t. LXXVIII • nr 11/2025 (929) • DOI 10.33226/0137-5490.2025.11.5

Dr hab. Grzegorz Sibiga, prof. INP PAN
Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk
ORCID: 0000-0002-4721-8272
e-mail: gsibiga@inp.pan.pl

Gospodarcze wykorzystywanie informacji sektora publicznego – trzy fazy rozwoju praw informacyjnych użytkowników-przedsiębiorców

Commercial re-use of public sector information – three stages in the development of business users' rights to information

Streszczenie

Dane pochodzące z sektora publicznego tworzą istotną wartość dla gospodarki cyfrowej (gospodarki opartej na danych), ponieważ stanowią bezpośredni element produktów i usług cyfrowych, ale również w coraz większym stopniu – zasób służący do trenowania modeli sztucznej inteligencji. Przepisy prawa w różnym stopniu zapewniają przedsiębiorcom dostępność i możliwość eksploatacji tych danych. Należy wyróżnić trzy etapy ewoluowania tych przepisów i trzy kolejne fazy praw informacyjnych użytkowników (przedsiębiorców): 1) dostęp do informacji publicznej, 2) ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego i otwieranie danych, 3) ponowne wykorzystywanie niektórych chronionych kategorii danych. Dwie ostanie fazy stanowią bezpośrednią odpowiedź na zapotrzebowanie przedsiębiorców nie tylko na sam dostęp do informacji, ale również wyznaczenie warunków ich dopuszczalnej eksploatacji w celach gospodarczych. W naszej specyfice krajowej niezbędne pozostaje jedynie zrozumienie ich znaczenia dla rozwoju gospodarki opartej na danych.

Słowa kluczowe: ponowne wykorzystywanie danych, informacje sektora publicznego, otwarte dane

Abstract

Data coming from the public sector create a significant value for the digital economy (data-driven economy), because they constitute a direct element of digital products and services, but also increasingly serve as a resource for training artificial intelligence models. Legal provisions, to varying degrees, allow entrepreneurs to access and exploit these data. Three phases in the evolution of these provisions and another three phases of users' (entrepreneurs') information rights should be distinguished: 1) access to public information, 2) re-use of public sector information and data opening, 3) re-use of certain categories of protected data. The last two phases constitute a direct response to entrepreneurs' demand not only for access to the information itself, but also for the establishment of conditions for its permissible exploitation for economic purposes. In our national context, what remains necessary is an understanding of their importance for the growth of a data-driven economy.

Keywords: data re-use, public sector information, open data

JEL: K20, K23

Wprowadzenie – gospodarcza wartość danych

Ze względu na swoje znaczenie nie bez przyczyny dane są określane jako „ropa XXI wieku", a w gospodarce cyfrowej opartej na danych ich ważnym źródłem jest sektor publiczny, tak jak istotny pozostaje sam proces współdzielenia tych danych przez ten sektor z przedsiębiorcami (G2B – *government-to-business*) (Botta, 2025, s. 104; Ruohonen & Mickelsson, 2023, s. 7–8). Aktualnie wyróżnia się dwa główne przeznaczenia ekonomiczne danych z sektora publicznego. W pierwszym te informacje, będące swoistymi „surowymi danymi" (*raw data*), stanowią wartość dodaną w produktach i usługach, przedsiębiorcy bowiem agregują i odpowiednio organizują informacje,

creative commons Uznanie autorstwa 3.0 Polska

po to aby w wyniku ich przetwarzania (np. zestawiania z informacjami z innych źródeł, opracowywania i dostosowywania), stworzyć usługę lub produkt przeznaczone dla dalszych użytkowników (użytkowników końcowych) (Vickery, 2011, s. 7 i n.). W dużej mierze są to usługi i produkty dostępne w sieci, które mają niezwykle zróżnicowany charakter, a najbardziej obrazowym dla prawników ich przykładem są systemy informacji prawnej, oparte przecież też na danych sektora publicznego (akty promulgacyjne, orzeczenia sądowe i administracyjne, inne dokumenty urzędowe). Rola „danych publicznych" wzrosła jeszcze wraz z potrzebami trenowania algorytmów sztucznej inteligencji (Botta, 2025, s. 104–105). U podstaw większości zaawansowanych narzędzi generatywnej AI leżą bowiem duże modele językowe (*large language models* – LLM) – rozbudowane sieci neuronowe składające się z ogromnej liczby parametrów, trenowane na zbiorach danych tekstowych i kodowych. Proces treningowy pozwala modelom LLM na internalizację struktury języka, wiedzy o świecie i umiejętności generowania spójnego i relewantnego tekstu. Dlatego kluczowy pozostaje właściwy zakres danych na etapie treningu pozwalający na pozyskanie wiedzy potrzebnej do generalizacji, a przez to – generowania odpowiedzi i treści w nowych, nieznanych wcześniej sytuacjach (Li i in., 2024, s. 1 i n.).

Wartość unijnego rynku otwartych danych już w 2020 r. szacowano na 184 mld euro i prognozuje się, że w 2025 r. osiągnie on od 199,51 do 334,21 mld euro (European Data Portal, 2019, s. 22 i n.). Zwiększające się gospodarcze znaczenie danych pochodzących z sektora publicznego znajduje odzwierciedlenie w ewoluujących przepisach prawa, które w coraz większym stopniu uwzględniają ten cel eksploatacji danych.

Trzy fazy praw informacyjnych

Chronologicznie możemy wyróżnić trzy fazy rozwoju przepisów prawa dotyczących dostępności i eksploatacji danych z sektora publicznego, które pokrywają się z trzema rodzajami praw informacyjnych:

1) jawność i dostęp do informacji publicznej – prawo dostępu do informacji publicznej i inne prawa w realizacji zasady jawności;

2) ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego (ISP) i otwarte dane – prawo do ponownego wykorzystywania ISP;

3) zaawansowane ponowne wykorzystywanie ISP (obecnie niektórych kategorii chronionych danych) – prawo do złożenia wniosku i jego rozpatrzenia.

Mimo że akty normatywne dotyczące poszczególnych faz zostały przyjęte historycznie w różnych okresach, to aktualnie obowiązują przepisy wszystkich trzech faz. Dwie ostatnie fazy są ściśle powiązane z ekonomiczną eksploatacją danych, co szerzej wyjaśnię w dalszej części tekstu. Co ważne, o ile w dwóch pierwszych fazach użytkownikom przyznano materialne prawo informacyjne (prawo do danych), o tyle w trzeciej przepisy prawa pozostają „neutralne" pod względem praw do danych, tj. nie mają wpływu na materialne przepisy prawne dotyczące dostępu do danych i ich dalszego wykorzystywania (Piskorz-Ryń & Sakowska-Baryła, 2025, s. 72). Natomiast użytkownikowi przysługuje prawo do złożenia wniosku o ponowne wykorzystywanie i jego rozpatrzenie przez podmiot sektora publicznego, co również przedstawię w części dotyczącej trzeciej fazy.

Faza pierwsza – powszechny dostęp do danych i fragmentaryczne ponowne wykorzystywanie

Pierwotnym reżimem prawnym, wobec dwóch pozostałych późniejszych faz, zapewniającym powszechną dostępność informacji pozostaje „system dostępu" – jak go nazywają przepisy drugiej fazy. Jego geneza odnosi się jednak do różnych potrzeb poznawczych człowieka wobec władzy publicznej i innych podmiotów wykonujących zadania publiczne, w tym do celów związanych z obrotem gospodarczym. Jednak najbardziej podkreślane jest znaczenie potrzeb informacyjnych motywowanych politycznie i społecznie, których zaspokojenie powinno zostać prawnie zagwarantowane, co po raz pierwszy miało miejsce w Królestwie Szwecji w pierwszym akcie normatywnym w tym przedmiocie z 1766 r. (*Tryckfrihetsförordningen*). Jego powstanie było wynikiem rywalizacji dwóch partii parlamentarnych, z których ta aktualnie rządząca, spodziewając się przejścia do opozycji, przeforsowała regulację przewidującą prawo dostępu do dokumentów będących w dyspozycji władzy. Jednak realny rozwój krajowych aktów normatywnych przypada na drugą połowę XX w. i związany jest z całym ruchem na rzecz jawności w Europie, uzasadnianym potrzebami przejrzystego działania władzy publicznej, udziałem społeczeństwa w sprawowaniu władzy czy też społecznej kontroli nad władzą publiczną (Tarnacka, 2009, s. 107; Jagielski, 2018, s. 216 i n.; Sibiga, 2019, s. 105–106). W odróżnieniu od dwóch kolejnych faz to nie w prawie Unii Europejskiej, ale w przepisach krajowych wyznacza się zakres stosowania „regulacji jawnościowej" (przedmiotowy, ustalający informacje podlegające tym przepisom, i podmiotowy, wskazujący zobowiązanych) oraz określa się zasady i tryb dostępu do informacji. W późniejszych przepisach UE drugiej fazy odsyła się jedynie w zakresie dostępności informacji i jej ograniczeń do przepisów krajowych tworzących „system dostępu".

W Polsce głównym aktem normatywnym systemu dostępu pozostaje ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej[1]. Należy jednak zwrócić uwagę, że równocześnie obwiązują inne przepisy prawa (i to w wielu przypadkach wcześniej przyjęte), które przewidują jawność publicznych zasobów informacyjnych, realizując inne cele. Przykładowo immamentną cechę części rejestrów publicznych stanowi jawność, która pełni różne funkcje w obrocie (np. informacyjną, ostrzegawczą czy ochronną) (Stawecki, 2005, s. 33 i n.). W sumie przepisy wprowadzające jawność i powszechną dostępność informacji tworzą niejednolitą kategorię pod względem zakresu stosowania oraz zasad

i trybu dostępności informacji. Ich przeznaczeniem zasadniczo nie jest pozyskiwanie zasobów danych w dużej skali do celów ich gospodarczego wykorzystywania, a komercyjne użycie – przed drugą fazą – następowało jedynie z powołaniem się na generalną zasadę jawności i powszechnej dostępności informacji, np. na warunkach regulowanych w ustawie o dostępie do informacji publicznej (Adamski & Bernaczyk, 2006, s. 6 i 15).

Faza druga – ponowne wykorzystywanie i otwieranie danych

Początek drugiej fazy datujemy od przyjęcia w UE regulacji prawnej zapewniającej jednolite na wspólnym rynku zasady ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (2003), co było wyrazem zauważenia potencjału (komercyjnego i społecznego) danych znajdujących się w posiadaniu tego sektora. W stanowiącej punkt wyjścia do zmian w prawie Zielonej księdze z 1999 r. (Komisja Europejska, 1999) zwrócono uwagę z jednej strony na rolę ISP w funkcjonowaniu europejskiego rynku i swobodnym przepływie towarów, usług i ludzi, a z drugiej – na dotychczasowe zróżnicowanie w państwach unijnych krajowych przepisów (ale także praktyk) dotyczących dostępności i eksploatacji informacji pochodzących z sektora publicznego, co osłabiało możliwości wykorzystania danych. Konsekwentnie od samego początku opracowywania przepisów powtarzano, że na cele wprowadzenia nowej regulacji składają się te ekonomiczne i pozaekonomiczne. Jednak to cele ekonomiczne miały decydującą rolę w zainicjowaniu prac nad stosowaną dyrektywą (Parlamentu Europejskiego i Rady), na co wskazuje będący podstawą jej wydania art. 114 TFUE, a przede wszystkim jego znaczenie dla usprawnienia i funkcjonowania rynku wewnętrznego. Do bardziej szczegółowych celów w tym zakresie zaliczono: ustanowienie rynku i systemu zapewniającego niezakłóconą konkurencję na tym rynku, poprawę warunków dla rozwoju firm europejskich i wzmocnienie pozycji konkurencyjnej wobec firm pozaeuropejskich oraz tworzenie nowych miejsc pracy (Piskorz-Ryń, 2018, s. 99–100).

W sumie na *acquis communautaire* składają się trzy następujące po sobie akty prawne z lat:

1) 2003 – dyrektywa 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 17.11.2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego[2],

2) 2013 – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/37/UE z 26.06.2013 r. zmieniająca dyrektywę 2003/98/WE w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego[3],

3) 2019 – zastępująca dyrektywę 2003/98 dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1024 z 20.06.2019 r. w sprawie otwartych danych i ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego[4].

Część głównych elementów konstrukcyjnych została zachowana w kolejnych dyrektywach, ale jednocześnie nastąpiła ewolucja rozwiązań służących skuteczniejszej realizacji eksploatacyjnych celów zasobów informacyjnych ponownego wykorzystywania. Dyrektywy ustanawiają zbiór minimalnych przepisów regulujących ponowne wykorzystywanie oraz ustalenia praktyczne ułatwiające to wykorzystywanie.

Zakres przedmiotowy dyrektyw wyznaczają pojęcia „dokumentu" i „ponownego wykorzystywania", podmiotowy zaś pojęcia „podmiotów sektora publicznego" i „organów sektora publicznego". Niezwykle szeroko wyznacza się informacyjny przedmiot czynności przetwarzania – dokument, ponieważ będzie nim „dowolna treść niezależnie od jej nośnika (papier lub forma elektroniczna lub zapis dźwiękowy, wizualny bądź audiowizualny)" lub każda część tej treści" (art. 2 pkt 6 dyrektywy 2019/1024). Natomiast samo ponowne wykorzystywanie (*re-use*) to każde wykorzystywanie (do celów komercyjnych lub niekomercyjnych) dokumentów posiadanych przez podmiot sektora publicznego w celach innych niż pierwotne ich przeznaczenie do realizacji zadań publicznych, dla których te informacje zostały wytworzone w podmiotach publicznych (art. 2 pkt 11 lit. a dyrektywy 2019/1024). W najnowszej dyrektywie potrzeba dostosowania się do coraz bardziej innowacyjnej gospodarki spowodowała wyodrębnienie nowych kategorii danych i „przyjaznych warunków" ich przygotowania do eksploatacji: danych o wysokiej wartości, danych dynamicznych, danych badawczych czy przede wszystkim otwartych danych.

Zakres podmiotowy prawnej regulacji ponownego wykorzystywania został oparty na unijnych przepisach dotyczących zamówień publicznych i użytych dla oznaczenia adresatów w tych przepisach pojęć „organ sektora publicznego" i „podmiot sektora publicznego"[5]. Zauważalna jest zatem koncepcja ukierunkowana na to, że informacje stworzone do celów realizacji zadań publicznych w wyniku wydatkowania środków publicznych powinny dalej służyć społeczeństwu, w tym też do realizacji przedsięwzięć gospodarczych.

W zakresie potrzeby wyodrębnienia przepisów o ponownym wykorzystywaniu i ich relacji w stosunku do dostępu do informacji publicznej wykształciły się w polskiej doktrynie co najmniej trzy podejścia. W pierwszym akcentowana jest zbędność przepisów o ponownym wykorzystywaniu, ponieważ jawność informacji (powszechna dostępność informacji) powinna automatycznie przekładać się na dopuszczalność jej nieograniczonego ponownego wykorzystywania (Adamski & Bernaczyk, 2006, s. 3 n.). Z kolei w drugim podejściu podnoszony jest szerszy zakres przepisów o ponownym wykorzystywaniu, który mieści w sobie dostęp do informacji przynajmniej z językowego punktu widzenia (Jaśkowska, 2013, s. 253). Wreszcie w trzecim podejściu, znajdującym wyraz w aktualnie obowiązujących przepisach prawa UE i prawa polskiego, dostęp do informacji oraz ponowne wykorzystywanie to odrębne od siebie instytucje prawne ze względu na cel tych regulacji, przy czym prawodawca krajowy powinien sprecyzować relacje między nimi (Piskorz-Ryń, 2015, s. 38–39).

Wyodrębnienie ponownego wykorzystywania od systemu dostępu ma swoje dalsze uzasadnienie. Po pierwsze, w przypadku ISP chronionych prawami własności

intelektualnej ich powszechna dostępność automatycznie nie przekłada się na możliwość bezwarunkowego wykorzystywania. Po drugie, jednym z celów ponownego wykorzystywania jest zapewnienie uczciwych, proporcjonalnych i niedyskryminacyjnych warunków takiego wykorzystywania, szczególnie w kontekście zasad ochrony konkurencji. Dyskryminujące lub nieuczciwe warunki ponownego wykorzystywania mogą zakłócać konkurencję na rynku produktów i usług opartych na informacji sektora publicznego. Część zasad ponownego wykorzystywania ukierunkowana jest właśnie na ochronę tych celów (np. zasady niedyskryminacji czy zakaz umów na wyłączność). Wspomnianym zagadnieniem nie zajmują się bezpośrednio przepisy o dostępie, których przedmiotem jest jedynie wyznaczenie zasad i trybów udostępniania informacji. Wreszcie trzecią przyczyną jest ustalenie w ponownym wykorzystywaniu, choćby w ograniczonym zakresie, sytuacji końcowych użytkowników informacji i możliwość wprowadzenia, co prawda ograniczonych, gwarancji dla nich. W systemie dostępu prawodawcę interesuje jedynie stosunek między pomiotem wykonującym zadania publiczne (podmiotem udostępniającym informację) a osobą wykonującą prawo do informacji. Tymczasem w ponownym wykorzystywaniu pozyskana przez użytkownika informacja będzie użyta w jego produktach i usługach skierowanych do ich nabywców (końcowych użytkowników), a przepisy o ponownym wykorzystywaniu również wpływają na jego sytuację.

Przez dłuższy czas rząd polski przyjmował pierwsze podejście, kwestionujące potrzebę odrębnych przepisów o ponownym wykorzystywaniu, a nasz kraj jako ostatni w UE implementował w 2011 r. dyrektywę 2003/98/WE. W sprawie polskiej implementacji wypowiedział się TSUE w wyroku z 27.10.2011 r. (C-362/10, Komisja Europejska przeciwko Polsce), potwierdzając potrzebę odrębnej regulacji krajowej bezpośrednio wykonującej wymagania dyrektywy.

W sumie w polskim prawodawstwie implementacją właściwych dyrektyw były w kolejności:

- od 2011 r. ustawa o dostępie do informacji publicznej w brzmieniu nadanym ustawą z 16.09.2011 r. o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw[6],
- ustawa z 25.02.2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego[7],
- ustawa z 11.08.2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego[8].

W prawie UE dokonywała się swoista ewolucja w zakresie obowiązków podmiotów sektora publicznego dotyczących przeznaczania danych do ponownego wykorzystywania. O ile w pierwszej dyrektywie 2003/98/WE podkreśla się, że nie zawiera ona „żadnego zobowiązania, aby zezwalać na ponowne wykorzystywanie dokumentów" (motyw 9), to już w akcie nowelizującym z 2013 r. (dyrektywa 2013/37/UE) wprowadzono wyraźny obowiązek państw członkowskich zapewnienia możliwości wykorzystywania dokumentów (z wyjątkami również dotyczącymi danych chronionych) (art. 3 ust. 1 dyrektywy 2003/98/WE), co zostało podtrzymane w obecnie obowiązującej dyrektywie 2019/1024.

Na tym tle już pozytywnie wyróżnia się polska ustawa wdrażająca dyrektywę z 2011 r., ponieważ wprowadzała ona powszechne prawo do ponownego wykorzystywani ISP, którego korelatem był jednoznaczny obowiązek przekazywania ISP do tegoż wykorzystywania. Przedstawiona zależność (prawo–obowiązek) została powtórzona w dwóch kolejnych ustawach krajowych (z 2016 r. i z 2022 r.). Uprawnionym jest każdy zainteresowany (użytkownik), co obejmuje także przedsiębiorców działających w celach związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą. Prawo do ponownego wykorzystywania nie jest bezwzględne i podlega ograniczeniom, w tym w zakresie dostępności na wzór „systemu dostępu", ale również w niektórych innych sytuacjach (np. w odniesieniu do praw własności intelektualnej przysługujących podmiotom trzecim).

Podstawą ponownego wykorzystywania są umowy licencyjne, w tym licencje standardowe, zawierane w trybie ofertowym przez podmiot sektora publicznego oraz użytkownika, co obejmuje również domniemanie przyjęcia oferty poprzez samo pobranie danych z systemu teleinformatycznego. Sprawia to, że w przedmiotowej regulacji przenikają się elementy cywilno- i administracyjnoprawne (Błachucki & Sibiga, 2018, s. 21 i n.). Różni się to od przepisów pierwszej fazy, w których stosunek udostępniania ma wyłącznie charakter administracyjnoprawny. Natomiast istotę gwarancyjnej funkcji przepisów drugiej fazy stanowi zbiór zasad ponownego wykorzystywania, który ma sprzyjać realizacji celów regulacji, takich jak zasada dostępnych użytkownikowi formatów, zakaz umów na wyłączność, zasadnicza nieodpłatność ponownego wykorzystywania, ograniczenie możliwości nakładania warunków licencyjnych i ich niedyskryminacyjny charakter czy przejrzystość ponownego wykorzystywania.

Kluczową rolę w ponownym wykorzystywaniu odgrywa proaktywne udostępnianie do ponownego wykorzystywania (tj. bez potrzeby składania wniosku), i to w sposób zapewniający wyszukiwalność i faktyczną dostępność w internecie dokumentów i powiązanych metadanych w otwartym formacie, które nadają się do odczytu maszynowego i zapewniają interoperacyjność. W Polsce służą temu przede wszystkim rządowy portal danych oraz strony Biuletynu Informacji Publicznej. Działania te wpisują się w politykę „otwartych danych" propagującą szeroką dostępność i ponowne wykorzystywanie ISP przy minimalnych ograniczeniach bądź bez takich ograniczeń (motyw 16 dyrektywy 2019/1024). W tym kontekście tryb wnioskowy pozostaje jedyne uzupełniający, chociaż orzecznictwo sądów administracyjnych w tych sprawach ukazuje obraz niewielkiej skali korzystania z tego trybu, ale również interpretacyjnego ograniczania korzystania z prawnych rozwiązań ponownego wykorzystywania ISP. W początkowym okresie stosowania przedmiotowych przepisów w rozbieżnym orzecznictwie sądy także stwierdzały, że to jedynie wnioskodawca decyduje, czy występuje z wnioskiem o udzielenie informacji publicznej, czy też o ponowne jej wykorzystywanie, a organ (adresat wniosku) nie może ustalić, że

mamy do czynienia z ponownym wykorzystywaniem ISP wbrew treści wniosku[9]. Ponieważ bardziej rozpowszechniona jest znajomość przepisów o dostępie do informacji publicznej, to one, a nie przepisy drugiej fazy, były wskazywane jako podstawa wnioskowania o informacje, niezależnie od późniejszych celów ich eksploatacji. Obecnie w nielicznych sprawach indywidualnych, w których wnioskujący już powołują się przed organem na przepisy o ponownym wykorzystywaniu ISP, sądy nadal za właściwe uważają przepisy o dostępie do informacji publicznej, gdy przedmiotem wniosku jest informacja będąca jednocześnie informacją publiczną i informacją sektora publicznego[10]. W takiej sytuacji, niezależnie od żądania wnioskującego, sądy przyznają więc w stosowaniu prymat przepisom o dostępie względem przepisów drugiej fazy.

Faza trzecia – zaawansowane ponowne wykorzystywanie

Trzecia faza, której wyrazem jest Akt w sprawie zarządzania danymi z 2022 r.[11] (*Data Governance Act* – DGA), charakteryzuje się prawnym poszerzeniem zakresu danych pochodzących z sektora publicznego możliwych do wykorzystania, ale przede wszystkim podstawowym czynnikiem wyróżniającym jest zwiększenie roli instytucjonalnej państw i Unii Europejskiej, które poprzez wyspecjalizowane organy wpierają ponowne wykorzystywanie na poziomach: prawnym, organizacyjnym i technicznym. Tę fazę zapoczątkowała Europejska strategia w zakresie danych z 2020 r. (Komisja Europejska, 2020, s. 5), której celem jest „stworzenie jednolitej europejskiej przestrzeni danych – prawdziwie jednolitego rynku danych otwartego na dane pochodzące z całego świata, w ramach którego dane osobowe i nieosobowe, w tym wrażliwe dane przedsiębiorstw, są bezpieczne, a przedsiębiorstwa mają również łatwy dostęp do niemal nieograniczonej ilości wysokiej jakości danych przemysłowych i który przyczynia się do wzrostu gospodarczego i tworzenia wartości". Jednym ze zdiagnozowanych w strategii problemów, który uniemożliwia wykorzystanie potencjału gospodarki opartej na danych, jest wykorzystanie informacji sektora publicznego przez przedsiębiorstwa związane z udostępnianiem danych przez administrację publiczną tymże przedsiębiorstwom (*government-to-business* – G2B) (Komisja Europejska, 2020, s. 7). Tymczasem częścią polityki Unii jest koncepcja, że dane wygenerowane lub zgromadzone przez podmioty sektora publicznego lub inne podmioty na koszt budżetów publicznych powinny przynosić korzyści społeczeństwu przez możliwość ich ponownego wykorzystywania w celach komercyjnych i niekomercyjnych (motyw 6 DGA).

Prawną realizacją polityki UE w tym zakresie stał się Akt w sprawie zarządzania danymi (DGA), który nie jest jednolitym aktem, ponieważ swoim zakresem obejmuje trzy różne obszary: 1) ponownego wykorzystywania w Unii niektórych kategorii danych będących w posiadaniu podmiotów sektora publicznego, 2) usług pośrednictwa danych, 3) altruizmu danych, które łączy główny cel tego aktu, tj. tworzenie „wspólnej europejskiej przestrzeni danych" (motyw 2 DGA). Omawiana trzecia faza rozwoju ponownego wykorzystywania mieści się w pierwszym z tych obszarów, a przedstawienie dwóch pozostałych wykracza poza przedmiot niniejszego opracowania.

Przepisy DGA w zakresie ponownego wykorzystywania pozostają w ścisłym związku z przepisami drugiego etapu (unijnymi i krajowymi), tj. przepisami o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu, co tylko potwierdza treść art. 3 ust. 1 lit. d DGA. Z jednej strony DGA pozostaje bez uszczerbku dla dyrektywy 2019/1024 oraz innych sektorowych przepisów o ponownym wykorzystywaniu (unijnych i krajowych), natomiast z drugiej strony ma charakter uzupełniający, ponieważ dotyczy eksploatacji danych, które nie podlegają tamtym przepisom (motywy 2 i 11 DGA). Chodzi o cztery kategorie danych będących w posiadaniu podmiotów sektora publicznego, które są chronione ze względu na:

- poufność informacji handlowych (w tym tajemnicę handlową, zawodową i tajemnicę przedsiębiorstwa),
- poufność informacji statystycznych,
- ochronę praw własności intelektualnej osób trzecich,
- ochronę danych osobowych w zakresie, w jakim dane te wykraczają poza zakres dopuszczony do stosowania przez przepisy.

Zasadniczo tożsamy pozostaje zakres przedmiotowy i podmiotowy DGA oraz dyrektywy *re-use* (2019/1024). Zakres przedmiotowy obu aktów został oparty na konstrukcji ponownego wykorzystywania, którego istotą jest wtórna eksploatacja (dla celów komercyjnych i niekomercyjnych) danych pierwotnie wytworzonych i przeznaczonych dla potrzeb realizacji zadań publicznych (zob. art. 2 pkt 2 DGA oraz art. 2 pkt 11 lit. a dyrektywy 2019/1024). Z kolei zakres podmiotowy DGA „dubluje" moc podmiotową dyrektywy 2019/1024, ponieważ w art. 2 pkt 17 (w zw. z pkt 18) DGA powtarza się definicję podmiotu sektora publicznego znajdującą się w art. 2 pkt 1 (w zw. z pkt 2) dyrektywy 2019/1024.

W sposób zbliżony do dyrektywy *re-use* DGA wprowadza wymogi wobec warunków ponownego wykorzystywania, aby były one niedyskryminujące, przejrzyste, proporcjonalne i obiektywnie uzasadnione. W szczególności oprócz wyjątków zakazuje się zawierania umów z użytkownikami na wyłączne ponowne wykorzystywanie. Poszerzenie możliwości wykorzystywania następuje przede wszystkim przez techniczne „pogodzenie" chronionego charakteru danych z możliwością ich eksploatacji, w tym użycia komercyjnego. W DGA wymienia się trzy sposoby zapewnienia dostępu do danych i ponownego ich wykorzystywania:

1) pozbawianie danych elementów chronionych przed rozpoczęciem przetwarzania przez użytkownika (anonimizacja danych osobowych, a w przypadku tajemnicy przedsiębiorstwa lub treści chronionych prawami własności intelektualnej „zmodyfikowanie, zagregowanie lub przekształcenie za pomocą innej metody zapobiegającej ujawnieniu");

2) zdalne przetwarzanie przez użytkownika danych w bezpiecznym środowisku przetwarzania;

3) stacjonarnie („na miejscu") przetwarzanie przez użytkownika w „obrębie obiektów fizycznych, w których panuje bezpieczne środowisko przetwarzania".

Przedstawione sposoby stanowią opcje dla podmiotu sektora publicznego, ale ich zastosowanie powinno następować z uwzględnieniem stopnia spełniania zasad ponownego wykorzystywania i zapewnienia ochrony danych (Specht-Riemenschneider, 2025, s. 199). Na początku powinno się stosować anonimizację lub inną metodę zapobiegającą ujawnieniu chronionych danych, która w najdalej idącym stopniu zapewnia ochronę danych (motyw 15 DGA). Wówczas użytkownik w ogóle nie przetwarza informacji chronionych. Dopiero w drugiej kolejności, gdy zanonimizowanie danych „nie odpowiadałoby potrzebom użytkownika", dostęp do danych osobowych i ich wykorzystywanie następuje w bezpiecznym środowisku przetwarzania (zdalnie lub na miejscu).

Jednak podstawowa różnica konstrukcyjna między DGA i dyrektywą 2019/1024 polega na tym, że pierwszy z tych aktów nie nakłada na państwa członkowskie obowiązku przeznaczania do wykorzystywania danych chronionych (art. 1 ust. 2 DGA), podczas gdy dyrektywa 2019/1024 przewiduje wymóg zapewnienia możliwości ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego z prawnie określonymi wyjątkami. Rozwiązanie przyjęte w DGA stanowi w pewien sposób stanowi powrót do pierwotnej wersji dyrektywy 2003/98/WE, w której przewidywano, że nie zawiera ona „żadnego zobowiązania, aby zezwalać na ponowne wykorzystywanie dokumentów" (Piskorz-Ryń, 2024, s. 260). Konsekwencje takiego ukształtowania w DGA konstrukcji ponownego wykorzystywania danych chronionych są znaczące, ponieważ w związku z brakiem obowiązku warunki przewidziane w DGA znajdą zastosowanie wyłącznie do danych przeznaczonych do takiej eksploatacji przez państwa członkowskie albo właściwe organy (jeśli prawodawca krajowy nie zdecyduje się na wskazanie tych danych) (motyw 11 DGA). W związku z tym wątpliwe jest przedstawianie sytuacji użytkownika jako podmiotu prawa do ponownego wykorzystywania danych chronionych, które zostały objęte DGA.

Jednocześnie w DGA stawia się akcent na działanie podmiotów sektora publicznego na wniosek użytkownika, co odróżnia ten akt od przepisów w drugim etapie rozwoju, których znaczenie polega przede wszystkim na bezwnioskowym udostępnianiu w sieci ISP do ponownego wykorzystywania, w tym na sieciowym otwieraniu danych. Na gruncie DGA gwarancji dla użytkownika upatruję przede wszystkim w jego prawie do złożenia wniosku do podmiotu sektora publicznego, które jest połączone z obowiązkiem podmiotu-adresata do wydania decyzji w przedmiocie wniosku oraz z uprawnieniem użytkownika do zaskarżenia decyzji do bezstronnego organu, np. sądu krajowego (art. 9 DGA).

Jednak kluczowym kryterium wyodrębnienia przeze mnie kolejnego (trzeciego) etapu rozwoju ponownego wykorzystywania jest znacząca rola wyspecjalizowanych organów państwa, która w założeniu przełoży się nas intensyfikację samej eksploatacji danych. W DGA szczególną uwagę zwraca się bowiem na instytucjonalne wsparcie w wykonywaniu zadań podmiotów sektora publicznego, czyli adresatów rozwiązań, oraz użytkowników danych (w tym przedsiębiorców). W przepisach tego aktu ustanawia się dwa rodzaje właściwych krajowych organów w sprawach ponownego wykorzystywania chronionych danych:

1) podmiot właściwy, zajmujący się – na podstawie art. 7 DGA – wykonywaniem zadań związanych z ochroną danych osobowych (jako udzielający pomocy podmiotom sektora publicznego lub nawet przejmujący ich zadania);

2) pojedynczy punkt informacyjny, którego kluczową rolą – określoną w art. 8 ust. 2 DGA – jest udostępnianie wykazu wszystkich dostępnych zasobów danych chronionych (w tym danych osobowych), do których zastosowanie znajdzie DGA; stanowi on więc dla użytkowników szczególny „drogowskaz", jakie dane można eksploatować na podstawie DGA, a to w związku z tym, że sam ten akt – jak już wspomniano – nie nakłada obowiązku przeznaczania konkretnych danych chronionych do ponownego wykorzystywania (art. 1 ust. 2 DGA).

Podmiot właściwy może działać w dwóch rolach wykonawczych: wspierającej podmioty sektora publicznego lub przejmującej ich zadania, co wiąże się z możliwością państwa członkowskich poszerzenia w swoim prawodawstwie kompetencji podmiotu właściwego polegającej na przejęciu roli podmiotów sektora publicznego, w tym w zakresie rozpatrywania wniosków.

W roli wspierającej na podmiot właściwy nałożono cały katalog zadań („w razie potrzeby") określony w art. 7 ust. 4 DGA, począwszy od udostępnienia bezpiecznego środowiska przetwarzania, poprzez wsparcie w zakresie technicznego przygotowania danych do ponownego wykorzystywania (w tym m.in. zabezpieczenie treści danych), skończywszy na pomocy w uzyskiwaniu zgody podmiotów danych na przetwarzanie ich danych osobowych dla celów ponownego wykorzystywania. Państwa członkowskie mogą jednak również upoważnić podmioty właściwe do decydowania w konkretnych sprawach o ponownym wykorzystywaniu danych chronionych, a wówczas taki podmiot przejmuje kompetencje od podmiotu sektora publicznego (art. 7 ust. 2 DGA).

Natomiast na poziomie Unii Europejskiej DGA tworzy podstawę dla nowego, składającego się z ekspertów organu doradczego – Europejskiej Rady ds. Innowacji w zakresie Danych (Specht-Riemenschneider, 2025, s. 506–507). Do kompetencji Rady ustanowionej przez Komisję Europejską należy m.in. doradzanie jej w kwestii spójnej praktyki podmiotów sektora publicznego i właściwych podmiotów w przedmiocie rozpatrywania wniosków o ponowne wykorzystywanie oraz ułatwianie współpracy między państwami członkowskimi w zakresie ustalenia zharmonizowanych warunków pozwalających na ponowne wykorzystywanie kategorii danych objętych DGA, a posiadanych przez podmioty sektora publicznego.

DGA zaczęło być stosowane od 24.09.2023 r. Jednak brak w Polsce przyjęcia przepisów uzupełniających ten akt (stan na 16.12.2025 r.), w tym ustanawiających podmiot

właściwy w naszym kraju i uszczegóławiających procedurę wnioskową, powoduje, że w praktyce rozwiązania zawarte w DGA nie funkcjonują.

Wnioski

W wyniku stopniowej ewolucji przepisy o ponownym wykorzystywaniu (faza druga i trzecia) nakierowane są nie tylko na stworzenie podstaw prawnych gromadzenia i eksploatacji ISP przez przedsiębiorców w celach gospodarczych, ale także na ustanowienie gwarancji (materialnych i proceduralnych) dla tej eksploatacji. W założeniu ma to sprzyjać tworzeniu usług i produktów cyfrowych oraz zwiększeniu wysokiej jakości zasobów do trenowania modeli sztucznej inteligencji, co w szerszej perspektywie wspiera rozwój gospodarki opartej na danych. Jak się jednak okazuje, problemem jest rozumienie odrębności tych przepisów w stosunku do systemów dostępów (przepisów fazy pierwszej), czego wyrazem w naszym kraju było opóźnienie w transpozycji przepisów unijnych (dyrektywa 2003/98/WE), a obecne jest zawężanie przez sądy administracyjne zakresu stosowania przepisów o ponownym wykorzystywaniu. Z kolei brak uzupełnienia DGA przepisami krajowymi, w tym ustanawiającymi podmiot właściwy, spowodował, że w praktyce rozwiązania zawarte w tym akcie jeszcze nie funkcjonują.

Przypisy/Notes

[1] Dz.U. z 2022 r., poz. 902.
[2] Dz.Urz.UE L nr 345 z 31.12.2003 r; zwana dalej „dyrektywą 2003/98/WE".
[3] Dz.Urz.UE L nr 175 z 27.06.2013 r.; zwana dalej „dyrektywą 2013/37/UE"
[4] Dz.Urz.UE L nr 172 z 26.06.2019 r., s. 56; zwana dalej „dyrektywą 2019/1024".
[5] W pierwotnej dyrektywie 2003/98/WE, w jej motywie 10 chodzi o dyrektywy w sprawie zamówień publicznych: dyrektywę Rady 92/50/EWG z 18.06.1992 r. odnoszącą się do koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na usługi (Dz.Urz.UE L nr 209 z 24.07.1992 r.), dyrektywę Rady 93/36/EWG z 14.06.1993 r. dotyczącą koordynacji procedur w zakresie udzielania zamówień publicznych na dostawy (Dz.Urz.UE L nr 199 z 9.08.1993 r.) oraz dyrektywę Rady 93/37/EWG dotyczącą koordynacji procedur w zakresie udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane (Dz.Urz.UE L nr 199 z 9.08.1993 r.). W obecnie obowiązującej dyrektywie 2019/1024 odwołano się w motywie 20 do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z 26.02.2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającej dyrektywę 2004/18/WE (Dz.Urz.UE L 94 z 28.03.2014, s. 65).
[6] Dz.U. nr 204, poz. 1195.
[7] Dz.U. z 2019 r., poz. 1446, ze zm.
[8] Dz.U. z 2023 r., poz. 1524.
[9] Np. wyrok WSA w Krakowie z 31.10.2016 r., II SAB/Kr 141/16.
[10] Wyrok WSA w Lublinie z 12.12.2024 r.; II SAB/Lu 154/24 i wyrok WSA w Lublinie z 12.12.2024 r.; II SAB/Lu 155/24.
[11] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/868 z 30.05.2022 r. w sprawie europejskiego zarządzania danymi i zmieniające rozporządzenie (UE) 2018/1724 (Akt w sprawie zarządzania danymi) (Dz.Urz.UE L nr 152 z 3.06.2022 r.).

Bibliografia/References

Literatura/Literature

Adamski, D., & Bernaczyk, M. (2006). Znaczenie dyrektywy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego dla ustawy o dostępie do informacji publicznej. *Elektroniczna Administracja*, (2).

Błachucki, M., & Sibiga, G. (2018). Przenikanie się cywilnoprawnych i administracyjnoprawnych elementów w nowych procedurach administracyjnych na przykładzie postępowania w sprawie ponownego wykorzystywanie informacji sektora publicznego przekazywanych na wniosek. *Opolskie Studia Prawno-Administracyjne*, (XVI/1[1]).

Botta, M. (2025). Data-sharing compensation: Analysis of the emerging EU data sharing acquis. W: L. Zaboli, & M. Bernatt (red.), *Data sharing regulation in Europe*. Routledge.

European Data Portal. (2019). *The economic impact of open data. Opportunities for value creation in Europe.*

Jagielski, J. (2018). *Kontrola administracji publicznej*. Wolters Kluwer.

Jaśkowska, M. (2013). Dostęp do informacji publicznej w świetle orzecznictwa sądowoadministracyjnego – uwagi na tle nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej. W: G. Sibiga (red.). *Główne problemy prawa do informacji w świetle prawa i standardów międzynarodowych, europejskich i wybranych państw Unii Europejskiej*. C.H.Beck.

Komisja Europejska. (1999, 20 stycznia). *Public sector information. A key resource for Europe. Green paper on public sector information in the information society*.

Komisja Europejska. (2020, 19 lutego). *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Europejska strategia w zakresie danych*, COM (2020)66 final.

Li, Y., Guo, Y., Guerin, F., & Lin, C. (2024). *Evaluating large language models for generalization and robustness via data compression*. Cornell University. arXiv:2402.00861 v2 [cs. CL], 4.02.2024. https://doi.org/10.48550/arXiv.2402.00861

Piskorz-Ryń, A. (2015). Prawo dostępu do informacji a ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego – glosa do wyroku TS z 27.10.2011 r., C-362/10, Komisja Europejska przeciwko Polsce. *Europejski Przegląd Sądowy*, (5).

Piskorz-Ryń, A. (2018). *Ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego. Zagadnienia administracyjnoprawne.* Wolters Kluwer.

Piskorz-Ryń, A. (2024). Spotkanie legislatorów prawa administracyjnego. W: B. Kowalczyk, K. Kulińska-Jachowska, Ł. Prus, & M. Tabernacka (red.), *Prawo administracyjne jako miejsce spotkań. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Jerzemu Supernatowi*. E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.

Piskorz-Ryń, A., & Sakowska-Baryła, M. (2025). The Data Governance Act – a step towards a European Data Space, *GIS Odyssey Journal, 5*(1). https://doi.org/10.57599/gisoj.2025.5.1.69

Ruohonen, J., & Mickelsson, S. (2023). Reflections on the Data Governance Act. *Digital Society, 2*(10). https://doi.org/10.1007/s44206-023-00041-7

Sibiga, G. (2019). Jawność – tajność. Dokąd zmierzają relacje obywatela z władzą. *Monitor Prawniczy*, (2).

Specht-Riemenschneider, L. (2025). W: L. Specht-Riemenschneider, & M. Hennemann (red.), *Data Governance Act. Article-by-article commentary*. C.H.Beck.
Stawecki, T. (2005). *Rejestry publiczne. Funkcje instytucji*. LexisNexis.
Tarnacka, K. (2009). *Prawo do informacji w polskim prawie konstytucyjnym*. Wydawnictwo Sejmowe.
Vickery, G. (2011). Review of recent studies on PSI re-use and related market developments. Information Economics.

Akty prawne/Legal acts

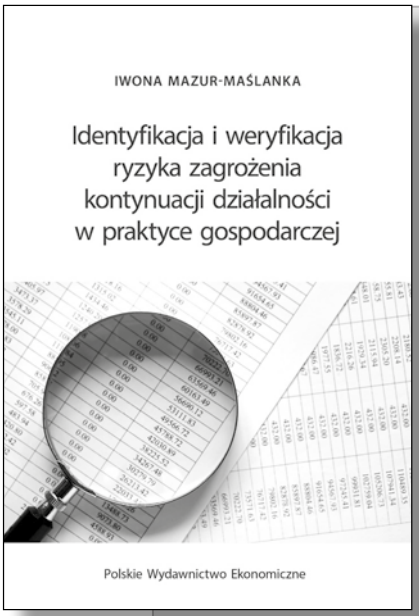
Dyrektywa 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 17.11.2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz.Urz.UE L nr 345 z 31.12.2003 r.).
Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/37/UE z 26.06.2013 r. zmieniająca dyrektywę 2003/98/WE w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz.Urz.UE L nr 175 z 27.06.2013 r.).
Dyrektywa Rady 92/50/EWG z 18.6.1992 r. odnosząca się do koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na usługi (Dz.Urz.UE L nr 209 z 24.07.1992 r.).
Dyrektywa Rady 93/36/EWG z 14.06.1993 r. dotycząca koordynacji procedur w zakresie udzielania zamówień publicznych na dostawy (Dz.Urz.UE L nr 199 z 9.08.1993 r.).
Dyrektywa Rady 93/37/EWG dotycząca koordynacji procedur w zakresie udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane (Dz.Urz.UE L nr 199 z 9.08.1993 r.).
Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z 26.02.2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz.Urz.UE L 94 z 28.03.2014, s. 65).
Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/868 z 30.05.2022 r. w sprawie europejskiego zarządzania danymi i zmieniające rozporządzenie (UE) 2018/1724 (akt w sprawie zarządzania danymi).
Ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r., poz. 902).
Ustawa z 16.09.2011 r. o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 204, poz. 1195).
Ustawa z 25.02.2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (Dz.U. z 2019 r., poz. 1446).
Ustawa z 11.08.2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (Dz.U. z 2023 r., poz. 1524).

Dr hab. Grzegorz Sibiga, prof. INP PAN

Profesor Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, kierownik Zakładu Prawa Administracyjnego oraz Studiów Podyplomowych „Inspektor Ochrony Danych" w INP PAN, adwokat. Oprócz tego wykładowca m.in. w Krajowej Szkole Administracji Publicznej (KSAP) i w Akademii Leona Koźmińskiego.

Dr hab. Grzegorz Sibiga, prof. INP PAN

Professor at the Institute of Law Studies of the Polish Academy of Sciences (INP PAN), head of the Faculty of Administrative Law at INP PAN, and oversees a postgraduate course on the *data protection officer*. Attorney-at-law. He is also a lecturer at institutions such as the National School of Public Administration and the Koźmiński University.



ZAPOWIEDŹ

Iwona Mazur-Maślanka

IDENTYFIKACJA I WERYFIKACJA RYZYKA ZAGROŻENIA KONTYNUACJI DZIAŁALNOŚCI W PRAKTYCE GOSPODARCZEJ

Głównym celem książki była weryfikacja założenia, czy badanie sprawozdania finansowego przeprowadzone przez biegłego rewidenta w prawidłowy sposób identyfikuje ryzyko zagrożenia kontynuacji działalności oraz czy znajduje ono odzwierciedlenie w sprawozdawczości biegłego rewidenta. Jest to niezwykle istotna informacja dla otoczenia jednostki, która wpływa na zwiększenie bezpieczeństwa obrotu gospodarczego. Uwiarygodniona przez biegłego rewidenta informacja dotycząca sytuacji majątkowej i finansowej jednostki umożliwia interesariuszom podejmowanie racjonalnych decyzji oraz zapewnia efektywną alokację kapitału.

Należy podkreślić, że na rynku wydawniczym nie było dotąd tak kompleksowego opracowania na temat weryfikacji i oceny założenia kontynuacji działalności podmiotów gospodarczych. Dodatkowym walorem książki jest mocna weryfikacja przyjętego założenia w praktyce gospodarczej badanych przedsiębiorstw. W ramach badań zaprezentowanych w książce przeanalizowano ponad 4 tys. sprawozdań z badania (wcześniej: opinii i raportów z badania). Dotyczyły one ponad 500 spółek akcyjnych. Przeprowadzone badania ekonometryczne oraz zrealizowane analizy jakościowe wskazują, że wystąpienie istotnej niepewności co do kontynuacji działalności znajduje odzwierciedlenie w sprawozdaniach z badania sprawozdania finansowego.

Więcej informacji na stronie www.pwe.com.pl