

## Cyfrowy dostęp do informacji i danych o funkcjonowaniu państwa a prawo do informacji jako prawo człowieka

### *Digital access to information and data on the functioning of the state and the right to information as a human right*

**Streszczenie:** Prawo do informacji oraz samo pojęcie informacji stanowią współcześnie przedmiot zainteresowania wielu dyscyplin naukowych zajmujących się prawami człowieka, prawem konstytucyjnym, prawem administracyjnym, ale także (w kontekście rozwoju społeczeństwa informacyjnego) technologią informacyjną. W niniejszym artykule, poddając krytycznej analizie dotychczasową literaturę z tego zakresu, zamierzam postawić tezę o istotnym wpływie form i trybów cyfrowego dostępu do informacji na funkcjonowanie państwa w zakresie realizacji prawa do informacji jako prawa człowieka, a także dokonać ogólnej analizy przepisów regulujących tę kwestię.

**Słowa kluczowe:** dostęp do informacji, otwarte dane, administracja cyfrowa, informacja cyfrowa, prawo do informacji, polskie ustawodawstwo

**Abstract:** The right to information and the concept of information itself are nowadays the subject of interest of many scientific disciplines dealing with human rights, constitutional law, administrative law, but also (in the context of the development of information society) information technology. In this article, subjecting to a critical analysis of the existing literature in this area, I intend to put forward a thesis on the significant influence of the forms and modes of digital access to information on the functioning of the state on the realisation of the right to information as a human right, and to make a general analysis of the provisions regulating this issue.

**Keywords:** access to information, open data, digital government, digital information, right to information, polish legislation

## Wprowadzenie

Wpływ uregulowanych w randze ustawy przepisów określających zasady dostępu do informacji publicznych na realizację prawa do informacji (chronionego w Konstytucji RP) jest oczywisty. To, co jednak winno przykuć uwagę badaczy tematu, to kwestia zupełnie innego rodzaju sposobów posługiwania się informacją przez człowieka w XXI w., w porównaniu do czasów powstawania środków masowego komunikowania się czy też sprzed powstania sieci Internet. Zjawiska związane z tzw. społeczeństwem informacyjnym mają znaczący wpływ na to, jak człowiek funkcjonuje w relacji jednostka-państwo oraz w samym społeczeństwie. System prawny zaś reaktywnie powinien odpowiadać na zmieniającą się rzeczywistość, i można powiedzieć, że odpowiada, ale czy właściwie?

### 1. „Informacja” a „dane”

Dokonując analizy prawa do informacji, należy na wstępie uściślić przedmiot tego prawa, a tym samym zdefiniować pojęcie informacji. Chociaż język prawny posługuje się terminem informacji, to w żaden sposób go nie definiuje. W polskim porządku prawnym można znaleźć jednak legalne definicje węższego zakresu pojęcia informacji jak informacja jawna czy informacja publiczna. Brak legalnej definicji informacji z pewnością wynika z jej bardzo ogólnego charakteru. Jak przyznaje Jacek Jadacki, „są takie nazwy, o których nie można powiedzieć ani że są nazwami konkretnymi, ani że są nazwami abstrakcyjnymi. Są to mianowicie nazwy, które mają mieszane denotacje, a więc takie, do których należą zarówno konkrety, jak i abstrakty. Do nazw tego rodzaju należą np. nazwy negatywne oraz nazwa najogólniejsza («przedmiot»)”<sup>1</sup>. Wydaje się, że do takich nazw zaliczyć można pojęcie informacji. Jej

---

<sup>1</sup> J.J. Jadacki, *Spór o granice języka*, Warszawa 2002, s. 92.

szeroki zakres użycia w językach specjalistycznych takich nauk, jak fizyka, informatyka, ekonomia, politologia czy naukach o komunikacji, a jednocześnie powszechność używania w języku potocznym uwidacznia niezwykle wieloznaczny i metaforyczny charakter.

W obecnych czasach, gdy nastąpiła znacząca technicyzacja w podejściu do rozumienia informacji (w języku potocznym), gdy informacje są generowane i przetwarzane automatycznie przez maszynę, a ich odbiorcą jest kolejna maszyna, a nie człowiek, wydaje się, że takie definicje mogą okazać się niewystarczające, zwłaszcza w aspektach prawnych. Nie ma także żadnego rozsądnego powodu, żeby relatywizować ogólne pojęcie informacji do obszaru komunikacji językowej<sup>2</sup>. W literaturze podkreśla się, że „dla definiowania terminu informacji większe znaczenie ma zatem ustalenie, czy dany komunikat może/musi być wykorzystany przez człowieka, niż ustalenie sposobu przenoszenia informacji, jej formy, a nawet treści”<sup>3</sup>. Definicje techniczne obejmują także przekazy informacji, które mogą przyczyniać się do poszerzenia wiedzy czy poznania rzeczywistości. Można odwołać się w tym miejscu do *Encyklopedii PWN*: „informacja [łac.], inform. obiekt abstrakcyjny, który może być w postaci zakodowanej zapisywany (na nośnikach informacji), przesyłany, przetwarzany za pomocą programów komputerowych i używany do sterowania urządzeniami”. Józef Mikułowski-Pomorski podkreśla, iż „w cybernetyce informacją są wszelkie dane zewnętrzne, które mogą być wytwarzane wewnątrz samego systemu, jak np. dane w maszynach cyfrowych i sygnały transmitowane w sieciach”<sup>4</sup>. Jak widać, w definicjach cybernetycznych czy ogólnie definicjach związanych z naukami technicznymi pojawia się także pojęcie danych, które ostatnimi czasy także

<sup>2</sup> M.J. Schroeder, *Spór o pojęcie informacji*, „Studia Metodologiczne” 2015, nr 34, s. 25.

<sup>3</sup> J. Taczowska-Olszewska, *Dostęp do informacji publicznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2014, s. 3.

<sup>4</sup> J. Mikułowski-Pomorski, *Informacja i komunikacja*, Wrocław 1989, s. 45, cyt. za: J. Janowski, *Technologia informacyjna dla prawników i administratywistów*, Warszawa 2013, s. 79.

znalazło miejsce w języku prawnym (np. dane osobowe czy dane publiczne). Należy w tym miejscu ująć pojęcie informacji w szerszy kontekst systemów informacyjnych i podjąć próbę zdefiniowania również pojęcia danych i relacji tych pojęć. Posłużę się tzw. infologiczną teorią Langeforsa (1973), która wyraźnie rozróżnia informację od danych i uwzględnia wymagania użytkowników informacji. Zdaniem Börjega Langeforsa informacja może jedynie powstać jako koncept umysłu człowieka w wyniku procesu interpretacji danych, zaś „informacja to proces interpretacji danych w oparciu o nie. Langefors jednocześnie podkreślał jej subiektywność, „tzn. fakt, że z określonych danych, różni ludzie mogą wyciągać różne informacje”<sup>5</sup>. Badacze Thomas H. Davenport i Lawrence Prusak z kolei zauważają, że „dane to zbiór dyskretnych, obiektywnych faktów na temat zdarzeń”. Ich zdaniem dane same w sobie nie niosą żadnego znaczenia, dopiero w procesie interpretacji, przetworzenia mogą przyjąć formę informacji. Dokonuje się to poprzez „kontekstualizację, kategoryzację, kalkulację, korekcję i kondensację”<sup>6</sup>. Można skonstatować, że dane to zbiór symboli, użytych do reprezentowania czegoś. Informacja zaś to zinterpretowane dane. Te same dane mogą więc być interpretowane w różny sposób przez różnych ludzi w zależności od posiadanej wiedzy *a priori*.

Podsumowując za Mariuszem Grabowskim i Agnieszką Zajac: „Dane reprezentują fakty. W systemach zarządzania wspomaganych komputerowo dane są kodowane za pomocą odpowiednich symboli. Mogą być rejestrowane, przetwarzane i przesyłane. Dane są przesyłane do świadomości odbiorcy w postaci komunikatu, zatem każdy komunikat zawiera dane”. Autorzy przyznają, że choć dane same w sobie nie mają znaczenia ani celu, to uporządkowanie i struktura symboli mogą naprowadzać na

<sup>5</sup> M. Grabowski, A. Zajac, *Dane, informacja, wiedza – próba definicji*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2009, nr 798, s. 6.

<sup>6</sup> T.H. Davenport, L. Prusak, *Working Knowledge: How Organizations Manage What They Know*, Boston, MA 1998, s. 2-6.

ich ściśle określoną interpretację, zaś informacja nadaje im znaczenie poprzez interpretację. Innymi słowy informacja to dane znajdujące się w komunikacie, zinterpretowane przez odbiorcę, jednocześnie mają one dla interpretatora jakieś znaczenie i wnoszą do jego świadomości pewną nowość. Aby dane mogły przeistoczyć się w informację, niezbędna jest interpretacja odbiorcy. Z kolei informacja zależy od umiejętności interpretacyjnych odbiorcy, czyli ma wymiar subiektywny.

Relacje pojęć danych i informacji można znaleźć w tzw. piramidzie Data-Information-Knowledge-Wisdom (DIKW), schemacie zaproponowanym przez wybitnego amerykańskiego specjalistę z dziedziny badań operacyjnych i systemowych Russella L. Ackoffa, który wyróżnił pięć poziomów poznania: dane – informacja – wiedza – zrozumienie – mądrość. Według Ackoffa dane są produktem obserwacji, nie mając przy tym żadnej wartości, dopóki nie zostaną przetworzone w użyteczną formę informacji. Wiedza to następna warstwa, precyzująca informacje, umożliwiając sterowanie systemem<sup>7</sup>. Chociaż sam diagram i jego rozumienie były odbierane w znacząco różny sposób, to hierarchia ta unaczynia zależności pomiędzy pojęciami danych i informacji<sup>8</sup>. Takie rozumienie danych można odnaleźć w pierwszym Programie Otwierania Danych Publicznych, przyjętym uchwałą Rady Ministrów z dnia 20 września 2016 r.: „dane publiczne – liczby i pojedyncze wydarzenia lub obiekty, na możliwie najniższym poziomie agregacji, które nie zostały poddane przez administrację publiczną przetworzeniu do postaci raportów, wykresów, itp. oraz nie został im nadany odpowiedni kontekst lub interpretacja”. Dane są w tym przypadku określone jako produkt niepoddany interpretacji i nieprzetworzony, odnoszący się do liczb, pojedynczych wydarzeń lub obiektów.

<sup>7</sup> J.H. Bernstein, *The Data-Information-Knowledge-Wisdom Hierarchy and its Antithesis*, „CUNY Academic Works” 2009.

<sup>8</sup> M. Brzeziński, J.W. Hołubiec, D. Wagner, *Hierarchiczna struktura poznania: piramida wiedzy*, „Studia i Materiały Polskiego Stowarzyszenia Zarządzania Wiedzą” 2009, nr 19.

Odróżnianie informacji od danych ma istotne znaczenie przy dalszych analizach sposobów i form dostępu do informacji i danych wytwarzanych przez instytucje publiczne. W takim ujęciu tekst prawny będzie informacją publiczną, zaś zawarty w nim ciąg znaków<sup>9</sup> będzie danymi publicznymi. Zatem wraz z udostępnieniem aktu prawnego jako informacji publicznej udostępniane są jednocześnie dane, które zawiera. Niestety w wielu opracowaniach i publikacjach można napotkać na błędne definicje danych jako np. zapisanych komputerowo informacji czy jako synonimów terminu informacja. Takie błędne założenia prowadzą zazwyczaj do niemających sensu dywagacji oraz błędnych wniosków co do zakresu przedmiotowego udostępniania informacji publicznej.

## 2. Prawo człowieka do informacji

Francuski prawnik Karel Vasak, przedstawiając koncepcję trzech generacji praw człowieka<sup>10</sup>, zaakcentował ich wymiar temporalny. Wydaje się, że prawo do informacji należy zakwalifikować do pierwszej generacji praw człowieka, które jednakowoż jest często także niezbędnym elementem do realizacji innych podstawowych praw człowieka<sup>11</sup>. Temporalność wyeksponowaną przez Vasaka należy jednak rozumieć w jej całej rozciągłości. W przypadku prawa do informacji jego funkcja była postrzegana na różne sposoby w miarę upływu czasu, zwłaszcza w odniesieniu do informacji o funkcjonowaniu państwa. Prawo dostępu do informacji o funkcjonowaniu państwa w ogóle w kategoriach praw człowieka zaczęło być brane pod uwagę dopiero ostatnimi czasy. Nie ma

<sup>9</sup> Ciąg znaków w informatyce związany jest z tekstowym typem danych (ang. *string*), który służy do ich przechowywania, nazywany jest także „łańcuchem znaków”.

<sup>10</sup> K. Vasak, *A 30-year struggle; the sustained efforts to give force of law to the Universal Declaration of Human Rights*, „The UNESCO Courier” 1977, Vol. 30, No. 11, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000048063> [dostęp: 11.05.2022].

<sup>11</sup> M. McDonagh, *The Right to Information in International Human Rights Law*, „Human Rights Law Review” 2013, Vol. 13, No 1, s. 25-55.

obecnie w doktrynie zgody co do źródła prawa do informacji publicznej. Zdaniem wielu prawników regulacje międzynarodowe wspominają o swobodzie otrzymywania i rozpowszechniania informacji, związanej z wolnością wypowiedzi, a nie o prawie dostępu do informacji publicznej. Takie deklaracje zawarte zostały w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka ONZ z 10 grudnia 1948 r. (PDPCz)<sup>12</sup>, Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4 listopada 1950 r. (EKPCz)<sup>13</sup>, Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych z 16 grudnia 1966 r. (MPPOiP)<sup>14</sup>. Dlatego na gruncie ochrony praw człowieka obecnie doszukuje się źródeł prawa do informacji publicznej w regulacjach gwarantujących wolność wypowiedzi, w przypadku EKPCz jest to art. 10:

„1. Każdy ma prawo do wolności wyrażania opinii. Prawo to obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe. Niniejszy przepis nie wyklucza prawa Państw do poddania procedurze zezwoleń przedsięwzięciom radiowych, telewizyjnych lub kinematograficznych.

2. Korzystanie z tych wolności pociągających za sobą obowiązki i odpowiedzialność może podlegać takim wymogom formalnym, warunkom, ograniczeniom i sankcjom, jakie są przewidziane przez ustawę i niezbędne w społeczeństwie demokratycznym w interesie bezpieczeństwa państwowego, integralności terytorialnej lub bezpieczeństwa publicznego ze względu na konieczność zapobieżenia zakłóceniu porządku lub przestępstwu, z uwagi na ochronę zdrowia i moralności, ochronę dobrego imienia i praw innych osób oraz ze względu na zapobieżenie

<sup>12</sup> A. Przyborowska-Klimczak, *Prawo międzynarodowe publiczne. Wybór dokumentów*, wyd. 7, Lublin 2005, s. 166-171.

<sup>13</sup> Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2.

<sup>14</sup> Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r.

ujawnieniu informacji poufnych lub na zagwarantowanie powagi i bezstronności władzy sądowej”.

Jak już wspomniano, nie zawsze tak było. Początkowa linia orzecznicza Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu uznawała, iż wolność wypowiedzi wynikająca z art. 10 EKPCz nie przyznaje jednostce prawa dostępu do dokumentów publicznych, nie nakłada także na państwo obowiązku udostępniania informacji publicznych (patrz sprawa *Guerra i inni przeciwko Włochom*<sup>15</sup> oraz *Leander przeciwko Szwecji*<sup>16</sup>). Dopiero w roku 2009 w sprawie *TASZ przeciwko Węgrom* Trybunał wywiódł prawo do informacji publicznej bezpośrednio z art. 10 EKPCz<sup>17</sup> (należy dodać, że podwaliny z pewnością położyła tutaj sprawa *Sdružení Jihočeské Matky przeciwko Republice Czeskiej* z 2006 r.). Węgierskie Zrzeszenie Praw Obywatelskich (Társaság a Szabadságjogokért) zawnioskowało do Sądu Konstytucyjnego o udostępnienie skargi konstytucyjnej, którą złożył członek parlamentu wraz z innymi osobami fizycznymi. W skardze kwestionowano przepisy nowelizacji Kodeksu karnego związane z wykroczeniami w sprawach dotyczących narkotyków. Sąd Konstytucyjny odmówił udostępnienia skargi, twierdząc, że jej akta nie mogą być udostępnione osobom trzecim bez wcześniejszej zgody autora. Sąd Okręgowy w Budapeszcie odrzucił pozew wnioskodawcy. Podniesiono m.in., że treść żądanej przez TASZ skargi nie może być uważana za „informację”, tak więc nie może ona zostać udostępniona w trybie regulacji opartych na prawie dostępu do informacji publicznej. Sąd Apelacyjny podtrzymał w mocy wyrok Sądu Okręgowego. TASZ złożyło skargę do

<sup>15</sup> *Guerra and others v. Italy*, [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-58135%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-58135%22]}) [dostęp: 11.05.2022].

<sup>16</sup> *Leander v. Sweden*, [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-57519%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-57519%22]}) [dostęp: 17.08.2019].

<sup>17</sup> *Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary*, [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:\[%22\(%22hungary%22\)%22\],%22kdate%22:\[%222009-03-01T00:00:00.0Z%22,%222009-04-30T00:00:00.0Z%22\],%22itemid%22:\[%22001-92171%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:[%22(%22hungary%22)%22],%22kdate%22:[%222009-03-01T00:00:00.0Z%22,%222009-04-30T00:00:00.0Z%22],%22itemid%22:[%22001-92171%22]}) [dostęp: 11.05.2022].

ETPCz. W wyroku Trybunał przypomniał na początku, że dotychczas „artykuł 10 nie przyznaje osobom fizycznym prawa dostępu do rejestru zawierającego informacje na temat jego pozycji personalnej, oraz nie nakłada obowiązku na rząd, aby udzielił takich informacji tymże osobom”, jednocześnie uznał, że „prawo do wolności uzyskiwania informacji zabrania rządowi ograniczania komukolwiek otrzymywania informacji, której inni życzą sobie lub chcą mu udzielić”, ostatecznie postanowił, że „miało miejsce pogwałcenie Artykułu 10 Konwencji Europejskiej”. ETPCz finalnie potwierdził konieczność szerokiej interpretacji art. 10 EKPCz, zwracając uwagę, że wolność wyrażania opinii i otrzymywania oraz przekazywania informacji nie może być w pełni realizowana bez faktycznego prawa dostępu do informacji publicznej. Stanowisko ETPCz świadczy o tym, że nie poprzestano na literalnym brzmieniu art. 10 ust. 1 EKPCz, a sytuacja prawna nie została uwzględniona w aspekcie do „wolności od”<sup>18</sup>.

W literaturze zauważa się właśnie fakt, że prawo do informacji nie tylko wynika z wolności wypowiedzi, ale że jest także bezpośrednio z nim powiązane, bowiem swoboda wypowiedzi nie może zaistnieć bez uprzedniego pozyskania informacji. Wartościami, które są chronione na podstawie norm dających obywatelom gwarancje dostępu do informacji, są w szczególności jawność, przejrzystość, „prawowitość demokratycznego systemu prawnego”<sup>19</sup>.

Na kanwie tzw. instrumentalnego uzasadnienia prawa do informacji podkreśla się, że we współczesnych dokumentach prawo dostępu do informacji zyskuje już rangę prawa samoistnego, które może być realizowane

<sup>18</sup> S. Osowski, B. Wilk, *Od wolności otrzymywania i przekazywania informacji do prawa do informacji (publicznej). Ewolucja orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w zakresie art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 2 (36), s. 149.

<sup>19</sup> Projekt Rezolucji Parlamentu Europejskiego z 20.11.2008 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji [wdrożenie rozporządzenia (WE) Nr 1049/2001] przygotowany przez Komisję Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, 2007/2154 (INI), [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu) [dostęp: 11.05.2022].

ściśle w powiązaniu z prawem do swobody wypowiedzi. Prawo do informacji staje się jednocześnie egzekwowalne i przybiera postać roszczenia adresowanego do władz publicznych<sup>20</sup>.

Prawo do informacji publicznej jest prawem powszechnym i przysługującym każdej jednostce niezależnie od tego, czy jest obywatelem danego państwa. Niewątpliwie jest prawem politycznym oraz proceduralnym i pozytywnym, ponieważ rodzi po stronie państwa obowiązek stworzenia mechanizmu jego realizacji i pozwala jednostce żądać tejże realizacji. Dostęp do informacji publicznej jako zasadniczy element funkcjonowania demokratycznego państwa prawa i określający jawność władzy publicznej jako naczelnej zasady wpływającej na właściwe relacje jednostka–państwo ma jednak swoją dłuższą historię, pomimo że dopiero niedawno prawo do informacji publicznej zostało uznane za prawo człowieka. Już w 1766 r. szwedzka ustawa zasadnicza jako pierwsza na świecie gwarantowała prawo publicznego dostępu do dokumentów państwowych<sup>21</sup>.

Prawo do informacji w szerszym ujęciu w polskim porządku prawnym jest chronione w Konstytucji RP i umieszczone zostało w art. 54 wśród wolności i praw osobistych, zaś w art. 61 wśród praw i wolności politycznych. W przeciwieństwie do wolności informacji z art. 54, który ma charakter prawa negatywnego, prawo do informacji publicznej z art. 61, w którym ustrojodawca przyznaje jednostce prawo podmiotowe do określonych informacji, nakłada na władze publiczne pozytywne obowiązki w zakresie gromadzenia i udostępniania informacji:

„1. Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz

<sup>20</sup> J. Taczkowska-Olszewska, *Dostęp...*, s. 37.

<sup>21</sup> J.H. Amberg, *Znaczenie zasady jawności dla demokracji*, „Krytyka Prawa” 2018, nr 1, s. 7-19.

jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.

2. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegiałnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu”.

Dzięki artykułowi 61 prawo do informacji stało się prawem konstytucyjnym i stanowi jedno z podstawowych praw, które ograniczone może być tylko ściśle określonymi wyjątkami:

„3. Ograniczenie prawa, o którym mowa w ust. 1 i 2, może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa”.

Konstytucja RP daje główne gwarancje ochrony prawa do informacji w postaci art. 45 (prawo do sądu), art. 80 (prawo wystąpienia z wnioskiem o pomoc w ochronie prawa do informacji do Rzecznika Praw Obywatelskich) oraz art. 79 (możliwość skorzystania z instytucji skargi konstytucyjnej). Należy także pamiętać o możliwości złożenia skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (art. 35 EKPCz) w aspekcie art. 10 EKPCz, przy czym subsydiarny charakter skargi nakłada obowiązek wyczerpania krajowych środków odwoławczych.

### **3. Społeczeństwo informacyjne**

Jako pierwszy terminu „społeczeństwo informacyjne” użył Tadao Umesao (1963 r.) w pracy dotyczącej ewolucyjnej teorii społeczeństwa opartej na „przemysłach informacyjnych”. Termin spopularyzował następnie Kenichi Koyama w pracy *Introduction to Information Theory*. Czym charakteryzuje się społeczeństwo informacyjne? Powszechnie

uznaje się, że jest to społeczeństwo, którego osią napędową jest informacja. Oznacza to, że człowiek:

- wytwarza informację,
- przechowuje informację,
- przekazuje informację,
- pobiera informację,
- wykorzystuje informację<sup>22</sup>.

Spśród wielu definicji społeczeństwa informacyjnego przywołam tę sformułowaną przez wybitnego polskiego badacza komunikowania masowego Tomasza Gobana-Klasa: „Społeczeństwo informacyjne to społeczeństwo, które nie tylko posiada rozwinięte środki przetwarzania informacji i komunikowania, lecz przetwarzanie informacji jest podstawą tworzenia dochodu narodowego i dostarcza źródła utrzymania większości społeczeństwa”. Na potrzeby niniejszej pracy pominę jednak dogłębną analizę pojęcia społeczeństwa informacyjnego i skutków, jakie ze sobą niesie w odniesieniu do rzeczywistości prawnej oraz społecznej<sup>23</sup>. Skupię się natomiast na trzech kluczowych elementach pojęcia społeczeństwa informacyjnego, które okażą się fundamentem w dalszej analizie udostępniania informacji o funkcjonowaniu państwa:

1. Informacja jest towarem, traktowanym jako szczególne dobro niematerialne, równoważne lub cenniejsze od dóbr materialnych.
2. „Symultaniczność przestrzenna obiegu informacji” i jej szybkość obiegu (zanik związku pomiędzy odległością a czasem)<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> J. Mączyński, *Globalne społeczeństwo informacyjne – wybrane kwestie adaptacyjne*, [w:] L.W. Zacher (red.), *Rewolucja informacyjna i społeczeństwo. Niektóre trendy, zjawiska i kontrowersje*, Warszawa 1997, s. 18.

<sup>23</sup> T. Goban-Klas, P. Sienkiewicz, *Społeczeństwo informacyjne: Szanse, zagrożenia, wyzwania*, Kraków 1999, s. 175.

<sup>24</sup> J.B. Thompson, *Media i nowoczesność. Społeczna teoria mediów*, przeł. I. Mielnik, Wrocław 2001, s. 29.

3. Przetwarzanie danych i informacji za człowieka przejmują maszyna cyfrowa<sup>25</sup>.

W dobie społeczeństwa informacyjnego informacja stała się towarem o niezwykle istotnej roli. Największe obecnie przedsiębiorstwa technologiczne swoje główne przychody opierają na monetyzacji danych i informacji, dlatego gromadzenie i przetwarzanie danych i informacji stanowi trzon ich funkcjonowania<sup>26</sup>. Trudno sobie także wyobrazić działalność jakiegokolwiek ministerstwa państwa, urzędu centralnego czy dziedziny życia bez dostępu do informacji. Aby podejmować decyzje, państwo musi analizować olbrzymie liczby danych i informacji (pomińmy zagadnienie, czy tak się dzieje rzeczywiście). Gromadzenie i przetwarzanie danych jest także niezbędne w relacji jednostka–państwo, np. w korzystaniu z tzw. e-usług publicznych i rozwoju szeroko pojętej e-administracji<sup>27</sup>.

Zwiększająca się stale szybkość sygnałów i przesyłu informacji wpływa na każdą gałąź życia, ponieważ dane i informacje stanowią obecnie budulec funkcjonowania społeczeństwa. Problemem nie jest już niedosyt informacji, ale jej nadmiar, gdyż dociera ona do nas bez ograniczeń czasu i przestrzeni<sup>28</sup>. Niewątpliwie prymarne znaczenie ma tutaj rozwój sieci Internet. Wpłynął on nie tylko na zwiększenie szybkości przepływu informacji, ale także na sposoby komunikacji w społeczeństwie<sup>29</sup>. Internet jednocześnie przewartościował sposoby uczestnictwa w życiu społecznym i publicznym, dając swobodny dostęp do tworzenia sieci relacji społecznych i wymiany informacji. Według Manuela Castellsa, autora

---

<sup>25</sup> M. Campbell-Kelly i in., *Computer: A History of the Information Machine*, Boulder, CO 2013.

<sup>26</sup> D. Ciuriak, *The Economics of Data: Implications for the Data-Driven Economy*, Centre for International Governance Innovation, 2018, <https://www.cigionline.org/articles/economics-data-implications-data-driven-economy> [dostęp: 11.05.2022].

<sup>27</sup> B. Kasprzyk, *Aspekty funkcjonowania e-administracji dla jakości życia obywateli*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2011, nr 23, s. 343-353.

<sup>28</sup> P. Tańkowski, *Szybkość informacji*, „Folia Bibliologica” 2009, t. LI, s. 26.

<sup>29</sup> M. Graham, W.H. Dutton, *Society and the Internet: How Networks of Information and Communication Are Changing Our Lives*, Oxford 2014, s. 212-227.

pojęcia „społeczeństwo sieciowe”, globalizacja to przede wszystkim swobodny przepływ informacji<sup>30</sup>. Warto w tym miejscu dodać, że według danych z Głównego Urzędu Statystycznego w 2018 r. w Polsce dostęp do Internetu posiadało 84,2% gospodarstw domowych, zaś w latach, gdy w Polsce zaczęto promulgować akty prawne, prawie 60% obywateli centralnej części kraju nie potrafiło czytać.

Percepcję informacji zmieniły powstanie i rozwój cyfrowych maszyn przetwarzających dane. Pierwsze mechaniczne maszyny liczące powstawały już wiele wieków przed rewolucją przemysłową (mechanizm z Andikityry datowany na lata 150–100 p.n.e.), jednak to powstanie komputera w XX w. spowodowało, że zdołano przekształcić informację w sygnał cyfrowy. Rozwój komputerów sprawił, że człowiek coraz więcej czynności związanych z odbiorem i przetwarzaniem informacji scedował na maszynę. Rozwój maszyn przetwarzających dane i zwiększanie się ich wolumenu przynosi człowiekowi całkowicie nowe możliwości analizy rzeczywistości i jej predykcji. Przykładem jest materiał dziennikarski BuzzFeed News na temat wykorzystywania samolotów szpiegowskich przez władze USA. Dziennikarze wykorzystali dane z 20 tys. lotów dostępnych w serwisie <https://www.flightradar24.com>, następnie stworzyli algorytm, który celnie rozpoznał samoloty szpiegowskie na podstawie podanych wzorców (program wykorzystał tzw. uczenie maszynowe). W ten sposób dziennikarze zidentyfikowali kilkadziesiąt lotów FBI i DHS (Department of Homeland Security). Dane samolotów rządowych służące do wzorców dla algorytmu uzyskano z publicznych baz danych, następnie połączono je z danymi z Flightradar24<sup>31</sup>.

Dalszy rozwój maszynowego uczenia i sztucznej inteligencji spowodował z kolei powstanie zewnętrznych agentów, które analizują informacje za człowieka. Zakłada się, że w przyszłości za człowieka będą

<sup>30</sup> M. Castells, *The Rise of the Network Society*, Hoboken, NJ 2011, s. 409-410.

<sup>31</sup> Dane za stroną internetową: <https://www.buzzfeednews.com/article/peteraldhous/hidden-spy-planes#.atv66XJRgb> [dostęp: 11.05.2022].

podejmować także decyzje (składać oświadczenie woli?)<sup>32</sup>. W 2016 r. kancelaria prawnicza Baker & Hostetler wykorzystała w swej pracy system sztucznej inteligencji „Ross” jako „adwokata”. Przy zastosowaniu superkomputera Watson firmy IBM system, analizując teksty prawne oraz informacje wejściowe, dokonywał interpretacji prawnych dla działu zajmującego się postępowaniami upadłościowymi<sup>33</sup>. Aby jednak systemy przetwarzania informacji, którym człowiek deleguje coraz więcej zadań, funkcjonowały prawidłowo, dane wejściowe powinny być przygotowane w odpowiednich formatach – formatach do odczytu maszynowego (*machine-readable data*)<sup>34</sup>.

Ostatnimi czasy podkreśla się także olbrzymią liczbę danych generowanych przez człowieka. W projekcie dokumentu przygotowywanego przez Komisję Europejską „A European Strategy for Data”<sup>35</sup> podkreśla się, że produkowany zakres i wielkość danych przez człowieka rośnie w niesamowicie szybkim tempie. W 2018 r. człowiek wygenerował 33 zettabajtów (bilion gigabajtów) danych, a prognozuje się, że w 2025 r. będzie to już 175 zettabajtów. Można zauważyć, że rozmiary zbiorów danych i informacji, w tym informacji dotyczących prawa, kompleksowo mogą być analizowane już tylko przy użyciu wydajnych komputerów. Ogromna liczba danych i ich cyfryzacja, czyli zamiana sygnału analogowego na cyfrowy, obejmuje swym zasięgiem obecnie każdą dziedzinę życia<sup>36</sup>.

Wszystkie te zjawiska zachodzą niezwykle szybko. System prawa musi reaktywnie odpowiadać na zmieniającą się rzeczywistość, i tak też często się dzieje. Przykładem w polskim porządku prawnym odpowiedzi

<sup>32</sup> P. Stylec-Szromek, *Sztuczna inteligencja – prawo, odpowiedzialność, etyka*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej” 2018, z. 123, s. 9.

<sup>33</sup> G. Wierczyński, W.R. Wiewiórkowski, *Informatyka prawnicza*, Warszawa 2016, s. 89.

<sup>34</sup> M.E. Williams, *The impact of machine-readable data bases on library and information services*, Information Processing & Management” 1 January 1977, Vol. 13, No 2, s. 95-107.

<sup>35</sup> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/policies/building-european-data-economy> [dostęp: 11.05.2022].

<sup>36</sup> J. Opila, T. Pełech-Pilichowski, *Problems with the Storing and Presentation of Information*, [w:] W. Cyrul (Ed.), *Information Technology and Law*, Kraków 2014, s. 29.

na zjawiska związane ze społeczeństwem informacyjnym jest ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne czy ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, która publikowanie aktów prawnych dopuszcza już tylko w formie elektronicznej za pomocą sieci Internet.

#### **4. Pojęcie informacji publicznej i tryby jej udostępniania w polskim porządku prawnym**

Zakres pojęciowy informacji publicznej w polskim prawie został określony w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.). Zgodnie z art. 1 ustawy informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych. Precyzując, czym jest desygnat informacji o sprawach publicznych, w wykładni należy się kierować art. 61 Konstytucji RP. W orzecznictwie za informację publiczną uważa się każdą informację wytworzoną przez organy władzy publicznej oraz inne podmioty, które realizują zadania publiczne. Istotny zakres pojęcia informacji publicznej został określony przez WSA w Warszawie w wyroku z dnia 16 listopada 2007 r., II SAB/Wa 68/07: „informacją publiczną będzie 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”. Charakter informacji publicznej zatem ma nie tylko informacja wytworzona przez ww. podmioty, ale także ta, która się do nich odnosi<sup>37</sup>. Dotychczas koncentrowałem się na pojęciu informacji publicznej, polski legislator powołał jednak do życia kolejny termin, który w pewien

---

<sup>37</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 stycznia 2013 r., II SAB/Wa 351/12; wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2010 r., I OSK 1774/10; wyrok NSA z dnia 30 października 2002 r., II SA 2037/02; wyrok NSA z dnia 30 października 2002 r., II SAB 181/02.

sposób jest skorelowany z polem semantycznym pojęcia informacji publicznej. Pojęcie informacji sektora publicznego zawarte jest w ustawie z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (dalej: u.o.d.i.s.p.), którą rozumiemy jako „każdą treść lub jej część, niezależnie od sposobu utrwalenia, w szczególności w postaci papierowej, elektronicznej, dźwiękowej, wizualnej lub audiowizualnej, będącą w posiadaniu podmiotu zobowiązanego”.

Źródłem normatywnym u.o.d.i.s.p. jest dyrektywa 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, Dz. Urz. L 345/90 z 31.12.2003 r.<sup>38</sup> Samo rozróżnienie informacji sektora publicznego (dalej ISP) od informacji publicznej i sposobu dostępu do informacji a ponownego jej wykorzystywania nastrocza wiele problemów. Według Michała Bernaczyka w trakcie implementacji dyrektywy (jeszcze we wcześniejszej ustawie z dnia 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego) potraktowano jej cel nie tyle jako „wartość dodaną” do istniejącego krajowego systemu dostępu do informacji, ile jako cel zupełnie odrębny, co ma wynikać z rzekomo odmiennego przeznaczenia informacji<sup>39</sup>. Autor przyznaje także, że teoretycznie rzecz ujmując, państwo co do zasady nie może odmówić wykorzystywania informacji publicznej, zaś poprzez przepisy u.o.d.i.s.p. może mnożyć bariery proceduralne<sup>40</sup>. Można stwierdzić, że różnica w obrębie tych dwóch pojęć będzie się sprowadzać do postaci informacji/danych, czyli w jakim formacie występują. Zdaniem Bernaczyka państwo, owszem, może wyznaczać granice operacji na informacjach i danych. Autor jednak podkreśla, że „zagadnieniem leżącym u podstaw wprowadzenia instytucji ponownego wykorzystywania nie jest dylemat czy informacje publiczne

<sup>38</sup> EUR-Lex - 32003L0098 - EN - EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ALL/?uri=CELEX%3A32003L0098> [dostęp: 18.10.2019].

<sup>39</sup> M. Bernaczyk, *Prawo do informacji publicznej w Polsce i na świecie*, Warszawa 2014, s. 54.

<sup>40</sup> *Ibidem*, s. 442.

należy udostępniać, lecz w jaki sposób i w jakiej formie je udostępniać”. Takie też stanowisko odrzucające definiowanie pojęcia ponownego wykorzystywania z art. 23b ust. 2 u.d.i.p. przyjęło się w orzecznictwie<sup>41</sup>.

Piotr Sitniewski wskazuje zaś, że działalność nastawiona na uzyskanie określonego przysporzenia, zysku, jakim jest ponowne wykorzystywanie ISP, w sposób naturalny obejmuje swym zakresem szerszy aspekt aniżeli sama jawność, transparentność<sup>42</sup>. Trzeba tutaj nadmienić, że polskie prawo nie różnicuje w tym aspekcie działalności komercyjnej i niekomercyjnej. Ponadto u.o.d.i.s.p. ustala inny rodzaj dostępu do ISP, likwidując możliwość złożenia anonimowego wniosku o ISP oraz teoretycznie ograniczając wykorzystywanie ISP przez dziennikarzy (np. każdorazowe wykorzystanie ISP np. do ich wizualizacji w innym celu wymagać będzie złożenia osobnego wniosku o ponowne wykorzystywanie). Jak zauważa P. Sitniewski, specyficzny sposób utrwalenia określonych ISP może wymagać określenia dodatkowych warunków ponownego wykorzystywania i wcale nie musi stać to w sprzeczności z zasadą generalną domniemania bezwarunkowości zawartą w u.o.d.i.s.p.<sup>43</sup>

Ustawa o dostępie do informacji publicznej wymienia cztery podstawowe tryby udostępniania informacji publicznych. Zgodnie z art. 7 pkt 1 u.d.i.p. udostępnianie informacji publicznych następuje w drodze:

- 1) ogłaszania informacji publicznych, w tym dokumentów urzędowych, w Biuletynie Informacji Publicznej, o którym mowa w art. 8;
- 2) udostępniania, o którym mowa w art. 10 i 11;
- 3) wstępu na posiedzenia organów, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 3, i udostępniania materiałów, w tym audiowizualnych i teleinformatycznych, dokumentujących te posiedzenia;
- 4) udostępniania w centralnym repozytorium.

<sup>41</sup> Wyrok NSA z dnia 19 czerwca 2015 r., I OSK 1332/14.

<sup>42</sup> P. Sitniewski, *Ustawa o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 12.

<sup>43</sup> *Ibidem*, s. 220.

Za centralne repozytorium odpowiada minister właściwy do spraw informatyzacji. Obecnie jest to serwis [dane.gov.pl](http://dane.gov.pl) prowadzony przez ministra właściwego ds. informatyzacji. Samą czynność udostępnienia informacji publicznej w literaturze ujmuje się jako czynność faktyczną administracji. Ustawa o otwartych danych z kolei mówi zasadniczo o dwóch rodzajach dostępu (poza wymienionymi istnieje możliwość złożenia wniosku u ustalenie warunków dla informacji, która już została zainteresowanemu udostępniona), dzięki którym jest możliwe ponowne wykorzystywanie ISP. Pierwszy tryb to ponowne wykorzystywanie ISP udostępnionych w systemie teleinformatycznym, a w szczególności na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej podmiotu zobowiązanego lub w centralnym repozytorium informacji publicznej, drugi tryb to dostęp do ISP na wniosek o ponowne wykorzystywanie (art. 5 u.o.d.i.s.p.).

## 5. Dane publiczne

Tak jak w rozdziale pierwszym dokonałem koniecznego rozróżnienia pojęć „informacja” i „dane”, tak w tym miejscu należy odnotować pojęcie danych, które pojawia się w u.d.i.p. Termin dane pojawia się w wielu polskich regulacjach prawnych i jako że, jak zaznaczyłem na samym początku pracy, pojęcie „informacje” czy „dane” związane jest z specjalistycznymi dziedzinami i równocześnie z czynnościami „codziennymi” jednostek, rekonstruowanie jego definicji na podstawie tychże regulacji nie przyniesie żadnych korzyści interpretacyjnych. W przepisach możemy bowiem znaleźć takie sformułowania jak dane osobowe, dane dynamiczne, dane badawcze czy bazy danych. W tym miejscu dane będę rozumiał jako zbiór dyskretnych, obiektywnych faktów na temat zdarzeń, z których to informacja dopiero może być wyinterpretowana. W aspekcie informacji o funkcjonowaniu państwa ustawodawca, wyznaczając zakres przedmiotowy dostępu do informacji publicznej, posłużył

się terminem „dane publiczne”. Choć nie sformułowano definicji normatywnej, to w rozdziale 2, w art. 6.1 ust. 4 u.d.i.p. znajdziemy wymienione elementy składowe „danych publicznych”:

- „a) treść i postać dokumentów urzędowych, w szczególności:
  - treść aktów administracyjnych i innych rozstrzygnięć,
  - dokumentacja przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpienia, stanowiska, wnioski i opinie podmiotów ją przeprowadzających,
- b) stanowiska w sprawach publicznych zajęte przez organy władzy publicznej i przez funkcjonariuszy publicznych w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego,
- c) treść innych wystąpień i ocen dokonywanych przez organy władzy publicznej,
- d) informacja o stanie państwa, samorządów i ich jednostek organizacyjnych”.

Niestety w lit. d) zauważamy definiowanie danych publicznych jako „informacji o stanie państwa”, czyli błąd polegający na zamiennym stosowaniu znaczeń informacji i danych bez polegania na logicznym i naukowym definiowaniu i określaniu korelacji pomiędzy tymi pojęciami.

Z kolei w u.o.d.i.s.p., oprócz posługiwania się przez legislatora pojęciem danych osobowych, można także natrafić na termin „format danych”:

„Art. 10.2. Podmiot zobowiązany, który udostępnia lub przekazuje informacje sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania z użyciem systemów teleinformatycznych, jest obowiązany do stosowania formatów danych oraz protokołów komunikacyjnych i szyfrujących określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 18 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2021 r. poz. 670, 952 i 1005), jeżeli to możliwe w formacie przeznaczonym do odczytu maszynowego wraz z metadanymi, z wyjątkiem art. 13 ust. 1a tej ustawy”.

Nie nadużywając koncepcji rekonstruowania definicji, można przyjąć, że użycie terminu „format danych” i pojęcie samych danych zgadza się

z powszechnym naukowym określaniem korelacji pojęć informacji i danych. Polski ustawodawca jednakże w żadnym innym miejscu nie precyzuje pojęcia danych publicznych czy danych jako składowych informacji publicznej czy informacji sektora publicznego, jak ma to miejsce chociażby w Stanach Zjednoczonych Ameryki. W u.o.d.i.s.p. ustawodawca stwierdza: „Przez informację sektora publicznego należy rozumieć każdą treść lub jej część, niezależnie od sposobu utrwalenia, w szczególności w postaci papierowej, elektronicznej, dźwiękowej, wizualnej lub audiowizualnej, będącą w posiadaniu podmiotów”. Trudno jednak uznać „część” treści jako dane, ponieważ część ta może zarówno posiadać strukturę, jak i jej nie posiadać, być uporządkowana lub nie i być wreszcie integralną częścią treści w sensie semantycznym lub nie. W kontekście znacznego wpływu nowych technologii i pojęć związanych z informatyką na wiele gałęzi prawa brak takich definicji należy potraktować jako znaczący ubytek w porządku prawnym obejmującym takie dziedziny i czynności, jak wymiana informacji i danych, sprzedaż danych i informacji *etc.*

## **6. Informacja w postaci elektronicznej**

W polskim systemie prawnym nie ma legalnej definicji informacji elektronicznej czy też informacji w postaci elektronicznej (cyfrowej). W ustawie z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne znajdziemy natomiast definicję dokumentu elektronicznego: to „stanowiący odrębną całość znaczeniową zbiór danych uporządkowanych w określonej strukturze wewnętrznej i zapisany na informatycznym nośniku danych”. Pomijając fakt, że prawodawca określił wymagania dla dokumentu elektronicznego, których w pewnych okolicznościach dokument taki nie będzie spełniać (np. w trakcie przesyłania dokumentu siecią Internet dokument ten zgodnie z przepisami ustawy przestaje być dokumentem, ponieważ nie jest zapisany na

żadnym nośniku<sup>44)</sup><sup>45)</sup>, sam dokument nie wyczerpuje znaczenia pojęcia informacji w postaci elektronicznej. Zgodnie z art. 3 u.d.i.p. prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienia do: 1) uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego; 2) wglądu do dokumentów urzędowych; 3) dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów. Jak widać, informacja publiczna nie zawsze musi przyjmować postać dokumentu. Ustawa o informatyzacji wskazuje jednak, że ilekroć w przepisach dotyczących informatyzacji zawartych w odrębnych ustawach jest mowa o informacjach w postaci elektronicznej albo informacjach w formie elektronicznej – należy przez to rozumieć, w przypadku wątpliwości interpretacyjnych, dokument elektroniczny, o którym mowa w art. 3 pkt 2 tejże ustawy.

Przed wprowadzeniem ww. definicji dokumentu elektronicznego posługiwano się jego intuicyjnym rozumieniem. Ustawodawca postanowił zdefiniować to pojęcie, jednak zadanie jego definiowania pozostawiono doktrynie. Natomiast dokument elektroniczny to równie szeroka kategoria, która niewątpliwie uzależniona jest silnie od postępu technologicznego. Wydaje się, że pole semantyczne informacji w postaci elektronicznej dokładnie dookreśla *E-podręcznik* udostępniony przez Ministerstwo Cyfryzacji: „O zapisie w postaci elektronicznej mówimy wtedy, gdy do zapisu i odczytu informacji używamy środków technicznych zapisujących informację binarnie, a interpretacji i wyświetlenia (wydrukowania) w formie czytelnej dla człowieka dokonuje się za pomocą odpowiedniego oprogramowania interpretującego binarne zapisy”<sup>46)</sup>. Jak wynika z ustawy o informatyzacji, informacja zapisana w postaci elektronicznej to także

<sup>44)</sup> O. Szewczyk, F. Zagórski, *Pseudoeksperci*, „CHIP” 2006, nr 1.

<sup>45)</sup> D. Adamski, M. Kutylowski, *Terminologia ustawy o informatyzacji – niespójności ciągu dalszy*, „Prawo Mediów Elektronicznych” 2006, nr 4.

<sup>46)</sup> *Postać elektroniczna – e-Podręcznik*, [https://epodrecznik.mc.gov.pl/mediawiki/index.php?title=Posta%C4%87\\_elektroniczna](https://epodrecznik.mc.gov.pl/mediawiki/index.php?title=Posta%C4%87_elektroniczna) [dostęp: 11.05.2022].

„zbiór danych uporządkowanych w określonej strukturze wewnętrznej”. Taki uporządkowany zbiór danych w informatyce określa się także jako plik. Plik jest podstawową jednostką logiczną magazynowania informacji w systemie komputerowym, widoczną dla użytkownika<sup>47</sup>.

## **7. Format pliku informacji w postaci elektronicznej a prawo do informacji**

Format danych definiuje rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 września 2011 r. w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych jako „szczegółowo określony sposób zapisania informacji przeznaczonej do przechowywania w pliku komputerowym”. Format dotyczy danych zapisanych i ustrukturyzowanych. Dane zapisane w takiej formie to w informatyce plik komputerowy. Właśnie to, jaką określoną strukturę wewnętrzną ma dany plik komputerowy zawierający informację w postaci elektronicznej, definiuje format pliku<sup>48</sup>. Format to inaczej reguły określające sposób zakodowania informacji w pliku. Sposób ten zależy zaś od zastosowanej aplikacji/programu komputerowego. Specyfikacja czy też inaczej standard struktury takiego formatu może być powszechnie znany i udostępniony publicznie lub utajniony przez właściciela formatu i producenta programu komputerowego<sup>49</sup>. Potocznie nazywa się je odpowiednio formatem otwartym i formatem zamkniętym. Formatem zamkniętym są np. format DOC stworzony i opatentowany przez firmę Microsoft czy PSD stworzony i opatentowany przez firmę Adobe. Pliki z formatami zamkniętymi

---

<sup>47</sup> W. Duch, *Fascynujący świat komputerów*, Poznań 1997.

<sup>48</sup> Format pliku to sposób zakodowania danych, dlatego często mówi się także o formacie danych. Formatu pliku nie należy mylić z rozszerzeniem pliku, który jest jedynie jego określeniem.

<sup>49</sup> A. Błaszczuk, *Encyklopedia rozszerzeń i formatów plików*, Gliwice 2001.

w większości otwierane i edytowane mogą być jedynie w specjalnie do tego przygotowanych programach. W przypadku pliku DOC jest to program Microsoft Word, w przypadku PSD – program Adobe Photoshop. Oczywiście właścicielami programów są firmy, które stworzyły dany format. W przypadku wymiany informacji zawartych w danym pliku pomiędzy dwoma urządzeniami, aby móc się z nimi zapoznać, na obu urządzeniach musi być zainstalowane odpowiednie oprogramowanie.

Format otwarty w przeciwieństwie do formatu zamkniętego posiada jawną, ogólnodostępną specyfikację oraz strukturę nieograniczoną żadnym prawem związanym z licencjonowaniem, patentami czy znakami towarowymi. Format taki może być otwierany poprzez dowolne oprogramowanie obsługujące dany format. Przykładem formatu z otwartym standardem jest np. ODT – Open Document Text (stworzony w ramach standardu Open Document Format), który może być otwierany, edytowany i zapisywany poprzez bezpłatne programy jak Open Office czy Libre Office oraz inne komercyjne edytory tekstu. Definicję otwartego standardu opublikowała Komisja Europejska w dokumencie „Europejskie Ramy Interoperacyjności wer.1.0” wydanym w 2014 r. Zgodnie z definicją otwarty standard:

- „został stworzony i jest zarządzany przez niedochodową organizację, a jego rozwój odbywa się w drodze otwartego procesu podejmowania decyzji (konsensusu, większości głosów itp.), w którym mogą uczestniczyć wszyscy zainteresowani,
- jest opublikowany, a jego specyfikacja jest dostępna dla wszystkich zainteresowanych bezpłatnie lub po kosztach druku i możliwa dla wszystkich do kopiowania, dystrybuowania i używania bezpłatnie lub w cenie kosztów operacyjnych,
- wszelkie prawa autorskie, patenty i inna własność przemysłowa związane ze standardem są nieodwołalnie udostępnione bez opłat,
- nie ma żadnych ograniczeń w jego wykorzystaniu”<sup>50</sup>.

<sup>50</sup> Dane za stroną internetową: <https://ec.europa.eu/idabc/servlets/Doccd552.pdf?id=19529> [dostęp: 11.05.2022].

Otwarty standard nie ma legalnej definicji w polskim systemie prawa. Taką definicję wprowadzono jednak w systemach prawnych innych krajów. We Francji definicję otwartego standardu wprowadzono w ustawie nr 2004-575 z dnia 21 czerwca 2004 r. w sprawie zaufania do gospodarki cyfrowej: „Otwarty standard oznacza każdy protokół komunikacji, połączenia lub wymiany oraz każdy interoperacyjny format danych, którego specyfikacje techniczne są publiczne oraz bez ograniczeń dostępu lub wdrażania”<sup>51</sup>. Standard ODF jako oficjalny w administracji wprowadzono już m.in. w Danii<sup>52</sup>. W piśmiennictwie podkreśla się także, że otwarte formaty związane są z tzw. neutralnością technologiczną państwa (zasadą równego traktowania przez władze publiczne technologii teleinformatycznych i tworzenia warunków do ich uczciwej konkurencji).

Informacje w postaci elektronicznej można także podzielić na takie, które są możliwe do odczytania przez maszynę, oraz takie, które takiej możliwości nie dają<sup>53</sup>. Legalną definicję formatu do odczytu maszynowego podaje Foundations for Evidence-Based Policymaking Act of 2018 Stanów Zjednoczonych: „dane w formacie do odczytu maszynowego to dane, które mogą być łatwo przetworzone przez komputer bez interwencji człowieka, przy jednoczesnym zapewnieniu, że żadne znaczenie semantyczne nie zostanie utracone”<sup>54</sup>. Odczyt maszynowy danych znacznie wpływa na rozwój innowacyjnych e-usług. Automatyczne przetwarzanie danych i informacji pozwala na zwiększenie możliwości ich interpretacji.

---

<sup>51</sup> Ustawa nr 2004-575 z 21 czerwca 2004 r. o zaufaniu do gospodarki cyfrowej, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000801164&dateTexte=&categorieLien=id> [dostęp: 11.05.2022].

<sup>52</sup> G. Hillenius, DK: *Danish state administrations to use ODF*, Joinup, <https://joinup.ec.europa.eu/collection/eprocurement/news/dk-danish-state-administrati> [dostęp: 11.05.2022].

<sup>53</sup> Należy zwrócić uwagę, że *de facto* każda informacja zapisana cyfrowo może być odczytana przez maszynę. W tym przypadku chodzi jednak o odczyt automatyczny, niewymagający dodatkowych operacji w postaci analizy treści informacji.

<sup>54</sup> H.R.4174 - 115<sup>th</sup> Congress (2017-2018): Foundations for Evidence-Based Policymaking Act of 2018, <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/4174/text> [dostęp: 11.05.2022].

W tym miejscu należy oddzielić pojęcia odczytu maszynowego od sytuacji związanych z możliwością pomocy człowiekowi w odczycie danych i informacji przez maszynę. Z tą sytuacją związane jest pojęcie dostępności (*accessibility*). Informacje odpowiednio sformatowane, w sposób możliwy do odczytu przez maszynę i zaprezentowania ich użytkownikowi, to np. jedyna możliwość zapoznania się z nimi przez osoby niewidome poprzez takie programy jak JAWS czy Window Eye. Niestety pola semantyczne pojęć maszynowego odczytu i dostępności nie wyczerpują całości zagadnień, które pojawiają się w przypadku odbioru informacji przez człowieka za pomocą maszyny. W przypadku odczytu maszynowego mówimy o sposobie sformatowania informacji w taki sposób, aby maszyna mogła odczytać ich znaczenie. W tym przypadku plik DOC nie będzie plikiem odczytu maszynowego, chociaż program komputerowy może łatwo go odczytać i zamienić np. na dźwięk czy też wyekstrahować jego fragment i dokonać wielu operacji. Plikiem do odczytu maszynowego będzie natomiast plik XML, w którym fragmenty tekstu będą zawarte w odpowiednich znacznikach, które to z kolei może odczytać program komputerowy i „zrozumieć” kategorię znaczeniową danego fragmentu tekstu (w rozbudowanych systemach program mógłby np. otrzymać informację, czy dany wyraz to predykat). Z kolei należy zwrócić uwagę, że pojęcie dostępności w praktyce i literaturze pojmowane jest jako dotyczące przede wszystkim osób niepełnosprawnych. Choć w pkt 2 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2102 z dnia 26 października 2016 r. w sprawie dostępności stron internetowych i mobilnych aplikacji organów sektora publicznego legislator unijny definiuje dostępność „jako zasady i techniki, jakie powinno się stosować przy projektowaniu, tworzeniu, utrzymywaniu i aktualizowaniu stron internetowych oraz aplikacji mobilnych, tak by były bardziej dostępne dla użytkowników, szczególnie dla osób niepełnosprawnych”, to w polskich przepisach ustawodawca koncentruje się już tylko i wyłącznie na osobach niepełnosprawnych. I choć nie do końca to zgodne z informatycznym

rozumieniem pojęcia formatu do odczytu maszynowego, jako odczyt maszynowy będę rozumiał bardzo szeroki zakres semantyczny tego pojęcia. Jako usprawiedliwienie zwrócę uwagę na stały rozwój programów komputerowych i ich możliwości przetwarzania informacji za człowieka, jak choćby przetwarzanie języka naturalnego (*natural language processing*, NLP), które pozwala na wyekstraktowanie tekstu pliku PDF i wyodrębnienie fragmentów znaczeniowych. Co prawda taki tekst nie zawiera się w znacznikach XML, jednak program komputerowy potrafi go odczytać i dzięki zaawansowanym algorytmom i słownikom „zrozumieć”. Nie będzie zbytnią przesadą stwierdzenie w odniesieniu do wskazanego przypadku, że mamy tutaj do czynienia z odczytem maszynowym pliku.

Efektem przetwarzania danych w formacie do odczytu maszynowego jest na przykład stworzony przez Office for National Statistics bot udzielający odpowiedzi opartych na informacjach publicznych gromadzonych przez tę instytucję<sup>55</sup>. W przypadku funkcjonowania administracji istotne jest także znaczne zwiększenie interoperacyjności i usprawnienie relacji jednostka–państwo (automatyzacja e-usług publicznych).

Jednym z przykładów formatów do odczytu maszynowego i otwartego standardu jest format XML. Dokument w formacie XML to inaczej dokument stworzony na podstawie języka XML (*Extensible Markup Language*, w wolnym tłumaczeniu „Rozszerzalny Język Znaczników”). Język ten jest rekomendowany oraz specyfikowany przez World Wide Web Consortium (W3C) i jest odpowiedzią na zwiększające się wymagania opisu coraz bardziej złożonych informacji elektronicznych prezentowanych w sieci internetowej. Język XML jest językiem tekstowym, oznacza to więc, że dokumenty XML mogą być edytowane w najprostszych edytorach tekstowych, zaś specyfikacje opisujące ten język są opublikowane jako

---

<sup>55</sup> <https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/employmentandemployeetypes/articles/whichoccupationsareathighestriskofbeingautomated/2019-03-25> [dostęp: 11.05.2022].

otwarte standardy<sup>56</sup>. Język XML jest językiem znaczników. Samo pojęcie znacznika (*markup*), na którym opierają się języki znacznikowe takie jak XML, zdecydowanie poprzedza erę komputerów. Znacznik w odniesieniu do dokumentów oznacza informację, będącą instrukcją sposobu przetworzenia poszczególnych części dokumentu. Takie sposoby oznaczania tekstu związane były od początku powstania przemysłu wydawniczego. Poprzez typograficzne przygotowywanie tekstów określano np. krój, stopień czy odmianę pisma.

Wraz z rozwojem wykorzystywania maszyn cyfrowych dokumenty papierowe zaczęły być wypierane przez dokumenty elektroniczne. Oznaczanie sposobów przetwarzania i formatowania dokumentów przybrało więc formę znaczników takich, jakie znamy obecnie. Pierwszym językiem, który pozwalał na oznaczanie sposobu przetwarzania dokumentu, był stworzony w firmie IBM w latach 60. język GML. W późniejszym czasie stał się on podstawą do języka SGML, którego celem było tworzenie i przetwarzanie dużych dokumentów w projektach rządowych, prawnych i przemysłowych w formie możliwej do odczytu przez człowieka. Zarówno język XML, jak i HTML, służący do opisu dokumentów publikowanych w Internecie, wywodzą się właśnie z języka SGML.

Dokument XML to dokument tekstowy, w którym za pomocą znaczników języka XML autor umieścił jakąś informację<sup>57</sup>. Podstawowymi składnikami dokumentu XML są elementy oraz atrybuty, które znajdują się w elementach.

Elementem z atrybutami jest na przykład fragment:

```
<rozporzadzenie data-wydania="1 kwietnia 2011" nazwa="Rozporządzenie">
<tytul>W sprawie zawierania umów</tytul>
</rozporzadzenie>.
```

<sup>56</sup> *Extensible Markup Language (XML) 1.0 (Fifth Edition)*, <https://www.w3.org/TR/xml/> [dostęp: 11.05.2022].

<sup>57</sup> P. Kazienko, K. Gwiazda, *XML na poważnie*, Gliwice 2002.

<rozporządzenie> to znacznik o nazwie „rozporządzenie”, natomiast data-wydania=„1 kwietnia 2011” to atrybut o nazwie „data-wydania” i wartości „1 kwietnia 2011”. <tytuł> to znacznik początkowy, „W sprawie zatwierdzania umów” to treść elementu, zaś </tytuł> to znacznik końcowy. Jak widać, struktura takiego tekstu ma postać hierarchiczną, dzięki czemu hierarchiczny akt prawny może zostać zapisany w formie przetwarzalnej maszynowo. W elemencie <tytuł>W sprawie zawierania umów</tytuł> program „będzie wiedział”, że sformułowanie „W sprawie zawierania umów” jest tytułem aktu prawnego. W formacie XML można tworzyć rozbudowane dokumenty, zawierające wiele informacji dostępnych do odczytu automatycznego przez maszynę:

```
<Identification  lims:inforce-start-date="2014-06-04"  lims:fid="720907"
lims:id="720907">
```

```
  <InstrumentNumber>SOR/2005-35</InstrumentNumber>
```

```
  <RegistrationDate>
```

```
    <Date>
```

```
      <YYYY>2005</YYYY>
```

```
      <MM>2</MM>
```

```
      <DD>8</DD>
```

```
    </Date>
```

```
  </RegistrationDate>
```

```
  <ConsolidationDate lims:inforce-start-date="2014-06-04">
```

```
    <Date>
```

```
      <YYYY>2019</YYYY>
```

```
      <MM>6</MM>
```

```
      <DD>22</DD>
```

```
    </Date>
```

```
  </ConsolidationDate>
```

```
  <EnablingAuthority lims:inforce-start-date="2014-06-04" lims:fid="720909"
lims:id="720909">
```

```
    <XRefExternal reference-type="act" link="C-10.4">CANADA TRANS-
PORTATION ACT</XRefExternal>
```

---

```

</EnablingAuthority>
<LongTitle  lims:inforce-start-date="2014-06-04"  lims:fid="720910"
lims:id="720910">Canadian Transportation Agency General Rules</Long-
Title>
<RegulationMakerOrder>
  <RegulationMaker>P.C.</RegulationMaker>
  <OrderNumber>2005-144</OrderNumber>
  <Date>
    <YYYY>2005</YYYY>
    <MM>2</MM>
    <DD>8</DD>
  </Date>
</RegulationMakerOrder>
</Identification>

```

Strukturę dokumentu XML (np. uściślenie, jakiego typu treść może znaleźć się w danym znaczniku) definiuje się za pomocą standardu DTD (*document type definition*) lub XML Schema. Dokumenty obejmujące definicje XML Schema zapisuje się zazwyczaj w plikach z rozszerzeniami.xsd (od XML Schema Definition). Poprzez schemę XML opisuje się sposób tworzenia dokumentów elektronicznych przez administrację publiczną:

```

<?xml version="1.0" encoding="UTF-8"?>
<xsd:schema xmlns:xsd="http://www.w3.org/2001/XMLSchema"
  xmlns:ds="http://www.w3.org/2000/09/xmldsig#">
  <xsd:import namespace="http://www.w3.org/2000/09/xmldsig#"
    schemaLocation="http://www.w3.org/TR/xmldsig-core/xmldsig-core-sche-
    ma.xsd" />
  <xsd:element name="OpisWzoru">
    <xsd:element ref="MetadaneWzoru" minOccurs="1" />
    <xsd:element ref="DaneWzoru" minOccurs="1" />
  <xsd:element name="Oswiadczenie" type="xsd:string" />
  <xsd:element name="Wnioskodawca" type="xsd:string" />

```

```
<xsd:element name="SiedzibaWnioskodawcy" type="xsd:string" />  
<xsd:element name="PodstawaPrawna" type="xsd:string" />  
<xsd:element name="DataPublikacji" type="xsd:dateTime" />  
</xsd:schema>
```

Dokumenty XML stanowią warstwę informacyjną dla programów komputerowych. W przypadku analizy tekstów prawnych ściśle osadzonych w języku XML program komputerowy może dokonywać np. zaawansowanych porównań i analiz przepisów prawnych. Język XML uważany jest obecnie za najbardziej uniwersalny język do opisu i udostępniania danych elektronicznych dokumentów, opisuje on np. dokumenty stworzone w takich programach jak Open Office czy MS Office.

Zaawansowanym sposobem udostępnienia informacji i danych publicznych jest także API (*application programming interface*), czyli Interfejs Programistyczny Aplikacji. Rozwiązanie to pozwala na bezpośredni dostęp do bazy danych poprzez wykorzystanie protokołu HTTP. Możliwość pobierania danych poprzez API daje stuprocentową pewność aktualności danych i zgodności z zasobami znajdującymi się w dyspozycji instytucji publicznej. Na świecie coraz więcej krajów decyduje się na udostępnianie swoich zasobów informacyjnych właśnie w taki sposób<sup>58</sup>. W Polsce Ministerstwo Finansów udostępnia poprzez API z baz systemu Besti@ stale aktualizowane dane finansowe JST. Bezpośredni dostęp do baz danych, dzięki możliwości odczytu maszynowego i aktualizacji danych, daje potężne możliwości stałej analizy danych z korzyścią dla obywatela. Korzystając np. z aplikacji wizualizującej na bieżąco dane finansowe miasta, jego mieszkańiec ma łatwy i przejrzysty dostęp do podstawowych informacji na temat funkcjonowania lokalnych władz, jakimi są finanse samorządu, co ma bezpośredni wpływ zarówno na zwiększenie kontroli władzy, jak i angażowanie się w sprawy lokalne.

<sup>58</sup> D. Jacobson, G. Brail, D. Woods, *Interfejs API. Strategia programisty*, Gliwice 2015.

Oczywiście wcześniej obywatel musi mieć dostęp do odpowiedniego formatu danych i stworzyć aplikację, która te dane przetworzy.

W tym momencie należy podkreślić, że stosowanie wspomnianych wcześniej formatów otwartych oraz do odczytu maszynowego przede wszystkim zwiększa możliwości ich przetwarzania przez obywateli oraz niweluje wszelkie ograniczenia w ich kopiowaniu. Jakość informacji publicznych udostępnianych cyfrowo poprzez Internet ma zaś bezpośredni wpływ na zwiększenie zasięgu dostępności tychże informacji. Prawo dostępu do informacji wcześniej było realizowane przede wszystkim jako dostęp do dokumentów w formie papierowej. Obecnie człowiek funkcjonuje w świecie cyfrowym i udostępnianie informacji wyłącznie w formie papierowej może być nawet uznane za ograniczenie do niej dostępu. Chodzi tutaj nie tylko o konieczność pokonania fizycznej odległości np. do urzędu po to, aby zapoznać się z dokumentami (wyjazd do urzędu musi się odbyć w godzinach jego otwarcia, zaś dostęp online ma miejsce 24 godziny 7 dni w tygodniu), ale przede wszystkim brak możliwości zapisania informacji w sposób cyfrowy, który pozwoli na skopiowanie potrzebnych fragmentów. Łatwość przetworzenia danych i informacji to z kolei jej pełniejsza interpretacja. Można zapytać (w mojej ocenie retorycznie): po co bowiem obywatelowi druk (lub skan) 50 stron projektu budżetu gminy, w którym nie jest w stanie porównać i przeliczyć poszczególnych zadań budżetowych (lub też w najlepszym przypadku musi przepisać do odpowiedniego edytora wszystkie dane)?

Wydaje się, że polski rząd, który był projektodawcą w przypadku wszystkich aktów prawnych, zrozumiał fakt konieczności cyfrowego dostępu do informacji w erze społeczeństwa informacyjnego. Przykładem jest wspomniana wcześniej ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, która publikowanie aktów prawnych dopuszcza już tylko w formie elektronicznej za pomocą sieci Internet. Jak wspominałem w rozdziale 3, w latach, gdy w Polsce zaczęto promulgować akty prawne, prawie 60% obywateli

centralnej części kraju nie potrafiło czytać. W 2018 r. w Polsce dostęp do Internetu posiadało 84,2% gospodarstw domowych<sup>59</sup>. Czyż niepublikowanie aktów prawnych w formie elektronicznej nie byłoby ograniczeniem prawa do informacji o obowiązującym prawie? Należy podnieść, że wątpliwości budzi także częste twarde rozgraniczanie treści informacji od jej formy. Owszem, każda informacja, plik zapisany w formie cyfrowej zakodowany jest w tym samym kodzie binarnym. Konkretna informacja to jednak nie kod binarny. Baza z danymi finansowymi zapisana w formie pliku tekstowego txt będzie *de facto* bezwartościowa. A tabela osadzona w pliku PDF dla osoby niewidomej będzie całkowicie niedostępna. Pełny i odpowiedni dostęp do informacji o funkcjonowaniu państwa to niewątpliwie wpływ na rozwój państwa demokratycznego. Można przyznać, że nowe technologie nie wpływają (lub też wpływają w bardzo nikłym stopniu) na treść przekazywanych informacji, ale bez wątpienia na sposób tego przekazu i tym samym oddziałują na dostępność, percepcję i interpretację komunikatu<sup>60</sup>.

## 8. Elektroniczne udostępnianie informacji publicznej

Zgodnie z art. 7 ust. 1 u.d.i.p. „Udostępnianie informacji publicznych następuje w drodze: 1) ogłaszania informacji publicznych, w tym dokumentów urzędowych, w Biuletynie Informacji Publicznej, o którym mowa w art. 8; 2) udostępniania, o którym mowa w art. 10 i 11; 3) wstępu na posiedzenia organów, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 3, i udostępniania materiałów, w tym audiowizualnych i teleinformatycznych, dokumentujących te posiedzenia; 4) udostępniania w centralnym repozytorium”.

<sup>59</sup> GUS, *Spoleczeństwo informacyjne w Polsce w 2018 roku*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/nauka-i-technika-spoleczenstwo-informacyjne/spoleczenstwo-informacyjne/spoleczenstwo-informacyjne-w-polsce-w-2018-roku,2,8.html> [dostęp: 11.05.2022].

<sup>60</sup> W. Cyrul, J. Duda, J. Opila, T. Pelech-Pilichowski, *Informatyzacja tekstu prawa. Perspektywy zastosowania języków znacznikowych*, Warszawa 2014, s. 13.

Jak wynika z *argumentum a rubrica*, podstawowym sposobem realizacji dostępu do informacji publicznej powinien być tryb niewymagający inicjatywy ze strony zainteresowanych podmiotów, czyli tzw. tryb bezwnioskowy. W przypadku bezwnioskowego trybu dostępu do informacji publicznej informacje zapisane w postaci cyfrowej udostępniane są za pomocą sieci Internet (pomijam z powodów oczywistych zagadnienie wstępu na posiedzenia organów, ponieważ materiały z tychże posiedzeń mogą zostać udostępnione albo poprzez sieć Internet, albo poprzez tryb wnioskowy). Informacje publiczne zapisane cyfrowo udostępniane są na stronie Biuletynu Informacji Publicznej lub na stronie centralnego repozytorium (u.o.d.i.s.p umożliwia udostępnianie także poprzez interfejs programistyczny aplikacji). Zgodnie z dyspozycją art. 10 ust. 1 u.d.i.p. informacja udostępniona w BIP lub CRIP nie podlega udostępnieniu na wniosek.

Na stronie internetowej BIP podmioty zobowiązane są do udostępniania informacji dotyczących polityki wewnętrznej i zagranicznej organów władzy publicznej oraz zasad ich funkcjonowania, treści i postaci dokumentów urzędowych dotyczących przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpień, stanowisk, wniosków i opinii podmiotów je przeprowadzających, treści innych wystąpień i ocen dokonywanych przez organy władzy publicznej, stanu państwa, samorządów i ich jednostek organizacyjnych, a także majątku publicznego (zob. art. 6 ust. 1 pkt 1-3, art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a tiret drugie i lit. c-d, art. 6 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p.). Porównując jednak tryb bezwnioskowy u.o.d.i.s.p, dający możliwość udostępniania danych przez interfejs programistyczny aplikacji (ang. API), w tym przypadku podmiot ma jedynie możliwość, a nie obowiązek, dlatego wnioskujący nie ma w tym zakresie żadnych instrumentów prawnych na uzyskanie danych przez interfejs aplikacji.

Niezależnie od ww. informacji publikowanych obowiązkowo podmioty zobowiązane mogą dodatkowo publikować na stronach BIP również inne informacje publiczne. W literaturze wskazuje się na wyjątkowość powołania BIP, która polegała na podniesieniu strony WWW do rangi

podstawowego „urzędowego” środka przekazu informacji publicznej<sup>61</sup>. Jednocześnie w aspekcie praktycznej rzeczywistości prawnej podkreśla się fakt dywersyfikacji cyfrowego dostępu do informacji publicznej poprzez strony WWW niebędące częścią „urzędowego publikatora” oraz takie, które są jego częścią (strony BIP)<sup>62</sup>. Skoro podmiot „może dodatkowo” publikować inne informacje na stronie BIP, to równie dobrze może je publikować na „swojej stronie WWW” zamiast w BIP. Można w tym momencie sformułować pogląd, iż regulacje dotyczące BIP przyczyniły się do osłabienia elektronicznego udostępniania informacji publicznej, aczkolwiek należy zaznaczyć, że fakt odrębnego scharakteryzowania funkcjonalnego strony WWW, na której zamieszczane są istotne informacje publiczne, może się przyczyniać do zwiększenia przejrzystości w możliwości wyszukiwania informacji publicznej przez użytkownika strony. Tym większe może to mieć znaczenie w aspekcie „zalewu” stron internetowych informacjami, mającymi charakter propagandowy, tworzonymi przez departamenty i wydziały zajmujące się marketingiem politycznym<sup>63</sup> (PR, rzecznicy prasowi, wydziały promocji) w podmiotach publicznych. Należy także podkreślić, iż nie istnieje żadne prawo podmiotowe, które dawałoby uprawnienie do żądania zamieszczenia informacji publicznej w BIP-ie. Takiego uprawnienia nie przyznaje art. 8 ust. 1 u.d.i.p. Dlatego trzeba stwierdzić, że bezwnioskowe udostępnianie informacji publicznej nie jest publicznym prawem podmiotowym. Wojewódzki Sąd Administracyjny w orzeczeniu II SA/Wa 408/05 stwierdził: „za czynność z zakresu administracji publicznej dotyczącą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa [...], która podlegałaby zaskarżeniu do sądu administracyjnego nie można uznać sposobu utworzenia i prowadzenia Biuletynu Informacji Publicznej, jak również jego merytorycznej zawartości”<sup>64</sup>.

---

<sup>61</sup> M. Bernaczyk, *Prawo...*, s. 426.

<sup>62</sup> *Ibidem*, s. 427.

<sup>63</sup> M. Mazur, *Marketing polityczny*, Warszawa 2019.

<sup>64</sup> Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 15 czerwca 2005 r., II SA/Wa 408/05.

Dotychczas zwracało się uwagę, że rola BIP w dostępie do informacji publicznej jest niedostateczna, ponieważ brak jest regulacji zachęcających do publikowania treści poza tymi obligatoryjnymi, a zobowiązane podmioty nie są poddane efektywnej kontroli i często lekceważą obowiązki ustawowe<sup>65</sup>. Kolejnym sposobem udostępniania informacji publicznej wymienionym przez ustawodawcę jest publikacja na stronie internetowej centralnego repozytorium. Zgodnie z art 9a. ust. 1 w centralnym repozytorium udostępniane są informacje „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 rozumieniu przepisów ustawy z dnia 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego [...], w sposób użyteczny i efektywny”. Ustawodawca tego typu informacje publiczne oznacza jako „zasób informacyjny”. Obecnie rolę centralnego repozytorium pełni strona internetowa [dane.gov.pl](http://dane.gov.pl), administrowana przez Ministerstwo Cyfryzacji. Do przekazywania zasobów informacyjnych obowiązane są (art. 9a. ust. 2 u.d.i.p.):

- 1) organy administracji rządowej;
- 2) fundusze celowe;
- 3) Zakład Ubezpieczeń Społecznych;
- 4) Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego;
- 5) Narodowy Fundusz Zdrowia;
- 6) (uchylony)
- 7) państwowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyjątkiem podmiotów, o których mowa w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. poz. 1668, z późn. zm.), innych niż państwowe instytuty badawcze.

---

<sup>65</sup> G. Szpor, *Prawo dostępu do informacji publicznej jako istotny czynnik rozwoju społeczeństwa informacyjnego*, „Roczniki Geomatyki” 2009, nr 6 (36), s. 93.

Jak widać, zbiór podmiotów zobowiązanych do przekazywania swych zasobów do Centralnego Repozytorium Informacji Publicznej jest zawężony w porównaniu z podmiotami obowiązanyymi do udostępniania informacji publicznej. Michał Bernaczyk zauważa, że cele wyartykułowane w art. 9a ust. 1 u.d.i.p. należy ocenić jako niepotrzebne mnożenie bytów, skoro korespondują one z wyobrażeniem BIP jako bazy danych publicznych – repozytorium cyfrowych dokumentów, co rodzi wątpliwości związane z naruszeniem zasady wyłączności ustawy<sup>66</sup>. Przekazywanie „zasobów informacyjnych” do prowadzonego przez ministra właściwego ds. informatyzacji CRIP nie jest objęte żadną sankcją. W przypadku nieprzekazania zasobów przez dany podmiot może on zostać jedynie „wezwany” do ich przekazania. Powiększanie cyfrowych zbiorów danych publicznych i ich jakości jest w tym przypadku przede wszystkim wynikiem administracyjnego funkcjonowania CRIP ([dane.gov.pl](http://dane.gov.pl)). Warto w tym momencie nadmienić o znaczącej obecnie roli serwisu [dane.gov.pl](http://dane.gov.pl) jako miejsca, które kreuje pewne standardy udostępniania informacji publicznych<sup>67</sup>.

Kolejnym rodzajem trybu udostępniania informacji publicznej w formie cyfrowej jest udostępnianie na wniosek. Zgodnie z art. 14 ust. 1 u.d.i.p. udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje w sposób i w formie zgodnej z wnioskiem, chyba że środki techniczne, którymi dysponuje podmiot obowiązany do udostępnienia, nie umożliwiają udostępnienia informacji w sposób i w formie określonych we wniosku. Sam wniosek można złożyć w formie elektronicznej, np. poprzez e-mail, co potwierdzono w orzeczeniach Wojewódzkich Sądów Administracyjnych<sup>68</sup>. Dla wnioskującego istotna jest zatem kwestia formy utrwalenia informacji przez podmiot udostępniający. Ustawa o dostępie do informacji publicznej nie daje jasnych wytycznych zarówno co do formy

<sup>66</sup> M. Bernaczyk, *Prawo...*, s. 435.

<sup>67</sup> Materiały edukacyjne Otwarte Dane, <https://dane.gov.pl/knowledge-base/education> [dostęp: 11.05.2022].

<sup>68</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 kwietnia 2018 r., IV SAB/Wr 59/18.

utrwalenia, jak i sposobów udostępnienia, stwierdza natomiast, że podmiot udostępniający informację publiczną zobowiązany jest do przesłania informacji publicznej albo przeniesienia jej na odpowiedni, powszechnie stosowany nośnik informacji (art. 12 ust. 2 pkt 2 u.d.i.p.). Roszczenie wnioskodawcy jest ograniczone przepisem art. 14 ust. 2, który pozwala podmiotowi udostępniającemu na przekazanie informacji w formie innej niż wnioskowana. Naturę przeszkody można wykoncypować z przepisu art. 14 ust. 1, który stwierdza: „chyba że środki techniczne, którymi dysponuje podmiot obowiązany do udostępnienia, nie umożliwiają udostępnienia informacji w sposób i w formie określonych we wniosku”. Ograniczanie przeszkód tylko do tych o naturze technicznej może jednak przyczynić się do znacznego utrudnienia w uzyskaniu informacji w przypadku specyficznego utrwalenia danych informacji przez podmiot. Może się np. okazać, że oprogramowanie przetwarzające informacje eksportuje je tylko do zabezpieczonego formatu, którego nie można przekonwertować na format do odczytu przez wnioskującego, a podmiot nie udostępnia oprogramowania, powołując się na ustawę z dnia 4 lutego 1994 roku o prawie autorskim i prawach pokrewnych<sup>69</sup>.

Elektroniczny dostęp do informacji poprzez sieć Internet oznacza realizację prawa do informacji o funkcjonowaniu państwa 24 godziny przez 7 dni w tygodniu. Dostęp do informacji publicznej online to zwiększenie dostępności podstawowych informacji niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania jednostki w państwie. To zatem niewątpliwie pełniejsza realizacja prawa człowieka do informacji publicznej. W literaturze zauważa się nawet zwiększoną podaż informacji elektronicznych dotyczących spraw publicznych, które dzięki nowym technologiom i nowym mediom internetowym udostępniane są wieloma kanałami, często niepublicznymi, jak choćby poprzez aktywność polityków czy urzędników w mediach społecznościowych. Taka sytuacja powoduje, że mówi się

---

<sup>69</sup> Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 czerwca 2014 r., II SAB/Wa 179/14.

nawet o prawie do informacji aniżeli o prawie do informacji publicznej chronionej w Konstytucji RP, wskazując, że informacje publiczne w czasach Internetu mieszają się z informacjami niepublicznymi<sup>70</sup>. Należy jednak zwrócić uwagę, że właśnie dostęp do informacji publicznej bezpośrednio od jej źródła, czyli podmiotu publicznego, daje możliwość weryfikowania faktów oraz źródeł informacji na podstawie dokumentów i danych publicznych.

## **9. Regulacje dotyczące udostępniania informacji w postaci elektronicznej o odpowiedniej jakości**

W części tej zajmę się analizą przepisów normujących formy i tryby udostępniania informacji publicznej w postaci elektronicznej, które są jakościowo zgodne z obecnym sposobem funkcjonowania człowieka w aspekcie społeczeństwa informacyjnego. Za jakościowo zgodne przyjmę dwa podstawowe kryteria:

a) możliwość maszynowego odczytywania informacji

Maszynowo odczytywalne informacje to te, które mogą być łatwo przetworzone przez komputer bez interwencji człowieka, przy jednoczesnym zastrzeżeniu, że w trakcie tego procesu żadne znaczenie semantyczne nie zostanie utracone. Plikiem możliwym do odczytu maszynowego będzie więc taki, który program komputerowy może przetworzyć („zrozumieć” jego treść). Przykładem będzie akt prawny zapisany w pliku XML czy bieżące informacje pogodowe udostępnione w pliku JSON poprzez protokół HTTP.

b) otwarty standard

Przyjmując definicję prawodawstwa francuskiego, za otwarty standard będę uważał każdy protokół komunikacji, połączenia lub wymiany

---

<sup>70</sup> J. Wawrzyniak, *Paradoksy doktryny i praktyki praw człowieka w dobie globalizacji*, [w:] G. Baranowska [et al.] (red.), *O prawach człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Romana Wieruszewskiego*, Warszawa 2017, s. 148.

oraz każdy interoperacyjny format danych, którego specyfikacje techniczne są publiczne oraz bez ograniczeń dostępu lub wdrażania.

Z odpowiednią jakością danych i informacji związany jest termin *open data*. Otwarte dane (*open data*) to dane, które mogą być dowolnie wykorzystywane, ponownie wykorzystywane i rozpowszechniane przez kogokolwiek<sup>71</sup>. Sam termin otwartości danych od samego początku swym polem semantycznym obejmował potencjalne możliwości wykorzystania otwartych danych w budowaniu interoperacyjności<sup>72</sup>. Różnego rodzaju dążenia do otwierania danych publicznych powiązane są z kolei z modelem prowadzenia polityki rządu jako *open government*. Model ten zakłada właściwe regulacje i działania państwa w zakresie zwiększenia transparentności poprzez odpowiednie udostępnianie danych i informacji publicznych, dając możliwość ponownego ich wykorzystania<sup>73</sup>. Działania na rzecz otwartego rządu prowadzi intensywnie Partnerstwo na Rzecz Otwartych Rządów, które zostało formalnie powołane 20 września 2011 r. na marginesie Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych. Państwami założycielskimi były: Stany Zjednoczone, Brazylia, Indonezja, Meksyk, Norwegia, Filipiny, Republika Południowej Afryki oraz Wielka Brytania. Polska do tej pory nie przystąpiła do tej inicjatywy<sup>74</sup>.

Problematykę dostępności treści udostępnianych w Internecie podejmuje Web Accessibility Initiative (WAI) jako inicjatywa World Wide Web Consortium (W3C). Zbiór dokumentów publikowanych przez WAI o nazwie Web Content Accessibility Guidelines (WCAG) zawiera szczegółowe

---

<sup>71</sup> *What is Open Data?*, <https://opendatahandbook.org/guide/en/what-is-open-data/> [dostęp: 11.05.2022].

<sup>72</sup> H. Yu, D.G. Robinson, *The New Ambiguity of "Open Government"*, "SSRN Electronic Journal" 2012, s. 189, <https://doi.org/10.2139/ssrn.2012489>.

<sup>73</sup> Należy zwrócić uwagę, że popularne ostatnimi czasy działania na rzecz otwartych danych czy otwartego rządu wcale nie muszą świadczyć o zwiększaniu dostępności do informacji publicznych, ponieważ to ciągle instytucja publiczna decyduje, jakie dane udostępnia, tworząc przy tym narrację „otwartości”, jednocześnie udostępniając np. dwie bazy danych.

<sup>74</sup> <https://www.opengovpartnership.org/our-members/> [dostęp: 11.05.2022].

zalecenia dotyczące tworzenia dostępnych serwisów internetowych i zamieszczanych na nich treści. Wydaje się, że do tej pory ta inicjatywa ma największy wpływ na zwiększanie dostępności informacji publicznych na całym świecie.

Regulacji dotyczących wskazanych kryteriów nie ma w u.d.i.p., można je natomiast znaleźć w ustawie o otwartych danych. Jak już wspomniałem, prawo ponownego wykorzystywania dotyczy informacji sektora publicznego (ISP), zaś tryb przekazania informacji jest obwarowany dodatkowymi warunkami, które nie mają zastosowania w przypadku dostępu do informacji publicznej. Kwestie zależności u.d.i.p. oraz u.p.w.i.s.p. wymagałyby osobnego omówienia, w tym momencie skupię się na przepisach regulujących odczyt maszynowy i otwarte standardy. U.d.i.p. jedynie w art. 9a ust. 2b dotyczącym funkcjonowania Centralnego Repozytorium zobowiązuje do dostosowania „formatów danych oraz protokołów komunikacyjnych i szyfrujących, umożliwiających odczyt maszynowy do zasad określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 18 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2019 r. poz. 700, 730 i 848)”. To jednak w rozporządzeniu minister właściwy do spraw informatyzacji określa „zakres zasobu informacyjnego, mając na względzie szczególne znaczenie określonych informacji publicznych dla rozwoju innowacyjności i społeczeństwa informacyjnego” (art. 9a ust. 3 pkt 2 u.d.i.p.).

Art. 10 u.p.w.i.s.p. stwierdza: „Podmioty zobowiązane, które udostępniają lub przekazują informacje sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania z użyciem systemów teleinformatycznych, są obowiązane do stosowania formatów danych oraz protokołów komunikacyjnych i szyfrujących określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 18 pkt 1 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne [...], jeżeli to możliwe w formacie przeznaczonym do odczytu maszynowego wraz z metadanymi”. Jak zauważa Grzegorz Sibiga, przepis ten jedynie

powtarza obowiązki określone w ustawie o informatyzacji, nowością jest natomiast wprowadzenie sformułowania „jeżeli to możliwe w formacie przeznaczonym do odczytu maszynowego wraz z metadanymi”. Jest to niewątpliwie zobowiązanie o miękkim charakterze, jednak dające wnioskodawcy możliwość wnioskowania o informacje lub dane w formacie do odczytu maszynowego, jeżeli takowym instytucja zobowiązana dysponuje. Niestety należy mieć tutaj na uwadze wspomniane wcześniej wątpliwości *de facto* ograniczania dostępu poprzez potencjalne bariery proceduralne w pozyskiwaniu informacji publicznej w trybach u.p.w.i.s.p. Również termin otwarte dane jest wyjaśniony w rzeczonej ustawie – „informacje sektora publicznego udostępniane lub przekazywane w postaci elektronicznej, bezwarunkowo lub z uwzględnieniem warunków, o których mowa w rozdziale 3, kompletne, aktualne, w wersji źródłowej, w otwartym i niezastrzeżonym formacie przeznaczonym do odczytu maszynowego, które są przeznaczone do bezpłatnego ponownego wykorzystywania na tych samych zasadach dla każdego użytkownika, bez konieczności potwierdzania tożsamości przez użytkownika”. Terminu tego jednak w żaden sposób nie można odnieść do ustawy u.d.i.p.

Do kryterium maszynowego odczytu, choć nie wprost, odnosi się natomiast ustawa z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych (dalej jako: ustawa o dostępności). Celem ustawy o dostępności jest wdrożenie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2102 z dnia 26 października 2016 r. w sprawie dostępności stron internetowych i mobilnych aplikacji organów sektora publicznego. Przepisy ustawy mają co prawda na celu przede wszystkim zwiększenie dostępności stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów realizujących zadania publiczne dla osób z ograniczeniami funkcjonalnymi, jednak niejako przy okazji realizują cel zwiększenia jakości informacji publicznych udostępnianych na stronach podmiotów zobowiązanych. Ustawodawca w art. 5 zobowiązał podmioty publiczne do zapewnienia dostępności cyfrowej przez

spełnienie przez ich stronę internetową lub aplikację mobilną wymagań określonych w załączniku do ustawy. Wymagania określone w załączniku do ustawy uznaje się za spełnione, gdy podmiot publiczny zapewnia dostępność cyfrową z uwzględnieniem wymagań określonych w pkt 9, 10 i 11 normy EN 301 549 V2.1.2. Dostępność cyfrowa strony internetowej i aplikacji mobilnej zgodnie z przepisami ustawy ma polegać na zapewnieniu ich funkcjonalności, kompatybilności, postrzegalności i zrozumiałości. Oprócz zwiększenia dostępności samej strony internetowej i aplikacji mobilnej norma EN 301 549 V2.1.2 wylicza także kryteria, jakie powinny spełniać udostępniane dokumenty. Formaty, w których udostępniana jest informacja publiczna, powinny być przede wszystkim możliwe do odczytu przez programy komputerowe wykorzystywane przez osoby niewidome, co oznacza, że powinny mieć możliwość także skopiowania jakiegokolwiek ich fragmentu.

Co warto podkreślić, to fakt zastosowanej sankcji dla instytucji obowiązanych. W ramach nadzoru nad stosowaniem przepisów ustawy minister właściwy do spraw informatyzacji ma prawo składać wystąpienia do podmiotów publicznych w sprawach związanych z dostępnością cyfrową oraz nakładać w drodze decyzji administracyjnej kary pieniężne w sprawach związanych z dostępnością. Dodatkowo zgodnie z art. 18 „każdy ma prawo wystąpić do podmiotu publicznego z żądaniem zapewnienia dostępności cyfrowej wskazanej strony internetowej, aplikacji mobilnej lub elementu strony internetowej, lub aplikacji mobilnej, w tym elementów, o których mowa w art. 3 ust. 2, oraz elementów niedostępnych cyfrowo na podstawie art. 8 ust. 1, albo o jego udostępnienie za pomocą alternatywnego sposobu dostępu, o którym mowa w art. 7”. W przypadku odmowy udostępnienia w odpowiednim formacie informacji publicznej wnioskodawcy przysługuje skarga, do której rozpatrywania stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

Wspomniane wcześniej formaty, na które powołuje się u.p.w.i.s.p., są z kolei zawarte w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia

12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (wydanego na podstawie ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne). Wyznaczenie standaryzacji formatów danych używanych na potrzeby komunikacji wynika z potrzeby zapewnienia czytelnego formatu dla adresata-jednostki (formatu do odczytu) oraz z powodu powszechności wymiany informacji poprzez systemy teleinformatyczne<sup>75</sup>. W rozporządzeniu KRI znajduje się więc tabela wyliczająca formaty danych oraz standardy zapewniające dostęp do zasobów informacji udostępnianych za pomocą systemów teleinformatycznych używanych do realizacji zadań publicznych. W tabeli znajdziemy m.in. format Open Document Format for Office Applications (ODF). Oprócz otwartego formatu prawodawca zezwala jednak na korzystanie z formatów zamkniętych, wyliczając formaty komercyjnego podmiotu jak XLS możliwy do edytowania przez program Microsoft Office Excel oraz DOC możliwy do edytowania przez program Microsoft Office Word. W rozporządzeniu KRI natomiast nie odnajdziemy żadnego przepisu odnoszącego się bezpośrednio do formatu umożliwiającego odczyt maszynowy bez względu na format danych. Warto podkreślić, że rozporządzenie to może być istotne także z innego powodu, a mianowicie sposób tworzenia i zapisywania informacji publicznej w konkretnych formatach plików wpływa na możliwość uzyskania dokumentu przetwarzanego przez instytucję zobowiązaną w takim formacie, w jakim wnosi wnioskodawca. Przykładem jest wyrok NSA z dnia 12 września 2013 r. (I OSK 719/13). Skarżący chciał uzyskać formularz danych statycznych dotyczących spraw w Sądzie Apelacyjnym w Warszawie wytworzony w postaci elektronicznej, czyli tej, w której zgodnie z prawem został pierwotnie ten formularz stworzony. Okazało się jednak, że od kilku lat na okres 2-3 lat Ministerstwo

<sup>75</sup> A. Gałach, *Krajowe ramy interoperacyjności. Systemy informatyczne w administracji publicznej. Wdrażanie i eksploatacja*, Warszawa 2015.

w celu tworzenia, przesyłania i obliczania danych z tych formularzy zamawia u prywatnej firmy program komputerowy, na który otrzymuje pełną licencję. Wnioskujący nie był jednak w stanie odczytać tego formatu lub przekształcić go na format powszechnie stosowany za pomocą żadnego innego programu komputerowego. Tylko ten jeden specyficzny program będący w posiadaniu Ministerstwa Sprawiedliwości był w stanie otworzyć plik z danymi. Sąd orzekł jednak, że program komputerowy nie stanowi informacji publicznej. Stwierdził też, że „program komputerowy jest bowiem narzędziem, którego zastosowanie umożliwi dopiero organowi wytworzenie informacji publicznej”. Tym samym otrzymanie edytowalnego pliku w formie do odczytu maszynowego okazało się niemożliwe, chociaż takowymi plikami dysponowało Ministerstwo. Reguły wyznaczone w KRI mają także znaczenie przy udostępnianiu informacji publicznych w BIP. Zgodnie z § 7 ust. 1 pkt 1 strony Biuletynu spełniają minimalne wymagania dla systemów teleinformatycznych. Zastosowanie tych rozwiązań wiąże się jednak z pewnymi problemami natury technicznej. Zgodnie z art. 8 ust. 6 pkt 3 podmioty udostępniające informacje publiczne w BIP są obowiązane do dołączenia do informacji danych określających tożsamość osoby, która wprowadziła informację do BIP. W praktyce przepis ten uniemożliwia automatyczne wprowadzenie informacji publicznej z innego systemu teleinformatycznego<sup>76</sup>.

Nad poprawą jakości cyfrowej informacji publicznej pracowano dotychczas w Ministerstwie Cyfryzacji, gdzie w ramach grupy roboczej ds. otwartości danych został stworzony Standard Techniczny. Standard ten obecnie jest oficjalnie opublikowany na stronie internetowej gov.pl i ma formę zaleceń, które powinny być stosowane przez instytucje udostępniające informacje publiczne (aczkolwiek sam Standard koncentruje się tutaj na pojęciu danych publicznych). Standard określa odpowiednie formaty danych na podstawie stopni otwartości opublikowanych przez

<sup>76</sup> K. Świtała, *Prawo do informacji 2.0: propozycje nowego podejścia do informacji publicznej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2012, nr 12/2.

Tima Bernersa-Lee (współtwórcy usługi www)<sup>77</sup>. Działania te jednak trudno nawet nazwać prawem miękkim.

## Podsumowanie

Jak podaje J. Oleński, „warunkiem sine qua non ładu informacyjnego właściwego dla demokracji i dobrego rynku, oprócz symetrii informacyjnej i bezpieczeństwa informacyjnego, jest spójność prawa dotyczącego informacji”<sup>78</sup>. Właściwe podejście do jakości udostępnianych cyfrowo informacji publicznych wpłynie na „kompletne wdrożenie nowoczesnych rozwiązań gwarantujących jak najpełniejszą realizację konstytucyjnego prawa do informacji o działalności podmiotów publicznych”<sup>79</sup>. Niedyskryminujący i otwarty dostęp do informacji jest obecnie podstawą rozwoju państwa demokratycznego. Polski system prawny niestety jest w tym wymiarze niespójny. Format do odczytu maszynowego służy przede wszystkim do korzystania z informacji publicznych przeznaczonych w szczególności do przetwarzania (aczkolwiek należałoby tutaj wyodrębnić funkcję antydyskryminującą w dostępie do informacji osób niewidomych i niedowidzących) lub ponownego wykorzystywania. Prawo do ponownego wykorzystywania informacji jest zaś związane z różnym przeznaczeniem informacji: demokratycznym, gospodarczym, publicznym. Za M. Bernaczykiem można postawić jednak pytanie, czy wykorzystanie takiej conceptualizacji tego pojęcia ma służyć do rozbudowywania systemów prawnych i zbiurokratyzowania reżimów dostępu do informacji publicznej<sup>80</sup>. Wydaje się, że szczegółowy powód, dla którego

<sup>77</sup> <http://5stardata.info/en/> [dostęp: 11.05.2022].

<sup>78</sup> J. Oleński, *Infrastruktura informacyjna państwa w globalnej gospodarce*, Warszawa 2006.

<sup>79</sup> K. Światała, *Konstytucyjne prawo dostępu do informacji publicznej a rozwój technologii informacyjnych*, „Obserwator Konstytucyjny” 2013, s. 10.

<sup>80</sup> M. Bernaczyk, *Prawo...*, s. 55.

suweren pozyskuje informacje publiczne, dokonuje ich replikacji, agregacji czy jakichkolwiek operacji możliwych do dokonania z informacją cyfrową, nie powinien być elementem warunkującym sposób dostępu i jakichkolwiek ograniczeń w uzyskiwaniu informacji publicznych. Należy w tym momencie zauważyć pewne dychotomiczne podejście do dostępu do informacji publicznej w aspekcie udostępniania ich elementu składowego, jakim są dane publiczne. Choć coraz częstsze praktyki związane z tzw. otwieraniem danych publicznych przyczyniają się do zwiększania dostępności danych i informacji publicznych, to należy podkreślić, że to reżimy udostępniania informacji publicznych dają gwarancje ochrony konstytucyjnego prawa do informacji o funkcjonowaniu państwa<sup>81</sup>. Dodatkowo trzeba nadmienić, że we wszystkich reżimach prawnych można napotkać mieszanie pojęciowe terminów „dane” oraz „informacja”, które to finalnie prowadzi do błędnych interpretacji i wyznaczania treści przedmiotu udostępniania informacji publicznej.

Odnosząc się także do pełnego dostępu do informacji publicznej w czasach społeczeństwa informacyjnego, można przyjąć cele podejścia Access by Design<sup>82</sup>, które dla zapewnienia pełnego dostępu do informacji obejmują:

- podejście proaktywne do udostępniania informacji publicznych,
- rozwijanie współpracy z obywatelami i organizacjami społecznymi,
- otwartość i transparentność wywołującą poczucie odpowiedzialności za sprawy publiczne,
- zwiększenie efektywności pracy i rządzenia organów władzy,
- zwiększenie dostępności informacji publicznej
- zwiększenie jakości informacji.

---

<sup>81</sup> B.S. Noveck, *Rights-Based and Tech-Driven: Open Data, Freedom of Information, and the Future of Government Transparency*, “Yale Human Rights and Development Law Journal” 2017, Vol. 19, s. 35.

<sup>82</sup> Koncepcja została sformułowana w 2010 r. przez Komisarz ds. informacji i prywatności prowincji Ontario w Kanadzie Ann Cavoukian.

Obečne przepisy nie dają suwerenowi gwarancji dostępu do informacji w formatach do odczytu maszynowego oraz w otwartych standardach, co sprawia, że obywatel nie ma pewności co do transparentności instytucji publicznych i nie ma możliwości uzyskania informacji w odpowiedniej jakości. Zwraca się uwagę, że regulacje w randze ustawy powinny zastosować klauzulę generalną, zgodnie z którą obywatel winien mieć zagwarantowany aktem normatywnym dostęp do informacji w sposób neutralny technologicznie, czyli w otwartych formatach danych<sup>83</sup>.

Również podejście proaktywne zawiera wiele wad prawnych. Bezwioskowy (proaktywny) tryb dostępu do informacji publicznej nie daje suwerenowi żadnych środków prawnych jego egzekwowania, trudno więc powiedzieć, że jest podmiotowym prawem publicznym, skoro obywatelowi nie przysługuje żadne roszczenie<sup>84</sup>. Ponieważ zaś samo udostępnienie informacji publicznej jest czynnością materialno-prawną, istnieje problem z weryfikacją jakości tychże informacji<sup>85</sup>. Agnieszka Demczuk zauważa, że obowiązek ustawowy udostępniania informacji publicznej przyspieszył w latach 90., nakładając na instytucje publiczne nowe obowiązki. Zaś najszerszy dostęp do informacji publicznej to realizacja postulatów odnowy administracji publicznej, jej modernizacji, unowocześniania się<sup>86</sup>. Rozwiązania techniczne umożliwiające dostęp do informacji publicznej winny jak najpełniej brać pod uwagę potrzeby użytkowników – obywateli<sup>87</sup>. Przyjmuje się, że w społeczeństwie informacyjnym informacja jest towarem strategicznym, który państwo powinno chronić. Posiadanie odpowiedniej wiedzy stanowi podstawę do

<sup>83</sup> <http://prawo.vagla.pl/node/5866> [dostęp: 11.05.2022].

<sup>84</sup> Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego (do 31 grudnia 2003) w Lublinie z dnia 2 lipca 2002 r., II SAB/Lu 10/02.

<sup>85</sup> M. Folcholc, G. Sibiga (red.), *Główne problemy prawa do informacji w świetle prawa i standardów międzynarodowych, europejskich i wybranych państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2014, s. 225.

<sup>86</sup> A. Demczuk, *Dostęp do informacji publicznej w Polsce. Analiza krytyczna*, „Teki Komisji Politologii i Stosunków Międzynarodowych O.L. PAN” 2010, nr 5, s. 20.

<sup>87</sup> K. Światała, *Prawo do informacji...*, s. 173.

podejmowania decyzji na wszystkich szczeblach struktury społeczeństwa, od pojedynczego obywatela, przez podmioty prowadzące działalność gospodarczą, po organy władzy publicznej<sup>88</sup>. Dlatego też jednostka, realizując swoje konstytucyjne prawo do informacji, powinna mieć możliwość wyciągania na ich podstawie wniosków (budowania wiedzy) dzięki prowadzonej analizie oraz przetworzeniu informacji i danych. Aby istniała możliwość wykonywania takich operacji, informacja powinna być dostępna w postaci odczytywalnej maszynowo z możliwością skopiowania jej fragmentów. Zagwarantowanie takich sposobów i trybów dostępu do informacji i danych publicznych z pewnością będzie stanowić kolejny niezbędny krok w rozwoju społeczeństwa informacyjnego. Przykłady systemów sztucznej inteligencji, wykorzystujących informacje publiczne i przetwarzających je automatycznie za człowieka, są symptomatyczne w tym aspekcie<sup>89</sup>. W literaturze przyznaje się, że „realizacja w pełni prawa do informacji prawnej, w tym z wykorzystaniem informatyki w tym procesie, jest gwarantem urzeczywistniania praw człowieka w XXI wieku”<sup>90</sup>. Podsumowując, skonstatuję jednak, że gwarancją właściwego „wykorzystania informatyki” w urzeczywistniania prawa do informacji jako prawa człowieka jest dostęp do informacji możliwej do odczytu maszynowego, możliwej do fragmentarycznego skopiowania o otwartym standardzie danych.

<sup>88</sup> J. Taczkowska-Olszewska, K. Chałubińska-Jentkiewicz M. Nowikowska, *Retencja, migracja i przepływy danych w cyberprzestrzeni. Ochrona danych osobowych w systemie bezpieczeństwa państwa*, Warszawa 2019, s. 9.

<sup>89</sup> R. Weber, *Applying artificial intelligence in the science & technology cycle*, “Information Services & Use” 2019, Vol. 39.

<sup>90</sup> K. Celarek, *Wykorzystywanie informatyki w procesie udostępniania informacji prawnej oraz jawności prawa gwarancją urzeczywistniania praw człowieka w XXI w.*, „Państwo i Społeczeństwo” 2010, nr 1.

## Bibliografia

### Pozycje zwarte

- Baranowska G., Gliszczyńska-Grabias A., Hernandez-Polczyńska A., Sękowska-Kozłowska K. (red.), *O prawach człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Romana Wieruszewskiego*, Warszawa 2017.
- Bernaczyk M., *Prawo do informacji publicznej w Polsce i na świecie*, Warszawa 2014.
- Błaszczak A., *Encyklopedia rozszerzeń i formatów plików*, Gliwice 2001.
- Campbell-Kelly M., Aspray W., Ensmenger N., Yost J.R., *Computer: a history of the information machine*, Boulder, CO 2013.
- Castells M., *The rise of the network society*, Hoboken, NJ 2011.
- Cyrul W. (ed.), *Information technology and law*, Kraków 2014.
- Cyrul W., Duda J., Opila J., Pelech-Pilichowski T., *Informatyzacja tekstu prawa*, Warszawa 2014.
- Davenport T.H., Prusak L., *Working knowledge: how organizations manage what they know*, Boston, MA 1998.
- Duch W., *Fascynujący świat komputerów*, Poznań 1997.
- Gałach A., *Krajowe ramy interoperacyjności. Systemy informatyczne w administracji publicznej. Wdrażanie i eksploatacja*, Warszawa 2015.
- Goban-Klas T., Sienkiewicz P., *Społeczeństwo informacyjne: Szanse, zagrożenia, wyzwania*, Kraków 1999.
- Graham M., Dutton H.W., *Society and the Internet: how networks of information and communication are changing our lives*, Oxford 2014.
- Bereziński M., Hołubiec J.W., Wagner D., *Hierarchiczna struktura poznania: piramida wiedzy*, „Studia i Materiały Polskiego Stowarzyszenia Zarządzania Wiedzą” 2009, nr 19.
- Jacobson D., Brail G., Woods D., *Interfejs API. Strategia programisty*, przeł. P. Pilch, Gliwice 2015.
- Jadacki J.J., *Spór o granice języka*, Warszawa 2002.
- Janowski J., *Technologia informacyjna dla prawników i administratywistów*, Warszawa 2013.
- Kazienko P., Gwiazda K., *XML na poważnie*, Gliwice 2002.

- Kurose J., Ross K., *Sieci komputerowe*, przeł. T. Walczak, Gliwice 2019.
- Mazur M., *Marketing polityczny*, Warszawa 2019.
- Mączyński J.F., *Rewolucja informacyjna i społeczeństwo. Niektóre trendy, zjawiska i kontrowersje*, Warszawa 1997.
- Mikułowski-Pomorski J., *Informacja i komunikacja*, Wrocław 1989.
- Oleński J., *Infrastruktura informacyjna państwa w globalnej gospodarce*. Warszawa 2006.
- Przyborowska-Klimczak A., *Prawo międzynarodowe publiczne. Wybór dokumentów*, wyd. 7, Lublin 2005,
- Sibiga G. (red.), *Główne problemy prawa do informacji w świetle prawa i standardów międzynarodowych, europejskich i wybranych państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2014.
- Sitniewski P., *Ustawa o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Taczowska-Olszewska J., *Dostęp do informacji publicznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2014.
- Taczowska-Olszewska J., Chałubińska-Jentkiewicz K., Nowikowska M., *Retencja, migracja i przepływy danych w cyberprzestrzeni. Ochrona danych osobowych w systemie bezpieczeństwa państwa*, Warszawa 2019.
- Thompson J.B., *Media i nowoczesność. Społeczna teoria mediów*, przeł. I. Mielnik, Wrocław 2001.
- Wawrzyniak J., *Paradoksy doktryny i praktyki praw człowieka w dobie globalizacji*, [w:] G. Baranowska [et al.] (red.), *O prawach człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Romana Wieruszewskiego*, Warszawa 2017.
- Wierczyński G., Wiewiórkowski W.R., *Informatyka prawnicza*, Warszawa 2016.

## Pozycje artykułowe

- Adamski D., Kutylowski M., *Terminologia ustawy o informatyzacji – niespójności ciąg dalszy*, „Prawo Mediów Elektronicznych” 2006, nr 4.
- Amberg J.H., *Znaczenie zasady jawności dla demokracji*, „Krytyka Prawa” 2018, nr 1.
- Bernstein J.H., *The Data-Information-Knowledge-Wisdom Hierarchy and its antithesis*, “CUNY Academic Works” 2009.

- Celarek K., *Wykorzystywanie informatyki w procesie udostępniania informacji prawnej oraz jawności prawa gwarancją urzeczywistniania praw człowieka w XXI w.*, „Państwo i Społeczeństwo” 2010, nr 1.
- Ciuriak D., *The Economics of Data: Implications for the Data-Driven Economy*, Centre for International Governance Innovation, 2018, <https://www.cigionline.org/articles/economics-data-implications-data-driven-economy>
- Demczuk A., *Dostęp do informacji publicznej w Polsce. Analiza krytyczna*, „Teki Komisji Politologii i Stosunków Międzynarodowych O.L. PAN” 2010, nr 20.
- Grabowski M., Zając A., *Dane, informacja, wiedza – próba definicji*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2009, nr 798.
- Hillenius G., *DK: Danish state administrations to use ODF*, Joinup, <https://joinup.ec.europa.eu/collection/e-procurement/news/dk-danish-state-administrati>.
- Kasprzyk B., *Aspekty funkcjonowania e-administracji dla jakości życia obywateli*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2011, nr 23.
- McDonagh M., *The right to information in international human rights law*, “Human Rights Law Review” 2013, No 13.
- Noveck B.S., *Rights-based and tech-driven: open data, freedom of information, and the future of government transparency*, “Yale Human Rights and Development Law Journal” 2017, Vol. 19.
- Osowski S., Wilk B., *Od wolności otrzymywania i przekazywania informacji do prawa do informacji (publicznej). Ewolucja orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w zakresie art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 2 (36).
- Schroeder M.J., *Spór o pojęcie informacji*, „Studia Metodologiczne” 2015, nr 34.
- Stylec-Szromek P., *Sztuczna inteligencja – prawo, odpowiedzialność, etyka*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej” 2018, z. 123.
- Szewczyk O., Zagórski F., *Pseudoeksperti*, „CHIP” 2006, nr 1.
- Szpor G., *Prawo dostępu do informacji publicznej jako istotny czynnik rozwoju społeczeństwa informacyjnego*, „Roczniki Geomatyki” 2009, nr 7.
- Świtała K., *Konstytucyjne prawo dostępu do informacji publicznej a rozwój technologii informacyjnych*, „Obserwator Konstytucyjny” 2013.

Świtała K., *Prawo do informacji 2.0: propozycje nowego podejścia do informacji publicznej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2012, nr 12/2.

Tafilowski P., *Szybkość informacji*, „Folia Bibliologica” 2009, Vol. LI.

Vasak V., *A 30-year struggle; the sustained efforts to give force of law to the Universal Declaration of Human Rights*, “The UNESCO Courier” 1977, Vol. 30, No. 11, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf00000480631977>.

Weber R., *Applying artificial intelligence in the science & technology cycle*, “Information Service & Use” 2019, Vol. 39.

Williams M.E., *The impact of machine-readable data bases on library and information services*, “Information Processing & Management” 1977, nr 13.

Yu H., Robinson D.G., *The new ambiguity of “Open Government”*, “SSRN Journal” 2012, No 178.

## Adresy internetowe

<http://5stardata.info/en/>.

<http://www.unic.un.org.pl/prawa-czlowieka/czym-sa-prawa-czlowieka/3129>.

<https://dane.gov.pl/knowledge-base/education>.

[https://epodrecznik.mc.gov.pl/mediawiki/index.php?title=Posta%C4%87\\_elektroniczna](https://epodrecznik.mc.gov.pl/mediawiki/index.php?title=Posta%C4%87_elektroniczna).

<https://opendatahandbook.org/guide/en/what-is-open-data/>.

<https://opengovdata.org>.

<https://www.cigionline.org/articles/economics-data-implications-data-driven-economy>.

<https://www.datacoalition.org/policy-issues/open-data/open-government-data-act/>.

<https://www.datacoalition.org/policy-issues/open-data/open-government-data-act/>.

<https://www.hfhr.pl/publication/co-to-sa-prawa-czlowieka/>.

<https://www.opengovpartnership.org/our-members/>.

<https://www.w3.org/TR/xml/>.

## **Materialy źródłowe**

GUS, *Spółeczeństwo informacyjne w Polsce w 2018 roku*, 2019, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/nauka-i-technika-spoleczenstwo-informacyjne/spoleczenstwo-informacyjne/spoleczenstwo-informacyjne-w-polsce-w-2018-roku,2,8.html>.

Hearing before the Subcommittee on the Constitution of the Committee on the Judiciary United States Senate on 98 Congress First Session, Washington 1984.