępnianie na wniosek, wywieszenie, wyłożenie lub zainstalowanie urządzenia umożliwiającego zapoznanie się z informacją w miejscach ogólnie dostępnych, wstęp na posiedzenia organów i udostępnianie materiałów, w tym audiowizualnych i teleinformatycznych, dokumentujących te posiedzenia a także umieszczenie informacji publicznej w centralnym repozytorium informacji publicznej.

Ustawodawca zdecydował się więc przy udostępnianiu informacji publicznej – w tym przy udostępnianiu do ponownego wykorzystania na szerokie zastosowanie technologii informacyjno-komunikacyjnych. Z założenia podstawowym sposobem udostępnienia informacji publicznej jest Biuletyn Informacji Publicznej, stąd również zawarta w art. 10 ust. 1 u.d.i.p. regulacja, zgodnie z którą informacja publiczna podlega udostępnieniu na wniosek tylko jeśli nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej, poszerzona w wyniku nowelizacji z 16.9.2011 r. o wskazanie, że zasadniczo z udostępnienia na wniosek wyłączone są również informacje zamieszczone w CRIP.

Z uwagi na koszty przedsięwzięcia a także istnienie faktycznych ograniczeń dostępu obywateli do informacji zawartych w Biuletynie (w 2000 r. dostęp do Internetu miało 5% gospodarstw domowych¹¹) decyzja o nałożeniu obowiązku prowadzenia BIP na szeroki krąg podmiotów zobowiązanych nie była łatwa. Utworzenie Biuletynu Informacji Publicznej, zapewniło jednak powszechny dostęp do informacji publicznej. Niewątpliwą zaletą systemu jest to, że z założenia informacje publiczne w nim zawarte dostępne są w sposób ciągły 24 godziny na dobę, siedem dni w tygodniu, niezależnie od godzin urzędowania podmiotu zobowiązanego do ich udostępnienia. Regulacja prawna w zakresie Biuletynu Informacji Publicznej okazała się jednak niezbyt efektywna – krytyce nadal poddaje się niezrealizowanie lub nienależyte realizowanie przez podmioty zobowiązane obowiązków związanych z prowadzeniem stron podmiotowych BIP – w tym zwłaszcza niezamieszczanie tam wymaganych ustawą informacji, czy niespełnienie przez strony podmiotowe BIP standardów wizualnej prezentacji zawartych tam treści oraz standardów technicznych dostępności i użyteczności dla serwisów internetowych¹².

¹⁰ Ustawa z 6.9.2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.

¹¹ ePolska Plan działań na rzecz rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce na lata 2001–2006, przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 11.9.2001 r., <http://kbn.icm.edu.pl/cele/epolska.html>, s. 12.

¹² M. Bukowski, K. Hrycko, *Wywiązywanie się urzędów centralnych oraz urzędów marszałkowskich i wojewódzkich z obowiązków prowadzenia stron podmiotowych Biuletynu Infor-*

Dostęp do stron BIP określa się jako bezwnioskowy dostęp do informacji publicznej, przez który rozumie się powinność stworzenia przez podmiot władzy publicznej (lub inne podmioty zobowiązane) sytuacji bezwarunkowego, samodzielnego dostępu do zbioru informacji o sprawach publicznych posiadanych przez ten podmiot i uporządkowanych na zasadach określonych w ustawie¹³, zaś udzielanie informacji bez zgłoszenia żądania przez zainteresowanego wyróżniane jest jako obowiązek aktywnego informowania ciążyący na wskazanych w ustawie podmiotach. Badania nad stanem informatyzacji sektora publicznego wskazują na duże zainteresowanie uzyskiwaniem informacji publicznej za pośrednictwem BIP (średnia liczba odsłon stron urzędów marszałkowskich wyniosła ponad 1,5 mln), jednocześnie pokazując, że w 2010 r. średnio do urzędów w ciągu roku wpłynęło niespełna po 59 wniosków o udostępnienie informacji, przy czym 44% urzędów otrzymało nie więcej niż 5 wniosków¹⁴.

Ustawa dopuszcza ponadto elektroniczne udostępnienie informacji publicznej na wniosek, zgodnie z wyrażonym w art. 14 ust. 1 u.d.i.p. obowiązkiem zastosowania sposobu i formy udzielenia informacji zgodnym z zawartym we wniosku żądaniem podmiotu zainteresowanego. Intencją ustawodawcy w zakresie udostępnienia informacji publicznej było daleko idące odformalizowanie postępowania – wobec braku wymogów formalnych wniosku o udostępnienie informacji publicznej oraz brakiem konieczności weryfikacji tożsamości wnioskodawcy, elektroniczny wniosek o nie musi być opatrywany podpisem elektronicznym¹⁵. Ponieważ udzielenie informacji publicz-

macji Publicznej, 2007 r., <http://bip.msw.gov.pl/portal/bip/21/15585/>, Informacja o wynikach kontroli wywiązywania się wojewodów i jednostek samorządu terytorialnego z obowiązku udostępniania informacji publicznej, Najwyższa Izba Kontroli, 2006 r., Nr ewid.154/2006/P05121/LBI, <http://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/kontrole,512.html>; *Informacja o wynikach kontroli realizacji projektów dotyczących elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (e-PUAP) i Sieci Teleinformatycznej Administracji Publicznej (STAP)*, Najwyższa Izba Kontroli 2009, Nr ewid. 21/2009/P08045/KGP, str. 49–50, <http://www.nik.gov.pl/plik/id,94,vp,94.pdf>; *Informacja o wynikach kontroli stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej przez jednostki realizujące zadania publiczne w województwie kujawsko-pomorskim, ze szczególnym uwzględnieniem udostępniania informacji w BIP*, Najwyższa Izba Kontroli, 2011 r., Nr ewid. 26/2011/P/10/128/LBY, <http://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/kontrole,7615.html>; P. Piękosz, *Samorządy lekceważą BIP*, *Gazeta Prawna* z dnia 13.7.2012 r. nr 135.

¹³ M. Bernaczyk, *Obowiązek bezwnioskowego udostępniania informacji publicznej*, Warszawa 2008, s. 132–147.

¹⁴ *Badania wpływu informatyzacji na działania urzędów administracji publicznej w Polsce w 2011 roku. Raport z badania ilościowego zrealizowanego na zlecenie MSWiA przez ARC Rynek i Opinia*, Warszawa 2011, s. 106–120.

¹⁵ Wyrok NSA z 16.3.2009 r., sygn. akt I OSK 1277/08.

nej jest czynnością materialno-techniczną – również udzielenie wnioskodawcy informacji publicznej może nastąpić przy pomocy środków komunikacji publicznej bez konieczności posłużenia się podpisem elektronicznym.

Nowym, niezależnym od BIP elektronicznym publikatorem stać się ma również centralne repozytorium informacji publicznej. W podobnych repozytoriach, jak pokazują doświadczenia państw europejskich gromadzone są m.in. dane geograficzne, demograficzne, budżetowe i podatkowe czy dane o działalności gospodarczej.

4. Centralne repozytorium jako nowy tryb dostępu do informacji publicznej

Zgodnie z art. 9a u.d.i.p. informacje publiczne o szczególnym znaczeniu dla rozwoju innowacyjności w państwie i rozwoju społeczeństwa informacyjnego, które ze względu na sposób przechowywania i udostępniania pozwalają na ich ponowne wykorzystywanie, w sposób użyteczny i efektywny, stanowią zbiór zwany zasobem informacyjnym i są udostępniane w centralnym repozytorium, prowadzonym przez ministra właściwego do spraw informatyzacji. Ustawodawca do zasobu informacyjnego podlegającemu udostępnieniu w CRIP zalicza więc tylko wybrane kategorie informacji publicznej – spełniające określone cechy. Przyjmując, że informacja jest niematerialnym, przenaszalnym dobrem zmniejszającym niepewność¹⁶, zaś informacja publiczna zmniejsza niepewność w zakresie spraw publicznych¹⁷, przyjąć można, że do zasobu informacyjnego zaliczamy tylko takie informacje publiczne, które redukują entropię w zakresie rozwoju innowacyjności państwa i rozwoju społeczeństwa informacyjnego. Ponadto istotnym kryterium, jakie spełniać muszą informacje stanowiące zasób informacyjny jest możliwość ich użytecznego i efektywnego ponownego wykorzystania, która zależna jest od sposobu ich przechowywania i udostępniania. Na efektywność i użyteczność ponownego wy-

¹⁶ G. Szpor, *Pojęcie informacji [w:] Ochrona danych osobowych z perspektywy dziesięciolecia*, red. P. Fajgielski, Lublin 2008, s. 7–19.

¹⁷ Informacja publiczna definiowana jest jako każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do władz publicznych, a także wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa. Por. wyrok NSA w Warszawie z 30.10.2002 r., sygn. akt II SA 1956/02; uchwała NSA w Warszawie z 11.4.2005 r., sygn. akt I OPS 1/05; wyrok WSA w Rzeszowie z 18.7.2011 r., sygn. akt II SAB/Rz 29/11.

korzystania określonych informacji duży wpływ będzie miała zarówno postać udostępnianych informacji (papierowo, elektronicznie), metadane, czy format przekazywanych danych. Niezwykle istotna jest również aktualność przekazywanych informacji oraz możliwość bieżącego aktualizowania pobranych z zasobu elementów.

Ustawa nie precyzuje jednak, jakie elementy składać się mają na zasób informacyjny, wskazując, że zasób określony ma być rozporządzeniem ministra właściwego do spraw informatyzacji (w pierwotnym brzmieniu rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów)¹⁸. Rozporządzenie określić ma nie tylko sam zasób przeznaczony do umieszczenia w CRIP ale również wskazać ma podmiot zobowiązany do jego przekazania, wymagania techniczne opracowania zasobu informacyjnego (w tym metadane) oraz harmonogram przekazywania zasobu do centralnego repozytorium. Regulacja ta pozostawia ministrowi właściwemu do spraw informatyzacji bardzo duży zakres swobody, jeśli chodzi o określenie zawartości CRIP, co wiąże się również z nakładaniem obowiązków na podmioty zobowiązane do przekazywania swoich zasobów do repozytorium. Wobec planowanych zmian w zakresie podmiotu upoważnionego do wydania kluczowych aktów wykonawczych, a także z uwagi na zakres rozporządzeń, które powinny być opracowane a których treści nie dołączono do projektu nowelizacji ustawy oraz konieczność budowy systemu teleinformatycznego, wątpliwym było aby repozytorium zostało uruchomione w terminie¹⁹.

Pomimo nieokreślenia zasobu podlegającego udostępnieniu w CRIP ustawa wskazuje podmioty publiczne zobowiązane do przekazania posiadanych informacji, które zaliczone zostaną do zasobu informacyjnego, a także do systematycznego jego weryfikowania i aktualizowania. Do podmiotów zobowiązanych należą organy administracji rządowej, fundusze celowe, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Narodowy Fundusz Zdrowia, państwowe instytuty badawcze, państwowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych (z wyjątkiem uczelni, Polskiej Akademii Nauk oraz jednostek naukowych) – jest więc to jedynie część podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej i prowadzenia BIP.

¹⁸ Art. 9a ust. 3 u.d.i.p. został zmieniony przez art. 22 ustawy z 13.7.2012 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2012 r. poz. 908, z dniem 8.9.2012 r.

¹⁹ Zgodnie z ustawą z 16.9.2011 r. o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw przepisy dotyczące udostępniania danych w CRIP wchodzi w życie po upływie 12 miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy tj. 29.12.2012 r.

W świetle lektury ustawy, uzasadnienia do projektu nowelizacji²⁰ i projektu z dnia 17 lipca 2012 r. rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie sposobu i kryteriów weryfikacji zasobu informacyjnego, jego przetwarzania i udostępniania oraz standardów technicznych prowadzenia centralnego repozytorium²¹ nie do końca jest jasne czy podmioty zobowiązane muszą fizycznie przenieść swoje zasoby do centralnego repozytorium, a następnie cyklicznie je aktualizować, czy też wystarczy, jeśli wskażą położenie zasobu we własnym repozytorium. Interpretacja przepisów ustawy wskazuje na konieczność powielenia zasobów i ich centralizacji. W art. 9a u.d.i.p. mowa jest bowiem o konieczności „przekazania posiadanego zasobu”. Inna wizja CRIP określona została w projekcie rozporządzenia w sprawie sposobu i kryteriów weryfikacji zasobu informacyjnego, zgodnie z którym dostęp do zasobu informacyjnego zawartego w centralnym repozytorium ma być możliwy poprzez stronę główną CRIP, według spisu podmiotów lub menu przedmiotowego albo poprzez inny rodzaj segregowania informacji, zaś dostęp do repozytoriów innych niż centralne repozytorium odbywać się ma poprzez odnośniki i nie wymaga powielania znajdujących się w nich danych. W projekcie rozporządzenia zdefiniowano również pojęcie repozytorium, jako dostępnej w sieci teleinformatycznej strony innej niż centralne repozytorium zawierającej zasoby informacyjne podmiotu wskazanego w przepisach wydanych na podstawie ustawy²². Analiza projektu rozporządzenia wskazuje więc, że system oparty ma zostać o centralne repozytorium utrzymywane dla podmiotów nie mających własnych repozytoriów oraz repozytoria utrzymywane w ramach infrastruktury teleinformatycznej podmiotów zobowiązanych – gestorów zasobów.

²⁰ Druk sejmowy nr 4434, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/C74C2E31DC6EE286C12578CC005B205F/\\$file/4434.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/C74C2E31DC6EE286C12578CC005B205F/$file/4434.pdf).

²¹ Projekt Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie sposobu i kryteriów weryfikacji zasobu informacyjnego, jego przetwarzania i udostępniania oraz standardów technicznych prowadzenia centralnego repozytorium z dnia 17.7.2012 r. dostępny na stronie <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs/3/54174/54181/54182/dokument42373.pdf?lastUpdateDay=26.10.12&lastUpdateHour=5%3A13&userLogged=false&date=niedziela%2C+28+pa%C5%BAdziernik+2012>; projekt ten nieznacznie różni się od projektu Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie sposobu i kryteriów weryfikacji zasobu informacyjnego, jego przetwarzania i udostępniania oraz standardów technicznych prowadzenia centralnego repozytorium stanowiącego załącznik do druku sejmowego nr 4434, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/C74C2E31DC6EE286C12578CC005B205F/\\$file/4434.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/C74C2E31DC6EE286C12578CC005B205F/$file/4434.pdf).

²² Inna i bardziej adekwatna definicja repozytorium zawarta była w projekcie rozporządzenia w sprawie sposobu i kryteriów weryfikacji zasobu informacyjnego [...] stanowiącego załącznik do druku sejmowego nr 4434, gdzie repozytorium zdefiniowano jako dostępny w sieci teleinformatycznej zasób informacyjny podmiotów obowiązanych do ich przekazania na podstawie ustawy.

Poprzez stworzenie jednolitego interfejsu działającego w ramach centralnego repozytorium, ale połączonego z wszystkimi repozytoriami znajdującymi się w systemie, dla podmiotu korzystającego z zasobu informacyjnego będzie istnieć tylko jeden, centralny punkt dostępu, nie oznacza to jednak centralizacji zasobów i ich powielania.

5. Centralne repozytorium a Biuletyn Informacji Publicznej

Analiza przepisów nowelizacji u.d.i.p. skłania do refleksji nad celowością wyodrębnienia dodatkowego trybu udostępniania wybranych informacji publicznych, jakim jest centralne repozytorium. Ustawa o dostępie do informacji publicznej od chwili jej uchwalenia przewidywała elektroniczne udostępnianie informacji zarówno w trybie wnioskowym jak i bezwnioskowym. Regulacja odnosząca się do centralnego repozytorium zasadniczo powiela rozwiązania przyjęte dla Biuletynu Informacji Publicznej. Różnice związane są z wynikającym z ustawy centralnym charakterem CRIP (choć w świetle projektu rozporządzenia nie jest to już takie oczywiste), podmiotami które zobowiązane są przekazywać swoje zasoby do repozytorium, urzędowym charakterem BIP, cechami informacji publicznej zamieszczonej w CRIP czy zakresem metadanych. Przy przyjęciu, wynikającego z brzmienia ustawy fizycznego przekazywania zasobów do CRIP należy zgodzić się z uwagą Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, że CRIP byłby niczym innym, jak tylko scentralizowanym BIPem prowadzonym przez ministra właściwego do spraw informatyzacji²³.

Biuletyn Informacji Publicznej, będący urzędowym publikatorem teleinformatycznym prowadzonym w postaci ujednoczonego systemu stron w sieci teleinformatycznej to system stron internetowych służący powszechnemu i bezpłatnemu dostępowi do informacji publicznej. CRIP określony został natomiast jako zasób informacyjny powszechnie dostępny w sieci teleinformatycznej. Można postawić zatem pytanie dlaczego zasób ten nie miałby być dostępny poprzez BIP?

Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie BIP²⁴ dostęp do informacji zawartych w BIP jest możliwy poprzez stronę główną, według spisu podmio-

²³ Taką opinię w uwagach do projektu zmiany ustawy o dostępie do informacji publicznej sformułował Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, DOLiS-033-231/11.

²⁴ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 18.1.2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej, Dz.U. Nr 10, poz. 68.

tów lub menu przedmiotowego albo poprzez strony podmiotowe. Analogiczne założenia znajdują się projekcie rozporządzenia dotyczącego CRIP zgodnie z którym dostęp do zasobu informacyjnego zawartego w centralnym repozytorium jest możliwy poprzez stronę główną centralnego repozytorium, według spisu podmiotów lub menu przedmiotowego albo poprzez inny rodzaj segregowania informacji, zaś dostęp do repozytoriów innych niż centralne odbywa się poprzez odnośniki. Zarówno zasoby informacyjne zawarte w BIP jak i centralnym repozytorium organizuje się w postaci baz danych, a ich udostępnianie odbywa się w oparciu o mechanizmy baz danych. Co więcej zarówno BIP i CRIP służą do udostępniania informacji publicznej (art. 7 u.d.i.p.) oraz udostępniania informacji publicznej w celu jej ponownego wykorzystania (art. 23 g u.d.i.p.). Oczywiście udostępnienie zasobu informacyjnego poprzez BIP będzie wymagało uprzednich zmian w zakresie strony głównej BIP oraz stron podmiotowych biuletynów podmiotów zobowiązanych ale wydaje się to racjonalniejszym rozwiązaniem.

Zmiany w zakresie BIP podmiotów zobowiązanych i tak będą konieczne z uwagi na nałożony w art. 23h ust. 1 pkt. 1 u.d.i.p. obowiązek zamieszczania na stronie BIP wykazu informacji publicznych dostępnych w centralnym repozytorium w celu ponownego wykorzystania. Przy przyjęciu, że dostęp do zasobu informacyjnego przechowywanego w repozytorium podmiotu zobowiązanego odbywa się poprzez odnośniki to wówczas na stronie BIP podmiotu znajdzie się wykaz informacji publicznych dostępnych w CRIP, zaś CRIP poprzez odwołanie wskaże dopiero repozytorium gestora. Nie do końca jasne w świetle obowiązujących przepisów jest również czy zasób informacyjny udostępniony poprzez CRIP będzie wykorzystywany bez ograniczania warunkami czy ewentualne warunki ponownego wykorzystania będą umieszczone na stronie podmiotowej BIP podmiotu zobowiązanego (art. 23h ust. 1 pkt. 2 u.d.i.p.).

Celowość tworzenia CRIP wydaje się wątpliwa również z uwagi na koszty jego budowy i utrzymania. Wprawdzie sama idea elektronicznego udostępniania informacji publicznej w celu jej ponownego wykorzystania jest słuszna, zakładany cel można osiągnąć jednak wprowadzając zmiany w zakresie istniejącego już Biuletynu Informacji Publicznej, tym bardziej, że zakończono już prace nad Scentralizowanym Systemem Dostępu do Informacji Publicznej. Koszty budowy CRIP obejmujące okres od 2012 r. do 2021 r. oszacowane na łączną kwotę 23.250.000 zł uwzględniają powstanie systemu umożliwiającego stworzenie katalogu oraz centralnego repozytorium, przygotowanie zasobów informacyjnych do udostępnienia a także ich aktualizacji, weryfikacji i utrzymywania repozytoriów. Jednocześnie założono, że szerokie udostępnienie

informacji publicznej w celu jej ponownego wykorzystania przyniesie wzrost wpływów do budżetu z tytułu podatków. Założenie to może okazać się jednak błędne z uwagi na niską jakość, a co za tym idzie niską użyteczność posiadanych przez podmioty publiczne danych oraz to, że dotychczas ponowne wykorzystanie uzyskanych informacji nie było poddane żadnym ograniczeniom, chociażby z uwagi na gwarancje wolności rozpowszechniania informacji (art. 54 Konstytucji RP). Wprowadzona regulacja nie ma zatem przełomowego znaczenia dla rynku ponownego wykorzystania informacji. Słuszne są więc głosy krytyczne wobec przyjętej regulacji, zwłaszcza, że jak wskazuje się w piśmiennictwie *de facto* wprowadza ona dotychczas nieznanne ograniczenia ponownego wykorzystania informacji publicznej²⁵.

6. Podsumowanie

Konieczność realizacji idei otwartego rządu, otwieranie dostępu do zasobów i szerokie udostępnienie informacji publicznej – w tym również do ponownego wykorzystania jest niekwestionowana. Wobec informatyzacji, dostęp do publicznych zasobów informacyjnych – w tym informacji publicznych powinien w jak najszerszym stopniu być realizowany z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej, zaś zasoby powinny być opracowane i zorganizowane w sposób ułatwiający wyszukiwanie, kontrolę, zarządzanie, maszynowy odczyt oraz ponowne ich wykorzystanie. Obligatoryjną formą udostępniania informacji publicznej w Polsce jest obowiązek publikacji określonych danych w Biuletynie Informacji Publicznej co pozwala na najpełniejszą realizację prawa do informacji publicznej gwarantując niezależny od miejsca i czasu powszechny i bezpłatny dostęp do informacji o sprawach publicznych. Nowe rozwiązanie, jakim stać się ma centralne repozytorium informacji publicznej, w przeciwieństwie do BIP, ma objąć jedynie ograniczony zakres informacji publicznych – stanowiących tzw. zasób informacyjny. Nie do końca jasna jest jednak wizja i cel utworzenia CRIP. Nadal nie zostało wydane rozporządzenie określające zasób informacyjny podlegający udostępnieniu, wobec czego nie wiadomo, jakie konkretnie informacje zostaną w nim udostępnione. Dodatkowo u.d.i.p. i projekt rozporządzenia w sprawie standardów technicznych prowadzenia CRIP zawierają rozbieżne koncepcje budowy CRIP. Analiza ustawy wskazuje, że CRIP stać się ma centralną bazą

²⁵ K. Izdebski, *Mitologia dostępu*, „IT w administracji” 2011, nr 11, s. 24–26.

danych, lektura projektu rozporządzenia prowadzi natomiast do wniosku, że nie dojdzie do centralizacji zasobów gdyż podmioty posiadające już repozytoria wskazać mają jedynie położenie własnego zasobu.

Ponieważ zarówno BIP jak i CRIP służą do udostępniania informacji w celu jej ponownego wykorzystania, zaś zasoby zawarte w BIP i centralnym repozytorium organizuje się w postaci baz danych bezcelowe wydaje się tworzenie kolejnego bytu służącego do elektronicznego udostępniania informacji publicznej, tym bardziej że obowiązku utworzenia centralnego repozytorium nie przewiduje dyrektywa 2003/98/WE. Jednoczesne prowadzenie BIP i CRIP powodowało będzie powielanie określonych zasobów (z różnie określonymi wymogami np. co do metadanych), co zwiększy zakres obowiązków wskazanych podmiotów. Dlatego też wydaje się, że optymalniejszym rozwiązaniem byłoby udostępnianie zasobu informacyjnego za pośrednictwem stron BIP.

The Central Repository of Public Sector Information

The subjects of the analysis are the legal provisions relating to the Central Repository of Public Sector Information, introduced by the amendments to the Law on Access to the Public Sector Information of 16 September 2011. The aim of Central Repository of Public Sector Information is to make available the public information of particular importance for the development of innovation in the state and the development of information society, which because of the way of its storing and sharing can be re-use, in a useful and effective way. The analysis of the adopted legislation concerning the Central Repository of Public Sector Information provokes reflection on the advisability of extracting an additional mode of making selected public information available, especially as the primary mode of access to information is the Public Sector Information Bulletin. Of note are the costs of establishment and maintenance of the Central Repository of Public Sector Information, the preparation of information resources for public as well as its verification and updating. Still there are no regulations that should specify in particular the information resources intended for placing in the Central Repository of Public Sector Information. Because of the quality of the data owned by public bodies and the expected costs of the Central Repository of Public Sector Information construction and maintenance, it is doubtful that the Central Repository of Public Sector Information will be able to guarantee validity, searchability and availability of the resource. Therefore, the most optimal solution would be the modernization of the existing Public Sector Information Bulletin.