

Uwagi SLLGO (Sieć Obywatelska Watchdog Polska) w sprawie ponownego wykorzystywania informacji publicznej

Poniżej przedstawiamy krótkie opracowanie podsumowujące polskie doświadczenia w zakresie ponownego wykorzystywania informacji publicznej, po roku od wprowadzenia przepisów. Przypominamy też o naszych obawach z okresu przygotowywania tych przepisów, które - w przeważającej części - okazały się trafne. Uwagi te przygotowaliśmy na konferencję ePSIplatform (22 lutego 2013 roku).

Dlaczego Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich (Sieć Obywatelska Watchdog Polska) wypowiada się na temat ponownego wykorzystywania informacji publicznej (re-use)?

Jesteśmy organizacją typu watchdog działającą na rzecz ochrony prawa do informacji w Polsce.

Prawo to zostało zagwarantowane w artykule 61 Konstytucji RP z 1997 roku. Procedury związane z dostępem do informacji publicznej zostały określone w ustawie o dostępie do informacji publicznej z 2001 roku. Ustawa ta została znowelizowana w 2011 roku – wprowadzono do niej przepisy dotyczące ponownego wykorzystywania informacji publicznej (re-use). [link do znowelizowanej ustawy]

Nasze Stowarzyszenie monitorowało wprowadzanie przepisów dotyczących ponownego wykorzystywania informacji publicznej (re-use) od listopada 2008 roku. Wtedy to Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji ogłosiło, że będzie pracować nad zmianami zmierzającymi do implementacji do polskiego porządku prawnego dyrektywy 2003/98/WE. W 2011 roku, gdy faktycznie rozpoczęto dokonywanie zmian, przedstawiliśmy naszą krytyczną opinię na temat proponowanych rozwiązań. Opieraliśmy ją na doświadczeniu wynikającym z prowadzonego poradnictwa i z licznych sporów sądowych oraz ze stałego monitoringu realizacji ustawy przez instytucje publiczne.

W sprawie ponownego wykorzystywania informacji publicznej (re-use) zabieramy głos przy szeregu okazji.

- W sierpniu 2011 roku przedstawiliśmy opinię dotyczącą nowelizacji ustawy w Sejmie (wola polityczna spowodowała, że praktycznie żadnych poprawek nie przyjęto).
- W listopadzie 2011 roku i lipcu 2012 roku przedstawialiśmy uwagi do rozporządzeń stanowiących przepisy wykonawcze do ustawy, a dotyczących wzoru wniosku o ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego (re-use) i stworzenia centralnego repozytorium informacji publicznych.
- W lutym 2012 roku konsultowaliśmy także stanowisko polskiego rządu dotyczące zmian w Dyrektywie PSI.
- W ramach prowadzonych obecnie bardzo wstępnych rozmów o kolejnej nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej, przedstawiliśmy swoje stanowisko i określiliśmy co wymaga zmian w przepisach dotyczących ponownego wykorzystywania informacji publicznej (re-use).

Jako organizacja społeczna uczestniczymy też w kluczowych sprawach sądowych dotyczących ponownego wykorzystywania informacji publicznej.

Uwagi Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich przedstawiane wobec przepisów dotyczących ponownego wykorzystywania informacji publicznej (re-use) w procesie legislacyjnym

Obawialiśmy się, że **brak rozróżnienia pomiędzy rozpowszechnianiem, a ponownym wykorzystywaniem informacji sektora publicznego (re-use)** spowoduje dowolne interpretacje podmiotów

zobowiązanych na temat tego w jakim celu wnioskuje podmioty uprawnione. Przyczyni się to do **ograniczenia prawa politycznego kosztem prawa gospodarczego**. Chodziło nam o to, że podmioty będą wymagać od obywateli i dziennikarzy **zainicjowania skomplikowanej procedury dotyczącej ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (re-use)** (specjalny formularz wniosku, dłuższy termin rozpatrzenia wniosku wynoszący 20 dni, konieczność podania celu w jakim informacja będzie wykorzystywana, możliwość wprowadzenia opłaty i warunków wykorzystywania), podczas gdy **wnioskodawcy będą chcieli korzystać po prostu z dostępu do informacji** (brak sformalizowanych formularzy, maksymalnie 14 -dniowy termin, brak konieczności podawania celu w jakim wnioskuje się o informację, bezpłatność i bezwarunkowość).

Obawialiśmy się, że nowe przepisy stworzą sytuację gdy instytucje będą **narzucali automatycznie wszystkie przewidziane ustawowo warunki**, co do których wnioskodawcy będą mieli **ograniczone możliwości odwoływania się** i ich kwestionowania w sądzie.

Niepokoili nas **nieprecyzyjne przepisy dotyczące opłat** za ponowne wykorzystywanie informacji publicznej. Protestowaliśmy przeciw **wydłużeniu terminów** (z obowiązujących 14 do 20 dni) oraz daniu możliwości podmiotom zobowiązanym, aby **oceniali cel** w jakim wnioskuje się o informację.

Niepokoilo nas również **wprowadzenie**, inaczej niż dokonano tego w art. 4 obowiązującej ustawy, **określonego katalogu podmiotów zobowiązanych** do udostępnienia informacji celem ponownego wykorzystywania informacji, wprowadzając tym samym ryzyko wzmocnienia monopolu Państwa na kluczowe informacje będące w posiadaniu spółek komunalnych i Skarbu Państwa.

Podkreślaliśmy też **brak gwarancji dostarczania przez podmioty zobowiązane stalej i aktualnej informacji**. W ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (re-use) miało chodzić o łatwość dostępu. Tymczasem przyjęto rozwiązanie, które powoduje iż podmiot zobowiązany oczekuje od wnioskodawcy składania wniosku za każdym razem, gdy pojawia się aktualizacja informacji. Z drugiej strony ustawodawca podkreślał, że rozwiązaniem nowoczesnym – przyspieszającym rozwój dodanej wartości ekonomicznej – będzie Centralne Repozytorium Informacji Publicznej z surowymi danymi (na wzór <http://data.gov.uk/>).

Opis realnych problemów z ponownym wykorzystywaniem informacji sektora publicznego zaobserwowanych przez SLLGO i wynikających z konstrukcji istniejącego prawa

Niektóre **podmioty celowo utrudniają dostęp do informacji publicznej**. Wnioskodawcy nie są chronieni przed taką sytuacją przez aktualnie obowiązujące prawo. Negatywnym przykładem są władze miasta Krakowa i miejskiego przedsiębiorstwa komunikacyjnego. Przedsiębiorca pragnący stworzyć aplikację na telefon z aktualnymi rozkładami jazdy komunikacji publicznej musiał wytoczyć postępowanie sądowe, aby jego wniosek został wykonany. Nie zmieniło to nastawienia podmiotu zobowiązanego, który nie jest chętny do szybkiego i maszynowego udostępniania informacji publicznej, przez co zmusza przedsiębiorcę do składania wniosków o ponowne wykorzystywanie informacji publicznej każdego dnia.

Podmioty zobowiązane roszczą sobie **możliwości oceniania celu, w jakim wnioskodawcy zamierzają wykorzystać informację publiczną**. Bywają sytuacje, że podmiot uprawniony wnioskuje o informację publiczną z zamiarem jej rozpowszechniania, w procedurze istniejącej jeszcze przed nowelizacją i nadal obowiązującej. Tymczasem podmiot zobowiązany sam ocenia, że celem wnioskodawcy jest ponowne wykorzystywanie (re-use) i próbuje narzucić inną procedurę. Tym tokiem myślenia podążają nawet organy odwoławcze, np. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Nowym Sączu . Wnioskodawca ubiegał się o kopie pozwoleń na budowę od jednego z samorządów. Organ odwoławczy jakim jest SKO, stwierdził że cel wykorzystania informacji jest inny niż cel jej wytworzenia. Winny być zastosowane procedury dotyczące ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego. Sytuacja spowodowana jest przez wspomnianą wcześniej niejasność przepisów. Przy takim rozumowaniu powinna istnieć tylko procedura ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, jako że podmioty uprawnione zawsze

ubiegają się o informację w innym celu niż jej pierwotne zastosowanie. W ten sposób rozpowszechnianie informacji (prawo polityczne, gwarantowane przez art. 54 Konstytucji RP), jest ograniczane przez prawo gospodarcze.

Nakładanie warunków stało się standardową czynnością. W Biuletynach Informacji Publicznej (oficjalnych publikatorach prowadzonych on-line) podmiotów zobowiązanych pojawiły się standardowe zastrzeżenia o konieczności podania źródła, czasu, informacji o przetworzeniu, a nawet identyfikacyjnych danych szczegółowych np. podania dat wydania ponownie wykorzystywanych orzeczeń sądowych, siedziby sądu oraz sygnatury akt sprawy. Wymaga się też udostępniania informacji na tych samych warunkach kolejnym podmiotom.

Istnieje wątpliwość, **w jakim zakresie** do katalogu podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji do ponownego wykorzystywania **zostały dodane przedsiębiorstwa z publicznym finansowaniem** (działające w formie spółek). Może to mieć wpływ np. na ponowne wykorzystywanie danych o rozkładach jazdy kolei państwowych.

Opisane wyżej problemy są wprawdzie pojedynczymi przypadkami, ale istotne jest że wynikają one z wad prawnych nowych przepisów dotyczących ponownego wykorzystywania informacji publicznej (re-use).

Opis realnych problemów z ponownym wykorzystywaniem informacji publicznej zaobserwowanych przez SLLGO i wynikających z wadliwej praktyki

Pomimo iż **ustawa nie dopuszcza podpisywania umów na wyłączność**, w praktyce są one wciąż **stosowane**, przykładem jest tutaj Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej.

Podmioty zobowiązane **w sposób dowolny wyłączają dane z pojęcia informacji publicznej**. Dotyczy to np. dostępu do danych kartograficznych, bez których w wielu przypadkach nie można tworzyć nowych dodanych wartości z informacji publicznych. Główny Geodeta Kraju twierdził, iż mapy nie są informacją publiczną. Wnioskodawcom pozostaje droga sądowa.

Centralne Repozytorium Informacji Publicznej – mające być zbiorem danych surowych na wzór <http://data.gov.uk/> **nie istnieje**. Podmioty nie przekazują więc do niego żadnych informacji.

Zainteresowanie korzystaniem z nowych procedur jest znikome. Wrywkowe sprawdzenie w 12 dużych urzędach wykazało, że przez rok - w 4 z nich - złożono od 5 do 10 wniosków o ponowne wykorzystywanie informacji publicznych. Tylko część z tych wniosków faktycznie dotyczyła ponownego wykorzystywania.

Więcej o Stowarzyszeniu Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich (Sieć Obywatelska Watchdog Polska)

Jesteśmy organizacją pozarządową, które nie korzysta ze środków rządowych i dzięki temu w pełni niezależnie może monitorować działalność administracji publicznej w Polsce. Nasi darczyńcy to obywatele, biznes, prywatne fundacje i podmioty zagraniczne.

Działamy po to, aby władze w Polsce na wszystkich szczeblach były odpowiedzialne, otwarte i wrażliwe na potrzeby społeczne, gotowe do dialogu i poddawania się kontroli świadomego swoich praw społeczeństwa.

Prowadzimy trzy główne programy.

Pozarządowe Centrum Dostępu do Informacji Publicznej - www.informacjapubliczna.org.pl, którego celem jest ochrona prawa do informacji. W ramach tego programu – tematycznie związanego z niniejszym opracowaniem – od 2006 roku:

- udzieliliśmy około 3000 porad prawnych;
- uczestniczyliśmy w około setce rozpraw sądowych;

- przeprowadzaliśmy około 100 szkoleń, warsztatów i spotkań z mieszkańcami lokalnych społeczności;
- prowadzimy stronę www.informacjapubliczna.org.pl z kilkuset artykułami poświęconymi informacji publicznej, którą w 2012 roku odwiedziło około 70 tysięcy unikalnych użytkowników, a ich zainteresowanie wzrosło – w porównaniu z 2010 rokiem o 140%.

Budżet Obywatelski - www.funduszesoleckie.pl, którego celem jest doprowadzenie do takiego sposobu planowania i wydatkowania środków publicznych, w którym obywatele będą mogli brać udział korzystając ze swoich praw, a który jednocześnie będzie efektywny i będzie odpowiadał na potrzeby mieszkańek i mieszkańców.

Mocna Straż - www.watchdog.org.pl, którego celem programu jest wspieranie rozwoju środowiska strażniczego w Polsce.