

Grzegorz Sibiga

"Informacja przetworzona" i "przetworzenie informacji" po nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej z 16.9.2011 r.

Kwartalnik Prawa Publicznego 12/3, 163-174

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.

Grzegorz Sibiga*

**„INFORMACJA PRZETWORZONA”
I „PRZETWORZENIE INFORMACJI”
PO NOWELIZACJI USTAWY
O DOSTĘPIE DO INFORMACJI PUBLICZNEJ Z 16.9.2011 R.**

1. Uwagi wstępne

Od początku obowiązywania ustawy z 6.9.2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹ pojęcie „informacji przetworzonej”, chociaż użyte tylko w jednym przepisie (art. 3 ust. 1 pkt 1), było przedmiotem ożywionej dyskusji w doktrynie oraz licznych stanowisk judykatury. W wyniku nowelizacji ustawy z 16.9.2011 r.² w ustawie, w aż dwóch przepisach (art. 23b ust. 2 pkt 3 i art. 23f ust. 2), pojawił się zwrot „przetworzenie informacji”. Nowelizacja stanowiła implementację Dyrektywy 2003/98/EC Parlamentu Europejskiego i Rady z 17.11.2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego³. Jest to o tyle istotne, że znaczenie poszczególnych zwrotów należy tłumaczyć z uwzględnieniem przepisów tejże dyrektywy. W tekście

* Dr Grzegorz Sibiga – Adiunkt, Zakład Prawa Administracyjnego, Instytut Nauk Prawnych PAN w Warszawie; Adwokat, Kancelaria Traple, Konarski, Podrecki i Wspólnicy.

¹ Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm; dalej „u.d.i.p.”

² Ustawa z 16.9.2011 r. o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 204 poz. 1195).

³ Dz.Urz. WE Nr L 345 z 31.12.2003 r.; dalej: „dyrektywa 2003/98/WE”.

autor próbuje odpowiedzieć na pytanie, czy wprowadzone zmiany mają wpływ na rozumienie analizowanego pojęcia, a przez to na zakres samego prawa do informacji.

2. Informacja przetworzona (art. 3 ust. 1 pkt 1)

Sformułowanie „informacja przetworzona” zostało wprowadzone już do pierwotnej wersji ustawy uchwalonej w 2001 r. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienia do uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego.

Ustawa używa tego terminu dla oznaczenia rodzaju informacji, w zakresie którego dostęp następuje po zaistnieniu przesłanki szczególnej istotności dla interesu publicznego. Z drugiej strony pojęcie to wyznacza zakres ograniczenia prawa, ponieważ nie wystąpi obowiązek udostępnienia takich informacji, gdy nie będzie spełniony wyżej wspomniany interes.

Od początku obowiązywania ustawy (tzn. od 1.1.2002 r.) zakres znaczeniowy „informacji przetworzonej” był jednym z głównych przedmiotów dyskusji toczonej na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej⁴. Stało się tak przede wszystkim z dwóch przyczyn. Po pierwsze, wystąpienie informacji przetworzonej jest przesłanką ograniczenia dostępu do informacji w sytuacji, gdy nie zaistnieje warunek „szczególnej istotności dla interesu publicznego”. Przepis art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. tworzy samoistną, odrębną – od przesłanek określonych w art. 5 ust. 1–2 u.d.i.p. – podstawę ograniczenia dostępu do informacji publicznej⁵. Pojęcie „informacja przetworzona” wyznacza tym samym zakres samego prawa do informacji. Po wtóre, brak definicji legalnej oraz niewystępowanie tego pojęcia w języku prawnym⁶, otworzyło

⁴ Do najważniejszych publikacji dotyczących problemu informacji przetworzonej zaliczam: M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji przetworzonej* [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, red. J. Góral, R. Hauser, J. Trzciniński, s. 222 i n.; E. Jarzęcka-Siwik, *Ograniczenie dostępu do informacji przetworzonej*, PS 2004, nr 7–8.

⁵ Np. wyrok WSA w Warszawie z 22.2.2006 r., sygn. akt II SA/Wa 1721/05; wyrok NSA z 23.1.2008 r., sygn. akt I OSK 521/07.

⁶ Nie można zgodzić się ze stanowiskiem, że do wyznaczenia zakresu zwrotu „informacja przetworzona” należy użyć pojęcia „przetwarzanie danych”, zdefiniowanego w art. 7 pkt 2 ustawy z 29.8.1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.). Pojęcie „przetwarzanie danych” zostało użyte dla wskazania zakresu stosowania ustawy o ochronie danych osobowych i w związku z tym zawiera w sobie wszystkie operacje na danych osobo-

duże pole dla interpretatorów, którzy z użyciem różnych wykładni ustalali zakres znaczeniowy tego terminu.

Przedmiotem niniejszego opracowania nie jest dokonanie szczegółowego przeglądu zajętych stanowisk. Dla potrzeb dalszej analizy warto jednak przedstawić najważniejsze, zdaniem autora, poglądy w tym przedmiocie.

Jak już wspomniano pojęcie „informacji przetworzonej” nie zostało zdefiniowane w ustawie, jak również nie jest ono używane w innych ustawach prawa administracyjnego materialnego. Oczywiście odwoływano się do językowego rozumienia zwrotu „przetworzenie informacji” i słusznie zauważano, iż jego treść wskazuje, iż chodzi o czynność na informacji, nie zaś na nośniku, na którym informacja jest utrwalona. Poza zakresem zwrotu będą zatem działania wykonywane na samym nośniku informacji, takie jak tworzenie kopii dokumentu.

Pojęcie informacji przetworzonej ściśle łączono z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej. Pod tym terminem rozumiano informację, której organ nie dysponuje na dzień otrzymania wniosku, a jej przygotowanie wymaga dodatkowych czynności z jego strony⁷. Dotyczy to zatem sytuacji, gdy wniosek o udostępnienie informacji publicznej odnosi się do informacji, która co prawda nie znajduje się jeszcze w posiadaniu podmiotu zobowiązanego, ale podmiot ten posiada inne informacje, które pozwalają na stworzenie żądanej informacji. Chodzi zatem o tworzenie nowej informacji, która nie znajdowała się wcześniej w dyspozycji podmiotu.

Na gruncie analizowanego pojęcia stworzono w języku prawniczym podział na informacje proste oraz informacje przetworzone. Zwrot „informacja prosta” jest używany dla oznaczenia pozostałych – innych niż informacja przetworzona – rodzajów informacji publicznych, do których dostęp następuje na zasadach ogólnych określonych w ustawie o dostępie do informacji publicznej⁸. W związku z tym udostępnienie informacji prostej nie wymaga wykazania się przesłanką interesu publicznego, tak jak w przypadku informacji przetworzonej. Informacja prosta to zatem informacja, którą podmiot zobowiązany już dysponuje, a wykonanie obowiązku polega wyłącznie na jej udostępnieniu, bez ingerencji w treść informacji.

wych, a zatem również czynności, które nie wiążą się z jakąkolwiek aktywnością podmiotu przetwarzającego (np. przechowywanie danych). Zob. M. Jaśkowska, *op.cit.*, s. 224.

⁷ Np. wyrok WSA w Warszawie z 22.2.2006 r., sygn. akt II SA/Wa 1721/2005; wyrok WSA w Gdańsku z 30.7.2008 r., sygn. akt II SA/Gd 208/08.

⁸ Wyrok NSA z 17.10.2006 r., sygn. akt I OSK 1347/05.

Z drugiej strony nie może chodzić o każdą czynność na informacji, bowiem wówczas – jak zwrócił uwagę WSA w Krakowie w wyroku z 26.9.2005 r.⁹ – zwykle czynności związane z rozpatrywaniem wniosku o udzielenie informacji publicznej staną się przetworzeniem informacji publicznej. Taką zwykłą czynnością będzie choćby analiza dokumentu pod kątem jego treści dla potrzeb udzielenia informacji, co w nim się znajduje. Gdyby przyjąć inaczej niż w powołanym wyroku nie istniałaby w ogóle informacja nieprzetworzona (informacja prosta).

W tym kontekście ważne jest ukształtowane w doktrynie stanowisko, iż przetworzenie wiąże się nie tylko z technicznymi czynnościami, ale również wymaga intelektualnego zaangażowania w ten proces podmiotu udzielającego informację¹⁰. Wynikiem tego zaangażowania będzie stworzenie jakościowo nowej informacji, na podstawie innych już posiadanych informacji. Oczywiście w proces będą zaangażowane środki, techniki i metody niezbędne do wykonywania czynności na informacji.

Tylko przykładowo podam, że w orzecznictwie sądowym za przetworzenie informacji uznano:

- przeprowadzenia odpowiednich (stosownych) analiz, obliczeń, zestawień statystycznych, ekspertyz połączonych z zaangażowaniem w ich pozyskiwanie określonych środków osobowych i finansowych¹¹,
- dokonania selekcji dokumentów i analizy ich treści według określonych kryteriów¹²,
- zebranie lub zsumowanie, często na podstawie różnych kryteriów, pojedynczych wiadomości, znajdujących się w posiadaniu podmiotu zobowiązanego. Przetworzenie jest równoznaczne z koniecznością odpowiedniego zestawienia informacji, samodzielnego ich zredagowania, związanego z koniecznością przeprowadzenia przez zobowiązany podmiot czynności analitycznych, których końcowych efektem jest dokument pozwalający na dokonanie przez jednostkę samodzielną interpretacji i oceny. Proces przetwarzania musi prowadzić do jakościowo nowej informacji¹³,
- informacje, której udostępnienie wymaga podjęcia dodatkowych czynności, polegających na sięgnięciu np. do dokumentacji źródłowej¹⁴.

⁹ II SA/Kr 984/05.

¹⁰ E. Jarzęcka-Siwik, op.cit., s. 153–154; A. Piskorz-Ryń, *Regulacja dostępu do informacji publicznej, wojewoda uchylił zarządzenia burmistrza*, „Wspólnota” 2004, nr 14, s. 45.

¹¹ Wyrok WSA w Warszawie z 17.5.2006 r., sygn. akt II SA/Wa 481/05.

¹² Wyrok NSA z 3.8.2010 r., sygn. akt I OSK 1727/09.

¹³ Wyrok WSA we Wrocławiu z 19.12.2005 r., sygn. akt IV SAB/Wr 47/05.

¹⁴ Wyrok WSA w Warszawie z 27.6.2007 r., sygn. akt II SA/Wa 112/07.

Przetworzenie będzie odnosić się również do sytuacji, gdy udzielenie informacji żądanych we wniosku, z uwagi na ich zakres oraz czasookres, którego mają dotyczyć, wymaga od organu zaangażowania środków, zmierzających do zestawienia konkretnych danych z określonego czasu, poczynienia wyliczeń oraz różnego rodzaju porównań¹⁵.

3. Nowelizacja ustawy z 16.9.2011 r.

W nowelizacji ustawy z 16.9.2011 r. użyto zwrotu „przetworzenie informacji” w dwóch przepisach (art. 23b ust. 2 pkt 3 i art. 23f ust. 2), które dotyczą dwóch różnych zagadnień dotyczących ponownego wykorzystywania informacji publicznej, tj. ustalania dla użytkownika warunków ponownego wykorzystywania oraz dostępnych formatów danych w zakresie informacji przekazywanej do takiego wykorzystywania.

Wydaje się, że użycie tego zwrotu było celowym nawiązaniem do występującego w ustawie sformułowania „informacja przetworzona”. Intencją ustawodawcy jest najpewniej skorzystanie z użytego już w ustawie terminu. Zachodzi określona zależność między sformułowaniem „przetworzenie informacji” oraz zastosowanym w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. zwrotem „informacja przetworzona”, w tym znaczeniu, że wynikiem przetworzenia informacji jest powstanie informacji przetworzonej. Trudno bowiem przyjąć, że racjonalny prawodawca używa tych zwrotów w różnych znaczeniach.

4. Przetworzenie informacji (art. 23f ust. 2)

Jednym z dwóch przepisów, w których – w wyniku nowelizacji u.d.i.p. z 16.9.2011 r. – znalazł się zwrot „przetworzenie informacji” jest art. 23f ust. 2 u.d.i.p. Przewiduje się w nim, iż „podmioty zobowiązane nie są obowiązane do opracowywania, w szczególności przetworzenia, informacji publicznej w celu jej ponownego wykorzystywania oraz dostarczania z nich wyciągów, jeżeli spowoduje to konieczność podjęcia nieproporcjonalnych działań przekraczających proste czynności”. Pierwowzorem dla tego przepisu jest art. 5 ust. 1 [Dostępne formaty] dyrektywy 2003/98/WE, zgodnie z którym: „organy sektora publicznego udostępniają swoje dokumenty w ich istniejącym for-

¹⁵ Wyrok WSA w Łodzi z 15.5.2008 r., sygn. akt II SA/Łd 207/08.

macie lub języku, przy wykorzystaniu środków elektronicznych tam, gdzie jest to możliwe i właściwe. Nie oznacza to zobowiązania ciążącego na organach sektora publicznego do tworzenia lub przystosowywania dokumentów w celu uzyskania zgodności z wnioskiem, nie oznacza też zobowiązania do dostarczania wyciągów z dokumentów, gdy wymagałoby to nieproporcjonalnie dużego wysiłku, wykraczającego poza prostą czynność”.

Ograniczenie obowiązków organu sektora publicznego znajduje się w drugim zdaniu art. 5 ust. 1 dyrektywy, które jednak stanowi tylko uzupełnienie zdania pierwszego. Celem normy zawartej w pierwszym zdaniu jest poprawienie możliwości ponownego wykorzystywania dokumentów, poprzez ograniczenie potrzeby digitalizacji dokumentów papierowych lub przetwarzania plików cyfrowych w celu osiągnięcia ich wzajemnej zgodności¹⁶. Zapewnienie dostępności (ang. *availability*) informacji, ze względu na sposób jej utwaleń i prezentacji, staje się zadaniem organu sektora publicznego. Co więcej, od organów oczekuje się, aby przekazywana informacja zawierała nie tylko surowe dane, ale także była bardziej zrozumiale prezentowana dla użytkownika¹⁷. W preambule dyrektywy 2003/98/WE tylko przykładowo wskazano potrzeby użytkowników: zastosowania formatów nie wymagających użycia szczególnego oprogramowania oraz zapewnienia możliwości wykorzystania dokumentów przez osoby niepełnosprawne¹⁸.

Nie powoduje to jednak, i to jest istota wyłączenia, obowiązku tworzenia lub dostosowania informacji (czytaj przenoszenia do żądanego przez wnioskodawcę formatu), jeśli wymaga to nieproporcjonalnie dużego wysiłku. Również w ramach planowanej reformy przepisów dyrektywy 2003/98/WE wyłączenie to ma pozostać, ponieważ pomimo propozycji wprowadzenia zachęty do udostępniania dokumentów w formatach umożliwiających maszynowy odczyt danych, nadal nie ma to oznaczać obowiązku przenoszenia przez organy sektora publicznego dokumentów do takich formatów¹⁹.

Przy okazji warto zwrócić uwagę na inne niż w polskim prawodawstwie rozumienie w dyrektywie 2003/98/WE pojęcia „dokument”, który oznacza „jakąkolwiek treść niezależnie od zastosowanego nośnika (zapisaną na

¹⁶ Motyw 13 preambuły dyrektywy 2003/98/WE.

¹⁷ M. Bargmann, G. Pfeifer, B. Piwinger, *A Citizen's Perspective on Public Sector Information*, dostępne pod adresem: <http://eprints.rclis.org/bitstream/10760/6563/1/citizens-perspective-endversion.pdf> (stan na dzień 20.6.2012 r.), s. 6 i n.

¹⁸ Motyw 13 zd. 5 i 6 preambuły dyrektywy 2003/98/WE.

¹⁹ K. Janssen, *The amendment of the PSI directive: where are we heading?*, „European Public Sector Information Platform Topic Report” 2012, nr 3, s. 11.

papierze lub zapisaną w formie elektronicznej lub zarejestrowaną w formie dźwiękowej, wizualnej albo audiowizualnej); każdą część tej treści” (art. 2 ust. 3 dyrektywy 2003/98/WE). Pojęcie „dokumentu” ma zatem jedynie charakter techniczny i odnosi się do treści informacji oraz sposobu jej utrwalenia.

Wykonaniem przepisu dyrektywy dotyczącego dostępnych formatów jest art. 23f u.d.i.p. W jego ust. 1 odesłano jedynie do przepisów o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Podmioty objęte zakresem podmiotowym u.d.i.p. (podmioty zobowiązane) zostały zobligowane do stosowania formatów danych oraz protokołów komunikacyjnych i szyfrujących określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 18 pkt 1 ustawy z 17.2.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne²⁰. W tym przepisie znajduje się upoważnienie dla Rady Ministrów do wydania rozporządzenia określającego minimalne wymagania dla systemów teleinformatycznych w podmiotach publicznych. W wytycznych wskazano, iż rząd ma określić te wymagania mając na uwadze m.in. konieczność zapewnienia spójności działania systemów teleinformatycznych używanych do realizacji zadań publicznych poprzez określenie co najmniej specyfikacji formatów danych oraz protokołów komunikacyjnych i szyfrujących, które mają być stosowane w oprogramowaniu interfejsowym. Wykonaniem delegacji jest **rozporządzenie Rady Ministrów z 12.4.2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych**²¹. W załączniku nr 2 do rozporządzenia, który na podstawie § 18 ust. 1 tegoż rozporządzenia podlega obowiązkowemu stosowaniu przez podmioty publiczne, określono formaty danych oraz standardy zapewniające dostęp do zasobów informacji udostępnianych za pomocą systemów teleinformatycznych używanych do realizacji zadań publicznych.

W ustawie o dostępie do informacji publicznej nie tworzy się więc zupełnie nowej normy dotyczącej formatów danych, w których informacje publiczne są dostępne, ale nakazuje się stosowanie w tym celu formatów enumeratywnie wskazanych już w innym akcie. Przy okazji, nie mogę się zgodzić ze stanowiskiem, że art. 23f ust. 1 u.d.i.p. zawiera zbędne odesłanie,

²⁰ Dz.U. Nr 64, poz. 565 ze zm.; dalej: u.inf.

²¹ Dz.U. z 2012 r. poz. 526. Rozporządzenie to zastąpiło – w zakresie określenia formatów danych oraz protokołów komunikacyjnych i szyfrujących – rozporządzenie Rady Ministrów z 11.10.2005 r. w sprawie minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (Dz.U. Nr 212 poz. 1766).

ponieważ obowiązek stosowania tych formatów określają same przepisy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Po pierwsze, zakres podmiotowy obydwu ustaw (u.d.i.p. oraz ustawy o informatyzacji) różni się. Niektóre podmioty wskazane w art. 23a ust. 2 u.d.i.p. (podmioty zobowiązane) nie mają statusu podmiotów publicznych w rozumieniu art. 2 ustawy o informatyzacji, objętych zakresem mocy tej ustawy. W tym kontekście art. 23f ust. 1 u.d.i.p. rozszerza zakres podmiotów zobligowanych do używania formatów danych określonych we wspomnianym powyżej rozporządzeniu. Po wtóre, przepis art. 23f ust. 1 u.d.i.p. nakazuje stosowanie tylko tych formatów, które umożliwiają maszynowy odczyt danych. Wreszcie po trzecie, odesłanie do przepisów o informatyzacji dotyczących formatów danych wskazuje na sposób wykonania zasady dostępnych formatów (art. 5 ust. 1 dyrektywy 2003/98/WE). Co więcej, omawiany przepis będzie stanowić dla użytkownika podstawę do żądania przekazania informacji publicznej (w celu ponownego wykorzystywania) w jednym z formatów określonych w załączniku.

W kontekście treści art. 23f ust. 1 u.d.i.p. przepis ust. 2 należy odczytywać jako wyjątek od obowiązku określonego w ust. 1. W związku z tym przepis art. 23f ust. 2 u.d.i.p. wyłączający obowiązek odnosi się nie tylko do treści informacji, ale także formatów danych, służących do udostępniania informacji publicznych w systemach teleinformatycznych.

Przyjęty w art. 23f ust. 2 u.d.i.p. podział na dwie kategorie wyłączeń (tworzenie i dostarczanie wyciągów oraz opracowywanie informacji) stanowi powtórzenie podziału zawartego w art. 5 ust.1 zd. drugie dyrektywy 2003/98/WE. Zastosowane w polskiej ustawie sformułowanie „opracowywanie informacji” ma odpowiadać użytemu w dyrektywie zwrotowi „tworzenie lub przystosowywanie dokumentów” (ang. *to create or adapt documents*). W ten sposób, zgodnie z przepisami unijnymi, należy odczytywać treść pojęcia „opracowywanie”, które – jak wyżej wspomniano – odnosi się także do formatów danych. „Przetworzenie informacji” jest jedynie przykładowym rodzajem opracowywania, co nie pozwala – na gruncie tego przepisu – na precyzyjne określenie, czy odnosi się do tworzenia informacji (dokumentów), czy do jej dostosowywania, czy też do obydwu pojęć łącznie. Dopuszczalne pozostaje zatem również dotychczas wykształcone rozumienie przetworzenia, nawiązujące do czynności związanych z treścią informacji, chociaż nie jest jedyną możliwością jego wykładni.

Wykładnia gramatyczna daje jednak podstawy do dwóch innych wniosków. Po pierwsze, odrębnym (od przetworzenia) znaczeniowo zwrotem pozostaje „dostarczanie wyciągów” (z informacji publicznej), co musi być

poprzedzone samym stworzeniem takich wyciągów²². Po drugie, proste czynności na informacji też mogą stanowić jej opracowywanie i przetworzenie, ale w takim przypadku nie jest wyłączony obowiązek przekazywania informacji publicznej do celów ponownego wykorzystywania²³. Takie rozwiązanie ograniczające korzystanie z wyłączenia przewidzianego w art. 23f ust. 2 u.d.i.p. może jednocześnie powodować rozszerzenie zakresu znaczeniowego zwrotu „informacja przetworzona” na gruncie art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. Jak już wspomniano obydwa sformułowania pozostają ze sobą w określonej relacji.

5. Przetworzenie informacji (art. 23b ust. 2 pkt 3)

W art. 23b ust. 2 pkt 3 u.d.i.p. jako jeden z dopuszczalnych warunków ponownego wykorzystywania, które może nałożyć na użytkownika podmiot zobowiązany, przewidziano „obowiązek informowania o przetworzeniu informacji ponownie wykorzystywanej”. Przepis ten odnosi się do innej sytuacji niż dwa poprzednio omawiane, ponieważ dotyczy czynności na informacji dokonywanych przez wykorzystującego informację (użytkownika informacji), a nie przez podmiot zobowiązany. Jednak dla oznaczenia wykonywanej przez użytkownika operacji na informacji użyto także sformułowania „przetworzenie”.

Punktem wyjścia dla dalszych rozważań jest przypomnienie, że w polskiej ustawie wprowadzono zasadę bezwarunkowego wykorzystywania informacji publicznej. Inaczej ujmując, podmiot zobowiązany jest zobligowany do przekazywania informacji na cele ponownego wykorzystywania bez ograniczania tego wykorzystywania warunkami. Jedynie w drodze wyjątku podmiot ten może nałożyć co najwyżej cztery warunki określone w art. 23b ust. 2 u.d.i.p., w tym warunek zobowiązujący użytkownika do poinformowania dalszych (końcowych) użytkowników o przetworzeniu otrzymanej przez niego informacji publicznej. Warunki przedstawione są użytkownikowi w ofercie, po przyjęciu której następuje nawiązanie stosunku cywilnoprawnego (zawarcie umowy w przedmiocie ponownego wykorzystywania).

²² Należy zauważyć błąd językowy w art. 23f ust. 2 u.d.i.p., ponieważ pojęcie „informacji publicznej” zostało użyte w liczbie pojedynczej i dostarczanie wyciągu winno odbywać się „z niej”, a nie „z nich”, jak to zapisano w treści przepisu.

²³ Na gruncie dyrektywy 2003/98/WE konstrukcję „prostych czynności” odniesiono jedynie do dostarczania wyciągów. Zob. motyw 13 zd. 3 i 4 preambuły dyrektywy 2003/98/WE.

Bardziej restrykcyjne dla użytkownika rozwiązanie przyjęto w dyrektywie 2003/98/WE, w której przewidziano dla organów sektorów publicznego dwie możliwości: zezwolenie na bezwarunkowe ponowne wykorzystywanie dokumentów lub nałożenie warunków w drodze umowy licencyjnej, przy czym dyrektywa – inaczej niż polska ustawa – nie wskazuje enumeratywnie tych warunków (art. 8 „Licences”). Natomiast według dyrektywy 2003/98/WE istotną rolę w państwach członkowskich w ustalaniu warunków zgodnych z wymogami dyrektywy odgrywają standardowe licencje²⁴.

Przechodząc do wyjaśnienia samego pojęcia „przetworzenia”, ważne jest rozróżnienie informacji przetwarzanych przez użytkownika. Jednym z podstawowych założeń dyrektywy 2003/98/WE pozostaje, iż informacja sektora publicznego jest ważnym materiałem wyjściowym dla produktów i usług, w tym w obrocie gospodarczym²⁵. Na tym tle wyodrębnia się „dane surowe” (ang. *raw data* lub *raw material*) dostarczane przez podmioty sektora publicznego, które służą użytkownikom do rozwoju nowych towarów i usług²⁶. Informacje sektora publicznego stanowią zatem wartość dodaną do towarów i usług, które są następnie skierowane do końcowego użytkownika (ang. *end user*). Gdy chodzi o treść informacji przekazywanych końcowemu użytkownikowi różni się ona od informacji („danych surowych”) pozyskiwanych od organów sektora publicznego.

Według G. Vickery’ego proces po stronie użytkownika składa się z czterech następujących po sobie etapów: a) zebrania „danych surowych” (od organu sektora publicznego – przyp. aut.), b) zagregowania i zorganizowania danych w celu stworzenia bardziej wyczerpujących danych, aby umożliwić wspólne przechowywanie i wyszukiwanie, c) operacji przetwarzania danych, w tym edycja, „przepakowywanie danych” i ich przebudowa, d) marketingu i dostawy (produktu lub usługi)²⁷. Elementem tego procesu pozostają więc także różnorodne czynności na informacji dokonywane przez użytkownika, takie jak zestawianie informacji z różnych źródeł, ich opracowywanie i dostosowywanie do specyfiku produktu lub usługi. Przykładowo, informacja geoprzestrzenna może być wykorzystana do sporządzania map pozwalających użytkownikowi na lokalizację, czemu służy kombinacja z innymi informacjami, takimi jak demograficzna, dotycząca ruchu drogowego czy środowiska²⁸.

²⁴ Motyw 17 preambuły dyrektywy 2003/98/WE.

²⁵ Motyw 5 preambuły dyrektywy 2003/98/WE.

²⁶ G. Vickery, *Review of recent studies on PSI re-use and related market developments*, s. 11.

²⁷ Ibidem, s. 13–14.

²⁸ Ibidem, s. 13.

Wobec powyższego celem warunku określonego w art. 23b ust. 2 pkt 3 u.d.i.p. jest ochrona końcowego użytkownika informacji, który powinien mieć wiedzę, czy otrzymane przez niego informacje są „danymi surowymi”, czy też nastąpiło przetworzenie informacji, w którym dane surowe służą do tworzenia nowych jakościowo informacji będących elementami dostarczanych usług/produktów. Zbliżone rozwiązania znajdują się w niektórych standardowych licencjach lub też czynności na przekazywanych użytkownikowi danych surowych zawierają się w pojęciu wykorzystywanie, którego licencja dotyczy²⁹.

6. Wnioski

Zmiany w ustawie o dostępie do informacji publicznej, które należy odczytywać w kontekście dyrektywy 2003/98/WE, dostarczyły istotnych wskazówek dotyczących wyznaczenia treści „przetworzenia”. To o tyle ważne, że obecnie pojęcie to wpływa nie tylko na zakres prawa do informacji, ale również prawa do ponownego wykorzystywania (art. 2a u.d.i.p.). Po części zmiany potwierdziły dotychczasowe rozumienie przetworzenia, jako czynności na informacji wpływających na jej końcową treść. W przepisach o ponownym wykorzystywaniu podstawową przesłanką wyłączającą obowiązek jest jednak „opracowywanie informacji”, które zawiera w sobie przetworzenie. Jednakże relacje między tymi zwrotami nie zostały bardziej precyzyjnie określone.

Jednocześnie zauważalne są nowe elementy „przetworzenia”, takie jak odróżnienie od niego tworzenia wyciągów oraz objęcie tym pojęciem prostych czynności (z jednoczesnym zakazem ograniczania w takim przypadku prawa do ponownego wykorzystywania).

“Information processed” and “processing of information” after the amendment to the Act on Access to Public Information from 16th September 2011

Processing of information affects two rights: the right of access to public information and the right to re-use of public information. Since its beginning (1st January 2002), the Act on Access to Public Information has provided for the duty

²⁹ Np. zob. „Open Government Licence for public sector information”, dostępne po adresie: <file:///C:/Documents%20and%20Settings/User/Desktop/Przetworzenie-%20artykul/open-government-licence.htm> (stan na dzień 20.6.2012 r.).

to disclose information only if it is particularly essential for the public interest. As a result of the amendments to the Act, enacted on 16th September 2011, the notion of processing of information was introduced in two articles, which, among other things, restricts the right to re-use. In the article the author explains the above notions taking into account Directive 2003/98/EC.