

**Andrzej Jan Kras**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

---

## **PONOWNE WYKORZYSTANIE INFORMACJI PUBLICZNEJ W UNII EUROPEJSKIEJ – WPROWADZENIE DO ZAGADNIENIA**

---

**Streszczenie:** Informacja sektora publicznego stanowi materię, która niejednokrotnie może zostać wykorzystana ponownie, w sposób inny niż ten, dla którego była przygotowana. Ze względu na źródło, czyli sektor publiczny, który co do zasady posiada uprawnienia i specjalne instrumenty do tworzenia i zbierania danych, informacja taka jest cennym źródłem wiedzy. Stąd też zasadne jest umożliwienie jej pozyskiwania i ponownego wykorzystania przez inne podmioty. Niestety, funkcjonowanie sektora publicznego w wielu krajach nie sprzyja procesowi szybkiego i łatwego udostępniania danych, co wynika w dużej mierze z uwarunkowań historycznych oraz braku świadomości potencjału, jaki ma informacja tworzona w tym sektorze. W artykule autor stara się wskazać największe trudności, jakie występują obecnie w procesie udostępniania informacji publicznej w celu jej ponownego wykorzystania. Wskazuje również na działania podejmowane przez instytucje Wspólnoty Europejskiej, które mają zmobilizować państwa członkowskie do zintensyfikowania działań w zakresie łatwego i szybkiego dostępu do informacji sektora publicznego. Niniejsze wprowadzenie do zagadnienia obejmuje również możliwe aspekty wykorzystania informacji publicznej w sposób komercyjny.

**Słowa kluczowe:** informacja publiczna, ponowne wykorzystanie informacji publicznej, sektor publiczny, udostępnianie informacji publicznej.

### **1. Wstęp**

Dostęp do informacji stanowi jeden z kluczowych elementów rozwoju każdego podmiotu. W wymiarze ekonomicznym możliwość pozyskania nowej wiedzy stwarza okazję do podniesienia produktywności oraz innowacyjności podmiotu, a w konsekwencji również zwiększenia jego konkurencyjności na rynku. Stąd też niezwykle istotnym przedsięwzięciem jest zapewnienie bezpośredniego dostępu do zasobów informacyjnych jak najszerzej grupie podmiotów.

Tworzenie silnego i bogatego rynku informacji w Unii Europejskiej może być osiągnięte tylko przy współpracy wielu podmiotów. Szczególną rolę odgrywa tu sektor publiczny, który jest nie tylko źródłem wielu danych, ale również jednym z głównych odbiorców tworzonych informacji. Jednakże sposób, w jaki sektor ten funkcyj-

nuje, może być barierą do podejmowania działań skierowanych na rozwój silnego przemysłu informacyjnego o wymiarze europejskim.

Literatura przedmiotu wskazuje, że do sektora publicznego możemy zaliczyć centralne oraz lokalne podmioty administracji publicznej, a także instytucje, których działalność jest finansowana głównie ze środków publicznych. Cechą wspólną tych podmiotów, na podstawie której możemy zaliczyć je do sektora publicznego, jest to, że ze względu na posiadane kompetencje oraz środki podmioty te podejmują działania skoncentrowane przede wszystkim na osiągnięciu korzyści w wymiarze społecznym, a nie ekonomicznym. W zakresie powierzonych im spraw i ze względu na funkcje, jakie pełnią, podmioty sektora publicznego systematycznie i na bieżąco zbierają, przechowują i przetwarzają informacje z różnych dziedzin. Zbiory te, jako główny zasób administracji, niejednokrotnie posiadają wartość dodatnią ponad cel, dla którego były przygotowane. Możliwość ponownego wykorzystania tych zbiorów jest szansą dla podmiotów sektora prywatnego.

Sektor prywatny stanowi doskonale miejsce do łączenia ze sobą danych pochodzących z różnych obszarów sektora publicznego. Odpowiednie przetworzenie informacji o powszechnym charakterze oraz wzbogacenie jej o nową wartość przez podmiot sektora prywatnego ma walor nie tylko informacyjny, ale przede wszystkim komercyjny, gdyż skupia się na stworzeniu produktu poszukiwanego przez rynek. W konsekwencji podniesione zostają obowiązujące dotychczas standardy i tworzy się nową jakość informacji.

Informacją sektora publicznego, co do zasady, jest każda informacja tworzona i zbierana przez ograny publiczne. Informacja, jako treść pełna i spójna, wiarygodna, aktualna oraz posiadająca możliwość ponownego wykorzystania, może mieć charakter ogólny lub szczegółowy i pochodzić z takich dziedzin, jak np. prawo, ekonomia, meteorologia, geodezja czy też kartografia. Ze względu na jej uniwersalność lub szczególne znaczenie może z powodzeniem zostać ponownie wykorzystana przez podmioty inne niż ograny publiczne w sposób odmienny od pierwotnego celu, dla którego została przygotowana. Niejednokrotnie ponowne wykorzystanie takiej informacji może mieć charakter komercyjny, czego przykładem są zyskujące coraz większą popularność systemy nawigacji samochodowej GPS. Jak wskazują bowiem badania przeprowadzone przez Komisję Europejską w 2006 r., wartość ekonomiczna wszystkich informacji sektora publicznego jest szacowana na 27 mld euro<sup>1</sup>.

Ze względu na potencjał ekonomiczny, jaki tkwi w możliwościach ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego, uzasadnione jest wskazanie najbardziej problemowych aspektów niniejszego zagadnienia.

---

<sup>1</sup> M. Dekkers, F. Polman, R. te Velde, M. de Vries, *Measuring European Public Sector Information Resources, Final Report of Study on Exploitation of Public Sector Information – Benchmarking of EU Framework Conditions, Executive Summary*, June 2006, s. 16.

## 2. Bariery w wykorzystaniu informacji sektora publicznego

Pomimo dużego potencjału ogromna część informacji sektora publicznego w Unii Europejskiej w dalszym ciągu nie jest ponownie i powszechnie wykorzystywana. Powyższa sytuacja jest rezultatem wielu czynników, które tworzą poważną barierę w dostępie do informacji sektora publicznego, jak również istotne ograniczenie w późniejszym procesie jej przetwarzania i publikacji.

### 2.1. Rola zwyczaju

Ze względu na to, że problematyka ponownego wykorzystania informacji publicznej stanowi stosunkowo nowe zagadnienie, trudno jest mówić o ukształtowaniu się kultury czy też pewnego zwyczaju właściwego dla tego rodzaju praktyk, nawet w wysoko rozwiniętych państwach w Europie. W dobie nowoczesnych form wymiany informacji, gdzie jej przyrost następuje w postępie geometrycznym, trudno bagatelizować potencjał ekonomiczny, jakim jest sama informacja. Jednakże brak świadomości wśród podmiotów tworzących informacje oraz potencjalnych odbiorców powoduje, że w dalszym ciągu nie traktuje się informacji jako dobra do ponownego użycia. Ostatecznie jej potencjał jest wykorzystywany ponownie tylko w minimalnym stopniu. Wprawdzie prognoza rozwoju świadomości społecznej, w tym administracji publicznej oraz sektora prywatnego, obejmującej to zagadnienie wskazuje na jej systematyczny wzrost, to jednak obecnie trudno określić, jak długo może zająć tworzenie i upowszechnianie się zwyczaju publicznego udostępniania informacji przez generujące ją podmioty administracji publicznej. Tym niemniej kwestią bezsporną wydaje się teza, iż systematyczne adaptowanie nowo przyjętych reguł postępowania przez powyżej wskazane podmioty może się w istotny sposób przyczynić do upowszechniania się zwyczaju udostępniania informacji sektora publicznego szerokiemu spektrum odbiorców. Równocześnie przyjęcie powyższych procedur może w pewien sposób zagwarantować, że kwestia ponownego wykorzystania informacji będzie brana pod uwagę już w momencie jej tworzenia czy też zbierania przez właściwe jednostki administracji publicznej. Stanowiłoby to przełamanie obecnie panujących tendencji magistratów państw członkowskich Wspólnoty do ograniczania dostępu do informacji lub udostępniania tylko tych informacji, których upowszechnienie wynika z obowiązku prawnego. Równocześnie ułatwiłoby to podmiotom sektora prywatnego drogę do uzyskania informacji, które dzięki jej odpowiedniemu przetworzeniu lub wzbogaceniu mogłyby zaoferować ją na rynku w postaci nowego, komercyjnego produktu.

## **2.2. Informacja o informacji – niejasne reguły i zakres ponownego jej wykorzystania**

Bardzo często kwestią problemową wydaje się analiza, jakiego rodzaju informacje i na jakich zasadach mogą zostać ponownie wykorzystane. Brak jasnych, jednolitych reguł, które stwarzałyby pewne ramy proceduralne w dostępie do informacji, powodował, że nawet podmioty, na których ciążył ustawowy obowiązek udostępniania informacji, nie posiadały wystarczającej wiedzy, aby mieć pewność, które z upowszechnianych informacji mogłyby podlegać ponownemu wykorzystaniu. Wprawdzie zastosowanie pewnych reguł postępowania przez niektóre kraje członkowskie Wspólnoty pozwoliło na poprawę klarowności w tym zakresie, w dalszym jednak ciągu dostęp do informacji o informacji nie pozwala na jej bezproblemowe dalsze wykorzystanie.

Podmioty sektora publicznego są często jedynymi organami, które posiadają możliwości i kompetencje do generowania pewnych szczególnych rodzajów informacji. Z tego względu naturalną konsekwencją jest istnienie swego rodzaju monopolu, jaki ma państwo w stosunku do wygenerowanych danych. Wysokie opłaty, jakie muszą ponosić podmioty zainteresowane w przypadku chęci pozyskania specjalistycznej wiedzy lub też tworzenie ekskluzywnych licencji na jej ponowne wykorzystanie dla ograniczonego kręgu odbiorców to tylko niektóre z wielu możliwych skutków takiej sytuacji. Wprawdzie w wymiarze krótkoterminowym prowadzi to do uzyskania niejednokrotnie znacznych korzyści dla poszczególnych podmiotów administracji publicznej, ze względu na gwarantowany i stabilny napływ środków finansowych przez pewien z góry określony czas. Tym niemniej stanowi to przede wszystkim istotne ograniczenie w dostępie do informacji innych podmiotów sektora prywatnego, które mogłyby ją uzyskać na podstawie warunków umowy między stronami. Równocześnie podejrzenia pozyskiwania licencji w nieformalny sposób przez podmioty „spełniające warunki szczególne” lub też niemożliwość ich otrzymania przez innych uczestników obrotu gospodarczego mogą powodować negatywne nastroje na rynku i niechęć innych, potencjalnych inwestorów do zaangażowania się w nowe, innowacyjne projekty, oparte na informacji pozyskanej od podmiotów sektora publicznego.

## **2.3. Kwestia konkurencyjności w działalności organów administracji publicznej**

Rozwój komercyjnych form działalności magistratu państwowego w stosunku do działalności opartej na zadaniach przyznanych przez ustawodawcę może również powodować poważne zakłócenia rynku. Może się bowiem okazać, że czynności podejmowane przez organ państwowy w celu pozyskania pewnych informacji nie pochodziły z jego środków własnych, ale były finansowane ze środków publicznych, przez co zebrane informacje, o ile ich treść nie podlega szczególnym ograniczeniom

prawnym, również powinny mieć ogólnodostępny charakter. Powyższą sytuację może ilustrować przykład preferencyjnego udostępniania przez podmiot administracyjny, w celu pozyskania dodatkowego kapitału, bazy danych stworzonej ze środków publicznych. W konsekwencji powoduje to istotne ograniczenia i utrudnienia w działalności podmiotów sektora prywatnego, podmioty te bowiem, chcąc otrzymać informacje, które teoretycznie powinny być bezpłatne, w tym przypadku będą zmuszone uzyskać je w sposób komercyjny.

#### **2.4. Tradycje i zasady wykorzystania informacji przez podmioty administracji**

Wypracowane przez wieki lub dziesięciolecia tradycje administracyjne poszczególnych członków Wspólnoty Europejskiej niejednokrotnie bardzo się od siebie różnią. Ze względu na obecność pewnych zasad oraz tradycji w administrowaniu każdy z krajów Unii Europejskiej posiada swój własny sposób wykorzystania przepływu informacji, w różnym też stopniu odnosi się do wniosków innych podmiotów o udostępnianie informacji, szczególnie w celu jej ponownego i komercyjnego wykorzystania. W konsekwencji niezwykle trudne jest stworzenie produktu o wymiarze europejskim, który zawierałby dane i informacje pochodzące tylko z sektora prywatnego każdego z państw członkowskich Wspólnoty. Podjęcie się stworzenia takiego projektu wymagałoby konieczności zmierzenia się z odmiennymi praktykami i różnymi zasadami, jakimi kierują się aparaty administracji publicznej w poszczególnych krajach członkowskich.

#### **2.5. Bariera językowa**

Jedną ze szczególnych cech Wspólnoty Europejskiej jest jej różnorodność językowa. Niezwykle bogactwo w tym względzie, spuścizna wielu wieków ewolucji Europy jest w wymiarze praktycznym niełatwym wyzwaniem i wymaga zaangażowania przez każde z państw członkowskich ogromnych środków finansowych i ludzkich. Ze względu na dotychczasową praktykę, ale również treść czy też domyślny krąg odbiorców, podmioty administracji publicznej generują informację przede wszystkim w języku urzędowym danego państwa członkowskiego. Jeśli nie ma ustawowego obowiązku jej publikacji w innym języku, informacja ta funkcjonuje tylko w języku narodowym, co ma również istotne znaczenie w przypadku ponownego wykorzystania informacji w wymiarze wspólnotowym.

#### **2.6. Standardy zbierania i opisywania informacji**

Tworzenie oraz zbieranie informacji pociąga za sobą konieczność przyjęcia pewnej systematyki, dzięki czemu dostęp do właściwych danych zainteresowany podmiot ma zapewniony możliwie szybko i tanio. Brak danych dotyczących konkretnego rodzaju informacji lub ich niewłaściwa identyfikacja stanowią również istotną barie-

rę w procesie powszechnego ponownego wykorzystania informacji publicznej. Zagadnienie to nabiera szczególnego znaczenia w przypadku wykorzystania przez podmioty różnych państw danych, które pochodzą z serwisów przygranicznych czy też ponadnarodowych. Różnica w standardach lub brak tych standardów powodują, że dane pochodzące z różnych szczebli administracji, opisywane w niejednolity sposób, są bardzo trudne do połączenia lub ujednoczenia. Podjęcie takiego zadania niejednokrotnie wymaga stworzenia nowej systematyki opisywania wcześniej zebranych informacji.

### 3. Podstawa prawna wykorzystania informacji sektora publicznego

Docenienie roli informacji sektora publicznego w wymiarze wspólnotowym spowodowało podjęcie przez Komisję Europejską wielu działań mających na celu przezwyciężenie barier i rozszerzenie możliwości ponownego wykorzystania informacji publicznej. Oprócz finansowania projektów mających na celu zwrócenie uwagi na potencjał informacji pochodzącej od administracji publicznej, w listopadzie 2003 r. Parlament Europejski przyjął dyrektywę w sprawie dalszego wykorzystania informacji pochodzącej z sektora publicznego<sup>2</sup>.

Przyjęcie dyrektywy miało na celu częściową harmonizację przepisów prawa krajowego państw członkowskich dotyczących dostępu podmiotów prywatnych do informacji tworzonych i gromadzonych przez podmioty publiczne. Obawa, że bez minimalnej harmonizacji przepisów na poziomie wspólnotowym działania ustawodawcze na poziomie krajowym, podjęte już w niektórych państwach członkowskich, mogłyby doprowadzić do jeszcze większego zróżnicowania i pogłębiania odmienności w podejściu do zagadnienia, była jednym z głównych powodów podjęcia inicjatywy legislacyjnej i przyjęcia niniejszego aktu prawnego.

Obowiązujące postanowienia dyrektywy nie naruszają w żaden sposób przepisów krajowych państw członkowskich regulujących kwestię jawności i dostępu do dokumentów przygotowywanych przez podmioty prawa publicznego. Wprowadza ona natomiast wobec państw członkowskich obowiązek, by dokumenty takie, o ile ich dalsze wykorzystanie jest dopuszczalne, były udostępniane do dalszego wykorzystania, w tym w celach związanych z działalnością gospodarczą. W miarę możliwości udostępnianie dokumentów winno mieć formę elektroniczną.

Dyrektywa nie wyklucza odpłatności za udostępnianie dokumentów publicznych. Wprowadza ona jednak wyraźną zasadę, że całkowity dochód z udostępnienia dokumentów do dalszego wykorzystania nie może przekroczyć kosztu zgromadzenia, przedstawienia oraz rozpowszechnienia informacji, powiększonego o „rozsądny” zysk z inwestycji. Opłaty takie winny być ustalane przede wszystkim w celu pokrycia kosztów oraz obliczane zgodnie z zasadami księgowości obowiązującymi

<sup>2</sup> Dyrektywa 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (DzU L 345, 31.12.2003), s. 90.

zainteresowane jednostki sektora publicznego. Pokrewnym postanowieniem dyrektywy jest również kwestia przejrzystości warunków udostępniania informacji do jej ponownego wykorzystania. Odnosi się to również do opłat za udostępnianie danych – muszą być one wcześniej ustalone i opublikowane, aby podmiot zainteresowany otrzymaniem specyficznych informacji wiedział, jakie wiąże się z tym koszty.

Dyrektywa umożliwia ponadto jednostkom sektora publicznego udostępnianie dokumentów na podstawie udzielanej licencji oraz zakazuje zawierania przez te jednostki z podmiotami prywatnymi, poza określonymi wyjątkami, umów o wyłączne dalsze korzystanie z udostępnianych dokumentów. Ma to na celu przeciwdziałanie praktykom dyskryminacyjnym lub faworyzowaniu pewnych podmiotów gospodarczych.

Zakazane jest zawieranie umów o charakterze wyłącznym lub nawet „ekskluzywnym”, polegającym na udostępnianiu informacji tylko wybranym podmiotom, chyba że wiąże się to z zaspokojeniem szczególnych potrzeb o charakterze społecznym. Równocześnie dyrektywa wyznacza pewne ramy tzw. metadanych, przez co rozumie się zarówno narzędzia informatyczne do odszukiwania informacji, jak i sposoby ich opisywania, tak aby dostęp do nich był możliwie najszybszy i najłatwiejszy.

W kwietniu 2006 r. Komisja Wspólnot Europejskich przyjęła Decyzję w sprawie ponownego wykorzystania informacji Komisji<sup>3</sup>, co miało istotne znaczenie nie tylko w wymiarze legislacyjnym i organizacyjnym, ale również psychologicznym. Stanowiło to bowiem nie tylko wskazanie rozwiązań, jakie mogą wykorzystać państwa członkowskie Wspólnoty, tworząc krajowe regulacje prawne w kwestii ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego, ale też danie przykładu, jak powinny się zachowywać organy administracji publicznej państw członkowskich.

#### **4. Dotychczasowe doświadczenia ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego w Unii Europejskiej**

Zagadnienie ponownego wykorzystania informacji publicznej stanowi stosunkowo nową problematykę badawczą. Pierwsze wzmianki bezpośrednio nawiązujące do tematu pojawiły się na początku lat 90. Popularyzacja zagadnienia, wynikająca z chęci wykorzystania potencjału informacji sektora publicznego, nie przyniosła jednak poprawy współpracy i stworzenia swoistego synergizmu między sektorem publicznym i prywatnym w Unii Europejskiej. Pomimo upływu ponad sześciu lat od momentu wydania dyrektywy<sup>4</sup> informacje sektora publicznego w dalszym ciągu podlegają ponownemu wykorzystaniu tylko w niewielkim stopniu.

<sup>3</sup> Decyzja 2006/291/WE Komisji z dnia 7 kwietnia 2006 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji Komisji (DzU L 107, 20.04.2006), s. 38-41.

<sup>4</sup> Dyrektywa 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego...

Ostatnie badania przeprowadzone przez Komisję Europejską wskazują na ogólną poprawę sytuacji, należy jednak zaznaczyć, że sektor publiczny, jako dysponent informacji o dużym potencjale gospodarczym, nie jest jeszcze wystarczająco rozwinięty, aby mógł zaspokoić potrzeby rynku w stopniu wystarczającym. Szczegółowa analiza przeprowadzonych badań wskazuje, że od 2002 do 2007 r. absorpcja informacji udostępnianych przez sektor publiczny, np. w zakresie danych dotyczących środowiska naturalnego, wzrosła o ok. 350%. Równocześnie w tym samym okresie odnotowano wzrost poboru informacji w obszarze danych meteorologicznych o 70%. Sam rynek meteorologiczny Unii Europejskiej w 2006 r. był wart 530 mln euro, co stanowiło wzrost wartości w stosunku do roku 1998 o 60%. Powyższe wyniki stanowią rezultat szeregu działań podjętych zarówno na szczeblach krajowych państw członkowskich, jak i w wymiarze europejskim. Dotyczy to zwłaszcza: działań wspierających konkurencję, tworzenia standardów opisywania informacji i ich katalogowania, zmniejszania kosztów związanych z rozpowszechnianiem informacji czy też ustanawiania szybkich i tanich mechanizmów rozwiązywania problemów wynikających z procesu udostępniania danych.

Ze względu na ogromny potencjał gospodarczy informacji sektora publicznego zasadne będzie zmobilizowanie państw członkowskich Wspólnoty do zintensyfikowania działań w zakresie jego dalszego rozwoju. W związku z powyższym Komisja Europejska wciąż kładzie główny nacisk na implementację przepisów dyrektywy w system prawny członków Unii Europejskiej, w dalszej kolejności skupiając się na monitorowaniu postępu w zakresie możliwości ponownego wykorzystania informacji. Jednakże już teraz przewiduje się przeprowadzenie w tym zakresie wnikliwego badania najpóźniej do roku 2012.

## 5. Wnioski

Pomimo podjęcia przez Komisję Europejską działań w celu zwiększenia tempa, zakresu oraz kierunku, w jakim jest możliwe ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego, nadal trudno się doszukać wyraźnej poprawy sytuacji. Implementacja dyrektywy w państwach członkowskich Unii Europejskiej stanowi jednak duży krok w kierunku tworzenia europejskiego rynku informacji. Świadomość ograniczeń w ponownym wykorzystaniu informacji publicznej stwarza też podstawę do podjęcia działań skierowanych na ich niwelowanie. Równocześnie, ze względu na ogromny potencjał ekonomiczny informacji sektora publicznego, należy stwierdzić, że rozwój tego obszaru jest tylko kwestią czasu. Ustanowienie pewnych zwyczajów udostępniania informacji przez podmioty sektora publicznego świadome jej wartości, w uniwersalnym języku i formie pozwalającej na jej szybkie wyszukiwanie, przyczyniłoby się także do tworzenia gospodarki opartej na wiedzy.



## Literatura

Dekkers M., Polman F., te Velde R., de Vries M., *Measuring European Public Sector Information Resources, Final Report of Study on Exploitation of Public Sector Information – Benchmarking of EU Framework Conditions, Executive Summary*, June 2006.

Decyzja 2006/291/WE Komisji z dnia 7 kwietnia 2006 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji Komisji (DzU L 107, 20.04.2006).

Dyrektywa 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (DzU L 345, 31.12.2003).

### RE-USE OF THE PUBLIC SECTOR INFORMATION IN THE EUROPEAN UNION: THE ISSUE'S INTRODUCTION

**Summary:** Public sector has ability to produce and collect special types of information. Such information is a matter which could be used repeatedly, not only for the administrative purpose. Therefore, it is such essential to widen the possibility for re-use of the public sector information by private bodies. Unfortunately numerous studies show that they are issues and barriers and, to a lesser extent, the opportunities inherent in the potential public-private co-operation in exploitation. This article emphasizes the biggest difficulties that have to be overcome in order to release the full potential of the public sector information. Furthermore, this article also points actions taken by the EU institutions to motivate EU member states to improve the current situation.