



**Instytut Wymiaru Sprawiedliwości**



Rozwiązania legislacyjno-organizacyjne zapewniające udostępnienie danych w poszczególnych rejestrach publicznych (w tym w aktach rejestrowych) w trybie ustawy z 11.08.2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, ze szczególnym uwzględnieniem rozwiązań mających na celu zapewnienie ochrony danych

dr Dominik Lubasz (red.)  
Adam Szkurłat (red.)  
dr Edyta Bielak-Jomaa  
dr Adrianna Michałowicz



**Prawo prywatne**  
Warszawa 2024



# Spis treści

|                                                                                                                                                        |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Streszczenie</b>                                                                                                                                    | 9  |
| <b>ROZDZIAŁ I. Przegląd prawodawstwa w zakresie udostępnienia danych</b>                                                                               | 11 |
| 1. Społeczno-gospodarcze tło regulacji                                                                                                                 | 11 |
| 2. Prawo unijne                                                                                                                                        | 12 |
| 3. Prawo krajowe                                                                                                                                       | 13 |
| <b>ROZDZIAŁ II. Udostępnianie danych w świetle ustawy z 11.08.2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego</b> | 15 |
| 1. Zakres regulacji                                                                                                                                    | 15 |
| 1.1. Kluczowe pojęcia                                                                                                                                  | 15 |
| 1.2. Katalog podmiotów zobowiązanych do udostępniania lub przekazywania informacji sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania                | 21 |
| 2. Prawo do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego i jego ograniczenia                                                               | 24 |
| 3. Tryby udostępniania informacji sektora publicznego                                                                                                  | 26 |
| 4. Zasady udostępniania informacji sektora publicznego                                                                                                 | 28 |
| 5. Warunki ponownego wykorzystywania danych, w tym danych badawczych, danych dynamicznych i danych o wysokiej wartości                                 | 30 |
| 5.1. Ogólne zasady ponownego wykorzystywania danych                                                                                                    | 30 |
| 5.2. Wykorzystywanie danych badawczych                                                                                                                 | 32 |
| 5.3. Wykorzystywanie danych dynamicznych                                                                                                               | 33 |
| 5.4. Wykorzystywanie danych o wysokiej wartości                                                                                                        | 34 |
| <b>ROZDZIAŁ III. Rozwiązania legislacyjno-organizacyjne mające na celu ułatwienie dostępu do danych i ich ponownego wykorzystywania</b>                | 35 |
| 1. Wprowadzenie                                                                                                                                        | 35 |
| 2. Portal danych (dane.gov.pl)                                                                                                                         | 35 |
| 2.1. Regulacje prawne                                                                                                                                  | 35 |
| 2.2. Cel działania portalu danych                                                                                                                      | 38 |

|                                                                                                                                                      |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 2.3. Techniczny aspekt udostępniania danych                                                                                                          | 41 |
| 2.4. Funkcjonalności portalu danych                                                                                                                  | 42 |
| 2.5. Zasady działania                                                                                                                                | 44 |
| 2.6. Podstawowe informacje o strukturze i dane statystyczne                                                                                          | 44 |
| 3. Program otwierania danych                                                                                                                         | 45 |
| 3.1. Regulacje prawne                                                                                                                                | 45 |
| 3.2. Cel programu                                                                                                                                    | 46 |
| 3.3. Realizator programu otwierania danych                                                                                                           | 49 |
| 3.4. Koordynator programu otwierania danych                                                                                                          | 50 |
| 4. Pełnomocnicy do spraw otwartości danych                                                                                                           | 51 |
| 4.1. Regulacje prawne                                                                                                                                | 51 |
| 4.2. Zadania i rola pełnomocników do spraw otwartości danych                                                                                         | 52 |
| 4.3. Powoływanie pełnomocnika do spraw otwartości danych                                                                                             | 53 |
| <b>ROZDZIAŁ IV. Udostępnianie danych za pośrednictwem rejestrów publicznych</b>                                                                      | 55 |
| 1. Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne                                                                    | 55 |
| 1.1. Ogólne zasady udostępniania danych z rejestrów publicznych                                                                                      | 55 |
| 1.2. Krajowe Ramy Interoperacyjności                                                                                                                 | 59 |
| 2. Ustawa o dostępie do informacji publicznej                                                                                                        | 61 |
| 2.1. Regulacje prawne                                                                                                                                | 61 |
| 2.2. Cel działania Biuletynu Informacji Publicznej                                                                                                   | 62 |
| 2.3. Strona internetowa Biuletynu Informacji Publicznej                                                                                              | 64 |
| 2.4. Struktura i funkcjonalności Biuletynu Informacji Publicznej                                                                                     | 65 |
| <b>ROZDZIAŁ V. Wybrane przykłady udostępniania danych – przegląd</b>                                                                                 | 68 |
| 1. Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej                                                                                      | 68 |
| 2. Krajowy Rejestr Sądowy                                                                                                                            | 70 |
| 3. Rejestr PESEL                                                                                                                                     | 72 |
| 4. Rejestr mieszkańców                                                                                                                               | 73 |
| 5. Krajowy Rejestr Zadłużonych                                                                                                                       | 74 |
| 6. Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców                                                                                                          | 76 |
| 7. Rejestr Należności Publicznoprawnych                                                                                                              | 77 |
| 8. Centralna Ewidencja Organizatorów Turystyki i Przedsiębiorców Ułatwiających Nabywanie Powiązanych Usług Turystycznych                             | 78 |
| 9. Państwowy Rejestr Muzeów                                                                                                                          | 79 |
| <b>ROZDZIAŁ VI. Ochrona danych osobowych w kontekście ustawy o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego</b>        | 80 |
| 1. Rola przepisów o ochronie danych osobowych w udostępnianiu danych z rejestrów publicznych (w tym relacja między RODO a ustawą o otwartych danych) | 80 |

|                                                                                                                                                                |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1.1. Regulacje prawne                                                                                                                                          | 80  |
| 1.2. Siatka pojęciowa                                                                                                                                          | 80  |
| 1.3. Relacja między poszczególnymi normami                                                                                                                     | 83  |
| 2. Publiczny dostęp do dokumentów urzędowych w świetle RODO                                                                                                    | 88  |
| 3. Uwzględnienie zasad przetwarzania danych osobowych w procesie udostępniania danych                                                                          | 93  |
| 3.1. Katalog i znaczenie zasad przetwarzania danych osobowych                                                                                                  | 93  |
| 3.2. Zasada legalności                                                                                                                                         | 94  |
| 3.3. Zasada rzetelności i przejrzystości; obowiązki informacyjne                                                                                               | 95  |
| 3.4. Zasada ograniczenia celu                                                                                                                                  | 96  |
| 3.5. Zasada minimalizacji danych                                                                                                                               | 97  |
| 3.6. Zasada prawidłowości                                                                                                                                      | 98  |
| 3.7. Zasada ograniczenia w czasie                                                                                                                              | 99  |
| 3.8. Zasada integralności i poufności (bezpieczeństwa danych)                                                                                                  | 100 |
| 3.9. Zasada rozliczalności                                                                                                                                     | 101 |
| 4. Mechanizmy ochrony danych osobowych w procesie udostępniania danych                                                                                         | 102 |
| 4.1. Anonimizacja danych                                                                                                                                       | 102 |
| 4.2. Wyodrębnienie danych                                                                                                                                      | 104 |
| 5. Obowiązki nałożone na podmioty publiczne w zakresie zapewnienia zgodności z przepisami RODO przy udostępnianiu danych                                       | 105 |
| <b>ROZDZIAŁ VII. Zagadnienia szczegółowe</b>                                                                                                                   | 106 |
| 1. Udostępnianie danych i informacji przez podmioty publiczne przez API                                                                                        | 106 |
| 2. Zakres danych z rejestrów publicznych i akt rejestrowych udostępnianych przez podmioty publiczne na wnioski w świetle przepisów o ochronie danych osobowych | 108 |
| 3. Dopuszczalność ustanowienia w prawie krajowym dodatkowych wymogów dla wniosku o udostępnienie danych                                                        | 109 |
| 4. Dostępność danych w publicznym rejestrze a dopuszczalność odmowy uwzględnienia wniosku o ich udostępnienie                                                  | 111 |
| 5. Analiza konieczności ewentualnego uzupełnienia przepisów ustaw rejestrowych pod kątem spójności z ustawą o otwartych danych oraz przepisami prawa unijnego  | 112 |
| <b>ROZDZIAŁ VIII. Podsumowanie</b>                                                                                                                             | 113 |
| <b>Bibliografia</b>                                                                                                                                            | 120 |



Użyte w opracowaniu pojęcia i skróty należy rozumieć następująco:

|                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|---------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>BIP albo Biuletyn</b>                                | Biuletyn Informacji Publicznej                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <b>CEIDG</b>                                            | Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>dyrektywa 95/46/WE</b>                               | dyrektywa 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 24.10.1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych (Dz.Urz. WE L 281, s. 31, ze zm.) – utraciła moc                                               |
| <b>dyrektywa 2003/98/WE</b>                             | dyrektywa 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 17.11.2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz.Urz. WE L 345, s. 90, ze zm.) – utraciła moc                                                                                         |
| <b>dyrektywa 2019/1024</b>                              | dyrektywa 2019/1024 Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z 20.06.2019 r. w sprawie otwartych danych i ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz.Urz. UE L 172, s. 56)                                                                                         |
| <b>EKPC</b>                                             | Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4.11.1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284)                                                                                                                                                                     |
| <b>k.p.a.</b>                                           | ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 572)                                                                                                                                                                                   |
| <b>KPP</b>                                              | Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 391, ze zm.)                                                                                                                                                                     |
| <b>KRS</b>                                              | Krajowy Rejestr Sądowy                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <b>NSA</b>                                              | Naczelny Sąd Administracyjny                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>POD</b>                                              | Program otwierania danych na lata 2021–2027                                                                                                                                                                                                                                      |
| <b>PODP</b>                                             | Program otwierania danych publicznych (2016–2020)                                                                                                                                                                                                                                |
| <b>p.p.s.a.</b>                                         | ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.)                                                                                                                                                              |
| <b>RODO lub ogólne rozporządzenie o ochronie danych</b> | rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 2016/679 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46 WE (Dz.Urz. UE L 119 z 2016 r., s. 1 ze zm.) |

|                                             |                                                                                                                                        |
|---------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>r.p.d.</b>                               | rozporządzenie Rady Ministrów z 21.11.2022 r. w sprawie portalu danych (Dz.U. poz. 2415)                                               |
| <b>TFUE</b>                                 | Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47 ze zm.)                            |
| <b>u.d.i.p.</b>                             | ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 902)                                              |
| <b>UE</b>                                   | Unia Europejska                                                                                                                        |
| <b>u.i.d.p.r.z.p.</b>                       | ustawa z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1557 ze zm.) |
| <b>u.o.d. lub ustawa o otwartych danych</b> | ustawa z 11.08.2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1524)   |
| <b>WSA</b>                                  | Wojewódzki Sąd Administracyjny                                                                                                         |
| <b>ZB</b>                                   | zettabajt                                                                                                                              |

## Streszczenie

Tytuł niniejszego opracowania wysuwa na pierwszy plan ustawę z 11.08.2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Już sam zakres przedmiotowy tej regulacji determinuje potrzebę jej szczegółowej analizy na potrzeby sformułowania raportu. Regulacja zasad dostępu do informacji sektora publicznego w celu ich ponownego wykorzystywania, promowanie otwartości danych sektora publicznego i wspieranie rozwoju gospodarki opartej na danych to główne, ale nie jedyne aspekty zarządzania informacją w cyfrowej postaci.

Trzeba wyraźnie podkreślić, że przywołana ustawa nie jest i nie może być jedynym punktem odniesienia dla przedmiotu badań opisanego w raporcie. Dostęp do danych oraz możliwość ich udostępniania i ponownego wykorzystania sankcjonowana jest w polskim prawie w aktach prawnych dotyczących informacji trojakiego rodzaju: danych otwartych, informacji publicznej oraz danych zawartych w rejestrach publicznych.

O ile więc ustawa o otwartych danych wyznacza ramy i zasady udostępniania danych w sposób otwarty, to chociażby techniczne aspekty tego procesu odnajdziemy w przepisach ustawy z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne i przepisach wykonawczych do tego aktu prawnego. Drugim z aktów prawnych, który pozwala patrzeć na informacje przez pryzmat otwartości danych, jest ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Duża część informacji publicznych podlega bowiem ujawnieniu z uwzględnieniem zasad otwierania danych i ich ponownego wykorzystywania. Wreszcie punktowe regulacje odnoszące się do otwartych danych odnajdziemy w ustawach regulujących poszczególne rejestry publiczne.

Na tak zarysowaną strukturę normatywną otwartych danych i ponownego ich wykorzystywania należy spojrzeć z perspektywy ochrony danych osobowych, które stanowią zupełnie odrębny ekosystem regulacyjny i stosują własną siatkę pojęciową.

Powyższe założenia i zakresy regulacyjne wpłynęły w efekcie na kształt niniejszego raportu i kolejność poruszanych wątków. Punktem wyjścia jest geneza regulacji prawnych otwartych

danych i jej skrótowy przegląd na poziomie unijnym i krajowym. W rozdziale II zaprezentowano zakres regulacji i podstawową siatkę pojęciową kluczowego aktu prawnego, jakim jest wspomniana na wstępie ustawa o otwartych danych. Rozdział III przywołuje szczególne rozwiązania i narzędzia przewidziane w ustawie o otwartych danych, które umożliwiają ich szerokie udostępnienie. Rozdział IV poświęcony został dwóm wspomnianym już ustawom uzupełniającym regulację dotyczącą otwartych danych o narzędzia i sposoby ich udostępniania. Pierwsza część rozdziału IV dotyczy ustawy o informatyzacji działalności publicznej, która uzupełnia regulacje o otwartych danych, zwłaszcza w obszarze reguł wykorzystania cyfrowych technologii do udostępnienia informacji sektora publicznego. Drugą część poświęcono ustawie o dostępie do informacji publicznej, która szczegółowo normuje ważną dla otwartych danych instytucję Biuletynu Informacji Publicznej. Przegląd praktycznego wymiaru otwierania danych w oparciu o wspomniane akty prawne został zawarty w rozdziale V. Rozdział VI raportu to z kolei niezbędne nałożenie na system otwierania danych regulacji związanych z ochroną danych osobowych. W rozdziale VII zasygnalizowano i przeanalizowano praktyczne problemy, jakie pojawiły się i pojawiają na tle regulacji otwartych danych. Podsumowanie zawarte w rozdziale VIII skupia się na wyzwaniach, jakie stoją przed nami w obliczu otwierania danych i ich dalszego udostępniania.

dr Dominik Lubasz  
Adam Szkurłat

## ROZDZIAŁ I. Przegląd prawodawstwa w zakresie udostępnienia danych

### 1. Społeczno-gospodarcze tło regulacji

Druga dekada XXI wieku przyniosła dynamiczny rozwój technologii, a w szczególności innowacyjnych rozwiązań umożliwiających komunikację i przekazywanie dużej ilości informacji w czasie rzeczywistym. Następstwem tego procesu jest skokowy wzrost ilości wytworzonych i wykorzystanych przez człowieka danych. O ile w 2010 r. na świecie utworzono 2 ZB<sup>1</sup> danych, o tyle w 2015 r. było to już 12,5 ZB, zaś w 2020 r. – 64 ZB. Statystycy szacują, że w 2024 r. zostanie wytworzonych i przetworzonych 149 ZB danych, a w 2028 r. – aż 394 ZB<sup>2</sup>. Nie bez przyczyny więc mówi się o zachodzącej rewolucji cyfrowej<sup>3</sup> czy czwartej rewolucji przemysłowej<sup>4</sup>. Część socjologów idzie przy tym dalej i akcentując znaczenie oraz wartość informacji dla człowieka, określa społeczeństwo bazujące na tym aktywie jako społeczeństwo informacyjne czy postindustrialne<sup>5</sup>. Powszechnie też dane zaczynają być traktowane jako kapitał znacznie istotniejszy niż wytwarzane dobra i usługi.

Zarówno ilość danych, jak i coraz doskonalsze możliwości ich szczegółowej analizy otwierają nowe możliwości wykorzystania tych informacji na potrzeby i dla rozwoju społeczeństw. Korzyści płynące z efektywnego zagospodarowania danych dostrzegły poszczególne państwa, a także unijny prawodawca. Począwszy od 2019 r. na różnych poziomach legislacyjnych toczyły

---

<sup>1</sup> Zettabajt (ZB) to miara cyfrowej pamięci równoważna tryliardowi ( $10^{21}$ ) bajtów.

<sup>2</sup> P. Taylor, *Amount of data created, consumed, and stored 2010–2023, with forecasts to 2028*, [https://www.statista.com/statistics/871513/worldwide-data-created/#:~:text=The%20total%20amount%20of%20data,replicated%20reached%20a%20new%20high](https://www.statista.com/statistics/871513/worldwide-data-created/#:~:text=The%20total%20amount%20of%20data,replicated%20reached%20a%20new%20high.). (dostęp: 27.11.2024 r.).

<sup>3</sup> A. Skrabacz, M. Lewińska-Krzak, *Wpływ rewolucji cyfrowej na rozwój społeczeństwa informacyjnego oraz społeczną wartość informacji*, [https://www.researchgate.net/publication/361072291\\_Wplyw\\_rewolucji\\_cyfrowej\\_na\\_rozwoj\\_spoleczenstwa\\_informacyjnego\\_oraz\\_spoleczna\\_wartosc\\_informacji](https://www.researchgate.net/publication/361072291_Wplyw_rewolucji_cyfrowej_na_rozwoj_spoleczenstwa_informacyjnego_oraz_spoleczna_wartosc_informacji) (dostęp: 24.11.2024 r.).

<sup>4</sup> K. Schwab, *The Fourth Industrial Revolution. What It Means and How to Respond*, <https://www.foreignaffairs.com/world/fourth-industrial-revolution> (dostęp: 24.11.2024 r.).

<sup>5</sup> M. du Vall, *Super inteligentne społeczeństwo skoncentrowane na ludziach, czyli o idei społeczeństwa 5.0* słów kilka, „Państwo i Społeczeństwo” 2019, nr 2, s. 20–22; M. Luterek, *Zmiany w strukturze społecznej i modelu życia jednostki. Od społeczności opartych na łowiectwie i zbieractwie do społeczeństwa informacyjnego* [w:] *Społeczeństwo informacyjne i jego technologie*, red. B. Sosińska-Kalata, M. Majerska, W. Gliński, Warszawa 2004, s. 230 i n.

się prace, których celem było otwarcie dostępu i umożliwienie powszechnego wykorzystania szeregu danych będących w posiadaniu sektora publicznego. Efektem tych działań są liczne akty prawne rangi unijnej i krajowej, które determinują sposób i zasady udostępniania informacji zawartych także w publicznych rejestrach danych.

## 2. Prawo unijne

Pierwszym unijnym aktem prawnym, który odnosił się bezpośrednio do zagadnienia udostępniania i ponownego wykorzystywania danych sektora publicznego (wówczas określanych jeszcze mianem informacji sektora publicznego), była dyrektywa 2003/98/WE. Ustanowiona w 2003 r. regulacja zwracała w preambule uwagę na fakt, że w poszczególnych państwach członkowskich występują znaczne różnice reguł i praktyk odnoszących się do wykorzystywania zasobów informacji sektora publicznego, tworząc bariery dla osiągnięcia pełnego potencjału ekonomicznego kluczowych zasobów dokumentacyjnych. Te okoliczności stały za potrzebą minimalnej harmonizacji reguł i praktyk krajowych dotyczących ponownego wykorzystywania dokumentów sektora publicznego. Określone w dyrektywie 2003/98/WE standardy wymagały zatem odpowiedniego wdrożenia do krajowych porządków prawnych. Proces transpozycji nie odbył się bez przeszkód – terminu określonego w dyrektywie dochowały tylko cztery kraje. Pozostałe kraje pozostawały w opóźnieniu, a wobec części z nich (w tym przeciwko Polsce) toczyły się postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Rozłożony w czasie proces wdrażania przepisów dyrektywy 2003/98/WE spowodował, że część regulacji zdeaktualizowała się. Zwłaszcza dalszy geometryczny wzrost ilości danych, generowanie ich nowych rodzajów oraz rozwój narzędzi technologicznych ułatwiających ich analizy i agregację sprawił, że konieczne były zmiany regulacyjne. Sami twórcy dotychczas obowiązującej dyrektywy, dokonując jej przeglądu, doszli do wniosku, że przepisy nie dotrzymują już kroku tym szybkim zmianom. Brak dostosowania groził przy tym utratą możliwości gospodarczych i społecznych, jakie oferuje ponowne wykorzystywanie danych publicznych.

Zmiana dyrektywy 2003/98/WE nastąpiła w 2013 r. i została dokonano jednorazowo dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/37/UE z 26.06.2013 r. zmieniającą dyrektywę 2003/98/WE w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego<sup>6</sup>. Efektem zmian było m.in. nałożenie na państwa członkowskie obowiązku zapewnienia możliwości ponownego wykorzystywania wszystkich dokumentów, z wyjątkiem dokumentów, do których dostęp jest ograniczony lub wyłączony na mocy prawa krajowego. Zwrócono także

---

<sup>6</sup> Dz.Urz. UE L 175, s. 1.

uwagę na potrzebę rozszerzenia regulacji na biblioteki, w tym biblioteki uniwersyteckie, muzea i archiwa oraz uwzględnienie przepisów o ochronie danych osobowych.

Pomimo zaktualizowania ram prawnych udostępniania i wykorzystywania informacji sektora publicznego obowiązujące regulacje nadal nie pozwalały krajom członkowskim UE na pełne wykorzystanie posiadanych zasobów danych sektora publicznego. Podjęte na szczeblu unijnym działania analityczne i koncepcyjne doprowadziły do wypracowania Europejskiej strategii w zakresie danych<sup>7</sup>, która stanowiła swego rodzaju mapę drogową działań UE na kolejne lata. Ogłoszony 19.02.2020 r. dokument przewiduje m.in. stworzenie jednolitego rynku danych, utworzenie wspólnych europejskich przestrzeni danych czy podjęcie działań legislacyjnych nakierowanych na kompleksowe uregulowanie zasad korzystania z różnego rodzaju danych. Działania podejmowane przez UE objęły także sektor otwartych danych. W 2019 r. dotychczasowa dyrektywa 2003/98/WE została zastąpiona nowym aktem prawnym – dyrektywą 2019/1024. Nowe rozwiązania prawne uwzględniają postęp technologiczny, a także opierają proces udostępnienia informacji na kluczowych filarach rynku wewnętrznego: swobodnym przepływie danych, przejrzystości i uczciwej konkurencji. Dyrektywa 2019/1024 celuje przy tym w zapewnienie dostępu w czasie rzeczywistym do danych dynamicznych za pośrednictwem odpowiednich środków technicznych oraz zwiększenie podaży wartościowych danych publicznych do ponownego wykorzystywania, w tym danych pochodzących z przedsiębiorstw publicznych.

Ukształtowanie unijnego systemu otwartych danych z oczywistych względów oddziałuje na polskie regulacje. Przyjęty model wyznaczenia minimalnych standardów w drodze dyrektywy wymagał za każdym razem zainicjowania działań legislacyjnych przez polskiego prawodawcę. Miało to miejsce zarówno w procesie przystąpienia Polski do struktur unijnych, jak i przy okazji modyfikacji dyrektywy 2003/98/WE w 2013 r. oraz ogłoszenia dyrektywy 2019/1024.

### 3. Prawo krajowe

Prawo do ponownego wykorzystywania informacji pojawiło się po raz pierwszy w polskim porządku prawnym pod koniec 2011 r. na skutek nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej. Ustawą z 16.09.2011 r. o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw<sup>8</sup> dodano rozdział 2a zatytułowany „Ponowne wykorzystywanie informacji publicznej”. Opisana w poprzednim rozdziale zmiana dyrektywy 2003/98/WE, dokonana w 2013 r., wymusiła kolejne prace legislacyjne, podczas których sformułowano

<sup>7</sup> Dokument dostępny pod adresem <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0066> (dostęp: 12.12.2024 r.).

<sup>8</sup> Dz.U. Nr 204, poz. 1195.

potrzebę uchwalenia nowej ustawy, poświęconej ściśle wykorzystywaniu informacji będących w posiadaniu sektora publicznego. Efektem tych prac było uchwalenie ustawy z 25.02.2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego<sup>9</sup>.

W międzyczasie został wdrożony i opracowany „Program otwierania danych publicznych na lata 2016–2020”<sup>10</sup>. Do strategicznych zadań w planowanej perspektywie czasowej zaliczono poprawę jakości zbieranych i udostępnianych danych publicznych niezależnie od miejsca przechowywania i udostępniania, zgodnie z filarami otwartości oraz standardem udostępniania oraz poprawę jakości danych udostępnianych na portalu [danepubliczne.gov.pl](http://danepubliczne.gov.pl). Końcowy okres realizacji ww. programu zbiegł się z intensyfikacją prac unijnego prawodawcy nad dyrektywą 2019/1024. Ta okoliczność sprawiła, że dorobek i doświadczenia zebrane przy realizacji PODP wpływały znacząco na przebieg procesu legislacyjnego nad ustawą wdrażającą dyrektywę 2019/1024.

W 2020 r. rozpoczęto prace nad projektem ustawy o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Podstawowym jej założeniem było zastąpienie dotychczas obowiązującej ustawy z 25.02.2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego i dostosowanie przepisów do wymagań dyrektywy 2019/1024. Nowa ustawa regulująca zagadnienie otwartych danych została uchwalona 11.08.2021 r. i weszła w życie 8.12.2021 r.

Obok rozwiązań rangi ustawowej zagadnienie otwartych danych jest także przedmiotem regulacji uchwały Rady Ministrów, która – choć ma charakter wewnętrzny – determinuje działania legislacyjne, organizacyjne i techniczne związane z procesem otwierania danych. W formie wspomnianej uchwały Rady Ministrów opracowano bowiem Program otwierania danych na lata 2021–2027, który określa priorytety administracji rządowej w otwieraniu dostępu do danych. Zawarta w POD strategia otwartych danych ma na celu rozwój ekosystemu, w którym duża liczba dobrej jakości danych pozwoli na rozwój innowacyjnych rozwiązań, zwiększy przejrzystość działań organów administracji oraz zwiększy jakość realizowanych badań, przyspieszając postęp naukowy.

Szczegółowe omówienie krajowych regulacji otwartych danych znalazło się w dalszej części opracowania (zob. rozdziały II i III).

<sup>9</sup> Dz.U. poz. 352.

<sup>10</sup> Program otwierania danych publicznych dostępny pod adresem <https://dane.gov.pl/pl/knowledgebase/useful-materials/program-otwierania-danych-publicznych> (dostęp: 12.12.2024 r.).

## **ROZDZIAŁ II. Udostępnianie danych w świetle ustawy z 11.08.2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego**

### **1. Zakres regulacji**

#### **1.1. Kluczowe pojęcia**

Artykuł 1 u.o.d. wskazuje na zakres przedmiotowy i podmiotowy omawianego w tej części raportu aktu prawnego. Zgodnie z tym przepisem ustawa o otwartych danych określa zasady otwartości danych, zasady i tryb udostępniania i przekazywania informacji sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania oraz podmioty, które udostępniają lub przekazują te informacje. Dla lepszego zrozumienia przedmiotu regulacji konieczne jest w pierwszej kolejności objaśnienie kluczowych pojęć ustawy, a mianowicie: „informacja sektora publicznego”, „ponowne wykorzystywanie” i „otwarte dane”. Wszystkie te terminy zostały zdefiniowane przez ustawodawcę w słowniczku ustawowym, znajdującym się w art. 2 u.o.d.

##### **1.1.1. Informacja sektora publicznego**

Pojęcie „informacja sektora publicznego”, zgodnie z art. 2 pkt 8 u.o.d., oznacza każdą treść lub jej część, niezależnie od sposobu utrwalenia, w szczególności w postaci papierowej, elektronicznej, dźwiękowej, wizualnej lub audiowizualnej, będącą w posiadaniu podmiotu zobowiązanego. Pojęcie to koresponduje z użytym na gruncie dyrektywy 2019/1024 określeniem „dokument”, zdefiniowanym jako dowolna treść niezależnie od jej nośnika, takiego jak papier, forma elektroniczna, zapis dźwiękowy, wizualny bądź audiowizualny, a także dowolna część tej treści<sup>11</sup>. Informacja sektora publicznego jest taką wiadomością, która posiada wartość poznawczą. Przedmiotem informacji sektora publicznego mogą być obiekty, fakty, działania i stany, odnoszące się do działań podmiotów zobowiązanych, bowiem informacja

---

<sup>11</sup> Zob. art. 2 pkt 6 dyrektywy 2019/1024.

sektora publicznego jest wytworem ich działań realizowanych podczas wykonywania zadań publicznych<sup>12</sup>.

Informacja sektora publicznego musi być utrwalona, czyli zapisana na odpowiednim nośniku umożliwiającym jej przechowywanie i odczyt. Nie ma znaczenia rodzaj nośnika ani sposób utrwalenia informacji. Należy przyjąć, że informacja sektora publicznego może funkcjonować pod każdą postacią, np. papierową, elektroniczną, dźwiękową, wizualną, audiowizualną<sup>13</sup>. Istotne jest natomiast to, aby była to informacja znajdująca się w posiadaniu podmiotu zobowiązanego<sup>14</sup>, a więc we władaniu tego podmiotu. Przesłanka „posiadania” informacji przez podmiot zobowiązany jest interpretowana jako pozostawanie takiej informacji w dyspozycji podmiotu zobowiązanego, w jego zasobach informacyjnych, infrastrukturze służącej do przechowywania i dalszych czynności przetwarzania informacji, takiej jak system teleinformatyczny, zwykle przechowywana w zorganizowanej formie, typu rejestr czy ewidencja<sup>15</sup>. Informacja sektora publicznego nie musi pochodzić od podmiotu zobowiązanego, co oznacza, że podmiot ten nie musi takiej informacji sam wytworzyć. Z punktu widzenia ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego na gruncie u.o.d. wystarczająca jest okoliczność, że podmiot zobowiązany jest w posiadaniu określonej informacji, ponieważ o powstaniu obowiązku udostępnienia informacji decyduje rzeczywisty i obiektywny fakt jej posiadania<sup>16</sup>. Jeśli podmiot zobowiązany uważa, że nie posiada określonej informacji sektora publicznego, objętej wnioskiem o dostęp, powinien to uwiarygodnić, przedstawiając jednocześnie dane pozwalające na weryfikację rzetelności takiego twierdzenia<sup>17</sup>. Jak wskazuje się w orzecznictwie<sup>18</sup>, „[p]owiadomienie wnioskodawcy o nieposiadaniu żądanych informacji należy rozpatrywać w kontekście art. 8, 9 i 11 k.p.a., a zatem powiadomienie takie winno zawierać informację – dlaczego organ nie posiada żądanych informacji, oraz inne dane, które mogą mieć wpływ na sytuację faktyczną i prawną wnioskodawcy”<sup>19</sup>. Podmiot zobowiązany nie ma też obowiązku pozyskiwania informacji

<sup>12</sup> M. Garstka, A. Gos, G. Sibiga, D. Sybilski, I. Szelenbaum [w:] *Ustawa o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Komentarz*, red. G. Sibiga, D. Sybilski, Warszawa 2022, Legalis, komentarz do art. 2.

<sup>13</sup> Katalog sposobów utrwalenia informacji sektora publicznego ujęty w art. 2 pkt 8 u.o.d. ma charakter otwarty.

<sup>14</sup> Katalog podmiotów zobowiązanych, a więc podmiotów, które na mocy ustawy o otwartych danych zostały zobligowane do udostępniania lub przekazywania informacji sektora publicznego w celu ich ponownego wykorzystywania, został omówiony w rozdziale II w pkt 1.2.

<sup>15</sup> M. Garstka, A. Gos, G. Sibiga, D. Sybilski, I. Szelenbaum [w:] *Ustawa...*, komentarz do art. 2 u.o.d.

<sup>16</sup> B. Fischer, A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, J. Wyporska-Frankiewicz, *Ustawa o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 98.

<sup>17</sup> Wyrok NSA z 24.11.2009 r., I OSK 851/09, LEX nr 586432.

<sup>18</sup> Mowa o orzecznictwie powstałym na gruncie art. 4 ust. 3 u.d.i.p., gdyż przyjęte rozwiązania mają analogiczny charakter jak rozwiązania obowiązujące na mocy ustawy o otwartych danych; zob. B. Fischer, A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, J. Wyporska-Frankiewicz, *Ustawa o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Komentarz*, LEX 2020, komentarz do art. 2.

<sup>19</sup> Wyrok NSA z 27.03.2012 r., I OSK 156/12, LEX nr 1264575.

od innych podmiotów, nawet jeśli sprawuje nad nimi nadzór lub kontrolę albo kieruje ich działalnością<sup>20</sup>.

Warto też zauważyć, że w obowiązującym stanie prawnym nie ma podstaw do ograniczania pojęcia informacji sektora publicznego do informacji wytworzonych przez podmioty zobowiązane „dla celu publicznego”, czyli w ramach działań ukierunkowanych na realizację interesu publicznego. W konsekwencji w zakres informacji sektora publicznego będą wchodziły wszelkie informacje spełniające kryteria definicyjne z art. 2 pkt 8 u.o.d., niezależnie od celu ich wytworzenia, chyba że dana informacja podlega wyłączeniu na mocy art. 4 ust. 1 lub 2 u.o.d. Polski ustawodawca, w ślad z prawodawcą unijnym, wprowadził bowiem katalog wyłączeń podmiotowo-przedmiotowych obejmujący informacje sektora publicznego będące w posiadaniu:

- a) jednostek publicznej radiofonii i telewizji w rozumieniu przepisów ustawy z 29.12.1992 r. o radiofonii i telewizji<sup>21</sup> oraz Polskiej Agencji Prasowej S.A.;
- b) państwowych instytucji kultury, samorządowych instytucji kultury oraz innych podmiotów prowadzących działalność kulturalną, o których mowa w art. 2 ustawy z 25.10.1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej<sup>22</sup>, z wyjątkiem muzeów państwowych i muzeów samorządowych w rozumieniu przepisów ustawy z 21.11.1996 r. o muzeach<sup>23</sup> oraz bibliotek publicznych w rozumieniu przepisów ustawy z 27.06.1997 r. o bibliotekach<sup>24</sup>;
- c) podmiotów, o których mowa w art. 7 ust. 1 ustawy z 20.07.2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce<sup>25</sup>, z wyjątkiem:
  - danych badawczych<sup>26</sup>,
  - bibliotek naukowych w rozumieniu przepisów ustawy z 27.06.1997 r. o bibliotekach, których organizatorami są podmioty zobowiązane, wymienione w art. 3 pkt 1–4 u.o.d.<sup>27</sup>,
  - Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowego Instytutu Badawczego,
  - Państwowego Instytutu Geologicznego – Państwowego Instytutu Badawczego,
  - muzeów państwowych oraz muzeów samorządowych prowadzących działalność naukową,

<sup>20</sup> M. Garstka, A. Gos, G. Sibiga, D. Sybilski, I. Szelenbaum [w:] *Ustawa...*, komentarz do art. 2 u.o.d.

<sup>21</sup> T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1722 ze zm.

<sup>22</sup> T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 87.

<sup>23</sup> T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 385.

<sup>24</sup> T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2393.

<sup>25</sup> T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1571 ze zm. W przepisie tym mowa m.in. o uczelniach, Polskiej Akademii Nauk, instytutach naukowych PAN, instytutach badawczych, Centrum Łukasiewicz, instytutach działających w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicz.

<sup>26</sup> Więcej na ten temat zob. w rozdziale II pkt 5.2.

<sup>27</sup> Więcej na ten temat zob. w rozdziale II pkt 1.2.

- d) podmiotów, o których mowa w art. 2 ustawy z 14.12.2016 r. – Prawo oświatowe<sup>28</sup>,
- e) podmiotów, o których mowa w art. 3 pkt 5 u.o.d., a zatem podmiotów będących przedsiębiorstwami publicznymi<sup>29</sup>;
- f) podmiotów, o których mowa w art. 343 ustawy z 9.06.2022 r. o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich<sup>30</sup>, tj. okręgowego ośrodka wychowawczego, zakładu poprawczego lub schroniska dla nieletnich, a ponadto zakładów karnych i aresztów śledczych;
- g) Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, z wyjątkiem danych badawczych.

Wprowadzenie katalogu wyłączeń nie oznacza, że informacje będące w posiadaniu ww. podmiotów nie stanowią informacji sektora publicznego, a jedynie, iż nie są objęte regulacją ustawową. Niezależnie jednak od wprowadzonego katalogu wyłączeń, przepisy ustawy o otwartych danych mają zastosowanie do informacji publicznych posiadanych przez ww. podmioty, jeśli podlegają one udostępnieniu w Biuletynie Informacji Publicznej<sup>31</sup>. Co więcej, w zakres regulacji ustawy o otwartych danych nie wchodzi również informacje sektora publicznego, których udostępnianie lub przekazanie zostało uzależnione od wykazania przez użytkowników interesu prawnego lub faktycznego na podstawie odrębnych przepisów<sup>32</sup>. Wyłączenie to ma charakter wyłączenia przedmiotowego, bowiem dotyczy wszystkich informacji sektora publicznego, a nie jedynie informacji posiadanych przez konkretny podmiot zobowiązany. Przykładem wspomnianych odrębnych przepisów może być art. 46 ust. 2 ustawy z 24.09.2010 r. o ewidencji ludności<sup>33</sup> lub art. 72 ust. 2 pkt 2 lit. a ustawy z 6.08.2010 r.

<sup>28</sup> T.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 737 ze zm. W przepisie tym mowa m.in. o przedszkolach, szkołach podstawowych, szkołach ponadpodstawowych, szkołach artystycznych, placówkach oświatowo-wychowawczych, placówkach kształcenia ustawicznego, poradniach psychologiczno-pedagogicznych, młodzieżowych ośrodkach wychowawczych, młodzieżowych ośrodkach socjoterapii, specjalnych ośrodkach szkolno-wychowawczych. Z zakresu art. 4 ust. 1 pkt 4 u.o.d. wyłączono jednak biblioteki pedagogiczne w rozumieniu przepisów ustawy z 27.06.1997 r. o bibliotekach.

<sup>29</sup> Więcej na ten temat pojęcia przedsiębiorstwa publicznego zob. w rozdziale II pkt 1.2. Należy zaznaczyć, że omawiany w tym miejscu przepis, tj. art. 4 ust. 1 pkt 5 u.o.d. precyzuje, że wyłączenie dotyczy jedynie informacji, które zostały wytworzone poza zakresem zadań publicznych, a nadto w ramach działalności uznanej za bezpośrednio podlegającą konkurencji, zgodnie z art. 34 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z 26.02.2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylającej dyrektywę 2004/17/WE (Dz.Urz. UE L 94, s. 243, ze zm.).

<sup>30</sup> T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 978 ze zm.

<sup>31</sup> Zob. art. 4 ust. 1 u.o.d. Jak wskazują M. Garstka i G. Sibiga, wyjątek ten należy interpretować przez pryzmat art. 5 u.o.d., zgodnie z którym każdemu przysługuje prawo do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, w tym informacji udostępnianych w BIP podmiotu zobowiązanego. Z tego względu przyjmuje się, że przepisy o ponownym wykorzystywaniu należy stosować do wszystkich informacji udostępnianych w BIP, nawet jeśli znajdują się one w posiadaniu podmiotów zobowiązanych, co do których obowiązuje wyłączenie ustawowe z art. 4 ust. 1 u.o.d. Zob. M. Garstka, G. Sibiga [w:] *Ustawa o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Komentarz*, red. G. Sibiga, D. Sybilski, Warszawa 2022, Legalis, komentarz do art. 4.

<sup>32</sup> Zob. art. 4 ust. 2 u.o.d.

<sup>33</sup> T.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 274 ze zm. Zgodnie z tym przepisem dane z rejestru PESEL oraz rejestrów mieszkańców mogą być udostępnione osobom i jednostkom organizacyjnym, jeżeli wykażą one w tym interes prawny

o dowodach osobistych<sup>34</sup>. Ograniczony dostęp do niektórych informacji sektora publicznego, warunkowany wykazaniem interesu prawnego lub faktycznego, a nadto istnieniem przepisów zezwalających na dostęp dopiero po wykazaniu takiego indywidualnego interesu, ma na celu zapewnienie odpowiedniego poziomu ochrony niektórym informacjom znajdującym się w posiadaniu podmiotów zobowiązanych, m.in. przetwarzanym przez te podmioty danym osobowym, zwłaszcza danym szczególnej kategorii, w przypadku których swobodny dostęp mógłby wiązać się z podwyższonym ryzykiem dla praw i wolności osób fizycznych, których te dane dotyczą.

### 1.1.2. Ponowne wykorzystywanie

Ponowne wykorzystywanie polega na wykorzystywaniu informacji sektora publicznego przez użytkowników<sup>35</sup> w jakimkolwiek celu, z wyjątkiem wymiany informacji sektora publicznego między podmiotami zobowiązanymi wyłącznie w celu realizacji zadań publicznych. Pojęcie to zostało zdefiniowane w ten sposób w art. 2 pkt 12 u.o.d.

Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego należy odróżnić od ich pierwotnego wykorzystywania (wytworzenia). Pierwotne wytworzenie informacji jest związane z realizacją zadań publicznych przez podmioty zobowiązane, a zatem następuje w celach wynikających z tych zadań.

Z kolei ponowne wykorzystywanie powstałych w ten sposób informacji nie musi następować w celu wykonania zadania publicznego, ale może być dokonywane w jakimkolwiek celu, zarówno komercyjnym, jak i niekomercyjnym. Tak szerokie ujęcie celów, w jakich mogą być ponownie wykorzystywane informacje sektora publicznego, związane jest z przyjęciem założenia, że informacje te mają stanowić tzw. dane surowe i być stosowane jako materiał wyjściowy dla tworzenia nowych produktów, dóbr i usług<sup>36</sup>. Z tego względu mogą służyć przedsiębiorcom w celach gospodarczych, ale równie dobrze mogą być wykorzystywane przez podmioty niekomercyjne, w ramach inicjatyw społecznych, a nawet przez same podmioty zobowiązane, o ile cel wykorzystywania takich informacji wykracza poza realizowane przez konkretny podmiot zadania publiczne<sup>37</sup>.

---

(art. 46 ust. 2 pkt 1) lub faktyczny (art. 46 ust. 2 pkt 3) z zastrzeżeniem, że w tym drugim przypadku warunkiem udostępnienia danych jest zgoda osoby, której dane dotyczą.

<sup>34</sup> T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 671 ze zm. Zgodnie z tym przepisem do korzystania z udostępniania danych w trybie jednostkowym są uprawnione podmioty inne niż sądy lub te, o których mowa w art. 66 ust. 3 pkt 1–11 ustawy, jeżeli wykażą w tym interes prawny.

<sup>35</sup> Przez użytkownika należy rozumieć osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, która ponownie wykorzystuje informacje sektora publicznego lub wykorzystuje dane prywatne – zob. art. 2 pkt 14 u.o.d.

<sup>36</sup> G. Vickery, *Review of Recent Studies on PSI Re-Use and Related Market Development*, Paris 2011, s. 8.

<sup>37</sup> M. Garstka, G. Sibiga [w:] *Ustawa...*, komentarz do art. 4 u.o.d.

## 1.1.3. Otwarte dane

Przez „otwarte dane”, zgodnie z art. 2 pkt 11 u.o.d., należy rozumieć 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<sup>38</sup>. Jest to pierwsza legalna definicja pojęcia „otwarte dane” wprowadzona do polskiego porządku prawnego<sup>39</sup>.

Otwarte dane są szczególną kategorią informacji sektora publicznego, albowiem – jak wynika z przytoczonego wyżej art. 2 pkt 11 u.o.d. – muszą spełniać łącznie osiem kryteriów definicyjnych<sup>40</sup>. Oznacza to, że nie każda informacja znajdująca się w posiadaniu podmiotu zobowiązanego będzie stanowiła otwarte dane, ale jedynie taka, która jest:

- udostępniana lub przekazywana w postaci elektronicznej (w przeciwieństwie do pozostałych informacji sektora publicznego, które mogą być utrwalone w każdej formie, np. papierowej czy dźwiękowej);
- udostępniana lub przekazywana bezwarunkowo, ewentualnie – jeśli jest to konieczne – z uwzględnieniem warunków wskazanych w rozdziale 3 u.o.d. (zob. pkt 4 poniżej);
- kompletna (czyli udostępniana w całości, chyba że zachodzi konieczność ograniczenia dostępu do określonych części informacji stanowiącej otwarte dane, np. z uwagi na anonimizację);

<sup>38</sup> Warto na marginesie zaznaczyć, że o ile dyrektywa 2019/1024 w wielu miejscach posługuje się pojęciem otwartych danych, o tyle nie zawiera jego definicji. W motywie 16 dyrektywy 2019/1024 prawodawca unijny wskazał, że pojęcie to odnosi się do „danych w otwartym formacie, które mogą być swobodnie wykorzystywane, ponownie wykorzystywane i udostępniane przez wszystkich do dowolnego celu”. Dodał też, że polityka otwartych danych „propagująca szeroką dostępność i ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego do celów prywatnych lub komercyjnych, przy minimalnych ograniczeniach prawnych, technicznych lub finansowych bądź bez takich ograniczeń, i wspierająca obieg informacji przeznaczonych nie tylko dla podmiotów gospodarczych, lecz przede wszystkim dla opinii publicznej, może odegrać ważną rolę we wspieraniu zaangażowania społecznego oraz w zapoczątkowaniu i stymulowaniu rozwoju nowych usług opartych na nowatorskich sposobach łączenia takich informacji i korzystania z nich”.

<sup>39</sup> Wcześniej pojęcie to pojawiało się w kontekście polityki otwierania danych publicznych – zob. przykładowo uchwałę nr 107/2016 Rady Ministrów z 20.09.2016 r. w sprawie ustanowienia „Programu otwierania danych publicznych”.

<sup>40</sup> Kryteria te są pochodną powszechnie przyjmowanych standardów w zakresie otwierania danych publicznych, opisanych w różnych dokumentach, zarówno o zasięgu polskim, jak i międzynarodowym. Zob. przykładowo: uchwała nr 28 Rady Ministrów z 18.02.2021 r. w sprawie Programu Otwierania Danych na lata 2021–2027 (M.P. poz. 290); *Standardy Otwartości Danych* dostępne na stronie: <https://dane.gov.pl/media/ckeditor/2020/05/29/standard-prawny.pdf> (dostęp: 12.12.2024 r.); *Open data handbook* – dokument opracowany przez Open Knowledge Foundation, dostępny na stronie: <https://opendatahandbook.org/> (dostęp: 12.12.2024 r.); *International Open Data Charter* – dokument przyjęty podczas Open Government Partnership Global Summit w Meksyku we wrześniu 2015 r., dostępny na stronie: [https://opendatacharter.org/wp-content/uploads/2023/12/opendatacharter-charter\\_F.pdf](https://opendatacharter.org/wp-content/uploads/2023/12/opendatacharter-charter_F.pdf) (dostęp: 12.12.2024 r.).

- aktualna (czyli możliwie najnowsza, a zatem publikowana niezwłocznie po jej wytworzeniu lub pozyskaniu oraz aktualizowana, przy czym zaleca się, by wraz z danymi była zamieszczana data ich publikacji lub aktualizacji<sup>41</sup>);
- dostępna w wersji źródłowej (czyli w takiej wersji, w jakiej informacja została wytworzona lub zgromadzona, a więc w wersji oryginalnej i niezmienionej<sup>42</sup>);
- dostępna w otwartym i niezastrzeżonym formacie (czyli w formacie powszechnie stosowanym, niewymagającym korzystania z dodatkowego, komercyjnego lub specjalistycznego oprogramowania<sup>43</sup>);
- dostępna w formacie przeznaczonym do odczytu maszynowego (czyli w formacie możliwym do przetworzenia automatycznie przez przeglądarkę lub system komputerowy, typu XML, JSON, RDF, CSV);
- przeznaczona do ponownego wykorzystywania w sposób bezpłatny, na tych samych zasadach dla każdego użytkownika i bez konieczności potwierdzania przez niego tożsamości (co oznacza, że dostęp do informacji sektora publicznego stanowiących otwarte dane nie powinien być uzależniany od spełnienia przez użytkownika warunków wstępnych, typu uiszczenie opłaty, weryfikacja tożsamości itp.).

## 1.2. Katalog podmiotów zobowiązanych do udostępniania lub przekazywania informacji sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania

Katalog podmiotów zobowiązanych został określony w art. 3 u.o.d. (w sposób pozytywny) i art. 4 u.o.d. (w sposób negatywny przez wprowadzenie wyłączeń spod zakresu obowiązywania ustawy – zob. pkt 1.1. powyżej i omówienie pojęcia informacji sektora publicznego). Polski ustawodawca rozszerzył zakres podmiotowy stosowania przepisów ustawy o otwartych danych w porównaniu do zakresu przyjętego na gruncie wcześniej obowiązującej ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, uwzględniając w katalogu podmiotów zobowiązanych również przedsiębiorstwa publiczne.

<sup>41</sup> Wymóg aktualności nie oznacza jednak, że w zakres pojęcia otwartych danych nie mogą wchodzić informacje starsze, o walorach historycznych, umożliwiające porównanie danych publikowanych w określonym przedziale czasowym. Zob. *Standardy Otwartości Danych*, s. 25.

<sup>42</sup> Kryterium to oznacza, że publikowana informacja nie powinna być przetworzona, aczkolwiek nie wyklucza to jednoczesnego publikowania danych przetworzonych w formie dokumentów uzupełniających otwarte dane (np. w formie raportów, analiz, streszczeń). Zob. Ministerstwo Cyfryzacji, *Otwieranie Danych. Praktyczny poradnik*, s. 7, [https://cms.dane.gov.pl/documents/127/Praktyczny\\_poradnik.\\_Otwieranie\\_danych\\_.pdf](https://cms.dane.gov.pl/documents/127/Praktyczny_poradnik._Otwieranie_danych_.pdf) (dostęp: 12.12.2024 r.).

<sup>43</sup> Jak wskazuje się w literaturze „[i]dea otwartych danych polega na tym, aby dane mogły być wykorzystywane bez ponoszenia dodatkowych kosztów przez użytkowników. Sprzyjać temu ma właśnie ich publikowanie w formatach powszechnie dostępnych i otwartych” (M. Garstka, A. Gos, G. Sibiga, D. Sybilski, I. Szelenbaum [w:] *Ustawa...*, komentarz do art. 4 u.o.d.).

Zgodnie z art. 3 u.o.d. podmiotami zobowiązanymi do udostępniania lub przekazywania informacji sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania są następujące kategorie podmiotów:

1. **jednostki sektora finansów publicznych** w rozumieniu przepisów ustawy z 27.08.2009 r. o finansach publicznych<sup>44</sup>, a zatem zgodnie z art. 9 tej ustawy:
  - organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały,
  - jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki,
  - związki metropolitalne,
  - jednostki budżetowe,
  - samorządowe zakłady budżetowe,
  - agencje wykonawcze,
  - instytucje gospodarki budżetowej,
  - państwowe fundusze celowe,
  - Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego,
  - Narodowy Fundusz Zdrowia,
  - samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej,
  - uczelnie publiczne,
  - Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne,
  - państwowe i samorządowe instytucje kultury,
  - inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, instytutów działających w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicz, banków oraz spółek prawa handlowego,
  - Bankowy Fundusz Gwarancyjny;
2. **inne niż wskazane w punkcie wyżej państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej**, np. Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe<sup>45</sup>;
3. **inne niż wskazane w pkt 1 osoby prawne, utworzone w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym, niemających charakteru przemysłowego ani handlowego**, jeżeli podmioty te, a ponadto podmioty, o których mowa w pkt 1 i 2, pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio albo pośrednio przez inny podmiot:
  - finansują je w ponad 50% lub
  - posiadają ponad połowę udziałów albo akcji, lub

<sup>44</sup> T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.

<sup>45</sup> Zob. art. 32 ust. 1 ustawy z 28.09.1991 r. o lasach (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 567).

- sprawują nadzór nad organem zarządzającym, lub
- mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego.

W tym zakresie art. 3 u.o.d. implementuje do polskiego porządku prawnego pojęcie podmiotu prawa publicznego, a zatem podmiotu, który jednocześnie spełnia następujące cechy: po pierwsze – został utworzony w konkretnym celu zaspokajania potrzeb w interesie ogólnym, które nie mają charakteru przemysłowego ani handlowego, po drugie – posiada osobowość prawną, po trzecie – jest finansowany w przeważającej części przez państwo, władze regionalne lub lokalne lub inne podmioty prawa publicznego; bądź jego zarząd podlega nadzorowi ze strony tych władz lub podmiotów; bądź ponad połowa członków jego organu administrującego, zarządzającego lub nadzorczego została wyznaczona przez państwo, władze regionalne lub lokalne, lub przez inne podmioty prawa publicznego<sup>46</sup>. Przykładami takich podmiotów mogą być fundacje publiczne, przedsiębiorstwa publiczne lub spółki komunalne, aczkolwiek w odniesieniu do tych drugich i trzecich wskazuje się, że ich kwalifikacja może zależeć od tego, czy nie są to podmioty działające w typowych warunkach rynkowych, a więc działające dla zysku i ponoszące straty związane z prowadzoną działalnością<sup>47</sup>;

4. **związki podmiotów** wskazanych w pkt 1–3 powyżej;
5. **przedsiębiorstwa publiczne** rozumiane jako podmioty inne niż wskazane w pkt 1–4 powyżej, spełniające jednocześnie dwie przesłanki, tj. przesłankę odnoszącą się do prowadzenia działalności w obszarach wskazanych w ustawie oraz przesłankę dominującego wpływu<sup>48</sup>. Zgodnie z pierwszą przesłanką podmioty te powinny wykonywać jeden z rodzajów działalności sektorowej, o której mowa w art. 5 ust. 4 ustawy z 11.09.2019 r. – Prawo zamówień publicznych<sup>49</sup> (zob. art. 3 pkt 5 lit. a u.o.d.), lub działać w charakterze podmiotów świadczących usługi publiczne, przewoźników lotniczych lub armatorów Wspólnoty (zob. art. 3 pkt 5 lit. b–d u.o.d.). Z kolei zgodnie z drugą przesłanką, umożliwiającą zakwalifikowanie tych podmiotów jako podmiotów zobowiązanych, jest wywieranie na przedsiębiorstwo publiczne dominującego wpływu (pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio lub pośrednio) przez inne podmioty zobowiązane, wymienione w pkt 1–4 powyżej. Przejawem wywierania dominującego wpływu może być przykładowo posiadanie ponad połowy udziałów albo akcji, ponad połowy głosów wynikających

<sup>46</sup> Zob. art. 2 pkt 2 dyrektywy 2019/1024.

<sup>47</sup> M. Błachucki, M. Garstka [w:] *Ustawa o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Komentarz*, red. G. Sibiga, D. Sybilski, Warszawa 2022, Legalis, komentarz do art. 3.

<sup>48</sup> Omawiany w tym zakresie art. 3 u.o.d. implementuje do polskiego porządku prawnego rozszerzony o przedsiębiorstwa publiczne katalog podmiotów zobowiązanych na mocy dyrektywy 2019/1024. W kwestii unijnej definicji pojęcia „przedsiębiorstwo publiczne” – zob. art. 2 pkt 3 dyrektywy 2019/1024.

<sup>49</sup> T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.

z udziałów albo akcji, bądź też posiadanie prawa do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego.

## 2. Prawo do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego i jego ograniczenia

Artykuł 5 u.o.d. wprowadza publiczne prawo podmiotowe do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego. Prawo to przysługuje każdemu w odniesieniu do informacji udostępnianych przez podmiot zobowiązany w Biuletynie Informacji Publicznej, portalu danych lub w innym należącym do niego systemie teleinformatycznym, a ponadto do informacji przekazanych na wniosek o ponowne wykorzystywanie. Uprawnienie to jest jednocześnie skorelowane z obowiązkiem prawnym udostępniania lub przekazywania informacji sektora publicznego do ponownego wykorzystywania, nałożonym na podmioty zobowiązane.

Omawiana zasada nie ma jednak charakteru bezwzględnego. Na mocy art. 6 u.o.d. polski ustawodawca, w ślad za prawodawcą unijnym, wprowadził wyjątki. Zgodnie z tym przepisem prawo do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego podlega ograniczeniu:

- w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych (art. 6 ust. 1 u.o.d.);
- ze względu na tajemnicę przedsiębiorstwa lub prywatność osoby fizycznej, w tym ochronę danych osobowych – z tym zastrzeżeniem, że wyjątek ten nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym informacji o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, a nadto nie ma zastosowania, jeśli osoba fizyczna wyrazi zgodę na przetwarzanie jej danych osobowych w celu ponownego wykorzystywania lub gdy przedsiębiorca rezygnuje z przysługującego mu prawa (art. 6 ust. 2 u.o.d.);
- w zakresie informacji będących informacjami sektora publicznego, do których dostęp jest ograniczony na podstawie innych ustaw<sup>50</sup> – z tym zastrzeżeniem, że wyjątek ten, podobnie jak w punkcie powyżej, nie ma zastosowania względem informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym informacji o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, jak również w przypadkach, gdy osoba fizyczna wyrazi zgodę na przetwarzanie jej danych osobowych w celu

<sup>50</sup> Jako przykłady mogą posłużyć przepisy ustawy z 6.08.2010 r. o dowodach osobistych – zob. art. 65 i n.; ustawy z 20.07.2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce – zob. art. 381 ust. 3; ustawy z 28.11.2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 594) – w zakresie, w jakim określają katalog podmiotów, którym udostępniane są dane z rejestru stanu cywilnego (zob. np. art. 5a ust. 1 ustawy).

ponownego wykorzystywania lub gdy przedsiębiorca rezygnuje z przysługującego mu prawa (art. 6 ust. 3 u.o.d.);

- w zakresie informacji sektora publicznego, których wytwarzanie przez podmioty zobowiązane nie należy do zakresu ich zadań publicznych<sup>51</sup> określonych prawem (art. 6 ust. 4 pkt 1 u.o.d.);
- w zakresie informacji sektora publicznego powiązanych z depozytami znajdującymi się w posiadaniu podmiotu zobowiązanego, o ile ich właściciele umownie wyłączyli możliwość ich udostępniania lub przekazywania w całości lub w określonym zakresie (art. 6 ust. 4 pkt 2 u.o.d.);
- w zakresie informacji sektora publicznego objętych prawami własności przemysłowej w rozumieniu przepisów ustawy z 30.06.2000 r. – Prawo własności przemysłowej<sup>52</sup>, lub prawami własności przemysłowej podlegającymi ochronie na podstawie umów międzynarodowych lub przepisów unijnych (art. 6 ust. 4 pkt 3 u.o.d.);
- w zakresie informacji sektora publicznego, do których przysługują podmiotom innym niż podmioty zobowiązane następujące prawa własności intelektualnej: prawa autorskie i prawa pokrewne, prawa do baz danych bądź prawa do odmian roślin<sup>53</sup> (art. 6 ust. 4 pkt 4 u.o.d.);
- w zakresie informacji sektora publicznego będących w posiadaniu muzeów państwowych, muzeów samorządowych, bibliotek publicznych, bibliotek naukowych, bibliotek pedagogicznych lub jednostek organizacyjnych, jak również jednostek organizacyjnych będących archiwami wyodrębnionymi albo prowadzącymi archiwa wyodrębnione<sup>54</sup> (art. 6 ust. 4 pkt 5 u.o.d.);
- w zakresie informacji sektora publicznego, które są wyłączone z dostępu lub do których dostęp jest ograniczony ze względu na ochronę infrastruktury krytycznej<sup>55</sup> (art. 6 ust. 4 pkt 6 u.o.d.);
- w zakresie informacji sektora publicznego stanowiących program komputerowy – z tym zastrzeżeniem, że podmiot zobowiązany może udostępniać lub przekazać w celu po-

<sup>51</sup> W literaturze podkreśla się niejednorodność definicyjną pojęcia zadań publicznych. Wskazuje się, że są to zadania, których wykonywaniem jest zainteresowany prawodawca i organy administracji publicznej z uwagi na aktualne cele i wartości społeczne (R. Stasikowski, *O pojęciu zadań publicznych (studium z zakresu nauki administracji i nauki prawa administracyjnego)*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 7–8, s. 11). Zadania te muszą być wykonywane w prawnie przewidzianej formie i wynikać z funkcji realizowanych przez podmiot administrujący (B. Fischer, A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, J. Wyporska-Frankiewicz *Ustawa o otwartych danych...*, s. 192).

<sup>52</sup> T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1170.

<sup>53</sup> Mowa o prawach przysługujących odpowiednio na gruncie ustawy z 4.02.1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 24 ze zm.), ustawy z 27.07.2001 r. o ochronie baz danych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1769), ustawy z 26.06.2003 r. o ochronie prawnej odmian roślin (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 213).

<sup>54</sup> Zgodnie z art. 22 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 164 ze zm.).

<sup>55</sup> Zgodnie z ustawą z 26.04.2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 122 ze zm.).

nownego wykorzystywania kod źródłowy lub inne elementy programu komputerowego opracowanego w ramach realizacji zadań publicznych (art. 6 ust. 4 pkt 7 w zw. z art. 10 ust. 5 u.o.d.).

### 3. Tryby udostępniania informacji sektora publicznego

Ze wspomnianego wcześniej art. 5 u.o.d. wynikają dwa tryby udostępniania danych na gruncie ustawy – tryb bezwnioskowy i tryb wnioskowy<sup>56</sup>.

W pierwszym trybie dostęp do informacji sektora publicznego jest zapewniony przez zobligowanie podmiotu zobowiązanego do uczynienia określonych informacji dostępnymi na skutek nałożonych na niego obowiązków publikacyjnych. Obowiązki te wynikają wprost z przepisów (np. w odniesieniu do informacji publikowanych w BIP, na portalu danych lub w innych systemach teleinformatycznych, np. w rejestrach państwowych typu KRS czy CEIDG). Niezależnie jednak od istniejących obowiązków, podmiot zobowiązany może również udostępniać informacje z własnej inicjatywy i w zakresie, w jakim prawo mu na to pozwala<sup>57</sup>.

W drugim trybie, czyli trybie wnioskowym, dostęp do informacji sektora publicznego jest uzależniony od złożenia przez użytkownika odpowiedniego wniosku do podmiotu zobowiązanego, w rezultacie którego dochodzi do udostępnienia określonej informacji. W tym przypadku podmiot zobowiązany nie udostępnia danych z własnej inicjatywy, ale w odpowiedzi na działania podjęte przez zainteresowanego użytkownika. Zgodnie z art. 39 ust. 1 i 4 u.o.d. wnioski o ponowne wykorzystywanie można złożyć (w formie papierowej lub elektronicznej), jeśli informacje sektora publicznego:

- nie są udostępniane przez podmiot zobowiązany w BIP lub w portalu danych;
- są udostępniane w innym systemie teleinformatycznym niż BIP lub portal danych i nie zostały określone warunki ponownego wykorzystywania lub opłaty za ponowne wykorzystywanie albo nie poinformowano o braku takich warunków lub opłat<sup>58</sup>;
- będą wykorzystywane na warunkach innych niż zostały dla tych informacji określone;
- są udostępniane lub zostały przekazane na podstawie innych ustaw określających zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami sektora publicznego.

<sup>56</sup> Na marginesie warto zauważyć, że przepisy dyrektywy 2019/1024 nie wprowadzają podziału na tryb wnioskowy i bezwnioskowy w odniesieniu do dostępu i ponownego wykorzystywania danych. Podział ten został wprowadzony przez krajowego ustawodawcę podczas implementowania unijnych przepisów.

<sup>57</sup> D. Sybilski [w:] *Ustawa...*, komentarz do art. 4 u.o.d.

<sup>58</sup> Więcej na temat warunków i opłat związanych z ponownym wykorzystywaniem informacji sektora publicznego – zob. w rozdziale II pkt 5.

W art. 39 ust. 3 u.o.d. ustawodawca sprecyzował katalog informacji, jakie powinny być podane we wniosku o ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego. Wniosek ten powinien zawierać, oprócz danych identyfikujących wnioskodawcę, m.in. wskazanie:

- informacji sektora publicznego, które będą ponownie wykorzystywane, a jeżeli są już udostępniane lub zostały przekazane, warunki ponownego wykorzystywania, na jakich mają być ponownie wykorzystywane, oraz źródło udostępniania lub przekazania;
- celu ponownego wykorzystywania, w tym określenie rodzaju działalności, w której informacje sektora publicznego będą ponownie wykorzystywane, w szczególności wskazanie dóbr, produktów lub usług;
- formy przygotowania informacji sektora publicznego, a w przypadku postaci elektronicznej – także wskazanie formatu danych;
- sposobu przekazania informacji sektora publicznego, a jeśli wniosek dotyczy umożliwienia ponownego wykorzystywania, w sposób stały i bezpośredni w czasie rzeczywistym, informacji gromadzonych i przechowywanych w systemie teleinformatycznym – wskazanie sposobu i okresu dostępu do tych informacji<sup>59</sup>.

Rozpoznanie wniosku powinno nastąpić niezwłocznie, najpóźniej w ciągu 14 dni od dnia jego otrzymania przez podmiot zobowiązany<sup>60</sup>. Jeśli wniosek dotknięty jest brakami formalnymi, podmiot zobowiązany wzywa do ich usunięcia w ciągu 7 dni pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpoznania<sup>61</sup>. Po rozpoznaniu wniosku, podmiot zobowiązany podejmuje jedno z działań wskazanych w katalogu w art. 41 ust. 1 u.o.d., a zatem:

- przekazuje informacje sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania bez określania warunków ponownego wykorzystywania;
- informuje o braku informacji sektora publicznego wskazanych we wniosku;
- informuje o braku warunków ponownego wykorzystywania w przypadku posiadania informacji sektora publicznego przez wnioskodawcę;
- składa ofertę zawierającą warunki ponownego wykorzystywania lub informację o wysokości opłat za ponowne wykorzystywanie<sup>62</sup>, ewentualnie podaje informację o przyczynach braku możliwości przekazania informacji sektora publicznego, wskazując, w jaki sposób lub w jakiej formie informacje sektora publicznego mogą zostać przekazane<sup>63</sup>;

<sup>59</sup> Zob. art. 39 ust. 2 u.o.d.

<sup>60</sup> Art. 40 ust 1 u.o.d. Jeśli podmiot zobowiązany potrzebuje więcej czasu na rozpoznanie wniosku, musi zawiadomić o tym wnioskodawcę, wskazując przyczyny opóźnienia i termin, w jakim wniosek zostanie rozstrzygnięty, przy czym okres ten nie może być dłuższy niż 2 miesiące od dnia złożenia wniosku – zob. art. 40 ust. 2 u.o.d.

<sup>61</sup> Art. 39 ust. 5 u.o.d.

<sup>62</sup> W odpowiedzi na otrzymaną ofertę wnioskodawca może w terminie 14 dni złożyć sprzeciw z powodu naruszenia przepisów ustawy o otwartych danych albo zawiadomić podmiot zobowiązany o przyjęciu oferty. Brak zawiadomienia o przyjęciu oferty w terminie 14 dni od dnia otrzymania oferty jest równoznaczny z wycofaniem wniosku. Zob. art. 41 ust. 2 u.o.d.

<sup>63</sup> Ostatni przypadek dotyczy sytuacji, o których mowa w art. 10 ust. 4 u.o.d., czyli gdy podmiot zobowiązany nie ma obowiązku tworzenia informacji sektora publicznego, ich przetwarzania w sposób lub w formie wska-

- odmawia, w drodze decyzji administracyjnej, wyrażenia zgody na ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego, gdy zachodzą ograniczenia wymienione w art. 6 u.o.d. (np. ze względu na tajemnicę przedsiębiorstwa lub prywatność osoby fizycznej, w tym ochronę danych osobowych).

#### 4. Zasady udostępniania informacji sektora publicznego

Niezależnie od trybu udostępniania informacji sektora publicznego do ponownego wykorzystywania, polski ustawodawca sformułował kilka zasad odnoszących się do sposobów udostępniania tych informacji, nakładając tym samym na podmioty zobowiązane różne obowiązki. Przede wszystkim udostępnianie informacji sektora publicznego powinno być realizowane zgodnie z **zasadą niedyskryminacji**. Jak stanowi art. 8 u.o.d., w porównywalnych sytuacjach podmiot zobowiązany ma udostępniać lub przekazywać informacje sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania na takich samych zasadach. Oznacza to, że każdy użytkownik, ale też wnioskodawca (jako potencjalny użytkownik informacji sektora publicznego), ma być traktowany w równy sposób. Zasada ta z jednej strony wprowadza zakaz gorszego traktowania jednego podmiotu (użytkownika) w porównaniu z innymi, a z drugiej – zakaz nieuzasadnionego uprzywilejowania określonego podmiotu względem pozostałych. Znajdzie ona zastosowanie przykładowo w kwestii ustalania opłat za ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego czy określania warunków takiego wykorzystywania danych.

Uzupełnieniem zasady niedyskryminacji jest **zasada niewyłączności**, obligująca podmiot zobowiązany do nieograniczania korzystania z udostępnianych przez niego lub przekazywanych przez innych użytkowników informacji sektora publicznego. Zasada ta, podobnie zresztą jak zasada niedyskryminacji, stanowi implementację regulacji unijnej<sup>64</sup>. W praktyce sprowadza się ona do zakazu zawierania przez podmiot zobowiązany z wybranym użytkownikiem umowy, na mocy której doszłoby do udzielenia takiemu użytkownikowi wyłącznego prawa do korzystania z informacji sektora publicznego będących w posiadaniu danego podmiotu zobowiązanego. Warto przy tym zaznaczyć, że zasada ta doznaje wyjątku w sytuacji, gdy ograniczenie korzystania z informacji sektora publicznego przez innych użytkowników

---

zanych we wniosku o ponowne wykorzystywanie oraz sporządzania z nich wyciągów, ponieważ spowoduje to konieczność podjęcia nieproporcjonalnych działań przekraczających proste czynności.

<sup>64</sup> Zob. art. 12 ust. 1 dyrektywy 2019/1024, zgodnie z którym „[p]onowne wykorzystywanie dokumentów jest otwarte dla wszystkich potencjalnych uczestników rynku, nawet jeżeli jeden lub kilku jego uczestników już wykorzystuje oparte na tych dokumentach produkty o wartości dodanej. Umowy ani inne uzgodnienia między organami sektora publicznego lub przedsiębiorstwami publicznymi będącymi w posiadaniu dokumentów a stronami trzecimi nie mogą przyznawać praw wyłącznych”.

może być konieczne w związku z wykonywaniem zadań publicznych<sup>65</sup>. Wówczas podmiot zobowiązany może zawrzeć z użytkownikiem umowę o udzielenie wyłącznego prawa do korzystania z tych informacji, aczkolwiek należy pamiętać, że w przypadku takich umów podmiot zobowiązany musi co najmniej raz w roku weryfikować dalsze istnienie powodów zawarcia umowy. Jeśli przyczyny, dla których została ona zawarta, ustaną, podmiot zobowiązany powinien ją niezwłocznie wypowiedzieć<sup>66</sup>. Ponadto, w razie zawarcia umowy o udzielenie wyłącznego prawa do korzystania z informacji sektora publicznego, informacja o tym powinna być opublikowana w BIP wraz ze wskazaniem powodów przyznania prawa wyłącznego i informacją na temat wyników corocznej oceny dalszego obowiązywania takiej umowy<sup>67</sup>.

Trzecią zasadą – jak się wydaje kluczową z perspektywy omawianej regulacji – jest **zasada otwartości danych**, ujęta w art. 10 u.o.d. Stanowi ona odzwierciedlenie przyjętej na gruncie art. 5 dyrektywy 2019/1024 zasady „otwartości w fazie projektowania i otwartości domyślnej”, zgodnie z którą organy sektora publicznego i przedsiębiorstwa publiczne udostępniają swoje dokumenty w dowolnym istniejącym formacie lub języku, a w miarę możliwości i stosownie do przypadku, za pomocą środków elektronicznych – w formatach, które są otwarte, nadają się do odczytu maszynowego, są dostępne, możliwe do znalezienia i możliwe do ponownego wykorzystywania, wraz z ich metadanymi. Zasada otwartości danych obliguje zatem podmioty zobowiązane do udostępniania lub przekazywania – jako otwarte dane – informacji sektora publicznego do ponownego wykorzystywania. Korelatem tego obowiązku jest uprawnienie – po stronie użytkownika – do otrzymania informacji sektora publicznego, które spełniają kryteria otwartych danych, a więc są udostępniane lub przekazywane w postaci elektronicznej, bezwarunkowo lub z uwzględnieniem warunków, o których mowa w rozdziale 3 u.o.d., 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.

Podobnie jak wskazana wcześniej zasada niewyłączności, zasada otwartości danych również nie ma charakteru bezwzględnego, albowiem podmioty zobowiązane stosują ją „jeżeli jest to możliwe”. Nie wszystkie bowiem informacje sektora publicznego będą spełniały cechy otwartych danych, przez co nie będą w ten sposób udostępniane. Niemniej jednak zasada otwartości danych jest interpretowana jako swego rodzaju dyrektywa, w myśl której „celem działań podmiotów zobowiązanych powinno być podnoszenie stopnia otwartości udostępnianych lub przekazywanych informacji sektora publicznego”, co oznacza, że o ile

<sup>65</sup> Art. 9 ust. 2 u.o.d.

<sup>66</sup> Art. 9 ust. 2–3 u.o.d.

<sup>67</sup> Art. 11 ust. 1 pkt 4 u.o.d.

„w danym przypadku nie będą występowały obiektywne przeszkody, podmioty zobowiązane powinny (...) dążyć do tego aby udostępniane lub przekazywane przez nie informacje sektora publicznego spełniały kryteria wymienione w art. 2 pkt 11 u.o.d.”<sup>68</sup>.

W kontekście zasady otwartości danych warto też wspomnieć, że na podmioty zobowiązane nie jest nałożony obowiązek tworzenia informacji sektora publicznego, przetwarzania ich w sposób lub w formie wskazanych we wniosku o ponowne wykorzystywanie oraz sporządzania z nich wyciągów, jeżeli spowoduje to konieczność podjęcia nieproporcjonalnych działań przekraczających proste czynności (art. 10 ust. 4 u.o.d.). Reguła ta zachodzi wyłącznie w trybie wnioskowym, kiedy zainteresowany użytkownik zażądałby od podmiotu zobowiązanego udostępnienia informacji sektora publicznego np. w specyficznym formacie, który nie jest w dyspozycji lub zasięgu możliwości tego podmiotu. Mowa zatem o sytuacjach, w których dostosowanie informacji sektora publicznego do oczekiwań użytkownika wskazanych we wniosku o ich udostępnienie celem ponownego wykorzystywania wiązałoby się z koniecznością podjęcia dodatkowych działań, utrudniających typowe funkcjonowanie podmiotu zobowiązanego, a tym samym generowałoby nieproporcjonalne działania, przekraczające proste czynności<sup>69</sup>. Wówczas podmiot zobowiązany powinien poinformować wnioskodawcę o przyczynach braku możliwości udostępnienia informacji sektora publicznego w sposób opisany we wniosku, jednocześnie podając, jak dana informacja może zostać przekazana.

## 5. Warunki ponownego wykorzystywania danych, w tym danych badawczych, danych dynamicznych i danych o wysokiej wartości

### 5.1. Ogólne zasady ponownego wykorzystywania danych

Udostępnianie informacji sektora publicznego do ponownego wykorzystywania powinno co do zasady odbywać się bezwarunkowo i bezpłatnie<sup>70</sup>. Jedynie w przypadkach określonych w ustawie podmiot zobowiązany jest uprawniony do przyjęcia określonych warunków lub opłat za ponowne wykorzystywanie. Jeśli podmiot zobowiązany nie informuje o warunkach ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, a informacje te udostępniane są za pośrednictwem BIP lub portalu danych, należy przyjąć, że korzystanie z nich odbywa się bezwarunkowo (domniemana zgoda podmiotu zobowiązanego na ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego bez konieczności spełnienia jakichkol-

<sup>68</sup> M. Garstka, A. Gos, D. Sybilski, I. Szelenbaum [w:] *Ustawa...*, komentarz do art. 10 u.o.d.

<sup>69</sup> Przez proste czynności rozumie się „łatwe, nieskomplikowane, wykonywane codziennie, niewymagające istotnych kosztów, zaangażowania istotnych zasobów, nakładu pracy czy poświęconego czasu na ich wykonanie” – zob. M. Garstka, A. Gos, D. Sybilski, I. Szelenbaum [w:] *Ustawa...*, komentarz do art. 10 u.o.d.

<sup>70</sup> Art. 14 ust. 1 i art. 17 u.o.d.

wiek warunków)<sup>71</sup>. Inaczej jest w przypadku udostępniania informacji sektora publicznego do ponownego wykorzystywania za pomocą innego systemu teleinformatycznego – wówczas podmiot zobowiązany musi wprost poinformować albo o istnieniu warunków ponownego wykorzystywania, albo o ich braku<sup>72</sup>.

Opublikowane przez podmiot zobowiązany warunki ponownego wykorzystywania, zgodnie z art. 12 ust. 1 i 2 u.o.d., stanowią ofertę<sup>73</sup>. Jeśli użytkownik, działając w ramach trybu bezwnioskowego, zaczyna korzystać z udostępnionych informacji, oznacza to, że przyjął ofertę. W przypadku trybu wnioskowego, za ofertę uznaje się warunki ponownego wykorzystywania przedstawione przez podmiot zobowiązany w odpowiedzi na wniosek<sup>74</sup>.

W literaturze przedmiotu przyjęto podział na warunki obligatoryjne i fakultatywne<sup>75</sup>. Jako warunek obligatoryjny traktuje się warunek wynikający z art. 14 ust. 2 u.o.d., zgodnie z którym podmiot zobowiązany ma obowiązek wprowadzić warunki ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, jeśli udostępnia on lub przekazuje informacje mające cechy utworu lub przedmiotu praw pokrewnych, stanowiące bazę danych lub takie, które są objęte prawami do odmian roślin, w odniesieniu do których przysługuje mu choćby jedno z ww. praw. Wówczas podmiot ten, jak wynika z przepisu, może zobowiązać użytkownika w szczególności do poinformowania o nazwisku, imieniu lub pseudonimie twórcy lub artysty wykonawcy, jeżeli jest znany. Z kolei jako warunki fakultatywne traktowane są ograniczenia wskazane w art. 15 u.o.d., takie jak warunki dotyczące obowiązku poinformowania o źródle, czasie wytworzenia i pozyskania informacji sektora publicznego od podmiotu zobowiązanego, dotyczące obowiązku poinformowania o przetworzeniu informacji sektora publicznego ponownie wykorzystywanych, lub dotyczące zakresu odpowiedzialności podmiotu zobowiązanego za udostępniane lub przekazywane informacje sektora publicznego, w szczególności za dostępność, poprawność, aktualność, kompletność lub jakość udostępnianych lub przekazywanych informacji. Podmiot zobowiązany może wprowadzić warunki ponownego wykorzystywania w odniesieniu do informacji sektora publicznego, które stanowią lub zawierają dane osobowe<sup>76</sup>.

Oprócz warunków ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, podmiot zobowiązany, w przypadkach określonych w rozdziale 4 u.o.d., może wprowadzić opłatę za ponowne wykorzystywanie, jeśli przygotowanie lub przekazanie informacji w sposób

<sup>71</sup> Art. 11 ust. 5 u.o.d.; D. Sybilski [w:] *Ustawa...*, komentarz do art. 14 u.o.d.

<sup>72</sup> Art. 11 ust. 4 u.o.d. Jeśli podmiot zobowiązany nie poinformuje wprost o istnieniu warunków albo o ich braku, przyjmuje się, że dostęp do danych następuje w trybie wnioskowym – zob. art. 39 ust. 1 pkt 2 u.o.d.

<sup>73</sup> Pojęcie oferty należy rozumieć zgodnie z art. 66 k.c.

<sup>74</sup> Art. 41 ust. 1 pkt 4 u.o.d.

<sup>75</sup> B. Fischer, A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, J. Wyporska-Frankiewicz, *Ustawa o otwartych danych...*, s. 346–349; D. Sybilski [w:] *Ustawa...*, komentarz do art. 14 u.o.d.

<sup>76</sup> Dodatkowe uprawnienia w zakresie określania warunków ponownego wykorzystywania zostały przewidziane m.in. dla muzeów państwowych, muzeów samorządowych czy bibliotek publicznych, naukowych i pedagogicznych – zob. art. 15 ust. 2 u.o.d.

lub w formie wskazanych we wniosku o ponowne wykorzystywanie wymaga poniesienia dodatkowych kosztów. Możliwość wprowadzenia opłaty dotyczy więc jedynie trybu wnioskowego, a nadto sytuacji, w których obsługa wniosku (tj. przygotowanie informacji objętych wnioskiem i przekazanie ich w określony sposób lub w określonej formie) wiąże się z koniecznością podjęcia przez podmiot zobowiązany dodatkowych czynności, a tym samym generuje po jego stronie koszty. Regulacja ustawowa zmierza w tym zakresie do wyrównania uszczerbku w majątku podmiotu zobowiązanego, który powstaje na skutek poniesionych kosztów związanych z procesem przygotowania informacji sektora publicznego, w tym przykładowo z anonimizacją informacji, z zastosowaniem środków w celu ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa czy z dostosowaniem systemu teleinformatycznego lub warunków technicznych i organizacyjnych do realizacji wniosku o ponowne wykorzystywanie<sup>77</sup>. Nie jest to natomiast opłata za samą informację sektora publicznego ani za rozpoznanie wniosku o ponowne wykorzystywanie<sup>78</sup>.

W kontekście warunków ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego należy wspomnieć, że ustawa w sposób specyficzny reguluje ponowne wykorzystywanie trzech kategorii informacji sektora publicznego, tj. danych badawczych, danych dynamicznych i danych o wysokiej wartości.

## 5.2. Wykorzystywanie danych badawczych

Dane badawcze to informacje sektora publicznego utrwalone w postaci elektronicznej, inne niż publikacje naukowe, które zostały wytworzone lub zgromadzone w ramach działalności naukowej<sup>79</sup> i są wykorzystywane jako dowody w procesie badawczym lub służą do weryfikacji poprawności ustaleń i wyników badań<sup>80</sup>.

Tego rodzaju dane, będące w posiadaniu podmiotów takich jak uczelnie, Państwowa Akademia Nauk czy instytuty badawcze<sup>81</sup>, podlegają bezpłatnie ponownemu wykorzystywaniu, jeżeli zostały wytworzone lub zgromadzone w ramach działalności naukowej finansowanej ze środków publicznych i są już publicznie udostępniane w systemie teleinformatycznym podmiotu zobowiązanego, w szczególności w repozytorium instytucjonalnym lub tematycznym.

Dane te mogą podlegać udostępnieniu w sposób bezwarunkowy bądź po spełnieniu warunków określonych przez podmiot zobowiązany. Istotny jest przy tym fakt, że regulacja ta dotyczy danych badawczych, które są już publicznie dostępne; o tym, który zasób danych

<sup>77</sup> Zob. art. 18 ust. 2 i 3, art. 20 u.o.d.

<sup>78</sup> M. Garstka [w:] *Ustawa...*, komentarz do art. 18 u.o.d.

<sup>79</sup> Za działalność naukową, zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z 20.07.2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce należy rozumieć działalność obejmującą badania naukowe, prace rozwojowe oraz twórczość artystyczną.

<sup>80</sup> Art. 2 pkt 2 u.o.d.

<sup>81</sup> Zob. katalog podmiotów wymienionych w art. 7 ust. 1 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

udostępniać w systemie teleinformatycznym, przykładowo ze względu na wymogi nałożone przez podmiot finansujący badania, decyduje co do zasady podmiot zobowiązany<sup>82</sup>.

Poza tym, udostępnieniu podlegają wyłącznie dane badawcze znajdujące się w systemach teleinformatycznych, co implikuje, że ich ponowne wykorzystywanie może nastąpić jedynie w ramach trybu bezwnioskowego. Założenie to wpisuje się w przyjętą na gruncie dyrektywy 2019/1024, a w ślad za nią w polskiej ustawie, politykę otwartego dostępu do danych badawczych finansowanych z środków publicznych<sup>83</sup>.

### 5.3. Wykorzystywanie danych dynamicznych

Dane dynamiczne zostały zdefiniowane na gruncie ustawy jako informacje sektora publicznego utrwalone w postaci elektronicznej podlegające częstym aktualizacjom lub aktualizacjom w czasie rzeczywistym, w tym ze względu na ich zmienność lub szybką dezaktualizację, w szczególności dane wygenerowane przez czujniki<sup>84</sup>.

Ze względu na ich cechy, zwłaszcza zmienność i potrzebę regularnej aktualizacji, dane te powinny być natychmiastowo dostępne, ponieważ od tego zależy ich ekonomiczna wartość. Takimi danymi są przykładowo dane meteorologiczne, dane środowiskowe, dane satelitarne, dane o ruchu drogowym. Jak wskazał prawodawca unijny w motywie 31 dyrektywy 2019/1024, dane te powinny być od razu udostępniane i stale aktualizowane, zaś „w przypadku ręcznej aktualizacji – natychmiast po modyfikacji zbioru danych, za pośrednictwem interfejsu programowania aplikacji (API), tak aby ułatwić rozwój bazujących na tych danych aplikacji internetowych i mobilnych oraz aplikacji korzystających z chmury obliczeniowej”. Analogiczne podejście przyjął polski ustawodawca, wskazując w art. 24 ust. 1 u.o.d., że dane dynamiczne udostępnia się w celu ponownego ich wykorzystywania niezwłocznie po ich zgromadzeniu, za pośrednictwem API, a ponadto do zbiorczego pobrania – o ile to możliwe. Jeśli takie rozwiązanie przekraczałoby możliwości finansowe lub techniczne podmiotu zobowiązanego (np. z uwagi na brak odpowiedniej infrastruktury teleinformatycznej), dane te udostępnia się w terminie późniejszym, jednak bez uszczerbku dla możliwości wykorzystania ich potencjału gospodarczego i społecznego<sup>85</sup>.

<sup>82</sup> M. Garstka [w:] *Ustawa...*, komentarz do art. 22 u.o.d.

<sup>83</sup> Zob. art. 23 ust. 1 u.o.d., na mocy którego minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego i nauki zobowiązany został do opracowania polityki otwartego dostępu do danych badawczych finansowanych ze środków publicznych. Zob. też: Zalecenie Komisji (UE) 2018/790 z 25.04.2018 r. w sprawie dostępu do informacji naukowej oraz jej ochrony (Dz.Urz. UE L 134, s. 12). Dodatkowe informacje na temat udostępniania danych badawczych w UE można znaleźć na stronie Komisji Europejskiej: [https://research-and-innovation.ec.europa.eu/strategy/strategy-research-and-innovation/our-digital-future/open-science/open-science-monitor/facts-and-figures-open-research-data\\_en](https://research-and-innovation.ec.europa.eu/strategy/strategy-research-and-innovation/our-digital-future/open-science/open-science-monitor/facts-and-figures-open-research-data_en) (dostęp: 12.12.2024 r.).

<sup>84</sup> Art. 2 pkt 3 u.o.d.

<sup>85</sup> Art. 24 ust. 2 u.o.d.

#### 5.4. Wykorzystywanie danych o wysokiej wartości

Trzecią kategorią, dla której ustawa przewiduje specyficzne warunki ponownego wykorzystywania, są dane o wysokiej wartości. Przez dane o wysokiej wartości należy rozumieć informacje sektora publicznego, których ponowne wykorzystywanie wiąże się z istotnymi korzyściami dla społeczeństwa, środowiska i gospodarki, w szczególności ze względu na ich przydatność do tworzenia produktów, usług i zastosowań opartych na wykorzystywaniu tych danych<sup>86</sup>. Z tej przyczyny dostęp do tego rodzaju danych powinien być szeroki i odbywać się przy minimalnych ograniczeniach prawnych<sup>87</sup>. Dlatego zgodnie z art. 25 ust. 1 u.o.d. dane o wysokiej wartości powinny być udostępniane bezpłatnie<sup>88</sup>, w formacie nadającym się do odczytu maszynowego, za pośrednictwem API, a także do zbiorczego pobrania – o ile to możliwe<sup>89</sup>.

<sup>86</sup> Art. 2 pkt 4 u.o.d. Jak wskazał prawodawca unijny w definicji tego pojęcia, ponowne wykorzystywane tego rodzaju danych wiąże się z różnymi korzyściami, w szczególności „ze względu na ich przydatność do tworzenia usług i zastosowań o wartości dodanej oraz nowych godziwych miejsc pracy wysokiej jakości, a także ze względu na liczbę potencjalnych beneficjentów usług i zastosowań o wartości dodanej opartych na tych zbiorach danych” – zob. art. 2 pkt 10 dyrektywy 2019/1024.

<sup>87</sup> Zob. motyw 69 dyrektywy 2019/1024.

<sup>88</sup> Wyjątek stanowią podmioty, o których mowa w art. 3 pkt 5 u.o.d. (czyli przedsiębiorstwa publiczne), muzea państwowe, muzea samorządowe, biblioteki publiczne, biblioteki naukowe, biblioteki pedagogiczne oraz archiwa, ponieważ mogą one nałożyć opłaty za ponowne wykorzystywanie danych o wysokiej wartości – zob. art. 25 ust. 2 u.o.d.

<sup>89</sup> Udostępnianiu w celu ponownego wykorzystywania podlegają dane o wysokiej wartości wymienione w rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) 2023/138 z 21.12.2022 r. ustanawiającym wykaz szczególnych zbiorów danych o wysokiej wartości oraz warunki ich publikacji i ponownego wykorzystywania (Dz.Urz. UE L 19, s. 43). Zob. art. 26 u.o.d.

## **ROZDZIAŁ III. Rozwiązania legislacyjno-organizacyjne mające na celu ułatwienie dostępu do danych i ich ponownego wykorzystywania**

### **1. Wprowadzenie**

Zasadnicza grupa regulacji związanych z zapewnieniem dostępu do danych i ich ponownego wykorzystywania znajduje się w ustawie o otwartych danych. W zamierzeniu tej ustawy duża liczba dobrej jakości danych pozwoli na rozwój innowacyjnych rozwiązań, zwiększy przejrzystość działań organów administracji oraz zwiększy jakość realizowanych badań, przyspieszając postęp naukowy. Równie istotny pod kątem planowania działań pozwalających na wykorzystywanie informacji jest Program otwierania danych na lata 2021–2027, który wyznacza kierunki realizacji polityki na rzecz otwierania danych do roku 2027 i wskazuje konieczne do podjęcia działania.

W niniejszym rozdziale przedstawiono podstawowe rozwiązania o charakterze legislacyjnym i organizacyjnym, które umożliwiają i ułatwiają proces otwierania danych na gruncie ustawy o otwartych danych.

### **2. Portal danych (dane.gov.pl)**

#### **2.1. Regulacje prawne**

Zagadnienia dotyczące funkcjonowania portalu danych zostały uregulowane przez polskiego ustawodawcę w aktach dwojakiego rodzaju:

- ustawie z 11.08.2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego;
- rozporządzeniu Rady Ministrów z 21.11.2022 r. w sprawie portalu danych.

##### **2.1.1. Ustawa o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego**

Problematyka narzędzi pełniących funkcję centralnego repozytorium informacji publicznej unormowana była pierwotnie w ustawie z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicz-

nej. Przeniesienie tej regulacji do ustawy o otwartych danych wiązało się z całkowitą zmianą podejścia prawodawcy do tego zagadnienia. W znacznej mierze ramy tej zmiany nakreśliła konieczność wdrożenia przepisów dyrektywy 2019/1024. Polski ustawodawca nie poprzestał jednak na wymaganym przez UE minimum. Aktualna regulacja ustawowa ma charakter kompleksowy i w zakresie wdrożenia dyrektywy 2019/1024 dalece wykracza poza standardy regulacyjne wyznaczone unijnym aktem prawnym. W literaturze przedmiotu podkreśla się wręcz, że ustawa o otwartych danych „jest (...) sposobem realizacji zasady «otwartości domyślnej», do której odwołuje się dyrektywa 2019/1024”<sup>90</sup>.

Jednym z przejawów dalej idącego uregulowania kwestii portalu danych jest fakt, że w odróżnieniu od prawodawcy unijnego polski ustawodawca zdecydował się na normatywne zdefiniowanie pojęcia „portal danych”. Komentatorzy ustawy o otwartych danych wskazują, że należy to wiązać z przeniesieniem do tej ustawy dotychczasowych zasad określających zasady działania Centralnego Repozytorium Informacji Publicznej, określonych w u.d.i.p.<sup>91</sup> Ponieważ portal danych w istocie zastąpił centralne repozytorium informacji publicznej, a pojęcie repozytorium nie było definiowane w u.d.i.p., przyjęto nową ustawową definicję portalu danych.

Zgodnie z art. 2 pkt 13 u.o.d. portal danych to „prowadzony przez ministra właściwego do spraw informatyzacji, powszechnie dostępny system teleinformatyczny, służący do udostępniania informacji sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania oraz danych prywatnych w celu wykorzystywania”. Przedstawiciele doktryny zwracają uwagę na trzy aspekty działania portalu, jakie uwypukla tak sformułowana definicja. Zalicza się do nich aspekt podmiotowy, funkcjonalny i celowościowy<sup>92</sup>.

Aspekt podmiotowy związany jest ze szczególną rolą ministra właściwego do spraw informatyzacji<sup>93</sup>. W definicji podkreślono, że to ten organ jest odpowiedzialny za prowadzenie portalu danych. Ponadto dalsze przepisy ustawy o otwartych danych podkreślają rolę ministra właściwego do spraw informatyzacji, nadając mu szerokie kompetencje w odniesieniu do portalu danych. Ustawa o otwartych danych przewiduje m.in., że do zadań ministra należy:

- administrowanie portalem (art. 34 ust. 1);
- weryfikowanie udostępnianych w portalu danych informacji sektora publicznego oraz metadanych pod względem spełnienia ustawowych wymogów (art. 34 ust. 4);
- usuwanie z portalu danych informacji sektora publicznego, które nie mają szczególnego znaczenia dla rozwoju innowacyjności w państwie lub rozwoju społeczeństwa informacyjnego (art. 34 ust. 6).

<sup>90</sup> B. Fischer, A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, J. Wyporska-Frankiewicz *Ustawa o otwartych danych...*, komentarz do art. 2.

<sup>91</sup> M. Garstka, A. Gos, G. Sibiga, D. Sybilski, I. Szelenbaum [w:] *Ustawa...*, komentarz do art. 2 u.o.d., nb 49.

<sup>92</sup> M. Garstka, A. Gos, G. Sibiga, D. Sybilski, I. Szelenbaum [w:] *Ustawa...*, komentarz do art. 2 u.o.d., nb 50.

<sup>93</sup> Ministrem właściwym do spraw informatyzacji jest minister cyfryzacji.

Funkcjonalny aspekt kładzie nacisk na możliwość przetwarzania, przechowywania, wysyłania i odbierania danych przez sieci telekomunikacyjne za pomocą urządzeń końcowych. Jest to pochodną przyjęcia, że portal danych to w rzeczywistości system teleinformatyczny, umożliwiający w dowolnym momencie skorzystanie przez użytkownika z jego zasobów.

Wreszcie aspekt celowościowy, który uwzględnia możliwość udostępnienia informacji sektora publicznego, a w jego następstwie – ponowne swobodne wykorzystanie tych informacji przez użytkowników w dowolnych dozwolonych celach.

Portalowi danych poświęcony został cały rozdział 7 u.o.d. W artykułach 32–36 u.o.d. unormowano szereg zagadnień, począwszy od rodzaju ujawnianych w portalu informacji sektora publicznego i danych prywatnych, przez oznaczenie podmiotów zobowiązanych do ich udostępnienia i zasady weryfikacji danych, aż po poszczególne funkcjonalności portalu. Zagadnienia te zostały omówione w dalszej części opracowania.

#### 2.1.1. Rozporządzenie Rady Ministrów z 21.11.2022 r. w sprawie portalu danych

W art. 34 ust. 7 u.o.d. ustawodawca upoważnił Radę Ministrów do wydania rozporządzenia, które szczegółowo ureguje zagadnienia techniczno-organizacyjne związane z działaniem i poszczególnymi funkcjonalnościami portalu danych.

Warto podkreślić poczynione w delegacji ustawowej zastrzeżenie dotyczące wymagań, jakie powinno spełniać przedmiotowe rozporządzenie. W końcowej części art. 34 ust. 7 u.o.d. wskazano bowiem, że rozporządzenie powinno uwzględniać zasadę neutralności technologicznej, konieczność zapewnienia przeszukiwalności i dostępności informacji jak najszerzej grupie użytkowników, możliwość zastosowania automatyzacji procesów oraz potrzebę zapewnienia ich użyteczności i efektywności.

Rada Ministrów wydała 21.11.2022 r. rozporządzenie, które określa:

- sposób weryfikacji informacji sektora publicznego oraz metadanych, o których mowa w art. 32 ust. 3 u.o.d., pod względem spełnienia wymogów, o których mowa w art. 32 ust. 4 u.o.d., oraz wymogów określonych w przepisach rozporządzenia;
- sposób udostępniania informacji sektora publicznego lub metadanych, o których mowa w art. 32 ust. 3 u.o.d., w portalu danych, zwanym dalej „portalem”, mając na względzie posiadaną przez podmioty zobowiązane infrastrukturę teleinformatyczną umożliwiającą gromadzenie w niej informacji sektora publicznego oraz ich udostępnianie, a także możliwości techniczne przechowywania tych informacji w portalu;
- sposób przetwarzania informacji sektora publicznego i metadanych, o których mowa w art. 32 ust. 3 u.o.d., udostępnianych w portalu;
- standardy techniczne prowadzenia portalu, dane niezbędne do założenia konta użytkownika portalu, zasady tworzenia profilu dostawcy oraz zestaw elementów metadanych, o których mowa w art. 32 ust. 3 u.o.d.

## 2.2. Cel działania portalu danych

Portal danych jest podstawowym narzędziem umożliwiającym łatwy dostęp do danych i ich dalsze wykorzystanie. Trafnie w literaturze przedmiotu wskazuje się, że „portal danych zapewnia szybki dostęp do danych i powinien być uznawany za centralny punkt dostępu do zasobów będących w posiadaniu nie tylko administracji centralnej i samorządowej, ale również przedsiębiorstw publicznych, a także podmiotów będących w posiadaniu danych badawczych”<sup>94</sup>.

### 2.2.1. Udostępnienie informacji sektora publicznego

Zgodnie z art. 32 ust. 1 u.o.d. w portalu danych są udostępniane informacje sektora publicznego o szczególnym znaczeniu dla rozwoju innowacyjności w państwie lub rozwoju społeczeństwa informacyjnego, które ze względu na sposób przechowywania i udostępniania pozwalają na ich ponowne wykorzystywanie. Przez „informacje 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 podmiotu zobowiązanego. Przywołany przepis podkreśla przy tym znaczenie informacji dla gospodarki i jakości życia społeczeństwa, które determinują potrzebę ich szerokiego udostępnienia za pośrednictwem portalu danych. Już w założeniach projektu ustawy jej autorzy wskazywali, że „sektor publiczny posiada ogromne ilości cennych zasobów informacji w wielu obszarach, jak np. dane o mobilności, dane meteorologiczne, ekonomiczne czy finansowe, które mogą być następnie wykorzystywane do tworzenia nowych, innowacyjnych produktów i usług”<sup>95</sup>.

Do udostępnienia informacji sektora publicznego w portalu danych zobligowane są tzw. podmioty zobowiązane. Ich szeroki katalog został doprecyzowany w art. 3 u.o.d. (szczegółowy katalog podmiotów zobowiązanych – zob. rozdział II pkt 1.2.).

### 2.2.2. Udostępnienie danych prywatnych

Warto zwrócić uwagę, że przepisy ustawy o otwartych danych dopuszczają nie tylko udostępnianie informacji sektora publicznego, ale także danych prywatnych. Pojęcie to jest charakterystyczne dla polskiej ustawy wdrażającej dyrektywę 2019/1024, sama dyrektywa tym pojęciem jednak się nie posługuje. Kryterium wyodrębnienia tego terminu i odróżnienia go od danych publicznych jest źródło pochodzenia danych, przy czym chodzi o informacje pochodzące z sektora prywatnego, a więc wytworzone przez podmioty inne niż podmioty zobowiązane na gruncie ustawy o otwartych danych. Zawarta w art. 2 pkt 5 u.o.d. definicja

<sup>94</sup> B. Fischer, A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, J. Wyporska-Frankiewicz, *Ustawa o otwartych danych...*, komentarz do art. 2.

<sup>95</sup> Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, Sejm IX kadencji, druk sejmowy nr 1338, s. 5–6.

danych prywatnych zakłada, że ten rodzaj danych obejmuje każdą treść lub jej część, niezależnie od sposobu utrwalenia, w szczególności w postaci papierowej, elektronicznej, dźwiękowej, wizualnej lub audiowizualnej, będącą w posiadaniu podmiotu innego niż podmiot zobowiązany i przez niego wytworzona, z wyjątkiem danych osobowych. Nie bez przyczyny ustawodawca wyraźnie zastrzega w końcowej części definicji, że dane prywatne to nie dane osobowe. Ustawodawca literalnie wyłączył z zakresu znaczeniowego danych prywatnych wszelkie informacje o zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osobie fizycznej. Uproszczona definicja danych prywatnych funkcjonująca w doktrynie zakłada, że dane prywatne to wszelkiego rodzaju treści inne niż dane osobowe lub treści pozyskane od podmiotów zewnętrznych, będące w posiadaniu podmiotów innych niż podmioty zobowiązane<sup>96</sup>.

Dostawcami danych prywatnych do portalu mogą być m.in. przedsiębiorcy czy organizacje pozarządowe. Podobnie jak w przypadku informacji sektora publicznego dane prywatne muszą mieć walor szczególnego znaczenia dla rozwoju innowacyjności w państwie lub rozwoju społeczeństwa informacyjnego. W ocenie projektodawcy „dane prywatne generowane przez podmioty spoza sektora publicznego, udostępniane w portalu, mogą mieć istotne znaczenie dla realizacji zadań w interesie publicznym i stanowić wysoką wartość dla dobra wspólnego. Tego typu dane, mogą stać się filarem procesów skutkujących powstaniem produktów i usług konkurujących pod względem efektywności i innowacyjności z publicznymi. Dane płynące z sektora prywatnego bezpośrednio wpływają na rozwój innowacyjnych produktów, rozwój sztucznej inteligencji oraz innych pożądaných zastosowań i narzędzi cyfrowych”<sup>97</sup>.

Udostępnianie danych prywatnych nie jest obligatoryjne (co wynika z literalnego brzmienia art. 35 ust. 1 u.o.d.), zaś same podmioty udostępniające dane prywatne nie mieszczą się w katalogu podmiotów zobowiązanych. Dobrowolność udostępnienia danych prywatnych nie oznacza jednak, że ta kategoria danych może być zamieszczana w portalu danych w sposób dowolny. Podmioty udostępniające dane prywatne są zobowiązane do spełnienia szeregu wymagań, w tym w szczególności odpowiadają one za dostępność, poprawność, aktualność, kompletność i jakość danych prywatnych (zob. art. 35 ust. 2 u.o.d.). Udostępniając dane prywatne w portalu danych, podmiot wyraża zgodę na ich wykorzystywanie przez użytkowników, przy czym może określić warunki ich wykorzystywania, w tym odwołując się do standardowych otwartych licencji. W ujęciu doktrynalnym przyjmuje się przy tym, że z uwagi na cel funkcjonowania portalu oraz generalną zasadę bezwarunkowego udostępniania informacji sektora publicznego do ponownego wykorzystywania, brak informacji o warunkach uważa się za udostępnienie danych w celu ponownego wykorzystywania bez warunków<sup>98</sup>. W razie

<sup>96</sup> M. Garstka, A. Gos, G. Sibiga, D. Sybilski, I. Szelenbaum [w:] *Ustawa...*, komentarz do art. 2 u.o.d., nb 18.

<sup>97</sup> Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o otwartych danych..., s. 52.

<sup>98</sup> A. Gos [w:] *Ustawa o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Komentarz*, red. G. Sibiga, D. Sybilski, Warszawa 2022, Legalis, komentarz do art. 36, nb 2.

zaprzestania udostępniania lub aktualizowania danych udostępnionych za pośrednictwem portalu danych, informacja o tej okoliczności powinna zostać udostępniona w portalu danych (art. 13 u.o.d.).

### 2.2.3. Prawo wykorzystywania informacji sektora publicznego

Działanie portalu danych realizuje w praktyce ustanowione w art. 5 u.o.d. publiczne prawo podmiotowe do wykorzystywania informacji sektora publicznego. Prawo to jest realizowane co do zasady w trybie bezwnioskowym, bez ograniczeń terytorialnych i w odniesieniu do innych danych niż dane prywatne – bez ograniczeń licencyjnych. Opisane wyżej uprawnienie użytkownika jest jednocześnie korelatem obowiązku podmiotu zobowiązanego do przekazania (udostępnienia) informacji sektora publicznego albo spełnienia obowiązku informacyjnego (powiadomienia w kwestii warunków ponownego wykorzystywania)<sup>99</sup>. Zgodnie z art. 32 ust. 3 u.o.d. podmioty zobowiązane (z wyjątkiem podmiotów, o których mowa w art. 3 pkt 5 u.o.d.), udostępniają:

- 1) informacje sektora publicznego, o których mowa w art. 32 ust. 1 u.o.d., oraz metadane opisujące ich strukturę albo
- 2) metadane opisujące strukturę informacji sektora publicznego, o szczególnym znaczeniu dla rozwoju innowacyjności w państwie lub rozwoju społeczeństwa informacyjnego, w przypadku gdy informacje sektora publicznego są udostępniane przez podmiot zobowiązany w powszechnie dostępnym systemie teleinformatycznym innym niż portal danych, w szczególności umożliwiającym zastosowanie API.

Udostępnienie informacji sektora publicznego w celu ich ponownego wykorzystywania powinno odbywać się na takich samych zasadach dla wszystkich użytkowników. Ustanowiona w art. 8 u.o.d. zasada równego traktowania wywodzi się z przepisów dyrektywy 2019/1024 i ma na celu zapewnienie równości warunków konkurowania na rynku dla podmiotów ponownie wykorzystujących informacje sektora publicznego<sup>100</sup>. Jednym z przejawów niedyskryminacji jest także wyrażony w art. 6 ust. 2 u.o.d. zakaz preferencyjnego traktowania podmiotów publicznych<sup>101</sup>.

### 2.2.4. Zakaz ograniczania możliwości ponownego wykorzystania

Inną kluczową regułą udostępnienia danych jest zakaz ograniczania w jakiejkolwiek postaci możliwości ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego. Zgodnie z art. 9 ust. 1 u.o.d. podmiot zobowiązany, który udostępnia lub przekazuje informacje sektora pu-

<sup>99</sup> D. Sybilski [w:] *Ustawa...*, komentarz do art. 5 u.o.d., nb 2.

<sup>100</sup> B. Fischer, A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, J. Wyporska-Frankiewicz *Ustawa o otwartych danych...*, komentarz do art. 8.

<sup>101</sup> Zob. A. Piskorz-Ryń, *Ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Warszawa 2018, s. 182 i n.

blicznego w celu ponownego wykorzystywania, nie ogranicza korzystania z tych udostępnianych lub przekazanych informacji przez innych użytkowników. Źródłowym przepisem dla powyższej regulacji jest art. 12 ust. 1 dyrektywy 2019/1024, w myśl którego ponowne wykorzystywanie dokumentów jest otwarte dla wszystkich potencjalnych uczestników rynku, nawet jeżeli jeden lub kilku jego uczestników już wykorzystuje oparte na tych dokumentach produkty o wartości dodanej. Umowy ani inne uzgodnienia między organami sektora publicznego lub przedsiębiorstwami publicznymi będącymi w posiadaniu dokumentów a stronami trzecimi nie mogą przyznawać praw wyłącznych.

Analizowana już zasada niewyłączności doznaje jednak przełamania w ściśle określonych sytuacjach. Już w motywach dyrektywy 2019/1024 zasygnalizowano, że świadczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym może jednak wymagać przyznania prawa wyłącznego do ponownego wykorzystywania pewnych dokumentów sektora publicznego. Przykładem tego może być sytuacja, kiedy żaden wydawca komercyjny nie opublikowałby informacji, nie posiadając takiego prawa wyłącznego. Polski ustawodawca przewidział więc w art. 9 ust. 2 u.o.d. możliwość zawarcia z użytkownikiem umowy o udzielenie wyłącznego prawa do korzystania z tych informacji. Umowa tego rodzaju musi być jednak rokrocznie weryfikowana pod kątem dalszego istnienia powodów jej zawarcia. W przypadku uznania, że ustały powody jej zawarcia, podmiot zobowiązany niezwłocznie powinien wypowiedzieć umowę z użytkownikiem.

### 2.3. Techniczny aspekt udostępniania danych

Przepisy ustawy o otwartych danych precyzują techniczne wymagania, jakim podlegają udostępniane w portalu dane. Wśród tych wymogów wskazać należy na:

- dostosowanie formatów danych oraz protokołów komunikacyjnych i szyfrujących, umożliwiających odczyt maszynowy, do wymagań określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 18 u.i.d.p.r.z.p.;
- dostosowanie metadanych do zestawu elementów metadanych, których strukturę precyzują przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 34 ust. 7 u.o.d.<sup>102</sup>

Zwłaszcza pierwszy z katalogu powyższych wymagań jest istotny, ponieważ wiąże się z ujednoliceniem i standaryzacją źródłowych danych, co ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia interoperacyjności systemów zarządzanych przez sektor publiczny. Przy opracowaniu danych zamieszczanych w portalu konieczne jest więc spełnienie wymagań określanych przez rozporządzenie Rady Ministrów z 21.05.2024 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci

<sup>102</sup> W analizowanym wypadku chodzi o przepisy rozporządzenia w sprawie portalu danych.

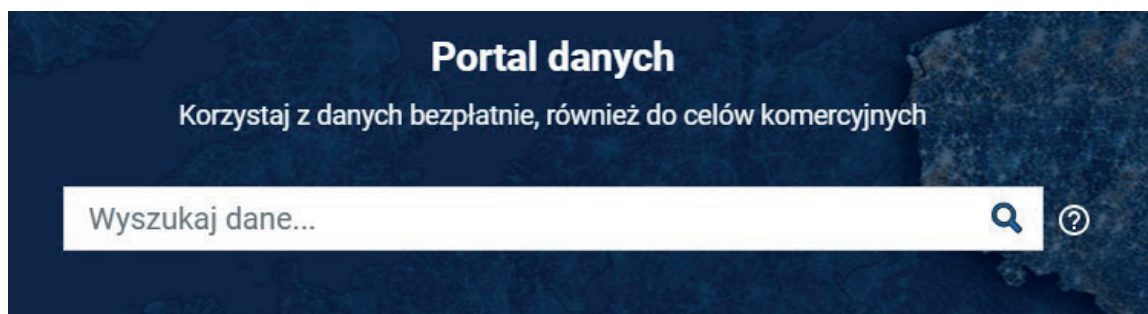
elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych<sup>103</sup> (więcej na ten temat – zob. rozdział IV pkt 1.2.).

O ile to możliwe, podmioty zobowiązane umieszczają w portalu danych otwarte dane, przy czym to do samego podmiotu udostępniającego należy decyzja w tym zakresie. Ustawa nie wprowadza bowiem obowiązku udostępnienia otwartych danych. Obowiązkiem podmiotów, które udostępniają dane, który nie podlega jakimkolwiek ograniczeniom, jest natomiast systematyczna weryfikacja, aktualizacja oraz podnoszenie jakości danych i metadanych udostępnianych w portalu. Powyższe działania powinny uwzględniać rodzaj i charakter danych, a także częstotliwość i dynamikę ich zmian. Portal danych zawiera w związku z tym informacje obejmujące m.in. datę udostępnienia danych, datę ich ostatniej aktualizacji oraz informację o częstotliwości aktualizacji.

## 2.4. Funkcjonalności portalu danych

Podstawowa funkcjonalność portalu danych jest dostępna na stronie głównej. Wpisane do okna wyszukiwarki słowo lub fraza są wyszukiwane we wszystkich obiektach na portalu: w tytułach i opisach zbiorów i danych, wśród dostawców danych, w aplikacjach, artykułach oraz bazie wiedzy.

Ryc. 1. Widok wyszukiwarki portalu danych (źródło: <https://dane.gov.pl/pl>).



Informacje sektora publicznego mogą być także wyszukiwane za pośrednictwem interfejsu programistycznego aplikacji (API).

Użytkownik portalu ma przede wszystkim możliwość przeszukiwania informacji sektora publicznego według różnych kryteriów: przedmiotowego, podmiotowego, na podstawie elementów metadanych, według indywidualnych zestawień informacji lub na bazie historii wyszukiwania. Wśród przykładowych filtrów umożliwiających dopasowanie wyników do potrzeb użytkownika znajdują się przykładowo kategorie danych, dostawcy danych, lokalizacje danych, format dostarczonych danych, sposób ich wizualizacji czy poziom otwartości.

<sup>103</sup> Dz.U. poz. 1557.

Dostępne w portalu narzędzia dają możliwość wizualizacji danych w formie tabelarycznej, na mapach i wykresach.

Ryc. 2. Przykładowe kategorie danych zgromadzonych w portalu danych ze wskazaniem liczby zbiorów (źródło: <https://dane.gov.pl/pl>).

| Wybierz kategorię danych ?                                                    |                                                                                                           |                                                                          |                                                                                                 |
|-------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Edukacja, kultura i sport</b><br><small>Liczba zbiorów danych: 175</small> | <b>Energia</b><br><small>Liczba zbiorów danych: 115</small>                                               | <b>Gospodarka i finanse</b><br><small>Liczba zbiorów danych: 422</small> | <b>Kwestie międzynarodowe</b><br><small>Liczba zbiorów danych: 58</small>                       |
| <b>Ludność i społeczeństwo</b><br><small>Liczba zbiorów danych: 250</small>   | <b>Nauka i technologia</b><br><small>Liczba zbiorów danych: 501</small>                                   | <b>Regiony i miasta</b><br><small>Liczba zbiorów danych: 965</small>     | <b>Rolnictwo, rybołówstwo, leśnictwo i żywność</b><br><small>Liczba zbiorów danych: 161</small> |
| <b>Rząd i sektor publiczny</b><br><small>Liczba zbiorów danych: 812</small>   | <b>Sprawiedliwość, urząd sądów i bezpieczeństwo publiczne</b><br><small>Liczba zbiorów danych: 97</small> | <b>Środowisko</b><br><small>Liczba zbiorów danych: 286</small>           | <b>Transport</b><br><small>Liczba zbiorów danych: 132</small>                                   |
| <b>Ukraina</b><br><small>Liczba zbiorów danych: 21</small>                    | <b>Zdrowie</b><br><small>Liczba zbiorów danych: 357</small>                                               |                                                                          |                                                                                                 |

Obok wyszukiwania informacji możliwe jest również ich pobieranie z portalu. Użytkownik ma także dostęp do metadanych, czyli ustrukturyzowanych informacji opisujących, tłumaczących, lokalizujących i ułatwiających odnalezienie, wykorzystanie innych informacji lub zarządzanie nimi.

Dostawcom danych umożliwiono z kolei udostępnianie, aktualizowanie i usuwanie informacji sektora publicznego lub metadanych, z opcją zastosowania automatyzacji tych procesów.

Dodatkowo portal danych oferuje takie funkcjonalności jak:

- komunikacja elektroniczna z administratorem portalu lub dostawcą,
- zgłaszanie propozycji dodania nowych informacji sektora publicznego, uwag do udostępnionych informacji lub przykładów ich wykorzystywania,
- dostęp do informacji o dostawcach (obejmującej dane identyfikacyjne i kontaktowe).

Działalność portalu danych jest w pewnym zakresie zautomatyzowana – w myśl § 10 r.p.d. portal automatycznie weryfikuje kompletność zestawu elementów metadanych oraz formatów danych udostępnianych przez dostawcę. Ponadto portal monitoruje dostępność informacji sektora publicznego pod wskazanym adresem internetowym (URL).

Na stronie portalu zamieszczono informacje techniczne ułatwiające wykorzystanie poszczególnych funkcjonalności portalu, w tym kod źródłowy portalu, dokumentację API czy instrukcję do opisywania i wymiany metadanych.

## 2.5. Zasady działania

Portal danych działa i jest całodobowo<sup>104</sup> dostępny w Internecie pod adresem [www.dane.gov.pl](http://www.dane.gov.pl). Korzystanie z portalu jest bezpłatne i w odniesieniu do większości usług, w tym podstawowych, nie wymaga od użytkownika rejestracji konta. Założenie konta w portalu danych jest jednak niezbędne, aby móc korzystać z dodatkowych usług, takich jak obserwowanie wybranych zbiorów danych, personalizacja wyszukiwań, śledzenie ich historii, pozyskiwanie danych statystycznych czy newsletter. Rejestracja konta wymaga jedynie podania adresu poczty elektronicznej i ustalenia hasła dostępu.

Minimalny jest próg technologiczny korzystania z portalu danych. Jedynym technicznym warunkiem jest bowiem posiadanie urządzenia z zainstalowanym systemem operacyjnym z dostępem do sieci Internet oraz przeglądarką internetową.

Regulamin portalu danych wprowadza wyraźną dystynkcję między administratorem danych użytkowników portalu a administratorem danych udostępnionych w portalu. Tym pierwszym jest Minister Cyfryzacji, funkcję drugiego pełni podmiot udostępniający dane (dostawca).

Z perspektywy podmiotów udostępniających dane korzystanie z zapewnianych przez portal funkcjonalności wymaga stworzenia tzw. profilu dostawcy. Profil ten jest tworzony przez administratora portalu na podstawie przekazanych przez dostawcę informacji identyfikacyjnych i kontaktowych. Poprzez upoważnioną osobę (edytora) dostawca ma możliwość dodawania, aktualizowania i usuwania zbiorów danych i metadanych w zakresie właściwości dostawcy. Edytor nie może zamieszczać w portalu zbiorów danych oraz metadanych o charakterze bezprawnym lub co do których dostawca nie ma uprawnień i zgód lub które w jakikolwiek sposób mogłyby naruszyć prawa lub dobra osób trzecich, w szczególności majątkowe prawa autorskie oraz prawa do wykorzystania wizerunku lub obowiązujące przepisy prawa.

## 2.6. Podstawowe informacje o strukturze i dane statystyczne

Strona, na której udostępniono portal danych, zawiera obok strony głównej (na której dostępna jest wyszukiwarka) następujące podstrony:

- Dane – wyszukiwarka danych w wersji rozszerzonej o filtry oraz domyślne wyniki;
- Dostawcy – wyszukiwarka dostawców z możliwością wyszukania danych zamieszczonych przez podmioty działające w ramach administracji rządowej, administracji samorządowej, podmioty prywatne i inne;

<sup>104</sup> Zgodnie z § 11 ust. 1 r.p.d. portal jest dostępny całodobowo, z wyjątkiem przerw serwisowych wynikających z ewentualnych awarii lub potrzeby dokonywania zmian.

- PoCoTo – informacje o ponownym wykorzystaniu danych, wyszukiwarka projektów wykorzystujących dane z portalu oraz link do formularza z propozycjami rozwiązań, które mogą być opublikowane w portalu;
- Aktualności – bieżące informacje o portalu i realizowanych projektach;
- Baza wiedzy – biblioteka informacji o otwartych danych, w tym szkolenia multimedialne, przydatne materiały i harmonogram wydarzeń;
- Punkt informacyjny DGA – portal danych jest pojedynczym punktem informacyjnym w zakresie ponownego wykorzystywania chronionych danych<sup>105</sup>.

Zgodnie z przepisami ustawy z 4.04.2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych<sup>106</sup> strona portalu danych jest tylko częściowo zgodna z wymaganiami dostępności cyfrowej. Przyczyną tego stanu rzeczy jest fakt publikowania danych w portalu przez podmioty zewnętrzne (wobec administratora strony). W tej sytuacji zapewnienie dostępności zasobów nie leży w gestii podmiotu publicznego administrującego portalem dane.gov.pl.

Liczba danych w portalu wynosi 41 623, dane opublikowało 480 dostawców, liczba API wyniosła 567<sup>107</sup>.

### 3. Program otwierania danych

#### 3.1. Regulacje prawne

Program otwierania danych jest instytucją, która pierwotnie była uregulowana w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Wychodząc naprzeciw potrzebie kompleksowego unormowania w jednym akcie prawnym zagadnień dotyczących otwartych danych, przy okazji wdrożenia przepisów dyrektywy 2019/1024 ustawodawca zdecydował się na przeniesienie całości regulacji dotyczącej programu do ustawy o otwartych danych.

W aktualnym stanie prawnym regulacje dotyczące programu zostały umieszczone w rozdziale 6 u.o.d. Poza art. 28 u.o.d., który dotyczy *stricto* programu otwierania danych, ustawodawca zdecydował się ustawowo określić status i kompetencje koordynatora programu otwierania danych oraz zadania realizatora programu.

Z formalnego punktu widzenia program otwierania danych przybiera postać uchwały Rady Ministrów, podejmowanej na wniosek ministra właściwego do spraw informatyzacji.

<sup>105</sup> Zasady dostępu do chronionych danych uregulowane zostały w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/868 z 30.05.2022 r. w sprawie europejskiego zarządzania danymi i zmieniającym rozporządzenie (UE) 2018/1724 (akt w sprawie zarządzania danymi) (Dz.Urz. UE L 152, s. 1 ze zm.).

<sup>106</sup> T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1440.

<sup>107</sup> Stan na dzień 6.12.2024 r.

Stosowne upoważnienie do wydania uchwały zawiera art. 28 ust. 2 u.o.d. Przepisy ustawy o otwartych danych określają siedmioletnią perspektywę czasową planu. Obecnie realizowane są postanowienia zawarte w Programie otwierania danych na lata 2021–2027 (POD), który został przyjęty uchwałą Rady Ministrów z 18.02.2021 r., jeszcze oparciu o delegację ustawową zawartą w nieobowiązującym obecnie art. 9e ust. 3 u.d.i.p.<sup>108</sup> Przyjęty okres objęty programem pokrywa się z ramami czasowymi nowej perspektywy finansowej UE na lata 2021–2027, co ma znaczenie w kontekście finansowania części planowanych działań ze środków unijnych<sup>109</sup>.

### 3.2. Cel programu

Głównym celem programu otwierania danych jest zwiększenie ilości oraz poprawy jakości informacji sektora publicznego i danych prywatnych oraz metadanych opisujących ich strukturę, udostępnianych w portalu danych. Każdy plan, niezależnie od okresu, jaki obejmuje, powinien uwzględniać wymienione w art. 28 ust. 1 pkt 1–7 u.o.d. czynniki, takie jak:

- aktualny stan danych udostępnianych jako otwarte dane;
- obowiązujący stan prawny;
- kierunki rozwoju polityki otwartych danych;
- wyniki przeglądu prowadzonej polityki otwartych danych;
- możliwości finansowania projektowanych rozwiązań;
- możliwości wspierania nowoczesnych technologii wykorzystujących otwarte dane;
- współpracę z interesariuszami otwartych danych.

W literaturze naukowej wskazuje się na pięć szczególnych cech, jakimi charakteryzuje się program otwierania danych<sup>110</sup>. Po pierwsze, ma on charakter obligatoryjny – ustawa o otwartych danych zobowiązuje Radę Ministrów do jego przyjęcia, a członków Rady Ministrów i Prezesa GUS do jego realizacji. Po drugie, ma on konkretną formę prawną w postaci uchwały Rady Ministrów (zob. uwagi w rozdziale III pkt 3). Po trzecie, jest dokumentem prospektywnym, co oznacza, że zawiera plan realizacji określonych zadań w przyszłości. Status programu jest określany jako wiążący dla administracji rządowej akt planowania zadań<sup>111</sup>. Po czwarte, program jest aktem średnioterminowym, uchwalanym na okres siedmiu lat i ma charakter tzw. planu kroczącego. Wreszcie po piąte, program

<sup>108</sup> Uchwała nr 28 Rady Ministrów z 18.02.2018 r. w sprawie Programu otwierania danych na lata 2021–2027 (M.P. poz. 290).

<sup>109</sup> I. Szelenbaum [w:] *Ustawa o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Komentarz*, red. G. Sibiga, D. Sybilski, Warszawa 2022, Legalis, komentarz do art. 28, nb 8.

<sup>110</sup> B. Fischer, A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, J. Wyporska-Frankiewicz, *Ustawa o otwartych danych...*, komentarz do art. 28.

<sup>111</sup> B. Fischer, A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, J. Wyporska-Frankiewicz, *Ustawa o otwartych danych...*, komentarz do art. 28.

jest elastyczny, może być zmieniany i dostosowywany do zmieniających się okoliczności i uwarunkowań.

Aktualnie realizowany POD nakreśla trzy główne cele:

- 1) zwiększanie podaży i poprawa jakości danych dostępnych w portalu Dane.gov.pl dla każdego użytkownika w celu ponownego wykorzystywania;
- 2) stworzenie środowiska, w którym korzyści gospodarcze i społeczne wynikające z otwartych danych są dostrzegane i przekładają się na budowę nowych usług, produktów, tworzenia modeli biznesowych i nowych miejsc pracy oraz wspierają podejmowanie decyzji strategicznych;
- 3) wejście do grupy liderów w Europie w zakresie jak najpełniejszego wykorzystania potencjału otwartych danych.

Program otwierania danych w aktualnym kształcie poświęca szczególną uwagę identyfikacji ograniczeń i barier w dostępie do danych. Wśród nich wyróżnia cztery kategorie: prawne, techniczne, organizacyjne i kompetencyjne, opisując szczegółowo problemy w ramach każdej z nich<sup>112</sup>. Dodatkowo w programie zdiagnozowano bariery hamujące wzrost wymiany danych między przedsiębiorstwami oraz w obszarze udostępniania przez nich danych administracji publicznej. Zaliczono do nich m.in. brak zachęt ekonomicznych, brak zaufania między przedsiębiorstwami w związku z brakiem unormowania zasad wykorzystywania udostępnionych danych, nierównowagę rynkową skutkującą słabszą pozycją negocyjną małych i średnich przedsiębiorstw, brak dostępu do danych gromadzonych przez duże platformy internetowe, brak standaryzowanych formatów i wymagań jakościowych danych, niewystarczająca infrastruktura, zagrożenie bezpieczeństwa danych<sup>113</sup>.

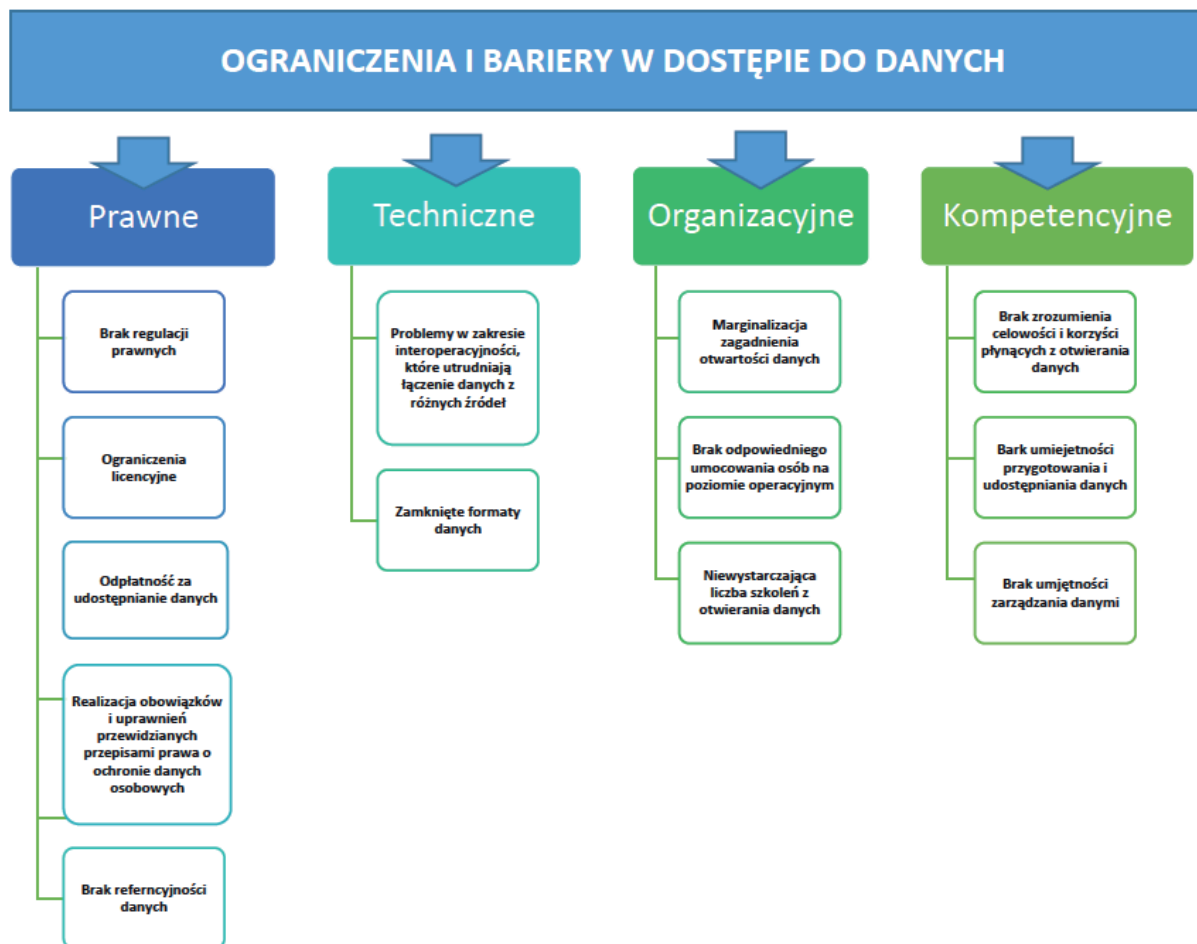
Receptą na tak zarysowane słabości systemu udostępniania i ponownego wykorzystywania danych mają być działania nakierowane na:

- zwiększenie dostępności danych w portalu danych (dane.gov.pl),
- poprawę interoperacyjności i jakości danych,
- wzrost wykorzystywania i wymiany danych,
- stymulowanie rynku ponownego wykorzystywania zasobów kultury i danych naukowych,
- współpracę z krajowymi i międzynarodowymi interesariuszami danych,
- podnoszenie wiedzy i umiejętności pracowników administracji publicznej w zakresie otwierania i zarządzania danymi oraz zwiększanie świadomości społecznej na temat potencjału otwartych danych.

<sup>112</sup> Program otwierania danych na lata 2021–2027, s. 60–63.

<sup>113</sup> Program otwierania danych na lata 2021–2027, s. 64.

Ryc. 3. Kategorie ograniczeń i barier w dostępie do danych  
(źródło: Program otwierania danych na lata 2021–2027, s. 60).



W związku z potrzebą likwidacji barier utrudniających dostęp i wymianę danych obowiązujący POD przewiduje konieczność spełnienia tzw. filarów otwartości. Dane otwarte powinny zatem być: dostępne, aktualne, kompletne, upublicznione w wersji źródłowej, odczytywalne maszynowo, udostępnione niedyskryminująco, niezastrzeżone oraz dostępne bez ograniczeń licencyjnych. Szczegółowy opis zadań i przedsięwzięć zmierzających do realizacji programu został opisany w Planie działań, który stanowi załącznik nr 1 do POD.

Program otwierania danych na lata 2021–2027 przewiduje mechanizm monitorowania przewidzianych w nim działań<sup>114</sup>. Punktem wyjścia dla oceny i analizy zamierzonych postępów są wskaźniki określone dla programu<sup>115</sup>. Mają one głównie charakter ilościowy, ale uwzględniają także terminowość i zgodność założonych celów z programem. Na poziomie operacyjnym zaplanowano indywidualne oraz cykliczne, kolegialne spotkania z pełnomocnikami do spraw otwartości danych. Dodatkowo każdy z realizatorów co roku w terminie do dnia 31.03. każdego roku będzie informował ministra właściwego do spraw informaty-

<sup>114</sup> Program otwierania danych na lata 2021–2027, s. 90.

<sup>115</sup> Program otwierania danych na lata 2021–2027, s. 85–87.

zacji o rezultatach wdrożenia programu w swojej instytucji. Po dwóch i czterech latach od początku obowiązywania dokumentu oraz w siódmym roku program otwierania danych będzie podlegał przeglądowi i ocenie efektów jego oddziaływania w formie ewaluacji bieżącej (*on-going*). W oparciu o te przeglądy sporządzane będą plany działań korygujących i projekt dokumentu na kolejny okres.

Ryc. 4. Filary otwartości (źródło: Program otwierania danych na lata 2021–2027, s. 59).



Szczegółowe sprawozdania z realizacji programu otwierania danych opublikowane są w portalu danych<sup>116</sup> i obejmują: sprawozdanie z realizacji programu według stanu na dzień 31.08.2021 r., poszczególne sprawozdanie za lata 2021, 2022 i 2023 oraz badanie ewaluacyjne programu przygotowane przez zewnętrznego audytora.

### 3.3. Realizator programu otwierania danych

Zgodnie z art. 28 ust. 4 u.o.d. program otwierania danych realizują członkowie Rady Ministrów (Prezes Rady Ministrów, wiceprezesi Rady Ministrów i ministrowie) oraz Prezes Głównego Urzędu Statystycznego. Ustawa wprowadza wobec tych podmiotów kategorię pojęciową „realizatora programu”. Na podstawie art. 28 ust. 5 u.o.d. program może być także realizowany przez inne podmioty niż Rada Ministrów i Prezes GUS. W uzasadnieniu projektu ustawy jego autorzy wskazują w szczególności na jednostki samorządu terytorialnego oraz

<sup>116</sup> Sprawozdania dostępne są pod adresem: <https://dane.gov.pl/pl/knowledgebase/useful-materials/program-otwierania-danych-na-lata-2021-2027> (dostęp: 26.11.2024 r.).

podmioty prywatne, które tworzą lub przechowują dane o dużym potencjale ponownego wykorzystywania<sup>117</sup>.

Szczególne role Prezesa GUS wynika z ilości i charakteru danych, jakimi dysponuje podległa mu instytucja. Dane te w dużej mierze mogą bowiem podlegać udostępnieniu i ponownemu wykorzystaniu.

Do ustawowych zadań realizatorów należą:

- zapewnienie należytej realizacji programu w zakresie swojego działania (w tym w organach i jednostkach organizacyjnych podległych i nadzorowanych);
- współpraca z koordynatorem programu w zakresie realizacji programu i przedstawianie mu harmonogramu udostępniania nowych informacji sektora publicznego w portalu danych lub poprawy jakości informacji sektora publicznego udostępnianych w portalu danych;
- składanie rocznego sprawozdania z realizacji programu w terminie do dnia 31.03. roku następującego po roku, którego dotyczy sprawozdanie.

Realizując program otwierania danych, członkowie Rady Ministrów i Prezes GUS współpracują z ministrem właściwym do spraw informatyzacji.

### 3.4. Koordynator programu otwierania danych

Drugim kluczowym podmiotem odpowiedzialnym za program otwierania danych jest koordynator działań w ramach programu. Funkcję koordynatora programu pełni minister właściwy do spraw informatyzacji, przy czym nie został on ustawowo wyposażony w narzędzia władcze dyscyplinujące realizatorów programu. Koordynator programu nie ponosi także odpowiedzialności za działalność realizatorów.

Artykuł 31 u.o.d. zawiera otwarty katalog zadań, jakie ustawodawca stawia przed koordynatorem programu. Należą do nich w szczególności:

- przedstawianie Radzie Ministrów informacji z realizacji programu w terminie do dnia 31.07. roku następującego po roku, za który sporządzana jest informacja, oraz przedstawienie końcowego sprawozdania z realizacji programu w ciągu 6 miesięcy od jego zakończenia;
- dokonywanie we współpracy z realizatorami programu przeglądu programu w drugim, czwartym i ostatnim roku obowiązywania programu;
- promowanie jednolitej polityki otwartych danych;
- wskazywanie kierunków rozwoju w zakresie otwartości danych oraz inicjowanie działań innowacyjnych w zakresie wspierania polityki otwartych danych;

<sup>117</sup> Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o otwartych danych..., s. 48.

- harmonizacja procesów wynikających z realizacji programu;
- współpraca z realizatorami programu w zakresie realizacji programu;
- wsparcie realizatorów programu i podmiotów, o których mowa w art. 32 ust. 2 u.o.d., w udostępnianiu informacji sektora publicznego i metadanych;
- zaplanowanie i skoordynowanie działań edukacyjnych, podnoszących kompetencje cyfrowe administracji w zakresie otwartości danych;
- monitorowanie postępów w realizacji programu;
- współpraca z podmiotami zobowiązanymi, organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami uczestniczącymi w działaniach w zakresie polityki otwartych danych.

W praktyce sposób redakcji przywołanego przepisu oraz przede wszystkim zakres działań przypisywanych koordynatorowi programu czyni go odpowiedzialnym za realizację celów ustawy<sup>118</sup>.

Technicznoorganizacyjne wsparcie dla koordynatora programu, w tym obsługę merytoryczną, prawną i kancelaryjno-biurową zapewnia urząd obsługujący ministra właściwego do spraw informatyzacji.

## 4. Pełnomocnicy do spraw otwartości danych

### 4.1. Regulacje prawne

Pełnomocnicy do spraw otwartości danych to funkcja normatywnie uregulowana dopiero w ustawie o otwartych danych. Jednakże już od 2016 r. istniała możliwość powoływania pełnomocników w oparciu o obowiązujący wówczas PODP. Również kolejny POD, obejmujący lata 2021–2027, przyjęty jeszcze przed uchwaleniem ustawy o otwartych danych, formalizował sieć pełnomocników, ograniczoną jednak do szczebla administracji rządowej (ministerstwa, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Główny Urząd Statystyczny). Jednocześnie aktualny program otwierania danych wskazywał jako barierę kompetencyjną brak odpowiedniego umocowania osób na poziomie operacyjnym. Autorzy programu wskazywali, że „choć w praktyce działa sieć pełnomocników do spraw otwartości danych, to brak ich umocowania ustawowego oraz brak nadania tej funkcji odpowiedniego znaczenia w danej organizacji uniemożliwia prawidłową realizację procesu otwierania danych. W konsekwencji osoby realizujące te zadania nie mają przełożenia na jednostki organizacyjne w swojej instytucji,

<sup>118</sup> B. Fischer, A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, J. Wyporska-Frankiewicz, *Ustawa o otwartych danych...*, komentarz do art. 31.

co w sposób znaczący utrudnia realizację polityki otwartego dostępu do danych w celu ponownego wykorzystania”<sup>119</sup>.

Powyższe wnioski i dotychczasowe doświadczenia w realizacji programu otwierania danych stały się kanwą dla nowych przepisów ustawy o otwartych danych dotyczących pełnomocników do spraw otwartości danych. Podstawowym założeniem przyświecającym prawodawcy była więc potrzeba ustawowego określenia statusu i kompetencji pełnomocników oraz poszerzenie ich sieci na wielu poziomach instytucjonalnych. Celem regulacji ustawowej było ujednolicenie działań w zakresie wdrażania polityki otwierania danych na różnych szczeblach administracji, co w konsekwencji miało przyczynić się do przyspieszenia procesu otwierania danych w Polsce oraz poprawy ich jakości<sup>120</sup>.

W obowiązującym stanie prawnym omawianą funkcję regulują art. 37–38, zawarte w rozdziale 8 u.o.d. zatytułowanym „Pełnomocnicy do spraw otwartości danych”.

#### 4.2. Zadania i rola pełnomocników do spraw otwartości danych

Pełnomocnik do spraw otwartości danych to wyspecjalizowany urzędnik powoływany w danej instytucji w celu realizowania działań mających na celu zwiększenie ilości i poprawę jakości informacji sektora publicznego udostępnianych w portalu danych w celu ponownego wykorzystywania. Zamieszczona w portalu danych informacja kładzie nacisk na ich odpowiedzialność za zakres i terminy udostępniania danych przez poszczególne urzędy.

Szczegółowy zakres zadań umożliwiających osiągnięcie tych celów został opisany przez ustawodawcę w art. 38 u.o.d. Do zadań pełnomocnika należy w szczególności:

- 1) pozyskiwanie informacji sektora publicznego możliwych do udostępniania w portalu danych, będących w posiadaniu jednostki organizacyjnej, w której został powołany, lub będących w posiadaniu organów i jednostek organizacyjnych podległych właściwemu ministrowi albo Prezesowi Rady Ministrów i przez nich nadzorowanych;
- 2) wspieranie realizatora programu w wykonywaniu zadań związanych z realizacją programu;
- 3) ocena informacji sektora publicznego, pod względem ich jakości oraz użyteczności, do ich ponownego wykorzystywania, będących w posiadaniu jednostki organizacyjnej, w której został powołany, lub będących w posiadaniu organów i jednostek organizacyjnych podległych właściwemu ministrowi albo Prezesowi Rady Ministrów i przez nich nadzorowanych;
- 4) monitorowanie jakości i aktualności informacji sektora publicznego oraz metadanych udostępnianych w portalu danych oraz formatów danych;

<sup>119</sup> Program otwierania danych na lata 2021–2027, s. 62.

<sup>120</sup> Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o otwartych danych..., s. 52–53.

- 5) współpraca z komórkami organizacyjnymi jednostki organizacyjnej, w której został powołany, oraz z organami i jednostkami organizacyjnymi podległymi właściwemu ministrowi albo Prezesowi Rady Ministrów i przez nich nadzorowanymi, w zakresie poprawy jakości informacji sektora publicznego udostępnianych w portalu danych;
- 6) podejmowanie działań mających na celu podnoszenie świadomości pracowników jednostki organizacyjnej, w której został powołany, lub pracowników organów i jednostek organizacyjnych podległych właściwemu ministrowi albo Prezesowi Rady Ministrów i przez nich nadzorowanych, w zakresie otwartości danych.

Użycie w treści cytowanego przepisu sformułowania „w szczególności” oznacza, że powyższy katalog nie jest zamknięty. Pełnomocnik może więc podejmować szereg innych, niewymienionych w przepisie zadań, nakierowanych na zwiększenie ilości i poprawę jakości otwartych danych.

#### 4.3. Powoływanie pełnomocnika do spraw otwartości danych

Przepisy ustawy o otwartych danych przewidują obligatoryjne i fakultatywne przypadki powoływania pełnomocnika do spraw otwartości danych. Zgodnie z art. 37 ust. 2 u.o.d. pełnomocnicy są obowiązkowo powoływani w:

- urzędzie obsługującym ministra kierującego działem administracji rządowej,
- Kancelarii Prezesa Rady Ministrów,
- Głównym Urzędzie Statystycznym.

W pierwszych dwóch przypadkach pełnomocnik realizuje swoje zadania również w organach i jednostkach organizacyjnych podległych właściwemu ministrowi albo Prezesowi Rady Ministrów i przez nich nadzorowanych. W wypadku innych instytucji niż wymienione wyżej powołanie pełnomocnika do spraw otwartości danych ma charakter fakultatywny. Szczegółowa lista pełnomocników do spraw otwartości danych pracujących w ministerstwach, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz Głównym Urzędzie Statystycznym oraz ich dane kontaktowe są dostępne na stronie internetowej Ministerstwa Cyfryzacji<sup>121</sup>.

Pełnomocnika do spraw otwartości danych powołuje i odwołuje kierownik jednostki organizacyjnej, a więc odpowiednio minister, Prezes Rady Ministrów i Prezes GUS. Zastrzec należy przy tym, że przepisy ustawy o otwartych danych nie precyzują zasad zatrudnienia pełnomocnika. Powołanie, o którym mowa w art. 37 ust. 5 u.o.d., nie stanowi podstawy stosunku pracy w rozumieniu Kodeksu pracy i – wedle poglądu wyrażonego w doktrynie – powinno być interpretowane raczej jako powierzenie określonej osobie funkcji pełnomocnika

<sup>121</sup> Zob. <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/pelnomocnicy-ds-otwartosci-danych> (dostęp: 8.06.2025 r.).

do spraw otwartości danych<sup>122</sup>. Jednocześnie pełnomocnik w zakresie wykonywanych zadań podlega bezpośrednio kierownikowi jednostki organizacyjnej, w której został powołany. Takie rozwiązanie ma nie tylko zapewnić samodzielność i niezależność pełnomocnika w realizacji powierzonych mu zadań i stworzyć optymalne do tego warunki pracy, ale też skrócić drogę kontaktu pomiędzy realizatorem programu a pełnomocnikiem<sup>123</sup>.

Usytuowanie pełnomocnika do spraw otwartości danych w strukturze danej jednostki organizacyjnej implikuje wskazanie podmiotu odpowiedzialnego za obsługę merytoryczną, organizacyjno-prawną, techniczną i kancelaryjno-biurową pełnomocnika. Zgodnie z art. 37 ust. 7 u.o.d. obsługę tę zapewnia ministerstwo albo inny urząd, w którym powołano pełnomocnika.

---

<sup>122</sup> B. Fischer, A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, J. Wyporska-Frankiewicz, *Ustawa o otwartych danych...*, komentarz do art. 37.

<sup>123</sup> A. Gos, I. Szelenbaum [w:] *Ustawa o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Komentarz*, red. G. Sibiga, D. Sybilski, Warszawa 2022, Legalis, komentarz do art. 37, nb 6.

## ROZDZIAŁ IV. Udostępnianie danych za pośrednictwem rejestrów publicznych

### 1. Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne

Punktem wyjścia dla szczegółowej analizy procesu udostępniania danych za pośrednictwem rejestrów publicznych jest ustawa z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Przywołana ustawa reguluje m.in. zasady ustalania minimalnych wymagań dla:

- systemów teleinformatycznych używanych do realizacji zadań publicznych;
- rejestrów publicznych;
- wymiany informacji w postaci elektronicznej z podmiotami publicznymi;
- Krajowych Ram Interoperacyjności systemów teleinformatycznych.

Dodatkowa regulacja, odnosząca się ściśle do kwestii udostępniania danych z rejestrów publicznych została zawarta w rozporządzeniu Rady Ministrów z 27.09.2005 r. w sprawie sposobu, zakresu i trybu udostępniania danych zgromadzonych w rejestrze publicznym<sup>124</sup>. Choć rozporządzenie zostało wydane w oparciu o przepisy u.i.d.p.r.z.p., to sama ustawa nie przesądza, w jaki sposób i w jakim zakresie przepisy rozporządzenia należy skorelować z licznymi przepisami wykonawczymi do ustaw dotyczących poszczególnych rejestrów publicznych<sup>125</sup>.

#### 1.1. Ogólne zasady udostępniania danych z rejestrów publicznych

##### 1.1.1. Warunki udostępnienia danych z rejestrów publicznych

Przedmiotem analizowanej regulacji jest udostępnienie danych z rejestrów publicznych. O ile pojęcia „udostępnienia” i „dane” nie są zdefiniowane w u.i.d.p.r.z.p. i należy je interpretować z uwzględnieniem wykładni systemowej i definicji zawartych w innych dziedzinach

<sup>124</sup> T.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 29.

<sup>125</sup> G. Szpor, K. Wojsyk [w:] C. Martysz, G. Szpor, K. Wojsyk, *Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Komentarz*, Warszawa 2015, LEX, komentarz do art. 15.

prawa (ze szczególnym uwzględnieniem przepisów o ochronie danych osobowych), o tyle ustawa precyzuje znaczenie terminu „rejestr publiczny”. Przez to pojęcie należy rozumieć rejestr, ewidencję, wykaz, listę, spis albo inną formę ewidencji, służące do realizacji zadań publicznych, prowadzone przez podmiot publiczny na podstawie odrębnych przepisów ustawowych.

Niezależnie od kontrowersji, jakie budzi taki sposób sformułowania definicji rejestru<sup>126</sup>, przyjęć należy w ślad za doktryną, że rejestrem jest każdy ustrukturyzowany zbiór informacji o osobach, przedmiotach lub czynnościach (działaniach), służący do realizacji zadań publicznych, prowadzony przez podmiot publiczny na podstawie odrębnych od u.i.d.p.r.z.p. przepisów ustawowych<sup>127</sup>.

Ustawowe określenie warunków udostępnienia danych z rejestrów publicznych nastąpiło w związku z rosnącą potrzebą poszerzania kręgu podmiotów korzystających z danych gromadzonych w rejestrach publicznych. Główną rolę odgrywały w tym wypadku czynniki optymalizujące koszty związane z tworzeniem i utrzymywaniem rejestrów. Ze względu na powielanie gromadzonych danych i rozproszenie procesu ich zbierania w praktyce zaznaczyła się tendencja do unikania sytuacji, w której rejestry dublowały zawarte w nich informacje<sup>128</sup>.

Reguły udostępnienia danych z rejestrów publicznych zostały opisane w art. 15 u.i.d.p.r.z.p. Adresatem normy zawartej w przywołanym wyżej przepisie jest podmiot prowadzący rejestr publiczny, który ma obowiązek zapewnić dostęp do danych zgromadzonych w prowadzonym rejestrze dwóm kategoriom podmiotów. Pierwszą z nich stanowi inny podmiot publiczny, zaś drugą – podmiot niemający statusu podmiotu publicznego, ale realizujący zadania publiczne w oparciu o odrębne przepisy albo na skutek powierzenia lub zlecenia ich realizacji przez podmiot publiczny<sup>129</sup>.

Zapewnienie dostępu uprawnionym podmiotom ma charakter nieodpłatny, pod warunkiem że następuje w zakresie niezbędnym do realizacji zadań publicznych. Zakres udostępnienia ma przy tym znaczenie nie tylko dla kwestii braku odpłatności na rzecz podmiotu prowadzącego rejestr, ale jest odrębnym warunkiem udostępnienia danych. W końcowej części

<sup>126</sup> E. Darmorost, *Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Komentarz*, LexisNexis 2013, LEX, komentarz do art. 3; zob. także G. Kubalski [w:] G. Kubalski, M. Małowiecka, *Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Komentarz*, Warszawa 2019, Legalis, komentarz do art. 3, nb 13.

<sup>127</sup> G. Kubalski [w:] G. Kubalski, M. Małowiecka, *Ustawa...*, komentarz do art. 3 u.i.d.p.r.z.p., nb 16.

<sup>128</sup> G. Szpor, K. Wojsyk [w:] C. Martysz, G. Szpor, K. Wojsyk, *Ustawa...*, komentarz do art. 15 u.i.d.p.r.z.p.

<sup>129</sup> W wyroku z 21.02.2012 r., wydanym na gruncie art. 15 u.i.d.p.r.z.p. WSA w Lublinie uznał, że powierzenie zadania publicznego musi być wyraźne, nie może być domniemane i musi dotyczyć zadania, które organ może przenieść, mając w tym zakresie kompetencję przewidzianą w przepisach ustawowych. Natomiast wykonywanie na podstawie umowy cywilnoprawnej czynności, które nawet wiążą się z zadaniem publicznym, nie przenosi samo przez się tego zadania i nie czyni podmiotu wykonującego takie czynności podmiotem realizującym zadanie publiczne (III SA/Lu 597/11, LEX nr 1139299).

ustępu pierwszego art. 15 przewiduje bowiem, że podmiot prowadzący rejestr udostępnia dane w zakresie niezbędnym do realizacji zadań publicznych. Szczególną uwagę zwrócił na tę okoliczność NSA, według którego dany podmiot publiczny nie może żądać udostępnienia wszystkich danych, jakie zgromadzone są w danym rejestrze publicznym, ale tylko takich, które są niezbędne do realizacji jego zadań publicznych<sup>130</sup>.

Przepisy precyzują także cel, w jakim mogą zostać wykorzystane dane pozyskane od podmiotu prowadzącego rejestr. Może to nastąpić – zgodnie z art. 15 ust. 2 u.i.d.p.r.z.p. – wyłącznie na potrzeby realizacji zadań publicznych.

Udostępnienie danych z rejestrów publicznych następuje za pomocą środków komunikacji elektronicznej, co w praktyce powinno oznaczać brak bezpośredniego udziału człowieka w procesie uzyskiwania dostępu do danych i ich wymianę jedynie poprzez interoperacyjną współpracę systemów oraz odpowiednio dostosowane interfejsy<sup>131</sup>.

Szczegółowe sposoby udostępnienia danych określa wspomniane już rozporządzenie Rady Ministrów z 27.09.2005 r. w sprawie sposobu, zakresu i trybu udostępniania danych zgromadzonych w rejestrze publicznym. Nie jest to jednak regulacja kompleksowa, bowiem w odniesieniu do warunków udostępniania danych odsyła do innych przepisów. W myśl § 3 ust. 1 rozporządzenia dane zgromadzone w rejestrze udostępnia się na warunkach, w sposób, w zakresie i w terminie określonym w przepisach, na których podstawie jest prowadzony rejestr. Informacje o warunkach, sposobie, zakresie i terminie udostępniania danych zgromadzonych w rejestrze oraz o formacie, w którym dane są udostępniane, powinny być także opublikowane przez podmiot prowadzący rejestr w sposób powszechnie dostępny, w tym w Biuletynie Informacji Publicznej.

Zgodnie z § 2 ust. 1 rozporządzenia zgromadzone w rejestrze dane są udostępniane na wniosek uprawnionego podmiotu złożony w formie pisemnej albo elektronicznej. Wzór stosownego wniosku stanowi załącznik do rozporządzenia. Do obowiązków podmiotu, któremu udostępniono dane, należy ich zabezpieczenie przed dostępem osób nieupoważnionych lub nieuprawnioną zmianą ich zawartości oraz przed ich wykorzystaniem niezgodnym z celem, dla którego zostały uzyskane. Ten podmiot odpowiada także za bezpieczeństwo i integralność uzyskanych danych.

W związku z uchwaleniem przepisów ustawy o otwartych danych w art. 15 u.i.d.p.r.z.p. zmodyfikowano ustęp czwarty, który zakłada, że przekazanie danych z rejestru do ich ponownego wykorzystywania w celu innym niż realizacja zadania publicznego następuje na zasadach określonych w ustawie z 11.08.2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego.

<sup>130</sup> Wyrok NSA z 13.02.2018 r., I OSK 940/16, LEX nr 2491680.

<sup>131</sup> G. Szpor, K. Wojsyk [w:] C. Martysz, G. Szpor, K. Wojsyk, *Ustawa...*, komentarz do art. 15 u.i.d.p.r.z.p.

## 1.1.2. Udostępnianie danych z rejestrów publicznych na potrzeby usługi online

Ustawodawca wyróżnia w przepisach u.i.d.p.r.z.p. szczególną postać udostępnienia danych z rejestrów publicznych – na potrzeby usługi *online*. Artykuł 15a u.i.d.p.r.z.p. regulujący zasady udostępniania danych na potrzeby usług online został wprowadzony do ustawy w 2018 r. na podstawie ustawy z 5.07.2018 r. o zmianie ustawy o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej oraz niektórych innych ustaw<sup>132</sup>.

*Ratio legis* tego rozwiązania było stworzenie podstaw prawnych do szybkiego pozyskiwania danych zgromadzonych w rejestrach publicznych, a niezbędnych do realizacji usługi online świadczonej przy użyciu systemu teleinformatycznego przez podmiot inny niż podmiot prowadzący rejestr publiczny<sup>133</sup>. Informatyzacja usług publicznych wymusiła więc zapewnienie stosownych procedur regulujących zasady udostępniania danych zawartych w rejestrach publicznych.

Udostępnienie przez podmiot publiczny danych zgromadzonych w rejestrze publicznym lub systemie teleinformatycznym jest obwarowane następującymi warunkami:

- 1) następuje na rzecz zamkniętego katalogu podmiotów (obejmującego podmioty publiczne lub podmioty realizujące zadania publiczne);
- 2) muszą być zachowane zasady przewidziane w przepisach dotyczących:
  - a) tego rejestru;
  - b) danych gromadzonych w tym systemie teleinformatycznym;
- 3) jest dokonywane wyłącznie na potrzeby usługi online, która jest świadczona na rzecz osoby albo podmiotu przy użyciu systemu teleinformatycznego i w jednym z dwóch oznaczonych w art. 15 ust. 7 celów:
  - a) uzupełnienia zakresu użytkowego dokumentu elektronicznego wymaganego w związku ze świadczoną usługą online;
  - b) potwierdzenia faktów lub stanu prawnego wymaganego w związku ze świadczoną usługą online;
- 4) następuje na wniosek osoby albo podmiotu, na rzecz których świadczona jest usługa online i których te dane dotyczą, chyba że podmiot świadczący usługę online posiada dostęp do danych zgromadzonych w rejestrze publicznym lub systemie teleinformatycznym i ma możliwość pozyskania tych danych bezpośrednio z systemu teleinformatycznego;
- 5) jest realizowane po uwierzytelnieniu wnioskującego w sposób określony w art. 20c ust. 1 ustawy.

Artykuł 15a u.i.d.p.r.z.p. nie stanowi sam w sobie podstawy do udostępnienia danych na potrzeby usługi online. Ustawodawca wymaga, aby zainteresowane podmioty zawarły

<sup>132</sup> Dz.U. poz. 1544.

<sup>133</sup> G. Kubalski [w:] G. Kubalski, M. Małowiecka, *Ustawa...*, komentarz do art. 15a u.i.d.p.r.z.p., nb 1.

między sobą porozumienie określające warunki udostępnienia danych. Ustawowym wymogiem jest przy tym uwzględnienie w porozumieniu przepisów szczególnych regulujących funkcjonowanie rejestrów lub systemów teleinformatycznych, z których wnioskowane dane pochodzą.

### 1.1.3. Wykorzystywanie danych kontaktowych przez podmiot publiczny

W związku z zapewnieniem stosowania przepisów RODO w 2019 r. do u.i.d.p.r.z.p. dodano jeszcze jeden przepis regulujący wykorzystywanie zgromadzonych w rejestrach danych. Artykuł 15b u.i.d.p.r.z.p. stanowi podstawę prawną dla korzystania przez podmioty publicznego z danych kontaktowych osób fizycznych, które znajdują się w rejestrze. Również w tym wypadku konieczne jest spełnienie szeregu warunków.

Po pierwsze, wykorzystane mogą być tylko dane kontaktowe (adres korespondencyjny, telefon, mail) zgromadzone w rejestrze publicznym lub systemach teleinformatycznych. Po drugie, wykorzystanie powyższych danych musi odbyć się w celu ochrony interesu prawnego lub faktycznego osoby fizycznej.

Ustawodawca precyzuje, że w szczególności może się to odbyć w związku z realizowanymi na rzecz osoby fizycznej usługami, może wykorzystywać jej dane kontaktowe gromadzone w rejestrze publicznym lub systemach teleinformatycznych. Po trzecie, na podmiocie publicznym ciąży szczególny obowiązek informacyjny – wykorzystując dane kontaktowe osoby fizycznej, podmiot jest zobligowany do powiadomienia jej o podstawie prawnej nawiązania kontaktu.

Zgodnie z art. 15b ust. 1 zdanie drugie u.i.d.p.r.z.p. brak odpowiedzi osoby fizycznej na próbę nawiązania przez podmiot publiczny kontaktu z wykorzystaniem danych kontaktowych nie może negatywnie wpłynąć na jej sytuację prawną lub faktyczną.

## 1.2. Krajowe Ramy Interoperacyjności

Jednym z kluczowych założeń informatyzacji działalności podmiotów publicznych było zapewnienie prawnych ram, które umożliwią zaprojektowanie systemu wymiany informacji i dokumentów drogą elektroniczną.

Z jednej strony prawodawcy zależało na zagwarantowaniu sprawnych mechanizmów komunikacji między podmiotami publicznymi i innymi podmiotami zaangażowanymi w realizację zadań publicznych, z drugiej – najdalej idącą unifikację zasad i technicznych aspektów przekazywania informacji. W konsekwencji u.i.d.p.r.z.p. nakierowana jest na zapewnienie przez poszczególne podmioty oraz wykorzystywane przez nie systemy teleinformatyczne i rejestry publiczne tzw. interoperacyjności. W świetle przepisów ustawy przez interoperacyjność należy rozumieć zdolność do współdziałania na rzecz osiągnię-

cia wzajemnie korzystnych i uzgodnionych celów, z uwzględnieniem współdzielenia informacji i wiedzy przez wspierane przez nie procesy biznesowe realizowane za pomocą wymiany danych za pośrednictwem wykorzystywanych systemów teleinformatycznych. Upraszczając definicję normatywną, interoperacyjność to w istocie cecha systemów teleinformatycznych umożliwiającą ich współpracę z innymi systemami oraz pozwalającą na sprawną wymianę danych. Zestaw tych wymagań, uwzględniający aspekt semantyczny, organizacyjny oraz technologiczny, został określony w ustawie mianem Krajowych Ram Interoperacyjności.

Na podstawie art. 18 pkt 3 u.i.d.p.r.z.p. Rada Ministrów wydała rozporządzenie, które określa Krajowe Ramy Interoperacyjności<sup>134</sup>. Ich elementami składowymi są: sposoby osiągnięcia interoperacyjności, architektura systemów teleinformatycznych oraz repozytorium interoperacyjności.

W świetle rozporządzenia triadę środków pozwalających na osiągnięcie interoperacyjności stanowią:

- **ujednolicenie**, rozumiane jako zastosowanie kompatybilnych norm, standardów i procedur przez różne podmioty realizujące zadania publiczne, lub
- **wymiennność**, rozumiana jako możliwość zastąpienia produktu, procesu lub usługi bez jednoczesnego zakłócenia wymiany informacji pomiędzy podmiotami realizującymi zadania publiczne lub pomiędzy tymi podmiotami a ich klientami, przy jednoczesnym spełnieniu wszystkich wymagań funkcjonalnych i pozafunkcjonalnych współpracujących systemów, lub
- **zgodność**, rozumiana jako przydatność produktów, procesów lub usług przeznaczonych do wspólnego użytkowania, pod specyficznymi warunkami zapewniającymi spełnienie istotnych wymagań i przy braku niepożądanych oddziaływań.

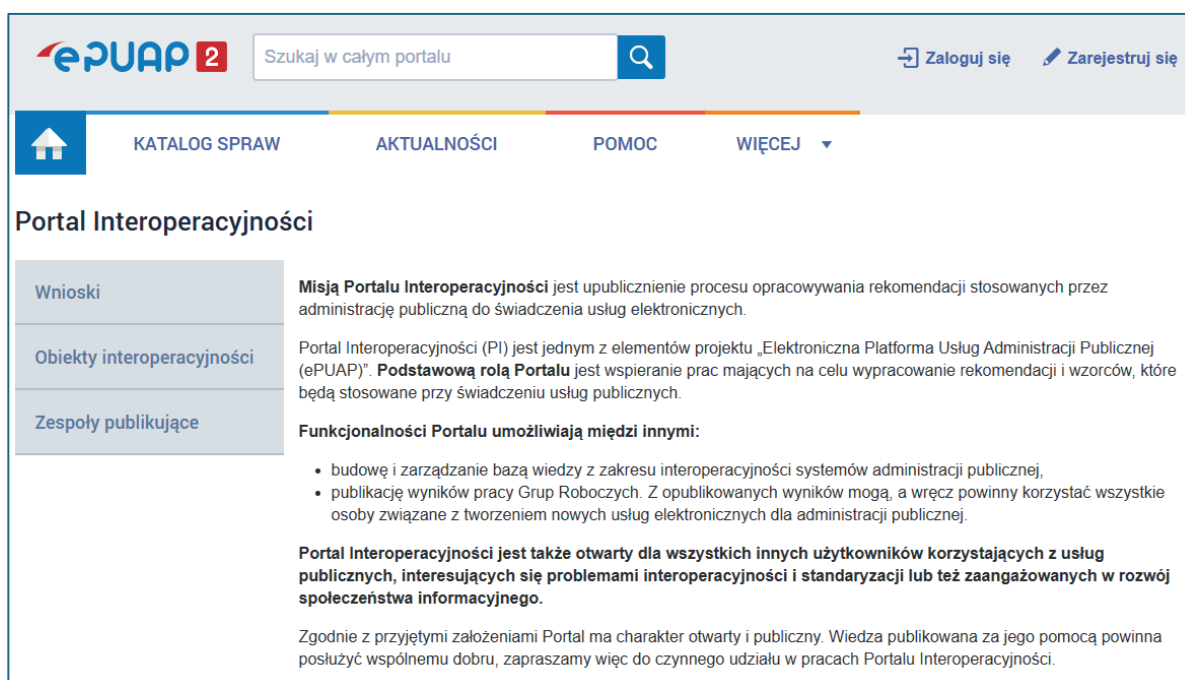
Zgodnie z § 8 rozporządzenia architekturę systemów teleinformatycznych służących do realizacji zadań publicznych konstruuje się na bazie rozwiązań opartych na modelu usługowym. Inny model jest dopuszczalny tylko w przypadkach uzasadnionych specyfiką podmiotu publicznego lub świadczonych przez niego usług.

Wszystkie informacje związane z zapewnieniem interoperacyjności, rekomendacje, wzorce i dobre praktyki z tego obszaru są publikowane w repozytorium interoperacyjności. Aktualnie repozytorium funkcjonuje jako Portal Interoperacyjności w ramach ePUAP<sup>135</sup>.

<sup>134</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z 21.05.2024 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (Dz.U. poz. 773).

<sup>135</sup> Repozytorium jest dostępne pod adresem: <https://www.gov.pl/web/ia/repozytorium-interoperacyjnosci> (dostęp: 9.12.2024 r.).

Ryc. 5. Strona główna Portalu Interoperacyjności.



Wspomniane rozporządzenie dotyczy nie tylko zagadnień interoperacyjności. Jego poszczególne przepisy precyzują także minimalne wymagania dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej (§ 10–14) oraz minimalne wymagania dla systemów teleinformatycznych (§ 15–20).

## 2. Ustawa o dostępie do informacji publicznej

### 2.1. Regulacje prawne

Jedną z najbardziej rozpowszechnionych form ułatwiających dostęp do danych obejmujących informacje publiczne jest ogłaszanie tych informacji, w tym dokumentów urzędowych, w Biuletynie Informacji Publicznej. Jest to obowiązkowa forma dostępu do informacji publicznej, unormowana w przepisach u.d.i.p.

Zagadnienia dotyczące tworzenia i zasad funkcjonowania Biuletynu są przedmiotem regulacji zawartej w art. 7–10 u.d.i.p. oraz rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 18.01.2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej<sup>136</sup>.

<sup>136</sup> Dz.U. Nr 10, poz. 68.

## 2.2. Cel działania Biuletynu Informacji Publiczne

Podstawowym celem działania BIP jest zapewnienie powszechnego i bezpłatnego dostępu do informacji publicznej, a więc każdej informacji o sprawach publicznych. Funkcjonowanie Biuletynu jest przy tym jednym z narzędzi pozwalających na realizację prawa dostępu do informacji publicznej. Według art. 2 u.d.i.p. prawo to przysługuje każdemu bez konieczności wykazania interesu prawnego lub faktycznego. Regulacja zawarta w przepisach u.d.i.p. nie tylko doprecyzowuje zakres konstytucyjnego prawa określonego w art. 61 Konstytucji RP, ale poszerza krąg podmiotów uprawnionych do dostępu do informacji publicznej. Wypracowany na przestrzeni ponad 20 lat obowiązywania u.d.i.p. dorobek doktryny i orzecznictwa doprowadził do jednoznacznego przyjęcia, że pojęcie „każdy” oznacza „zarówno osoby fizyczne, osoby prawne, jak i jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, np. organizacje społeczne”<sup>137</sup>.

Zgodnie z art. 8 ust. 1 u.d.i.p. Biuletyn stanowi urzędowy publikator teleinformatyczny w postaci ujednoliconego systemu stron w sieci teleinformatycznej, stworzony w celu powszechnego udostępniania informacji publicznej. Publikator przyjmuje postać elektroniczną i jest dostępny pod adresami witryn internetowych poszczególnych podmiotów. W orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowane jest stanowisko, według którego „Biuletyn Informacji Publicznej stanowi, w swoim założeniu, platformę zapoznawania się z informacją dotyczącą spraw publicznych przez nieograniczony krąg adresatów”<sup>138</sup>. Co więcej, w ocenie judykatury udostępnienie informacji w BIP jest „najszerszą z form udostępniania informacji publicznej, stanowiącą jednocześnie najprostszy sposób uzyskania informacji publicznej”, a ponadto „ma charakter generalny i nie wymaga wniosku żadnego podmiotu”<sup>139</sup>.

Uwzględniając dorobek orzecznictwa i doktryny, można wskazać na następujące walory charakteryzujące Biuletyn:

- urzędowy – będący oficjalnym i wiarygodnym forum publikowania informacji;
- elektroniczny – mający postać strony internetowej;
- powszechny – dostępny dla każdego użytkownika Internetu, bez konieczności logowania czy rejestrowania konta albo składania wniosku o dostęp;
- jednolity – spójny pod kątem wyglądu i treści oraz spełniający minimalne wymagania interoperacyjności;
- obligatoryjny – obowiązkowo tworzony i prowadzony przez wskazane w ustawie podmioty;

<sup>137</sup> Wyrok NSA z 7.03.2018 r., I OSK 1794/16, LEX nr 2495730. Zob. także P. Szustakiewicz [w:] M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2023, Legalis, komentarz do art. 2, nb 4.

<sup>138</sup> Wyrok NSA z 4.04.2019 r., I OSK 1889/17, LEX nr 2671343. Zob. także wyrok WSA w Białymstoku z 14.12.2022 r., II SAB/Bk 113/22, LEX nr 3457387.

<sup>139</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z 5.10.2022 r., III SAB/Gl 357/22, LEX nr 3429835.

- bezpłatny – zapewniający swobodny dostęp, bez obowiązku uiszczenia przez użytkowników opłaty za dostęp do zawartych w nim informacji.

Obowiązek publikacji w Biuletynie dotyczy podmiotów wymienionych w art. 4 ust. 1 i 2 u.d.i.p., tj. odpowiednio władz publicznych, innych podmiotów wykonujących zadania publiczne, reprezentatywne organizacje związkowe i organizacje pracodawców oraz partie polityczne. Dodatkowo ww. podmioty zamieszczają w Biuletynie informacje dotyczące sposobu dostępu do informacji publicznych będących w ich posiadaniu i nieudostępnionych w BIP. Ograniczenie obowiązku udostępniania danych publicznych w BIP wyłącznie do organów władzy publicznej, organów samorządów gospodarczych i zawodowych, organizacji związkowych i pracodawców oraz partii politycznych oznacza, że wszystkie pozostałe podmioty mogą realizować prawo dostępu w dowolnie wybranej przez siebie formie<sup>140</sup>.

Zakres przedmiotowy publikacji w Biuletynie obejmuje informacje o:

- 1) polityce wewnętrznej i zagranicznej;
- 2) władzach publicznych i innych podmiotach wykonujących zadania publiczne, w tym informacje o ich statusie prawnym lub formie prawnej, organizacji, przedmiocie działalności i kompetencjach, organach i osobach sprawujących w nich funkcje, a także majątku, którym dysponują;
- 3) zasadach funkcjonowania ww. podmiotów;
- 4) danych publicznych obejmujących:
  - a) dokumentację przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpienia, stanowiska, wnioski i opinie podmiotów ją przeprowadzających;
  - b) treść innych wystąpień i ocen dokonywanych przez organy władzy publicznej;
  - c) informacje o stanie państwa, samorządów i ich jednostek organizacyjnych;
- 5) majątku publicznym.

W powyższym zakresie informacje są publikowane obligatoryjnie, natomiast pozostałe informacje publiczne udostępniane są fakultatywnie. Co istotne, „żaden przepis prawa nie zabrania umieszczania w BIP informacji innych niż informacje publiczne ani też nie stanowi, że sam fakt umieszczenia takiej informacji w BIP czyni ją informacją publiczną”<sup>141</sup>.

Zgodnie z art. 10 ust. 1 u.d.i.p. informacja publiczna, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej lub portalu danych, jest udostępniana na wniosek. W utrwalonej linii orzeczniczej sądów administracyjnych zakłada się przy tym, że „informacja, która została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej przez organ administracji publicznej nie podlega udostępnieniu w trybie wnioskowym. Nie można bowiem żądać udostępnienia w trybie dostępu do informacji publicznej informacji, która już została udostępniona. Udo-

<sup>140</sup> M. Bidziński [w:] M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2023, Legalis, komentarz do art. 8, nb 2.

<sup>141</sup> Wyrok NSA z 30.05.2012 r., I OSK 450/12, LEX nr 1264812.

stępnie zatem informacji publicznej w Biuletynie Informacji Publicznej wyłącza obowiązek ponownego jej udostępnienia na wniosek zainteresowanego<sup>142</sup>. W doktrynie jednak prezentowany jest pogląd, w myśl którego art. 10 ust. 1 u.d.i.p. nie wprowadza zakazu udostępniania na wniosek informacji znajdujących się w BIP, szczególnie w sytuacji gdy osoba domagająca się informacji może z różnych przyczyn mieć utrudnione lub uniemożliwione korzystanie z Internetu<sup>143</sup>. Innym aspektem udostępnienia jest zawiadomienie osoby wnioskującej o udzielenie informacji publicznej o umieszczeniu danych w Biuletynie. W tego rodzaju sytuacjach, zgodnie z orzecznictwem, „zawiadomienie o odesłaniu do BIP powinno mieć formę pisemną. Organ zobowiązany jest też wskazać, gdzie dokładnie zamieszczono określone dane tak, aby strona mogła bez problemu je odnaleźć. W tym celu powinien ujawnić nie tylko adres strony BIP, ale także oznaczyć dokładnie zakładki”<sup>144</sup>.

### 2.3. Strona internetowa Biuletynu Informacji Publicznej

W myśl u.d.i.p. podmioty obowiązane do udostępnienia informacji publicznej tworzą własne strony Biuletynu Informacji Publicznej, na których udostępniają informacje podlegające udostępnieniu w tej drodze. Jednocześnie minister właściwy do spraw informatyzacji tworzy stronę główną Biuletynu Informacji Publicznej, która musi spełniać szereg wymagań. Zgodnie z art. 9 ust. 1 strona główna BIP:

- zawiera wykaz podmiotów obowiązanych do udostępnienia informacji publicznej wraz z odnośnikami umożliwiającymi połączenie z ich stronami;
- zapewnia dostęp do informacji publicznej oraz możliwość jej przeszukiwania w Scenarizowany System Dostępu do Informacji Publicznej;
- zapewnia dostęp do portalu danych.

Ryc. 6 Widok strony głównej Biuletynu Informacji Publicznej w wersji obowiązującej od 1.03.2021 r. (źródło: <https://www.gov.pl/web/bip>).



<sup>142</sup> Wyrok NSA z 21.04.2017 r., I OSK 1850/15, LEX nr 2299805; zob. też cytowane tam orzecznictwo.

<sup>143</sup> M. Wilbrandt-Gotowicz [w:] *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, red. A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, LEX 2023, komentarz do art. 10 i przywołana tam literatura.

<sup>144</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z 14.05.2019 r., IV SAB/Wr 229/18, LEX nr 2678809.

Szczegółowe wymogi, które powinny spełniać strony BIP, określa rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 18.01.2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej. Przedmiotem tej regulacji są wymagania dotyczące układu ujednoliconego systemu stron BIP (w tym struktura strony głównej BIP i standardy struktury stron podmiotowych BIP), zakres i tryb przekazywania informacji do zamieszczenia na stronie głównej BIP oraz wymagania dotyczące zabezpieczania zamieszczanych w BIP treści informacji publicznych.

Rozporządzenie przewiduje w § 7 ust. 2, że zawarte w Biuletynie treści są udostępniane w jakości niepozostawiającej wątpliwości co do ich zawartości, a nadto nie są zabezpieczone przed drukowaniem i kopiowaniem.

#### 2.4. Struktura i funkcjonalności Biuletynu Informacji Publicznej

W odniesieniu do wszystkich stron BIP rozporządzenie wprowadza wymóg spełnienia minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych, określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z 11.10.2005 r. w sprawie minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych<sup>145</sup>. Każda strona BIP powinna być zaprojektowana w sposób, który da możliwość jej modyfikacji, stosownie do potrzeb.

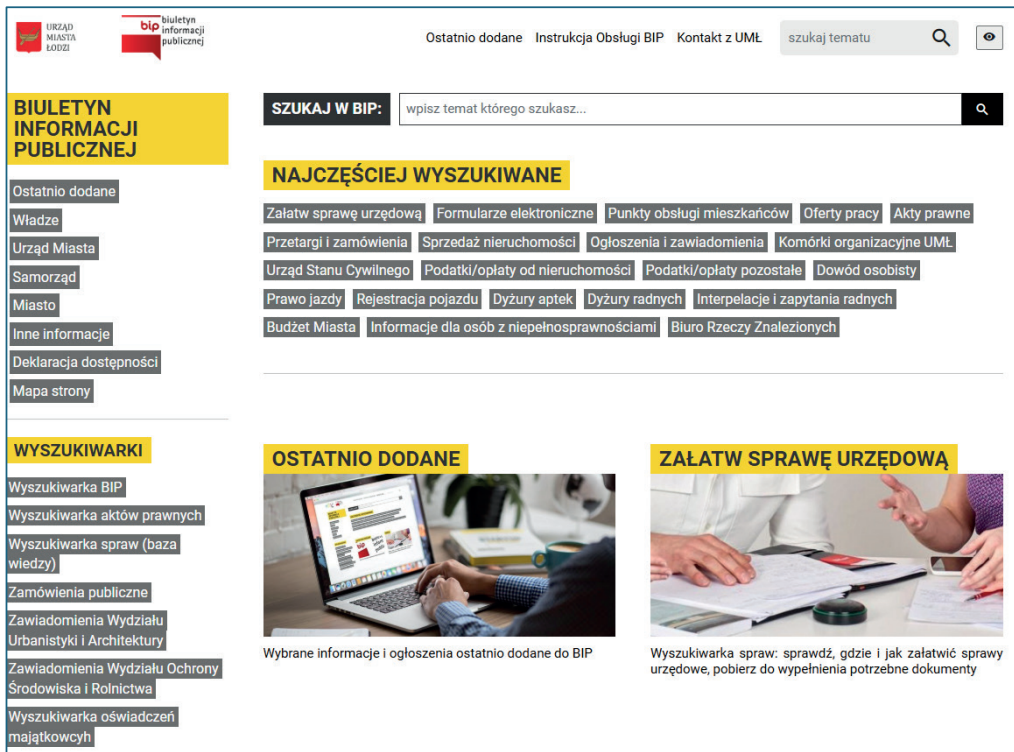
Strona główna BIP dostępna jest pod adresem <https://www.gov.pl/web/bip> i poza zestawem informacji o Biuletynie i normujących go aktach prawnych oferuje użytkownikom możliwość wyszukania poszczególnych podmiotów BIP, informacji o aktywnych podmiotach w BIP oraz informacji o podmiotach przeniesionych do archiwum BIP. Na stronie zostały także zamieszczone instrukcje dla redaktorów stron podmiotowych BIP.

Strony podmiotowe BIP są prowadzone w formie odrębnych stron www, jednakże dopuszcza się sytuacje, w których strona www podmiotu będzie jednocześnie stroną podmiotową BIP. Warunkiem w takim wypadku jest spełnienie przez stronę WWW wszystkich wymagań stawianych przez u.d.i.p. i rozporządzenie. W § 11 ust. 1 rozporządzenia określono elementy, które w szczególności powinna zawierać strona podmiotowa BIP. Choć cały rozdział 3 rozporządzenia poświęcono standardom struktury stron podmiotowych BIP, to już pobieżny przegląd biuletynów prowadzonych przez podmioty obowiązane do udostępnienia informacji publicznej prowadzi do wniosku, że przepisy te nie są w praktyce stosowane. Zróżnicowany sposób prezentowania informacji publicznych utrudnia odnalezienie informacji i w każdym przypadku wymaga od użytkownika żmudnego wyszukiwania interesujących go danych. Komentatorzy u.d.i.p. wskazują także na brak pełnego wykazu podmiotów prowadzących strony podmiotowe BIP, niezamieszczenie jakiegokolwiek od-

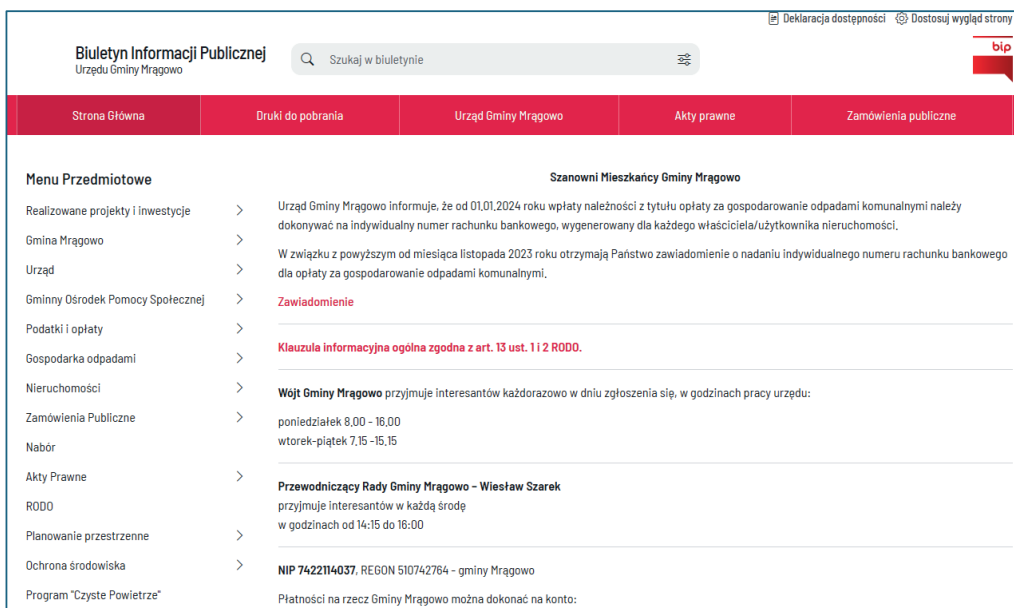
<sup>145</sup> Dz.U. Nr 212, poz. 1766.

danych<sup>146</sup>.

Ryc. 7. BIP Urzędu Miasta Łodzi dostępny pod adresem <https://bip.uml.lodz.pl/> (dostęp: 9.12.2024 r.).

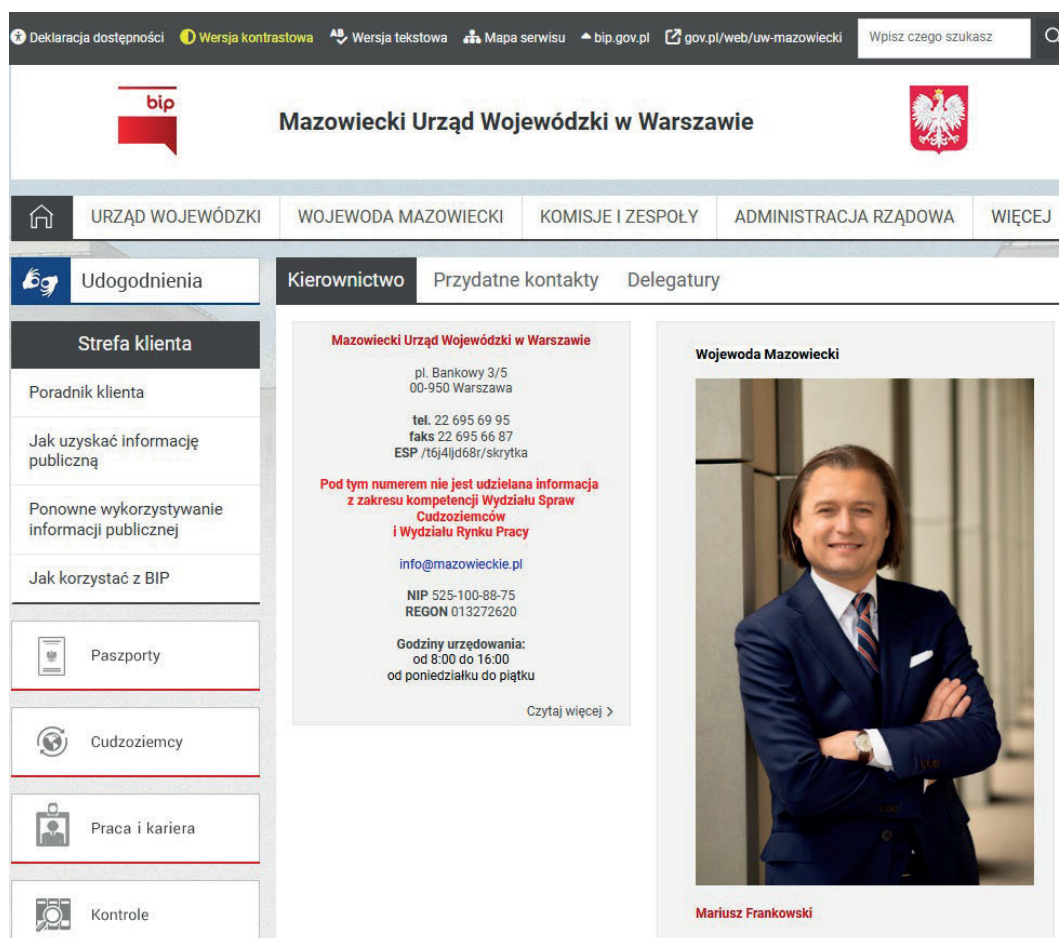


Ryc. 8. BIP Urzędu Gminy Mrągowo dostępny pod adresem <https://bipgmmragowo.warmia.mazury.pl/> (dostęp: 9.12.2024 r.).



<sup>146</sup> K. Izdebski [w:] *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, red. A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, LEX 2023, komentarz do art. 9. Zob. także G. Kuca [w:] E. Gudowska-Natanek, G. Kuca, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Legalis 2024, komentarz do art. 9, nb 1.

Ryc. 9. BIP Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie dostępny pod adresem <https://bip.mazowieckie.pl/> (dostęp: 9.12.2024 r.).



## ROZDZIAŁ V. Wybrane przykłady udostępniania danych – przegląd

Ze względu na liczbę i charakter zbiorów informacji i danych nie jest możliwa w ramach niniejszego opracowania kompleksowa analiza każdego z nich. Poniżej dokonano przeglądu wybranych rejestrów publicznych, ewidencji, systemów i zbiorów danych pod kątem przedmiotu i zakresu udostępnianych danych, sposobu ich udostępniania oraz ponownego wykorzystania, a także innych cech charakteryzujących dany model.

Dla zapewnienia przejrzystości opracowania zastosowano ustrukturyzowaną i jednolitą formę tabelaryczną.

### 1. Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej

| Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|--------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Opis zbioru                                                  | <p>CEiDG jest rejestrem prowadzonym w systemie teleinformatycznym, którego zadaniem jest:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>– ewidencjonowanie przedsiębiorców będących osobami fizycznymi;</li><li>– udostępnianie informacji o przedsiębiorcach i innych podmiotach w zakresie wskazanym w ustawie;</li><li>– udostępnianie informacji o zakresie i terminie zmian we wpisach do CEiDG oraz w informacjach i danych udostępnianych w CEiDG, a także o wprowadzającym te zmiany podmiocie;</li><li>– umożliwienie wglądu do danych bezpłatnie udostępnianych przez Centralną Informację Krajowego Rejestru Sądowego;</li><li>– udostępnianie informacji o ustanowionym pełnomocniku lub prokurencie, w tym o zakresie udzielonego pełnomocnictwa lub o rodzaju i sposobie wykonywania prokury</li></ul> |
| Podmiot prowadzący zbiór                                     | minister właściwy do spraw gospodarki <sup>147</sup>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Regulacje prawne                                             | ustawa z 6.03.2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy <sup>148</sup>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| System teleinformatyczny                                     | <ul style="list-style-type: none"><li>– aplikacja powszechnie dostępna pod adresem: <a href="https://aplikacja.ceidg.gov.pl/CEiDG/Index.aspx">https://aplikacja.ceidg.gov.pl/CEiDG/Index.aspx</a></li></ul> <div data-bbox="708 1666 1294 1883"></div> <ul style="list-style-type: none"><li>– strona rejestru CEiDG pozwala na zalogowanie się urzędnikom do rejestru w celu obsługi wpisów</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |

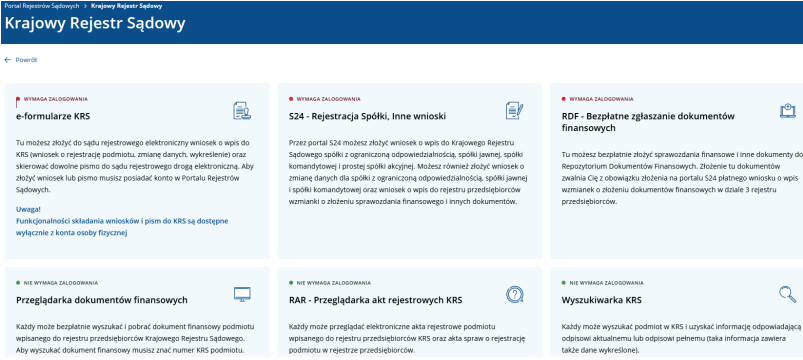
<sup>147</sup> Obecnie minister rozwoju i technologii.

<sup>148</sup> T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 541 ze zm.

| Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|--------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Funkcjonalności systemu teleinformatycznego</b>           | <ul style="list-style-type: none"> <li>– udostępnianie danych i informacji z rejestru</li> <li>– potwierdzanie danych osobowych przedsiębiorcy wpisanego do CEIDG, po uprzednim zawarciu z ministrem właściwym do spraw gospodarki umowy określającej co najmniej zakres potwierdzanych danych i warunki techniczne ich potwierdzania</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>Zakres danych ujawnionych w zbiorze</b>                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>– ustawa wskazuje dwie kategorie danych podlegających wpisowi do rejestru: <ul style="list-style-type: none"> <li>• dane ewidencyjne wymienione w art. 5 ust. 1 ustawy (m.in. imię i nazwisko, numery PESEL, REGON i NIP, adres do doręczeń, dane kontaktowe);</li> <li>• dane informacyjne wymienione w art. 5 ust. 2 ustawy (m.in. informacje o rozpoczęciu, zawieszeniu i wznowieniu działalności gospodarczej, ograniczeniu lub utracie zdolności do czynności prawnych oraz o ustanowieniu kurateli lub opieki).</li> </ul> <p>[publicznie ujawnione są wszystkie dane i informacje wskazane w art. 5 ust. 1 i 2, z wyjątkiem: numeru PESEL, daty urodzenia oraz danych kontaktowych (jeśli osoba uprawniona sprzeciwiła się ich udostępnianiu w CEIDG)].</p> </li> <li>– informacje o pełnomocniku lub prokurencie przedsiębiorcy (art. 38 ust. 2 i 4 ustawy)</li> <li>– informacje związane z koncesjami, licencjami i zezwoleniami (art. 44 ustawy)</li> </ul>                                                                                                                                                                            |
| <b>Jawność danych</b>                                        | Dane i informacje udostępniane przez CEIDG są jawne, co oznacza, że każdy ma prawo dostępu do tych danych i informacji                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <b>Podmioty upoważnione do pozyskania danych z CEIDG</b>     | <ul style="list-style-type: none"> <li>– organy państwowe w celu realizacji ich ustawowych zadań (zgodnie z art. 48 ust. 1 ustawy CEIDG udostępnia zgromadzone dane i informacje, o których mowa w art. 5 ust. 1 i 2, art. 38 i art. 44 ust. 1, organom państwowym w celu realizacji ich ustawowych zadań)</li> <li>– w przypadku rejestracji działalności gospodarczej przez przedsiębiorcę lub dokonywania zmian we wpisie CEIDG przesyła (udostępnia) odpowiednie dane zawarte we wniosku o wpis do CEIDG, za pośrednictwem systemu teleinformatycznego CEIDG lub innego zintegrowanego z nim systemu teleinformatycznego, niezwłocznie, nie później niż w dniu roboczym następującym po dniu dokonania wpisu, do: <ul style="list-style-type: none"> <li>• właściwego naczelnika urzędu skarbowego wskazanego przez przedsiębiorcę, a po uzyskaniu informacji o nadaniu numeru identyfikacji podatkowej (NIP) do:</li> <li>• Głównego Urzędu Statystycznego (udostępnione dane zawierają pełny zakres informacji niezbędnych do dokonania wpisu w rejestrze REGON),</li> <li>• Zakładu Ubezpieczeń Społecznych albo Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego</li> </ul> </li> </ul> |
| <b>Zakres danych udostępnianych organom państwowym</b>       | dane i informacje, o których mowa w art. 5 ust. 1 i 2, art. 38 i art. 44 ust. 1 ustawy                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <b>Sposób udostępnienia danych</b>                           | <p>Udostępnienie danych organom państwowym może być realizowane:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– na stronie internetowej CEIDG</li> <li>– w sposób inny niż określony w art. 45 ust. 2, po uprzednim ustaleniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki warunków udostępniania tych danych</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <b>Ponowne wykorzystywanie danych</b>                        | Do ponownego wykorzystywania danych CEIDG stosuje się przepisy ustawy z 11.08.2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>Udostępnianie danych na rzecz CEIDG</b>                   | CEIDG korzysta z informacji zawartych w rejestrach publicznych dostępnych w formie elektronicznej w zakresie danych objętych wnioskiem o wpis do CEIDG, w szczególności w celu weryfikacji danych wpisanych do CEIDG                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>Uwagi szczególne</b>                                      | <p>Znaczenie informacji ujawnionych w CEIDG, a dalej również ich udostępnianych podmiotom publicznym, ma istotne znaczenie dla obrotu gospodarczego i bezpieczeństwa prawnego. Wyrazem tego są ustanowione w art. 16 ustawy domniemania prawne:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– że dane wpisane do CEIDG są prawdziwe</li> <li>– że działalność gospodarcza jest wykonywana przez przedsiębiorcę nieprzerwanie, jeżeli w jednym z wpisów przedsiębiorcy datą zaprzestania wykonywania działalności gospodarczej jest dzień poprzedzający datę rozpoczęcia wykonywania działalności gospodarczej wskazaną w kolejnym wpisie tego przedsiębiorcy do CEIDG.</li> </ul> <p>Z orzecznictwa NSA wynika, że zarówno kontrahenci, jak i organy administracji publicznej prowadzące postępowania administracyjne oraz sądy mają prawo opierać się na danych ujawnionych w ewidencji<sup>149</sup></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                |

<sup>149</sup> Wyrok NSA z 15.03.2016 r., I OSK 1632/14, LEX nr 2035987.

## 2. Krajowy Rejestr Sądowy

| Krajowy Rejestr Sądowy          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|---------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Opis zbioru</b>              | <p>KRS obejmuje podmioty, na które przepisy ustaw nakładają obowiązek uzyskania wpisu do tego Rejestru. Na KRS składają się:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– rejestr przedsiębiorców;</li> <li>– rejestr stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej;</li> <li>– rejestr dłużników niewypłacalnych.</li> </ul> <p>W ramach KRS działa Centralna Informacja KRS, której zadaniem jest:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– prowadzenie zbioru informacji Rejestru oraz elektronicznego katalogu dokumentów spółek;</li> <li>– udzielanie informacji z Rejestru oraz przechowywanie i udostępnianie kopii dokumentów z katalogu;</li> <li>– utworzenie i eksploatacja połączeń Rejestru i katalogu w systemie teleinformatycznym;</li> <li>– utworzenie i eksploatacja połączeń Rejestru z systemem integracji rejestrów.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>Podmiot prowadzący zbiór</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– sądy rejonowe (sądy gospodarcze będące sądami rejestrowymi)</li> <li>– gminy – w zakresie czynności związanych z prowadzeniem rejestru, polegających na zapewnieniu zainteresowanym wglądu do Polskiej Klasyfikacji Działalności, urzędowych formularzy wniosków wymaganych ustawą umożliwiających rejestrację spółek jawnych, dostępu do informacji o wysokości opłat, sposobie ich uiszczania oraz o właściwości miejscowej sądów rejestrowych (zadania zlecone)</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>Regulacje prawne</b>         | <ul style="list-style-type: none"> <li>– ustawa z 20.08.1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym<sup>150</sup></li> <li>– rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 9.03.2018 r. w sprawie ustroju i organizacji Centralnej Informacji Krajowego Rejestru Sądowego oraz trybu i sposobu udzielania informacji z Rejestru, wydawania dokumentów oraz kopii dokumentów z katalogu, udostępniania dokumentów z repozytorium dokumentów finansowych, a także struktury udostępnianych informacji o podmiotach wpisanych do Rejestru<sup>151</sup></li> <li>– rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 5.12.2022 r. w sprawie wniosków składanych do Centralnej Informacji Krajowego Rejestru Sądowego za pośrednictwem systemu teleinformatycznego, a także odpisów, wyciągów, zaświadczeń, informacji, dokumentów oraz kopii dokumentów doręczanych wnioskodawcom za pośrednictwem tego systemu<sup>152</sup></li> <li>– zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z 19.03.2018 r. w sprawie warunków organizacyjno-technicznych przekazywania za pośrednictwem systemu teleinformatycznego dokumentów złożonych w postaci elektronicznej i kopii dokumentów złożonych w postaci papierowej do katalogu oraz sposobu ich przechowywania<sup>153</sup></li> <li>– zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z 15.12.2006 r. w sprawie sposobu i trybu przekazywania przez sądy rejestrowe danych rejestrowych do Centralnej Informacji Krajowego Rejestru Sądowego<sup>154</sup></li> </ul> |
| <b>System teleinformatyczny</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– strona internetowa powszechnie dostępna pod adresem: <a href="https://prs-gui-portal-prs-prod.apps.ocp.prod.ms.gov.pl/krs">https://prs-gui-portal-prs-prod.apps.ocp.prod.ms.gov.pl/krs</a></li> <li>– w zależności od rodzaju przeglądanych informacji strona może wymagać zarejestrowania konta i każdorazowego zalogowania do systemu</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |

<sup>150</sup> T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 979 ze zm.

<sup>151</sup> T.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 201.

<sup>152</sup> Dz.U. poz. 2567.

<sup>153</sup> Dz.Urz. MS z 2018 r. poz. 154.

<sup>154</sup> Dz.Urz. MS z 2006 r. Nr 8, poz. 132.

| Krajowy Rejestr Sądowy                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|--------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Funkcjonalności systemu teleinformatycznego</b>                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>wyszukiwarka KRS (umożliwia wyszukanie podmiotu w KRS i uzyskanie informacji odpowiadającej odpisowi aktualnemu lub odpisowi pełnemu; powszechnie dostępna – nie wymaga zalogowania)</li> <li>repozytorium akt rejestrowych (przeglądarka akt rejestrowych KRS; powszechnie dostępna – nie wymaga zalogowania)</li> <li>przeglądarka dokumentów finansowych (umożliwia wyszukiwanie i pobieranie dokumentów finansowych podmiotu wpisanego do rejestru przedsiębiorców KRS; powszechnie dostępna – nie wymaga zalogowania)</li> <li>repozytorium dokumentów finansowych (umożliwia bezpłatne złożenie sprawozdania finansowego i innych dokumentów do RDF; wymaga posiadania konta w Portalu Rejestrów Sądowych i zalogowania)</li> <li>e-formularze KRS (umożliwia złożenie do sądu rejestrowego elektronicznego wniosku o wpis do KRS oraz skierowanie do sądu rejestrowego dowolnego pisma drogą elektroniczną; wymaga posiadania konta w Portalu Rejestrów Sądowych i zalogowania)</li> <li>S24 (umożliwia złożenie wniosku o wpis do KRS spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, spółki jawnej, spółki komandytowej i prostej spółki akcyjnej oraz innych pism; wymaga posiadania konta w Portalu Rejestrów Sądowych i zalogowania)</li> </ul> |
| <b>Zakres danych ujawnionych w zbiorze</b>                                           | Zakres danych podlegających wpisowi jest uzależniony od rejestru, w którym są zamieszczane. Szczegółowy zakres danych został określony w przepisach art. 38–44 oraz art. 49–53 ustawy                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>Jawność danych</b>                                                                | Rejestr jest jawny – każdemu przysługuje prawo dostępu do danych zawartych w KRS za pośrednictwem Centralnej Informacji oraz otrzymania (także drogą elektroniczną) poświadczonych odpisów, wyciągów, zaświadczeń i informacji z KRS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>Podmioty upoważnione do pozyskania danych z KRS</b>                               | Ustawa nie wskazuje katalogu podmiotów upoważnionych do pozyskania danych z KRS. Zastosowanie ma ogólna zasada jawności rejestru i możliwości otrzymania stosownych informacji i dokumentów                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>Zakres danych udostępnianych organom państwowym</b>                               | Odpowiada zakresowi danych ujawnionych w KRS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <b>Sposób udostępnienia danych</b>                                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Dane są powszechnie dostępne za pośrednictwem ogólnodostępnych sieci teleinformatycznych (na stronie internetowej Portalu Rejestrów Sądowych).</li> <li>W przypadku akt rejestrowych są one udostępniane także w siedzibie sądu rejestrowego z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>Ponowne wykorzystywanie danych</b>                                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>Dane i informacje o podmiotach wpisanych do Rejestru są przekazywane w celu ponownego wykorzystywania, z zachowaniem przepisów ustawy z 11.08.2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej.</li> <li>Centralna Informacja przekazuje, za pośrednictwem systemu teleinformatycznego, dane i informacje o podmiotach wpisanych do Rejestru w celu ponownego wykorzystywania na wniosek złożony w postaci elektronicznej opatrzonej kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym.</li> <li>Dane zgromadzone w Rejestrze udostępnia się w celu ponownego wykorzystywania także za pośrednictwem interfejsu programistycznego aplikacji (API)</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>Udostępnianie danych na rzecz sądów rejestrowych w związku z prowadzeniem KRS</b> | KRS otrzymuje dane i informacje za pośrednictwem systemu teleinformatycznego z następujących rejestrów: <ul style="list-style-type: none"> <li>Krajowego Rejestru Karnego (art. 21a ustawy)</li> <li>rejestru dłużników niewypłacalnych (art. 21b ustawy)</li> <li>Krajowego Rejestru Zadłużonych (art. 21c ustawy)</li> <li>innych rejestrów za pośrednictwem systemu BRIS<sup>155</sup> (art. 21d ustawy)</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <b>Uwagi</b>                                                                         | Podobnie jak w przypadku CEIDG, w odniesieniu do danych wpisanych do KRS zachodzi domniemanie ich prawdziwości                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |

<sup>155</sup> BRIS (*Business Registers Interconnection System*) to system integrujący rejestry przedsiębiorców państwa członkowskich UE i EOG z Centralną Platformą Europejską.

### 3. Rejestr PESEL

| Powszechny Elektroniczny System Ewidencji Ludności                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Opis zbioru</b>                                                | Rejestr PESEL zawiera podstawowe dane identyfikujące tożsamość oraz status administracyjnoprawny osób fizycznych. Pełni funkcję centralnego zbioru danych                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| <b>Podmiot prowadzący zbiór</b>                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>– minister właściwy do spraw informatyzacji (zapewnia utrzymanie i rozwój rejestru)</li> <li>– minister właściwy do spraw wewnętrznych (może uczestniczyć w realizacji zadań związanych z rozwojem rejestru PESEL oraz zapewnieniem poprawności danych w tym rejestrze oraz zapewnia funkcjonowanie wydzielonej sieci umożliwiającej dostęp do rejestru PESEL określonym organom)</li> <li>– minister właściwy do spraw zagranicznych (zapewnia funkcjonowanie wydzielonej sieci umożliwiającej konsułom dostęp do rejestru)</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <b>Regulacje prawne</b>                                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>– ustawa z 24.09.2010 r. o ewidencji ludności<sup>156</sup></li> <li>– rozporządzenie Ministra Cyfryzacji z 21.12.2018 r. w sprawie trybu rejestracji danych w rejestrze PESEL oraz w rejestrach mieszkańców<sup>157</sup></li> <li>– rozporządzenie Ministra Cyfryzacji z 14.07.2022 r. w sprawie określenia wzorów wniosków o udostępnienie danych z rejestru mieszkańców i rejestru PESEL oraz trybu uzyskiwania zgody na udostępnienie danych<sup>158</sup></li> <li>– rozporządzenie Ministra Cyfryzacji z 3.11.2022 r. w sprawie trybu i terminów przekazywania danych pomiędzy rejestrem PESEL a rejestrami centralnymi<sup>159</sup></li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <b>System teleinformatyczny</b>                                   | Ustawa zastrzega, że rejestr PESEL jest prowadzony w systemie teleinformatycznym. System nie jest powszechnie dostępny                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>Funkcjonalności systemu teleinformatycznego</b>                | System teleinformatyczny nie jest powszechnie dostępny. Zapewnione funkcjonalności pozwalają na jego obsługę zgodnie z przepisami ustawy                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>Zakres danych ujawnionych w zbiorze</b>                        | Szczegółowy zakres informacji zawartych w rejestrze określają art. 8 i 9 ustawy                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>Jawność danych</b>                                             | Dane i informacje umieszczone w rejestrze PESEL nie są jawne. Ich udostępnienie następuje w przypadkach ściśle określonych w ustawie                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>Podmioty upoważnione do pozyskania danych z rejestru PESEL</b> | <p>Dane z rejestru PESEL w zakresie niezbędnym do realizacji ich ustawowych zadań <b>udostępnia się</b> następującym podmiotom:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– organom administracji publicznej, sądom i prokuraturze;</li> <li>– Policji, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służbie Więziennej, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Służbie Wywiadu Wojskowego, Krajowej Administracji Skarbowej, Żandarmerii Wojskowej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służbie Ochrony Państwa, Centralnemu Biuru Antykorupcyjnemu, Szefowi Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych, Inspektorowi Nadzoru Wewnętrznego, organom wyborczym i strażom gminnym (miejskim);</li> <li>– komornikom sądowym – wyłącznie w zakresie niezbędnym do prowadzenia przez nich postępowania egzekucyjnego lub zabezpieczającego albo wykonywania postanowienia o zabezpieczeniu spadku lub sporządzania spisu inwentarza;</li> <li>– państwowym i samorządowym jednostkom organizacyjnym oraz innym podmiotom – w zakresie niezbędnym do realizacji zadań publicznych określonych w odrębnych przepisach;</li> <li>– Polskiemu Czerwonemu Krzyżowi, w zakresie danych osób poszukiwanych;</li> <li>– spółce, o której mowa w art. 77 ust. 2 ustawy z 4.10.2018 r. o pracowniczych planach kapitałowych, w zakresie niezbędnym do realizacji zadań, o których mowa w przepisach ustawy z 7.07.2023 r. o Centralnej Informacji Emerytalnej.</li> </ul> <p>Dane z rejestru PESEL <b>mogą być udostępnione</b>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– osobom i jednostkom organizacyjnym, jeżeli wykażą w tym interes prawny;</li> <li>– jednostkom organizacyjnym, w celach badawczych, statystycznych, badania opinii publicznej, jeżeli po wykorzystaniu dane te zostaną poddane takiej modyfikacji, która nie pozwoli ustalić tożsamości osób, których dane dotyczą;</li> <li>– innym osobom i jednostkom organizacyjnym, jeżeli wykażą interes faktyczny w otrzymaniu danych, pod warunkiem uzyskania zgody osób, których dane dotyczą;</li> </ul> |

<sup>156</sup> T.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 274 ze zm.

<sup>157</sup> Dz.U. poz. 2484.

<sup>158</sup> Dz.U. poz. 1493.

<sup>159</sup> Dz.U. poz. 2288.

| Powszechny Elektroniczny System Ewidencji Ludności     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|--------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>– podmiotom odpowiedzialnym za system identyfikacji elektronicznej oraz podmiotom wydającym środki identyfikacji elektronicznej w systemie identyfikacji elektronicznej zgodnie z ustawą z 5.09.2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej w celu wydania środka identyfikacji elektronicznej;</li> <li>– kwalifikowanym dostawcom usług zaufania świadczącym kwalifikowane usługi podpisu elektronicznego lub kwalifikowaną usługę rejestrowanego doręczenia elektronicznego wpisanym do rejestru, o którym mowa w art. 4 ustawy z 5.09.2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>Zakres danych udostępnianych organom państwowym</b> | Dane zamieszczone w rejestrze PESEL, adekwatnie do zadań realizowanych przez uprawnione podmiotu na podstawie ustawy                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>Sposób udostępnienia danych</b>                     | za pomocą urządzeń teletransmisji danych                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <b>Ponowne wykorzystywanie danych</b>                  | Udostępnienie danych z rejestru PESEL w celu ich ponownego wykorzystywania przez jednostki organizacyjne, w celach badawczych, statystycznych, badania opinii publicznej, jeżeli po wykorzystaniu dane te zostaną poddane takiej modyfikacji, która nie pozwoli ustalić tożsamości osób, których dane dotyczą, następuje na wniosek, na zasadach określonych w ustawie z 11.08.2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>Udostępnianie danych na rzecz rejestru PESEL</b>    | <p>Dane do rejestru PESEL mogą przekazywać w zakresie danych enumeratywnie wskazanych w ustawie (art. 10 ust. 1):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– kierownik urzędu stanu cywilnego właściwy do sporządzenia aktu urodzenia i dokonywania w nim zmian oraz sporządzenia przypisku przy tym akcie;</li> <li>– kierownik urzędu stanu cywilnego właściwy do sporządzenia aktu małżeństwa i dokonywania w nim zmian oraz sporządzenia przypisku przy tym akcie;</li> <li>– kierownik urzędu stanu cywilnego właściwy do sporządzenia aktu zgonu i dokonywania w nim zmian;</li> <li>– kierownik urzędu stanu cywilnego, do którego wpłynął zagraniczny dokument stanu cywilnego lub inny dokument wydany w państwie, w którym nie jest prowadzona rejestracja stanu cywilnego, jeżeli osoba, której nadano numer PESEL, nie ma polskich aktów stanu cywilnego;</li> <li>– kierownik urzędu stanu cywilnego, który wydał decyzję o zmianie imienia i nazwiska;</li> <li>– organ gminy właściwy do zameldowania na pobyt stały i czasowy obywatela polskiego;</li> <li>– wojewoda lub minister właściwy do spraw wewnętrznych, każdy zgodnie ze swoją właściwością;</li> <li>– organ gminy właściwy do wydania dowodu osobistego;</li> <li>– organy właściwe do wydania paszportu;</li> <li>– organ gminy właściwy do zameldowania na pobyt stały i czasowy cudzoziemca;</li> <li>– organ gminy właściwy do realizacji wniosku obywatela państwa członkowskiego Unii Europejskiej lub Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej o ujęcie w stałym obwodzie głosowania w Centralnym Rejestrze Wyborców po wydaniu pozytywnej decyzji w tej sprawie w trybie określonym w przepisach ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy;</li> <li>– organ gminy właściwy do złożenia wniosku o nadanie numeru PESEL, w stosunku do osób obowiązanych na podstawie odrębnych przepisów do posiadania numeru PESEL.</li> </ul> <p>Udostępnienie następuje za pośrednictwem rejestrów centralnych gromadzących dane dotyczące dowodów osobistych, paszportów, obywatelstwa i rejestracji stanu cywilnego.</p> |
| <b>Uwagi</b>                                           | Zgodnie z art. 45c zd. 1 ustawy osobie, której dane są przetwarzane w rejestrze PESEL, umożliwia się nieodpłatne pobranie informacji o odbiorcach, którym zostały udostępnione dane jej dotyczące lub dane dotyczące dziecka pozostającego pod jej władzą rodzicielską                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |

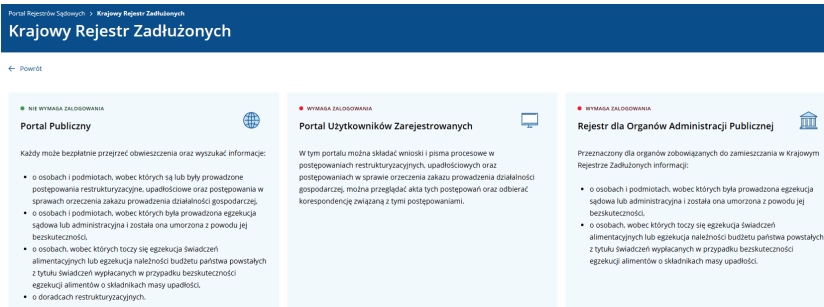
## 4. Rejestr mieszkańców

| Rejestr mieszkańców             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|---------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Opis zbioru</b>              | Rejestr mieszkańców zawiera dane osób, które wykonały obowiązek meldunkowy na terenie danej gminy                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>Podmiot prowadzący zbiór</b> | organ gminy (wójt, burmistrz, prezydent miasta) zgodnie z właściwością miejscową                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>Regulacje prawne</b>         | <ul style="list-style-type: none"> <li>– ustawa z 24.09.2010 r. o ewidencji ludności</li> <li>– rozporządzenie Ministra Cyfryzacji z 21.12.2018 r. w sprawie trybu rejestracji danych w rejestrze PESEL oraz w rejestrach mieszkańców</li> <li>– rozporządzenie Ministra Cyfryzacji z 14.07.2022 r. w sprawie określenia wzorów wniosków o udostępnienie danych z rejestru mieszkańców i rejestru PESEL oraz trybu uzyskiwania zgody na udostępnienie danych</li> </ul> |

| Rejestr mieszkańców                                                     |                                                                                                                                            |
|-------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>System teleinformatyczny</b>                                         | Ustawa zastrzega, że rejestr mieszkańców jest prowadzony w systemie teleinformatycznym. System nie jest powszechnie dostępny               |
| <b>Funkcjonalności systemu teleinformatycznego</b>                      | System teleinformatyczny nie jest powszechnie dostępny. Zapewnione funkcjonalności pozwalają na jego obsługę zgodnie z przepisami ustawy   |
| <b>Zakres danych ujawnionych w zbiorze</b>                              | Zakres danych jest tożsamy z zakresem ujawnionym w rejestrze PESEL                                                                         |
| <b>Jawność danych</b>                                                   | Dane i informacje umieszczone w rejestrze mieszkańców nie są jawne. Ich udostępnienie następuje w przypadkach ściśle określonych w ustawie |
| <b>Podmioty upoważnione do pozyskania danych z rejestru mieszkańców</b> | Katalog upoważnionych podmiotów jest tożsamy z katalogiem podmiotów uprawnionych do pozyskania danych z rejestru PESEL                     |
| <b>Zakres danych udostępnianych organom państwowym</b>                  | Analogicznie jak w przypadku rejestru PESEL                                                                                                |
| <b>Sposób udostępnienia danych</b>                                      | Za pomocą urządzeń teletransmisji danych                                                                                                   |
| <b>Ponowne wykorzystywanie danych</b>                                   | Analogicznie jak w przypadku rejestru PESEL.                                                                                               |
| <b>Udostępnianie danych na rzecz rejestru mieszkańców</b>               | Do rejestru mieszkańców przekazywane są dane z rejestru PESEL (art. 10 ust. 3 ustawy)                                                      |
| <b>Uwagi</b>                                                            |                                                                                                                                            |

## 5. Krajowy Rejestr Zadłużonych

| Krajowy Rejestr Zadłużonych     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|---------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Opis zbioru</b>              | <p>W KRZ ujawnia się informacje o:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>osobach fizycznych, osobach prawnych oraz jednostkach organizacyjnych niebędących osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną – wobec których są albo były prowadzone postępowania: <ul style="list-style-type: none"> <li>restrukturyzacyjne w rozumieniu ustawy z 15.05.2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne oraz o zawarciu układu na zgromadzeniu wierzycieli w rozumieniu art. 491<sup>25</sup> ustawy z 28.02.2003 r. – Prawo upadłościowe,</li> <li>upadłościowe lub wtórne postępowania upadłościowe,</li> <li>zakończone prawomocnym orzeczeniem zakazu, o którym mowa w art. 373 ust. 1 ustawy z 28.02.2003 r. – Prawo upadłościowe,</li> <li>w przedmiocie uznania orzeczenia o wszczęciu zagranicznego postępowania upadłościowego;</li> </ul> </li> <li>wspólnikach osobowych spółek handlowych, którzy ponoszą odpowiedzialność za zobowiązania spółki bez ograniczenia całym swoim majątkiem, jeżeli ogłoszono upadłość spółki, wszczęto wtórne postępowanie upadłościowe wobec spółki lub oddalono wniosek o ogłoszenie upadłości spółki na podstawie art. 13 ust. 1 lub 2 ustawy z 28.02.2003 r. – Prawo upadłościowe;</li> <li>osobach fizycznych, osobach prawnych oraz jednostkach organizacyjnych niebędących osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną – wobec których umorzono postępowanie egzekucyjne prowadzone przez komornika sądowego lub sąd z uwagi na fakt, że z egzekucji nie uzyska się sumy wyższej od kosztów egzekucyjnych, albo umorzono postępowanie egzekucyjne prowadzone przez naczelnika urzędu skarbowego albo dyrektora oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z uwagi na fakt, że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwoty przewyższającej wydatki egzekucyjne;</li> <li>osobach fizycznych, wobec których toczy się egzekucja świadczeń alimentacyjnych lub egzekucja należności budżetu państwa powstałych z tytułu świadczeń wypłacanych w przypadku bezskuteczności egzekucji alimentów, a które zalegają ze spełnieniem tych świadczeń za okres dłuższy niż 3 miesiące.</li> </ul> <p>Rejestr stanowi ponadto <b>rejestr upadłości</b> w rozumieniu art. 24 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/848 z 20.05.2015 r. w sprawie postępowania upadłościowego</p> |
| <b>Podmiot prowadzący zbiór</b> | Minister Sprawiedliwości                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |

| Krajowy Rejestr Zadłużonych                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|--------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Regulacje prawne</b>                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>ustawa z 6.12.2018 r. o Krajowym Rejestrze Zadłużonych<sup>160</sup></li> <li>rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 22.11.2021 r. w sprawie sposobu zamieszczania oraz przetwarzania danych w Krajowym Rejestrze Zadłużonych<sup>161</sup></li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <b>System teleinformatyczny</b>                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>powszechnie dostępna strona internetowa: <a href="https://prs.ms.gov.pl/krz">https://prs.ms.gov.pl/krz</a></li></ul>  <ul style="list-style-type: none"> <li>w zależności od rodzaju przeglądanych informacji strona może wymagać zarejestrowania konta i każdorazowego zalogowania do systemu</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| <b>Funkcjonalności systemu teleinformatycznego</b>     | <ul style="list-style-type: none"> <li>Portal Publiczny (umożliwia bezpłatne przeglądanie obwieszczeń oraz wyszukiwanie informacji o osobach i podmiotach, wobec których są lub były prowadzone postępowania restrukturyzacyjne i upadłościowe, wobec których była prowadzona egzekucja sądowa lub administracyjna i została ona umorzona z powodu jej bezskuteczności, o osobach wobec których toczy się egzekucja świadczeń alimentacyjnych; portal jest powszechnie dostępny, skorzystanie z tej funkcjonalności nie wymaga zalogowania)</li> <li>Portal Użytkowników Zarejestrowanych (zapewnia możliwość składania wniosków i pism procesowych w postępowaniach restrukturyzacyjnych i upadłościowych oraz możliwość przeglądania akt tych postępowań; portal wymaga posiadania konta w Portalu Rejestrów Sądowych i zalogowania)</li> <li>Portal Użytkowników Branżowych (przeznaczony dla syndyków, nadzorców oraz zarządców, którzy za jego pośrednictwem wykonują czynności w postępowaniach restrukturyzacyjnych i upadłościowych; portal wymaga posiadania konta z odpowiednimi uprawnieniami w Portalu Rejestrów Sądowych i zalogowania)</li> <li>Rejestr dla Organów Administracji Publicznej (przeznaczony dla organów zobowiązanych do zamieszczania w KRS określonych informacji; rejestr wymaga posiadania konta z odpowiednimi uprawnieniami w Portalu Rejestrów Sądowych i zalogowania)</li> </ul> |
| <b>Zakres danych ujawnionych w zbiorze</b>             | Zakres ujawnianych informacji został określony w art. 5–8 ustawy                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <b>Jawność danych</b>                                  | Rejestr jest jawny – każdy ma prawo zapoznać się z danymi ujawnionymi w Rejestrze oraz danymi objętymi treścią obwieszczeń za pośrednictwem sieci Internet                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>Podmioty upoważnione do pozyskania danych z KRZ</b> | Rejestr jest jawny – każdemu przysługuje prawo dostępu do danych zawartych w KRZ za pośrednictwem strony internetowej                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>Zakres danych udostępnianych organom państwowym</b> | Brak informacji                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>Sposób udostępnienia danych</b>                     | Dane są powszechnie dostępne za pośrednictwem ogólnodostępnych sieci teleinformatycznych (na stronie internetowej Portalu Rejestrów Sądowych)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>Ponowne wykorzystywanie danych</b>                  | Brak informacji                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>Udostępnianie danych na rzecz KRZ</b>               | Dane dotyczące postępowań upadłościowych, restrukturyzacyjnych, w przedmiocie uznania orzeczenia o wszczęciu zagranicznego postępowania upadłościowego oraz o zakaz prowadzenia działalności gospodarczej, są ujawniane w Rejestrze za pośrednictwem systemu teleinformatycznego obsługującego postępowanie sądowe jednocześnie z dokonaniem obwieszczenia albo dokonaniem innej czynności, z którą ustawa wiąże skutek ujawnienia w Rejestrze                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>Uwagi</b>                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |

<sup>160</sup> T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1909 ze zm.<sup>161</sup> Dz.U. poz. 2173.

## 6. Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców

| Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|----------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Opis zbioru</b>                                       | <p>Na CEPIK składają się trzy odrębne, centralne ewidencje: pojazdów, kierowców oraz posiadaczy kart parkingowych. W CEPIK zawarte są m.in.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– dane i informacje o drogowych pojazdach mechanicznych, ich dane rejestracyjne i techniczne, informacje o właścicielach i posiadaczach, dokumentach rejestracyjnych, przeglądach technicznych i ubezpieczeniach oraz o zdarzeniach, takich jak kradzieże;</li> <li>– informacje o uprawnieniach do kierowania pojazdami mechanicznymi, dane osób je posiadających, informacje o zdarzeniach związanych z dokumentami uprawnień oraz o czynnościach i podmiotach związanych z wydawaniem uprawnień;</li> <li>– dane i informacje o kartach parkingowych wydanych osobom niepełnosprawnym</li> </ul>                                                                                                                                                                           |
| <b>Podmiot prowadzący zbiór</b>                          | minister właściwy do spraw informatyzacji                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>Regulacje prawne</b>                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>– ustawa z 20.06.1997 r. – Prawo o ruchu drogowym<sup>162</sup></li> <li>– ustawa z 5.01.2011 r. o kierujących pojazdami<sup>163</sup></li> <li>– rozporządzenie Ministra Cyfryzacji z 17.07.2024 r. w sprawie rodzaju i zakresu danych udostępnianych z centralnej ewidencji pojazdów<sup>164</sup></li> <li>– rozporządzenie Ministra Cyfryzacji z 8.11.2017 r. w sprawie zakresu danych udostępnianych w postaci elektronicznej z centralnej ewidencji pojazdów<sup>165</sup></li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <b>System teleinformatyczny</b>                          | system informatyczny CEPIK 2.0                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>Funkcjonalności systemu teleinformatycznego</b>       | Dostęp do systemu teleinformatycznego jest ograniczony do zamkniętego katalogu podmiotów, określonego w przepisach ustawy – Prawo o ruchu drogowym                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <b>Zakres danych ujawnionych w zbiorze</b>               | Zakres ujawnianych informacji został określony w przepisach ustawy – Prawo o ruchu drogowym                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>Jawność danych</b>                                    | Dane i informacje umieszczone w CEPIK nie są jawne. Ich udostępnienie następuje w przypadkach ściśle określonych w ustawie                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <b>Podmioty upoważnione do pozyskania danych z CEPIK</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– straże miejskie i gminne,</li> <li>– komornicy sądowi,</li> <li>– administracyjne organy egzekucyjne,</li> <li>– organy właściwe w sprawach realizacji zadań związanych z funkcjonowaniem stref płatnego parkowania,</li> <li>– marszałkowie województw,</li> <li>– organy właściwe do prowadzenia rejestru przedsiębiorców prowadzących stacje kontroli pojazdów i stacje demontażu,</li> <li>– wojewodowie,</li> <li>– dyrektorzy okręgowych komisji egzaminacyjnych,</li> <li>– kierownicy ośrodków szkolenia kierowców, o których mowa w art. 39e ustawy z 6.09.2011 r. o transporcie drogowym,</li> <li>– starostowie, w zakresie ewidencji instruktorów, wykładowców, ośrodków szkolenia kierowców, egzaminatorów, psychologów itp.</li> <li>– inne podmioty, które korzystają lub będą korzystały z aplikacji WWW udostępnianych przez system CEPIK 2.0, do udostępniania danych lub przekazywania danych</li> </ul> |
| <b>Zakres danych udostępnianych organom publicznym</b>   | Dane zamieszczone w ewidencji, adekwatnie do zadań realizowanych przez uprawnione podmioty na podstawie ustawy                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>Sposób udostępnienia danych</b>                       | <p>Za pośrednictwem sieci teleinformatycznych.</p> <p>Ministerstwo Cyfryzacji przygotowało aplikacje WWW działające w przeglądarkach internetowych. Podmioty, które nie posiadają własnych rozwiązań teleinformatycznych zintegrowanych z usługami webservices systemu CEPIK 2.0, będą mogły skorzystać z tej formy dostępu do systemu CEPIK 2.0.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |

<sup>162</sup> T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1251.

<sup>163</sup> T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1210 ze zm.

<sup>164</sup> Dz.U. poz. 1076.

<sup>165</sup> Dz.U. poz. 2085 ze zm.

| Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|--------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                            | <p>Aplikacje WWW zostały przygotowane w następującym zakresie:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– aplikacja do udostępniania danych z CEP, CEK, CEPKP,</li> <li>– aplikacja do przekazywania do CEK informacji o naruszeniach i punktach karnych,</li> <li>– aplikacja do przekazywania do CEK informacji o świadectwach kwalifikacji zawodowej,</li> <li>– aplikacja do przekazywania danych słownikowych</li> </ul>                                                                                     |
| <b>Ponowne wykorzystywanie danych</b>      | Istnieje możliwość skorzystania z interfejsu programistycznego aplikacji (API), dzięki któremu możliwe jest uzyskanie bezpłatnego dostępu do wybranych danych zgromadzonych w CEPIK                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>Udostępnianie danych na rzecz CEPIK</b> | Podmioty zobowiązane do przekazywania danych do centralnej ewidencji pojazdów oraz centralnej ewidencji kierowców są wymienione w art. 80b ust. 2 oraz art. 100ac ust. 1 ustawy – Prawo o ruchu drogowym                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>Uwagi</b>                               | <p>Według danych statystycznych dostępnych na stronie CEPIK<sup>166</sup>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– 333 typy podmiotów korzystają z danych gromadzonych w CEPIK;</li> <li>– 27 500 000 zapytań rocznie wpływa do CEPIK;</li> <li>– 396 jednostek samorządu terytorialnego przekazuje dane do CEPIK;</li> <li>– 100 000 zapytań miesięcznie wpływa do CEPIK w ramach usługi Historia Pojazdu</li> <li>– 17 000 zapytań miesięcznie wpływa do CEPIK w ramach usługi Bezpieczny Autobus</li> </ul> |

## 7. Rejestr Należności Publicznoprawnych

| Rejestr Należności Publicznoprawnych                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|--------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Opis zbioru</b>                                     | W rejestrze gromadzi się informacje o należnościach pieniężnych, podlegających egzekucji administracyjnej, dla których wierzycielem jest naczelnik urzędu skarbowego albo jednostka samorządu terytorialnego                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>Podmiot prowadzący zbiór</b>                        | Szef Krajowej Administracji Skarbowej                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>Regulacje prawne</b>                                | – ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji <sup>167</sup>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <b>System teleinformatyczny</b>                        | Rejestr Należności Publicznoprawnych RNP                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>Funkcjonalności systemu teleinformatycznego</b>     | Dostęp do systemu teleinformatycznego jest ograniczony do zamkniętego katalogu podmiotów, określonego w przepisach ustawy – Prawo o ruchu drogowym                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| <b>Zakres danych ujawnionych w zbiorze</b>             | Zakres ujawnianych informacji został określony w przepisach ustawy – Prawo o ruchu drogowym                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <b>Jawność danych</b>                                  | Dane i informacje umieszczone w RNP nie są jawne. Ich udostępnienie następuje w przypadkach ściśle określonych w ustawie                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>Podmioty upoważnione do pozyskania danych z RNP</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– zobowiązany – osoba fizyczna, osoba prawna albo jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, która nie wykonała w terminie obowiązku o charakterze pieniężnym (dłużnik);</li> <li>– podmiot zainteresowany – każda osoba fizyczna, osoba prawna albo jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, która chce uzyskać informacje na temat wymagalnych zobowiązań publicznoprawnych innego podmiotu;</li> <li>– wierzyciel – podmiot uprawniony do żądania wykonania obowiązku lub jego zabezpieczenia w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym lub zabezpieczającym (naczelnicy urzędów skarbowych lub jednostki samorządu terytorialnego);</li> <li>– podmiot uprawniony w rozumieniu art. 18q ustawy z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji – wierzyciel, sądowy lub administracyjny organ egzekucyjny, sąd, organ prokuratury, Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Biuro Informacji Kredytowej, a także biura informacji gospodarczej</li> </ul> |
| <b>Zakres danych udostępnianych organom publicznym</b> | Dane zamieszczone w RNP, których katalog został określony w art. 18b ustawy z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |

<sup>166</sup> Informacje pozyskane ze strony <https://www.gov.pl/web/cepik> (dostęp: 9.12.2024 r.).

<sup>167</sup> T.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 132 ze zm.

| Rejestr Należności Publicznoprawnych     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Sposób udostępnienia danych</b>       | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Obowiązany oraz podmiot zainteresowany uzyskuje dostęp do RNP poprzez konto w e-Urzędzie Skarbowym. Po zalogowaniu na indywidualne konto podatnika w e-Urzędzie Skarbowym, w zakładce „Nasze serwisy” znajduje się link do RNP.</li> <li>– Wierzyciel, a także podmiot uprawniony uzyskuje dostęp do RNP poprzez konto na Portalu Usług Elektronicznych Ministerstwa Finansów (PUE). Dostęp do konta w PUE wierzyciel lub podmiot uprawniony uzyskuje na podstawie stosownego wniosku złożonego do Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Szczecinie</li> </ul> |
| <b>Ponowne wykorzystywanie danych</b>    | Brak informacji                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>Udostępnianie danych na rzecz RNP</b> | Brak informacji                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>Uwagi</b>                             | Udostępnienie danych zawartych w rejestrze nie stanowi naruszenia przepisów o tajemnicy skarbowej, o których mowa w ustawie z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |

## 8. Centralna Ewidencja Organizatorów Turystyki i Przedsiębiorców Ułatwiających Nabywanie Powiązanych Usług Turystycznych

| Centralna Ewidencja Organizatorów Turystyki i Przedsiębiorców Ułatwiających Nabywanie Powiązanych Usług Turystycznych |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Opis zbioru</b>                                                                                                    | <p>Ewidencja zawiera podmioty uprawnione do działalności w zakresie organizowania imprez turystycznych lub pośredniczenia na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych (tylko podmioty z aktualnym wpisem do rejestru centralnej ewidencji są uprawnione do prowadzenia działalności turystycznej we wskazanym zakresie).</p> <p>Poza danymi podstawowymi przedsiębiorcy turystycznego, ewidencja zawiera m.in. informacje o posiadanym zabezpieczeniu finansowym</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>Podmiot prowadzący zbiór</b>                                                                                       | Ewidencję prowadzi marszałek województwa właściwy ze względu na siedzibę przedsiębiorcy turystycznego lub adres zamieszkania przedsiębiorcy turystycznego będącego osobą fizyczną. System teleinformatyczny obsługujący ewidencję prowadzi Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>Regulacje prawne</b>                                                                                               | ustawa z 24.11.2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych <sup>168</sup>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <b>System teleinformatyczny</b>                                                                                       | Centralna Ewidencja i Wykazy w Turystyce ( <a href="https://ewidencja.ufg.pl/ewidencja/obywatel/wyszukiwanie">https://ewidencja.ufg.pl/ewidencja/obywatel/wyszukiwanie</a> )                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>Funkcjonalności systemu teleinformatycznego</b>                                                                    | <p>Dostępna na stronie internetowej wyszukiwarka daje możliwość ustalenia parametrów wyszukiwania przedsiębiorców turystycznych</p> <p> Ewidencja</p> <p>PRZEDSIĘBIORCY WYKREŚLENI Z REJESTRU OBJĘCI ZAKAZEM WYKONYWANIA DZIAŁALNOŚCI      PRZEDSIĘBIORCY, WOBEC KTÓRYCH WSZCZĘTO POSTĘPOWANIE W SPRAWIE WYKREŚLENIA Z REJESTRU      PRZEDSIĘBIORCY, KTÓRZY ZŁOŻYL OŚWIADCZENIE O NIETYTUŁACIACH      PRZEDSIĘBIORCY DZIAŁAJĄCY BEZ WYMAGANEGO WPISU OBJĘCI ZAKAZEM WYKONYWANIA DZIAŁALNOŚCI</p> <p>Katalog: Przedsiębiorców turystycznych wykreślonych z Rejestru z urzędu lub na wniosek Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego i objętych zakazem wykonywania działalności objętej wpisem do Rejestru</p> <p><b>Parametry wyszukiwania</b></p> <p>Aby wyszukać wpis wystarczy wskazać tylko jeden z parametrów (wypełnić jedno pole).</p> <p>Nazwa _____ Numer ewidencyjny _____ Forma prawna _____</p> <p>NIP _____ Numer wpisu do Rejestru _____</p> <p>Województwo _____ Miejscowość _____ Ulica _____</p> |
| <b>Zakres danych ujawnionych w zbiorze</b>                                                                            | Zakres ujawnianych informacji został określony w art. 24 ustawy                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>Jawność danych</b>                                                                                                 | Dane i informacje umieszczone w ewidencji są jawne                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |

<sup>168</sup> T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 2211 ze zm.

| Centralna Ewidencja Organizatorów Turystyki i Przedsiębiorców Ułatwiających Nabywanie Powiązanych Usług Turystycznych |                                                                          |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|
| <b>Podmioty upoważnione do pozyskania danych z ewidencji</b>                                                          | Ze względu na jawność ewidencji każdy ma prawo pozyskać dane z ewidencji |
| <b>Zakres danych udostępnianych organom publicznym</b>                                                                | Dane zamieszczone w ewidencji                                            |
| <b>Sposób udostępnienia danych</b>                                                                                    | Za pośrednictwem powszechnie dostępnej strony internetowej               |
| <b>Ponowne wykorzystywanie danych</b>                                                                                 | Brak informacji                                                          |
| <b>Udostępnianie danych na rzecz ewidencji</b>                                                                        | Brak informacji                                                          |
| <b>Uwagi</b>                                                                                                          |                                                                          |

## 9. Państwowy Rejestr Muzeów

| Państwowy Rejestr Muzeów                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Opis zbioru</b>                                          | Rejestr zawiera dane podstawowe o muzeach, które gromadzą zbiory o wyjątkowym znaczeniu dla dziedzictwa kultury i spełniają wysokie kryterium działalności merytorycznej                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>Podmiot prowadzący zbiór</b>                             | minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <b>Regulacje prawne</b>                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>– ustawa z 21.11.1996 r. o muzeach<sup>169</sup></li> <li>– rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 13.05.2008 r. w sprawie sposobu prowadzenia Państwowego Rejestru Muzeów, wzoru wniosku o wpis do Rejestru, warunków i trybu dokonywania wpisów oraz okoliczności, w jakich można zarządzić kontrolę w celu ustalenia, czy muzeum spełnia nadal warunki wpisu do Rejestru<sup>170</sup></li> </ul>       |
| <b>System teleinformatyczny</b>                             | Brak (rejestr prowadzony jest w formie pliku excel)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <b>Funkcjonalności systemu teleinformatycznego</b>          | Brak                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <b>Zakres danych ujawnionych w zbiorze</b>                  | Rejestr zawiera następujące rubryki: <ul style="list-style-type: none"> <li>– rubryka pierwsza – numer rejestru;</li> <li>– rubryka druga – data wpisu;</li> <li>– rubryka trzecia – nazwa i adres muzeum;</li> <li>– rubryka czwarta – nazwa podmiotu będącego organizatorem muzeum i jego adres;</li> <li>– rubryka piąta – akt o utworzeniu muzeum;</li> <li>– rubryka szósta – akt o nadaniu statutu;</li> <li>– rubryka siódma – adnotacja o zmianach</li> </ul> |
| <b>Jawność danych</b>                                       | Dane i informacje umieszczone w rejestrze są jawne                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| <b>Podmioty upoważnione do pozyskania danych z rejestru</b> | Ze względu na jawność rejestru każdy ma prawo pozyskać dane z ewidencji                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <b>Zakres danych udostępnianych organom publicznym</b>      | Dane zamieszczone w rejestrze                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>Sposób udostępnienia danych</b>                          | Pobranie pliku excel dostępnego na stronie <a href="https://bip.mkidn.gov.pl/pages/rejestry-ewidencje-archiwa-wykazy/rejestry-muzeow.php">https://bip.mkidn.gov.pl/pages/rejestry-ewidencje-archiwa-wykazy/rejestry-muzeow.php</a>                                                                                                                                                                                                                                    |
| <b>Ponowne wykorzystywanie danych</b>                       | Brak informacji.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <b>Udostępnianie danych na rzecz rejestru</b>               | Brak informacji.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <b>Uwagi</b>                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |

<sup>169</sup> T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 385.

<sup>170</sup> Dz.U. Nr 91, poz. 567.

## **ROZDZIAŁ VI. Ochrona danych osobowych w kontekście ustawy o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego**

### **1. Rola przepisów o ochronie danych osobowych w udostępnianiu danych z rejestrów publicznych (w tym relacja między RODO a ustawą o otwartych danych)**

#### **1.1. Regulacje prawne**

Przepisy o ochronie danych osobowych zawarte są przede wszystkim w RODO. Mają one swoje źródło w regulacjach prawa międzynarodowego, w tym unijnego. Realizują zagwarantowane w art. 8 EKPC prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania i swojej korespondencji<sup>171</sup>. Motyw 1 RODO podkreśla również znaczenie KPP. Unormowania tego aktu określają w szczególności procedury postępowania z danymi osobowymi oraz obowiązki w zakresie realizacji praw osób, których dane dotyczą. Stanowią one swoisty trzon prawa do ochrony danych osobowych. Zaznaczyć przy tym trzeba, że prawo do ochrony danych osobowych obejmuje nie tylko przepisy RODO, ale także przepisy innych aktów prawnych, np. ustawy o ochronie danych osobowych<sup>172</sup> i innych ustaw szczególnych, które do kwestii ochrony danych osobowych odnoszoną się w obszarze istotnym dla konkretnego sektora/branży.

#### **1.2. Siatka pojęciowa**

Rozważania na temat roli przepisów o ochronie danych osobowych oraz ich relacji z przepisami ustawy o otwartych danych w udostępnianiu danych z rejestrów publicznych należy rozpocząć od wskazania znaczenia pojęć: „rejestr publiczny”, „dane” i “udostępnianie”.

---

<sup>171</sup> Szerzej I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ochrona danych osobowych a prawo do informacji publicznej*, Warszawa 2021, s. 11 i n.

<sup>172</sup> Ustawa z 10.05.2018 r. o ochronie danych osobowych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1781).

Kluczową rolę w definiowaniu tych terminów odgrywać będą przepisy wskazanych wyżej aktów prawnych, ale w niezbędnym zakresie wymagać to będzie także odwołania się do dorobku doktryny.

Pojęcia „rejestr publiczny” nie określają ani przepisy RODO, ani ustawa o otwartych danych. Definicję legalną tego terminu wskazującą na cechy, jakimi powinien charakteryzować się rejestr publiczny, odnajdujemy w art. 3 pkt 5 u.i.d.p.r.z.p. Stosownie do tego przepisu rejestrem publicznym jest rejestr, ewidencja, wykaz, lista, spis albo inna forma ewidencji, służące do realizacji zadań publicznych, prowadzone przez podmiot publiczny na podstawie odrębnych przepisów ustawowych. Definicja ta zawiera wskazówki pozwalające na identyfikowanie rejestru jako publicznego. Niemniej jednak jej zastosowanie jest ograniczone, albowiem można ją odnosić wyłącznie do instytucji i sytuacji, które mieszczą się w zakresie ustawy, w której definicja rejestru publicznego została zawarta.

Bardziej uniwersalnego ujęcia instytucji prawnej „rejestru publicznego” poszukiwać należy zatem w literaturze. Za ogólną i generalną uznać można definicję rejestru publicznego zaproponowaną przez T. Staweckiego. Autor ten rejestrem publicznym określa „zbiór informacji o osobach, rzeczach lub prawach, które charakteryzuje się tym, że:

- jest utworzony na podstawie przepisów prawa, określających m.in. zasady jego utworzenia i aktualizacji danych, kompetencje organu rejestrowego oraz zasady udostępniania gromadzonych informacji;
- jest prowadzony przez organ rejestrowy o charakterze publicznym;
- przyjęcie, utrwalenie, a następnie ujawnienie określonych w nim informacji co do zasady następuje w drodze rozstrzygnięcia organu rejestrowego, bez względu na to, czy dokonywane jest z urzędu, czy na wniosek osoby uprawnionej;
- prowadzenie rejestru i ujawnianie zawartych w nim danych rodzi skutki prawne zarówno dla osoby, której wpis dotyczy, jak i dla organów publicznych;
- jest jawny co do zasady dla organu rejestrowego i innych organów administracji publicznej oraz co najmniej dla osób, których dane te dotyczą”<sup>173</sup>.

Tak pojmowane „rejestry publiczne” mogą – przy uwzględnieniu przypisanych im odpowiednich funkcji i zadań – podlegać różnym klasyfikacjom (np. na rejestry identyfikacyjne i klasyfikacyjne, a w ramach rejestrów identyfikacyjnych: rejestry pierwotne i wtórne<sup>174</sup>; rejestry: sądowe i administracyjne; rzeczowe i osobowe). Istnienie rejestrów publicznych jest łączone z aktualnym ustrojem społeczno-gospodarczym i politycznym państwa. Są one niezbędne – jak zaznacza A. Gryszczyńska – dla „skutecznego wykonywania zadań publicznych, jak również zagwarantowania sprawnego działania w sferze

<sup>173</sup> T. Stawecki, *Rejestry publiczne. Funkcje instytucji*, Warszawa 2005, s. 28–29.

<sup>174</sup> Zob. B. Szafranski, *Model informacyjny rejestrów państwowych i wymagania w zakresie systemu komputerowego wspomaganie zarządzania rejestrami*, Warszawa 2003, *passim*.

wewnętrznej administracji publicznej poprzez chociażby zapewnienie bezpieczeństwa i pewności obrotu prawnego, przy jednoczesnej gwarancji swobody aktywności społecznej i gospodarczej oraz jawności określonych stanów i stosunków prawnych<sup>175</sup>. Jeżeli w rejestrach publicznych pojawiają się dane osobowe, to niewątpliwie stanowią one przykład „zbioru danych” dookreślonego przepisami art. 4 pkt 6 RODO. Stanowią bowiem wówczas uporządkowany zestaw danych osobowych dostępnych według określonych kryteriów, niezależnie od tego, czy zestaw ten jest scentralizowany, zdecentralizowany czy rozproszony funkcjonalnie lub geograficznie. Znajduje to również potwierdzenie w literaturze, w której niejednokrotnie wskazuje się np., że podmioty publiczne prowadzą liczne zbiory zawierające dane osobowe, a wśród tych zasobów informacyjnych szczególne znaczenie mają ewidencje i rejestry publiczne<sup>176</sup>.

W kontekście zawartości samych rejestrów publicznych na uwagę zasługuje definicja informacji sektora publicznego zawarta w art. 2 pkt 8 u.o.d. Zgodnie z nią informacja sektora publicznego oznacza każdą treść lub jej część, niezależnie od sposobu utrwalenia, w szczególności w postaci papierowej, elektronicznej, dźwiękowej, wizualnej lub audiowizualnej, będącą w posiadaniu podmiotu zobowiązanego. Na tę definicję składają się – jak wskazuje się w literaturze – łącznie trzy elementy: treść lub jej część, utrwalenie w określonej postaci; posiadanie przez podmiot zobowiązany<sup>177</sup>. Uwzględniając tę definicję, informacjami sektora publicznego można objąć również informacje/dane (w tym dane osobowe) ujęte w rejestrach publicznych prowadzonych przez podmioty publiczne (podmioty zobowiązane zgodnie z ustawą o otwartych danych).

Kolejnym znaczącym, a jednocześnie powiązanim z terminem „rejestr publiczny”, pojęciem są „dane”. To, czy w zakresie udostępniania danych z rejestrów publicznych istotną rolę odgrywać będą przepisy RODO, zależy w dużej mierze od tego, jakie dokładnie dane lub informacje rejestrowe, jak również, w jakim zakresie będą podlegały udostępnieniu z tych rejestrów. Podstawowe znaczenie będzie miało ustalenie, czy „dane” lub „informacje” są danymi osobowymi w rozumieniu art. 4 pkt 1 RODO. Zgodnie z tym przepisem dane osobowe to wszelkie informacje o zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osobie fizycznej („osobie, której dane dotyczą”); możliwa do zidentyfikowania osoba fizyczna to osoba, którą można bezpośrednio lub pośrednio zidentyfikować, w szczególności na podstawie identyfikatora takiego jak imię i nazwisko, numer identyfikacyjny, dane o lokalizacji, identyfikator internetowy lub jeden bądź kilka szczególnych czynników określających fizyczną, fizjologiczną, genetyczną, psychiczną, ekonomiczną, kulturową lub społeczną tożsamość osoby

<sup>175</sup> A. Gryszczyńska, *Pojęcie i jawność rejestrów publicznych – uwagi wprowadzające* [w:] *Rejestry publiczne. Jawność i interoperacyjność*, red. A. Gryszczyńska, Warszawa 2016, s. 3.

<sup>176</sup> A. Gryszczyńska, *Pojęcie...*, s. 6–7.

<sup>177</sup> Szerzej D. Sybilski [w:] *Ustawa o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Komentarz*, red. G. Sibiga, D. Sybilski, Warszawa 2022, s. 10 i n.

fizycznej. Wśród danych osobowych przepisy RODO wyróżniają dane zwykłe, dane szczególnej kategorii, a także dane osobowe dotyczące wyroków skazujących i czynów zabronionych. Analizując pojęcie danych osobowych, możliwe jest także wydzielenie innych ich kategorii, np.: podanych danych osobowych, zaobserwowanych danych osobowych, pochodnych danych osobowych oraz wywnioskowanych danych osobowych<sup>178</sup>.

W kontekście definiowania danych osobowych należy zwrócić uwagę na to, jakie dane/informacje nie są z nimi tożsame. Pamiętać należy, że RODO – stosownie do motywu 27 – nie ma zastosowania do danych osobowych osób zmarłych. Danymi osobowymi nie są informacje: statystyczne, anonimowe, trudno identyfikowalne (tj. poza zakresem pojęcia danych osobowych, ze względu na motyw 26 RODO). Z reguły w rejestrach publicznych dane/informacje identyfikowane jako dane osobowe występują w zależności od typu rejestru w większym lub mniejszym zakresie. Nadto, pojawiać się w nich mogą różne kategorie tych danych. Niezależnie od tego, nie sposób nie zauważyć, że ujęte w rejestrach „dane” mogą być nie tylko danymi osobowymi, przy uwzględnieniu przepisów ustawy o otwartych danych należy je również uznać za definiowane w tym akcie „informacje sektora publicznego”.

Zawarte w prowadzonych przez podmioty publiczne rejestrach publicznych dane/informacje mogą podlegać udostępnieniu. W potocznym rozumieniu „udostępnianie” utożsamia się z umożliwieniem komuś korzystania z jakichś określonych zasobów. Na gruncie przepisów prawa zwykle jest ono łączone z informacją publiczną i w tym ujęciu jest traktowane jako przejaw realizacji konstytucyjnego prawa do informacji. Jeżeli działanie to dotyczy danych osobowych, to należy taktować je jako przetwarzanie w rozumieniu art. 4 pkt 2 RODO<sup>179</sup>. Jeśli w rejestrze publicznym znajdują się informacje/dane mające walor danych osobowych, to ich udostępnianie (przetwarzanie) powinno odbywać się z poszanowaniem przepisów o ochronie danych osobowych. Jednocześnie dane zawarte w tych rejestrach stanowią – co było już odnotowane – „informacje sektora publicznego”, dlatego też w procesie udostępniania niezbędne jest również respektowanie przepisów ustawy o otwartych danych.

### 1.3. Relacja między poszczególnymi normami

Przedstawione powyżej rozważania prowadzą do wniosku, że już na poziomie warstwy pojęciowej dostrzec można wzajemne przenikanie się przepisów ustawy o otwartych danych

<sup>178</sup> Zob. M. Gumularz, *Dostęp do informacji publicznej, a ochrona danych osobowych. Komentarz praktyczny*, LEX 2019, pkt 1.1.

<sup>179</sup> Zgodnie z art. 4 pkt 2 RODO „przetwarzanie” oznacza operację lub zestaw operacji wykonywanych na danych osobowych lub zestawach danych osobowych w sposób zautomatyzowany lub niezautomatyzowany, taką jak zbieranie, utrwalanie, organizowanie, porządkowanie, przechowywanie, adaptowanie lub modyfikowanie, pobieranie, przeglądanie, wykorzystywanie, ujawnianie poprzez przesłanie, rozpowszechnianie lub innego rodzaju udostępnianie, dopasowywanie lub łączenie, ograniczanie, usuwanie lub niszczenie.

oraz przepisów o ochronie danych osobowych. Stanowią one wyraz relacji między prawem informacyjnym a prawem do ochrony danych osobowych. Ukazanie tych relacji wymaga chociażby skrótowego odniesienia się do unormowań o charakterze historycznym poprzedzających obowiązującą ustawę o otwartych danych, tj. ustawę z 25.02.2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego<sup>180</sup>. Pozwoli to na ukazanie rangi przepisów ochrony danych osobowych i ich wpływu na kształtowanie się regulacji dotyczących ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego.

Pojawienie się we wspomnianych przepisach zagadnień ochrony danych osobowych wiąże się z implementacją kilku aktów prawnych, w tym przede wszystkim dyrektywy 2003/98/WE oraz RODO (zwłaszcza art. 86). W ustawie o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego przepisy dotyczące ochrony danych osobowych wprowadzono na mocy ustawy z 21.02.2019 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)<sup>181</sup>. Przywołana powyżej ustawa wprowadziła do art. 7 ustawy o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego ustępy 2–5. Zgodnie z nimi: „2. Przepisy ustawy nie naruszają przepisów o ochronie danych osobowych. 3. Do przetwarzania danych osobowych w celu udostępniania lub przekazywania informacji sektora publicznego do ponownego wykorzystywania przepisu art. 13 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. Urz. UE L 119 z 04.05.2016, str. 1, z późn. zm.), zwanego dalej «rozporządzeniem 2016/679», nie stosuje się. 4. Do przetwarzania przez użytkownika, w celu ponownego wykorzystywania, danych osobowych: 1) osób pełniących funkcje publiczne mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania tych funkcji, 2) osób fizycznych reprezentujących osoby prawne, w tym ich dane kontaktowe, 3) obejmujących nazwę (firmę), numer identyfikacji podatkowej (NIP) albo imię i nazwisko kontrahenta podmiotu zobowiązanego – przepisów art. 14 ust. 1–4 rozporządzenia 2016/679 nie stosuje się. 5. Obowiązek, o którym mowa w art. 19 rozporządzenia 2016/679, podmiot zobowiązany wykonuje przez zaktualizowanie danych odpowiednio na swojej stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej, w centralnym repozytorium lub w inny sposób”.

<sup>180</sup> T.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1446.

<sup>181</sup> Dz.U. poz. 730.

Przywołane powyżej przepisy ustawy o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego miały służyć pogodzeniu ponownego wykorzystania informacji publicznej z prawem do ochrony danych osobowych. W literaturze wskazuje się jednak, że unormowania te – choć słusznie wprowadzone – były w praktyce niedoskonałe<sup>182</sup>.

Na gruncie obowiązujących przepisów u.o.d. konieczność zapewnienia ochrony danych osobowych określają dwa przepisy: art. 6 ust. 2 oraz art. 7 ust. 2 tej ustawy. Pierwsze z tych unormowań stanowi o ograniczeniu prawa do ponownego wykorzystywania ze względu na ochronę danych osobowych. Natomiast celem drugiego z nich jest podkreślenie, że w procesie ponownego wykorzystywania danych osobowych (w tym też tych zawartych w rejestrach publicznych) uwzględniać należy przepisy o ochronie danych osobowych.

Podobnie jak to miało miejsce w przypadku poprzednio obowiązującej ustawy o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego, także fakt istnienia w art. 7 ust. 2 u.o.d. odwołania do ochrony danych osobowych wiąże się z implementacją europejskich aktów prawnych, w tym głównie RODO, a także dyrektywy 2019/1024, która w art. 1 ust. 4 określa, że pozostaje ona bez uszczerbku dla krajowych i unijnych przepisów dotyczących ochrony danych osobowych, w szczególności rozporządzenia (UE) 2016/679 i dyrektywy 2002/58 WE, a także odpowiadających im przepisów krajowych<sup>183</sup>.

Wspomnieć wypada, że w kluczowej dla u.o.d. dyrektywie 2019/1024 są odnotowywane zagadnienia dotyczące ochrony danych osobowych. Na uwagę w tym zakresie zasługują motywy 6, 16 oraz 52 tej dyrektywy. Zgodnie z motywem 6, art. 8 KPP gwarantuje prawo do ochrony danych osobowych i stanowi, że dane te muszą być przetwarzane rzetelnie w określonych celach i za zgodą osoby zainteresowanej lub na innej uzasadnionej podstawie ustanowionej prawem i pod kontrolą niezależnego organu. Z kolei w treści motywu 16 tej dyrektywy, odnoszącym się do pojęcia otwartych danych, zachęca się państwa członkowskie do wspierania tworzenia danych w oparciu o zasadę „otwartości w fazie projektowania i otwartości domyślnej” w odniesieniu do wszystkich dokumentów objętych zakresem stosowania niniejszej dyrektywy. Natomiast w motywie 52 określa się m.in., że dyrektywa 2019/1024 nie wpływa na ochronę osób fizycznych w odniesieniu do przetwarzania danych osobowych na podstawie prawa unijnego i krajowego, w szczególności na podstawie rozporządzenia (UE) 2016/679 i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/58 WE, w tym także uzupełniających przepisów prawa krajowego. Oznacza to między innymi, że ponowne wykorzystywanie danych osobowych jest dopuszczalne jedynie, gdy jest ono zgodne z zasadą celowości, jak określono w art. 5 ust. 1 lit. b i art. 6 RODO. Informacje

<sup>182</sup> B. Fischer, A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, J. Wyporska-Frankiewicz, *Ustawa o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 220 i n.

<sup>183</sup> Szerzej B. Fischer, A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, J. Wyporska-Frankiewicz, *Ustawa o otwartych danych...*, s. 281.

anonimowe oznaczają informacje, które nie odnoszą się do zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej; lub dane osobowe zanonimizowane w taki sposób, że podmiot, którego dane dotyczą, nie jest zidentyfikowany lub jego identyfikacja nie jest już możliwa.

Reasumując, przywołane motywy dyrektywy 2019/1024 potwierdzają istotną rolę w udostępnianiu danych („otwieraniu danych”), w tym ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego zasad wyrażonych przepisami RODO, w tym zwłaszcza zasad legalności i celowości. Dostrzeżono w nich również konieczność uwzględniania ochrony danych osobowych w fazie projektowania technologii i rozwiązań obejmujących ten przejaw przetwarzania danych.

Brzmienie art. 7 ust. 2 u.o.d. potwierdza niezbędność stosowania przepisów o ochronie danych osobowych przy realizacji uprawnień dostępowych. W procesie tym konieczne jest uwzględnianie, określonych przepisami prawa, gwarancji dla realizacji prawa do ochrony danych osobowych. Zatem konieczne jest przestrzeganie w tym zakresie nie tylko przepisów RODO, ale także innych regulacji prawnych normujących kwestie ochrony danych osobowych. Aktualne brzmienie art. 7 ust. 2 u.o.d. jest – w porównaniu do regulacji art. 7 ust. 2–5 poprzedzającej ją ustawy o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego – znacznie bardziej lakoniczne. Zdaniem niektórych przedstawicieli doktryny może to budzić wątpliwości co do tego, czy ustawodawca zrealizował w tym przepisie obowiązki, jakie należy wywodzić z przepisów RODO (zwłaszcza art. 86 RODO oraz art. 6 ust. 2 i 3 RODO)<sup>184</sup>.

Wzajemne oddziaływanie, w procesie stosowania prawa, przepisów ustawy o otwartych danych oraz przepisów prawa do ochrony danych osobowych oznacza, że są one komplementarne względem siebie. Niekiedy ta relacja jest określana mianem współstosowania bądź współlistnienia<sup>185</sup>. Zauważa się też, że komplementarność przedmiotowych przepisów jest wywodzona wprost z Konstytucji RP<sup>186</sup>. Chociaż z uwagi na hierarchię źródeł prawa, ustawa o ochronie danych osobowych i przepisy RODO nie są aktami równorzędnymi, to nie ma to jednak wpływu na ich równoległe stosowanie. Unormowania te cechują inne zakresy przedmiotowe. Przepisy o ochronie danych osobowych (w tym RODO) normują procedury przetwarzania danych osobowych. Z kolei przepisy ustawy o otwartych danych określają zasady ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego. Z tego też powodu nie

<sup>184</sup> B. Fischer, A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, J. Wyporska-Frankiewicz, *Ustawa o otwartych danych...*, s. 283.

<sup>185</sup> Zob. G. Sibiga, D. Sybilski [w:] *Ustawa o otwartych danych i ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego. Komentarz*, red. G. Sibiga, D. Sybilski, Warszawa 2022, Legalis, komentarz do art. 7, nb 11–12.

<sup>186</sup> Mowa tutaj o relacji następujących przepisów Konstytucji RP: art. 47 (gwarancja prawa do prywatności), art. 51 (prawo do ochrony danych osobowych), art. 54 ust. 1 (wolność pozyskiwania i rozpowszechniania informacji), art. 61 (prawo dostępu do informacji publicznej), art. 74 ust. 3 (prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska).

jest zasadne ustalenie, które z nich mają charakter generalny, a który szczególny. Wspólny obszar tych regulacji obejmuje sytuacje, w których ponownemu wykorzystywaniu mają podlegać informacje sektora publicznego dotyczące w swej treści danych osobowych. Jedynie na podstawie przepisów RODO możliwe jest dokonanie oceny dopuszczalności takiego przetwarzania danych, ponieważ u.o.d. zasadniczo, poza art. 6 ust. 2 (odnoszonym do informacji o osobach pełniących funkcje publiczne), nie normuje tych kwestii. Podmiot zobowiązany, uwzględniając przepisy o otwartych danych, jest zobligowany udostępniać lub przekazywać informację sektora publicznego w celu ich ponownego wykorzystywania, przestrzegając jednocześnie zasad ochrony danych osobowych określonych w RODO bądź w innych przepisach z zakresu ochrony danych osobowych.

Krzyżowanie się dwóch porządków regulacyjnych następuje wówczas, gdy ujawnieniu (udostępnieniu) mają podlegać dane osobowe w ramach sektora publicznego, a ponowne wykorzystywanie informacji o zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej stanowić będzie przetwarzanie danych osobowych. W takiej sytuacji dochodzić będzie do jednoczesnego stosowania zarówno przepisów o ochronie danych osobowych, jak i ustawy o otwartych danych.

Warto zauważyć, że możliwe jest wyodrębnienie dwóch etapów jednoczesnego stosowania tych przepisów: przed ujawnieniem danych osobowych oraz po ujawnieniu danych osobowych w celu ponownego wykorzystywania<sup>187</sup>.

W pierwszym z ww. etapów wskazać należy dwa niezależne tryby udzielania informacji sektora publicznego: wnioskowy i bezwnioskowy. Ustawa o otwartych danych przewiduje bowiem dwa tryby ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego tj. tryb bezwnioskowy (w przypadku udostępnienia informacji sektora publicznego w: Biuletynie Informacji Publicznej, portalu danych lub innym systemie teleinformatycznym podmiotu zobowiązanego) oraz tryb wnioskowy<sup>188</sup>.

Komplementarne zastosowanie przepisów o ochronie danych osobowych oraz u.o.d. będzie miało miejsce w związku z rozpatrywaniem wniosku o przekazanie informacji sektora publicznego zawierającej lub stanowiącej dane osobowe bądź też w ramach informacji sektora publicznego w portalu danych, na stronie podmiotowej BIP lub w innym systemie teleinformatycznym. Działania w tym etapie będzie podejmował podmiot zobowiązany. W tym przypadku niezbędne będzie ustalenie, czy informacja sektora publicznego stanowi lub zawiera dane osobowe. Następnie – rozważenie, czy przy uwzględnieniu zasad określonych w art. 5 RODO i podstaw prawnych dopuszczalności przetwarzania (art. 6 ust. 1, art. 9 RODO) dane będą podlegały ujawnieniu celem ponownego wykorzystywania, czy też muszą być ograniczone (art. 6 ust. 2 u.o.d.). Przykładowo, brak podstaw do ujawnienia będzie wiązał

<sup>187</sup> Zob. G. Sibiga, D. Sybilski [w:] *Ustawa...*, komentarz do art. 7 u.o.d., nb 13–15.

<sup>188</sup> G. Sibiga, D. Sybilski [w:] *Ustawa...*, komentarz do art. 7 u.o.d., nb 13–15.

się z koniecznością wydania decyzji odmownej zgodnie z art. 41 ust. 4 w zw. z art. 6 ust. 2 u.o.d. albo z udostępnieniem danych po ich wcześniejszej anonimizacji. Natomiast w przypadku gdy spełnione zostały zasady ochrony danych osobowych i istnieją podstawy prawne do udostępnienia danych stanowiących informację sektora publicznego, ocenić należy, czy np. nie znajdują zastosowania wyłączenia przewidziane w art. 4 u.o.d. i czy respektowane są zasady ogólne określone w art. 8–13 tego aktu<sup>189</sup>.

W drugim etapie, tj. po ujawnieniu danych osobowych w celu ponownego wykorzystywania, konieczność stosowania zasad określonych przepisami RODO (w tym realizacji uprawnień osób) będzie spoczywała nie tylko na podmiotach zobowiązanych, ale również na użytkownikach (podmiotach uprawnionych). Podmiot zobowiązany wykonuje obowiązki, które spoczywają na nim jako administratorze danych. Z kolei użytkownicy, którzy ponownie wykorzystują dane osobowe, powinni przestrzegać zasady przetwarzania danych osobowych oraz wziąć pod uwagę przepisy ustawy o otwartych danych, w tym określone w tym akcie zasady ogólne czy określone przez podmiot zobowiązany warunki ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego<sup>190</sup>.

## 2. Publiczny dostęp do dokumentów urzędowych w świetle RODO

Istotne z perspektywy tej części opracowania jest ustalenie, czym są „dokumenty urzędowe”, jak również, co należy rozumieć przez pojęcie „publiczny dostęp”, przez kogo, a także jak może być on realizowany. Wymaga to w pierwszej kolejności odniesienia się do przepisów RODO oraz do – pozostających w relacji z RODO – unormowań zawartych w ustawie o otwartych danych.

Dane osobowe zawarte w dokumentach urzędowych, które ma organ lub podmiot publiczny lub podmiot prywatny w celu wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym, mogą – zgodnie z art. 86 RODO – „zostać przez ten organ lub podmiot ujawnione zgodnie z prawem Unii lub prawem państwa członkowskiego, któremu podlegają ten organ lub podmiot, dla pogodzenia publicznego dostępu do dokumentów urzędowych z prawem do ochrony danych osobowych”. Przywołany przepis łączy się z treścią motywu 154 preambuły RODO, stosownie do którego RODO pozwala uwzględnić przy stosowaniu jego przepisów zasadę publicznego dostępu do dokumentów urzędowych. Publiczny dostęp do dokumentów urzędowych można uznać za interes publiczny.

Organ publiczny lub podmiot publiczny powinny móc publicznie ujawniać dane osobowe z dokumentów przez siebie przechowywanych, jeżeli takie ujawnienie jest przewidziane

<sup>189</sup> G. Sibiga, D. Sybilski [w:] *Ustawa...*, komentarz do art. 7 u.o.d., nb 13–15.

<sup>190</sup> G. Sibiga, D. Sybilski [w:] *Ustawa...*, komentarz do art. 7 u.o.d., nb 13–15.

przepisami prawa Unii lub prawa państwa członkowskiego, któremu organ ten lub podmiot podlegają. Przepisy takie powinny godzić publiczny dostęp do dokumentów urzędowych i ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego z prawem do ochrony danych osobowych. Wzmianka o organach i podmiotach publicznych powinna w tym kontekście dotyczyć wszystkich organów lub innych podmiotów objętych prawem państwa członkowskiego dotyczącym publicznego dostępu do dokumentów. Wspomnieć przy tym wypada, że wyrażona w art. 86 RODO zasada publicznego dostępu do dokumentów urzędowych opiera się na dyrektywie 95/46/WE<sup>191</sup>. Znamienne jest również to, że przepis ten jest umiejscowiony w rozdziale IX RODO zatytułowanym „Przepisy dotyczące szczególnych sytuacji związanych z przetwarzaniem”, w którym nie określono typowych zasad dotyczących przetwarzania i ochrony danych osobowych, jak w innych częściach tego aktu. W rozdziale tym wskazane zostały szczególne przypadki, które muszą lub mogą być unormowane w przepisach krajowych państwa członkowskiego UE. Uściślono w nim też warunki dla wspomnianej regulacji krajowej i jej odniesienie do zasad RODO<sup>192</sup>. W doktrynie podkreśla się, że przepis ten jest skierowany do prawodawcy krajowego, jak również bezpośrednio do podmiotów wprost określonych w jego treści<sup>193</sup>.

Cytowany art. 86 RODO odróżnia od siebie „dane osobowe” oraz „dokumenty urzędowe”, przy czym RODO wprowadza definicję legalną tylko tego pierwszego pojęcia. Jak dostrzega się w literaturze, brzmienie tego przepisu odzwierciedla niejedolitą siatkę pojęciową stosowaną przez ustawodawcę unijnego i krajowego. Rozumienie dokumentu urzędowego w świetle RODO nie pokrywa się z definicją informacji publicznej, jako każdej informacji o sprawach publicznych<sup>194</sup>. Stanowi to rezultat braku harmonizacji na poziomie UE zasad dostępu do informacji publicznej, tak jak to ma miejsce w przypadku prawa do ponownego wykorzystywania.

Kwestia dostępu do dokumentów urzędowych jest w pierwotnym prawie UE przewidziana w art. 15 ust. 3 TFUE. W myśl tej regulacji każdy obywatel Unii i każda osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania lub siedzibę statutową w państwie członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii, niezależnie od ich formy, z zastrzeżeniem zasad i warunków określonych w dalszej części tego przepisu.

Natomiast w prawie wtórnym UE problematykę dostępu do dokumentów urzędowych normują: rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z 30.05.2001 r.

<sup>191</sup> Dyrektywa ta została zastąpiona obecnie obowiązującą dyrektywą 2019/1024.

<sup>192</sup> G. Sibiga, I. Małobęcka-Szwast, *Relacje prawa do informacji publicznej oraz prawa do ochrony danych osobowych w świetle ogólnego rozporządzenia o ochronie danych osobowych (RODO)*, „Monitor Prawniczy” 2019, nr 22 (dodatek), s. 60.

<sup>193</sup> G. Sibiga, *Dopuszczalny zakres polskich przepisów o ochronie danych osobowych po rozpoczęciu obowiązywania ogólnego rozporządzenia o ochronie danych – wybrane zagadnienia*, „Monitor Prawniczy” 2016, nr 20 (dodatek), s. 19.

<sup>194</sup> Zob. art. 1 ust. 1 u.d.i.p.

w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji<sup>195</sup> oraz wspomniana już dyrektywa 2019/1024<sup>196</sup>. Zwłaszcza ostatni z przywołanych aktów może okazać się pomocny w celu ustalenia znaczenia pojęcia dokumentu urzędowego, ponieważ znajduje się w nim szeroka definicja dokumentu. Zgodnie z art. 2 pkt 6 dyrektywy 2019/1024 „dokument” oznacza dowolną treść niezależnie od jej nośnika (papier lub forma elektroniczna lub zapis dźwiękowy, wizualny bądź audiowizualny); lub dowolną część tej treści. W prawie polskim problematyka dostępu do informacji publicznej ma swoją ogólną podstawę w art. 61 Konstytucji RP. Natomiast szczegółowe unormowania dotyczące dostępu do informacji publicznej i ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego zawarto w ustawie z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko<sup>197</sup> oraz w ustawie o otwartych danych. Warto zaznaczyć, że pojęcie „dokument” zdefiniowane w dyrektywie 2019/1024 zostało zaimplementowane do prawa krajowego pod pojęciem „informacja sektora publicznego”.

Artykuł 86 RODO odnosi się do dokumentów urzędowych będących w dyspozycji zarówno organów lub podmiotów publicznych, jak i osób prywatnych realizujących zadania w interesie publicznym. RODO nie precyzuje, co należy rozumieć przez pojęcia organy, podmioty publiczne czy osoby prawne wykonujące zadania realizowane w interesie publicznym. W poszukiwaniu znaczenia tych pojęć konieczne jest odniesienie się do przepisów u.o.d., która w swojej treści implementuje art. 1 ust. 1 oraz art. 2 pkt 1–4 dyrektywy 2019/1024<sup>198</sup>. Ustawa ta w art. 3 wprowadza pojęcie podmiotu zobowiązanego, wskazując rodzajowo na pięć grup podmiotowych zobligowanych do stosowania przepisów ustawy o otwartych danych. Warto wskazać, że pierwsza grupa, tj. jednostki sektora finansów publicznych, jest najszersza.

Bezpośrednich wytycznych co do wymogów, jakie powinny zostać określone w prawie unijnym lub w prawie państw członkowskich odnośnie do ochrony danych osobowych zawartych w dokumentach urzędowych, nie odnajdujemy w treści art. 86 RODO<sup>199</sup>. Niemniej jednak państwa członkowskie mają zapewnić równowagę między prawem publicznego dostępu do dokumentów urzędowych i prawem do ochrony danych osobowych na mocy

<sup>195</sup> Dz.Urz. WE L 145, s. 43, ze zm.

<sup>196</sup> Szerzej P. Fajgielski, *Komentarz do rozporządzenia nr 2016/679 w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych [w:] Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz, Warszawa 2022, s. 729.*

<sup>197</sup> T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1112 ze zm.

<sup>198</sup> Dyrektywa ta definiuje m.in. następujące pojęcia: „organ sektora publicznego”, „podmiot prawa publicznego”, „przedsiębiorstwo publiczne”, „uniwersytet”.

<sup>199</sup> Zob. N. Zawadzka [w:] *RODO. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz*, red. E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz, Warszawa 2018, s. 1081 i n.

RODO. Analizowany przepis RODO przesądza – jak podkreśla P. Litwiński – „że podmiot ujawniający informacje publiczne, które stanowią lub zawierają dane osobowe – niezależnie od tego czy czyni to w trybie określonym przepisami UE, czy krajowymi – nie narusza w ten sposób przepisów RODO. Przesądzenie to dotyczy samej czynności udostępniania danych osobowych, a więc przetwarzania danych osobowych polegającego na ich udostępnieniu [...] przepisy prawa mogą także przewidywać pewne ograniczenia w ujawnianiu informacji ze względu na ochronę danych osobowych, na co wskazuje motyw 154 preambuły RODO”<sup>200</sup>.

Jak już wcześniej zaznaczano, „dostęp” czy raczej „udostępnienie” jest – o ile dotyczy dokumentów urzędowych (np. rejestrów publicznych), które zawierają dane osobowe – przetwarzaniem w rozumieniu przepisów RODO. Analizowany na potrzeby niniejszego opracowania art. 86 RODO akcentuje konieczność odpowiedniego stosowania przepisów regulujących uprawnienia dostępowe oraz przepisów o ochronie danych osobowych. Oznacza to, że możliwe ma być pogodzenie publicznego dostępu do dokumentów urzędowych z prawem do ochrony danych osobowych. Publiczny dostęp do dokumentów publicznych leży w interesie publicznym i często jest za taki uznawany. Samo pojęcie interesu publicznego nie jest precyzowane w RODO. Jego odkodowanie wymaga odwołania się do dorobku zarówno doktryny, jak i orzecznictwa. Interes publiczny jest – przy uwzględnieniu przepisów Konstytucji RP (art. 1) – identyfikowany jako interes ogółu, a w jeszcze szerszym ujęciu jako „dobro wspólne”<sup>201</sup>. Powinien on implikować wyważenie ochrony danych osobowych i uprawnień dostępowych, gdzie po jednej stronie mamy prywatność jednostki i jej ochronę, a po drugiej szeroko ujmowany interes publiczny, który jest wiązany z poszanowaniem zasady jawności, transparentności działania państwa, jego organów, a także osób pełniących funkcje publiczne<sup>202</sup>.

Unormowania art. 86 RODO powinny oddziaływać na interpretację art. 7 u.o.d. Kluczowe znaczenie ma cel, dla którego podmiot zobowiązany posiada dokumenty urzędowe, które obejmują dane osobowe. Wspomniany cel nie jest realizowany w jakimkolwiek interesie, a jedynie w interesie publicznym. Niezbędne jest więc także ustalenie, czy zadanie, w związku z którym (czy też dla którego) podmiot publiczny dysponuje dokumentem urzędowym/informacją, jest wykonywane w interesie publicznym. W motywie 154 RODO podkreśla się,

<sup>200</sup> P. Litwiński [w:] *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Wybrane przepisy sektorowe. Komentarz*, red. P. Litwiński, Legalis 2021, komentarz do art. 86 RODO.

<sup>201</sup> Zob. W. Brzozowski, *Konstytucyjna zasada dobra wspólnego*, „Państwo i Prawo” 2006, nr 11, s. 17–28; A. Wilczyńska, *Interes publiczny w prawie stanowionym i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2009, nr 6, s. 48–55; M. Sakowska-Baryła, *Informacja publiczna jako kategoria dobra wspólnego*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2018, nr 9, cz. 1, s. 79 i n.

<sup>202</sup> Por. M. Jabłoński, *Rola i znaczenie RODO w procesie definiowania gwarancji niezależności spójności krajowego systemu ochrony danych osobowych* [w:] *Obowiązywanie i stosowanie postanowień ogólnego rozporządzenia o ochronie danych osobowych w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, D. Kornobis-Romanowska, K. Wygoda, Wrocław 2017, s. 120–123.

że organ publiczny lub podmiot publiczny powinny móc publicznie ujawniać dane osobowe z dokumentów przez siebie przechowywanych, jeżeli takie ujawnienie jest przewidziane przepisami prawa. Zauważyć przy tym trzeba, że fakt posiadania przez podmiot publiczny dokumentu w celu realizacji zadania publicznego nie jest tożsamy z udostępnianiem go przez ten podmiot w interesie publicznym. Ta odmiennność może rzutować na interpretację przepisów art. 86 RODO i art. 7 u.o.d.<sup>203</sup>

Przepisy ustawy o otwartych danych nie określają zakresu udostępnianych danych osobowych. Przewidują one jednak w art. 6 ust. 2 wyłączenie ochrony prywatności względem osób pełniących funkcje publiczne. Warto zaznaczyć, że „osoba pełniąca funkcje publiczne” jest pojęciem niedookreślonym, które w praktyce budzi wątpliwości interpretacyjne. Zauważa się przy tym, że RODO nie przewiduje wyłączeń ochrony danych osobowych takich osób. Nie określa też ograniczeń ich praw. W poszukiwaniu informacji na temat tego, jak (oraz w jaki sposób) realizowany powinien być publiczny dostęp do dokumentów urzędowych, należy odwołać się do przepisów ustawy o otwartych danych. Zakres przedmiotowy tego aktu wskazuje, że określa on zasady otwartości danych, zasady i tryb udostępniania i przekazywania informacji sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania. Wśród zasad udostępniania informacji sektora publicznego znajdują się w szczególności zasady: niedyskryminacji, niewyłączności, przekazywania danych jako otwarte, dostępności formatów (otwarte standardy).

Podsumowując problematykę dostępu (udostępniania) dokumentów urzędowych, którego przykład stanowić może udostępnianie przez podmioty publiczne danych znajdujących się w prowadzonych przez nie rejestrach publicznych, wyróżnić można pewne działania/kroki, jakie powinny być podjęte przed ujawnieniem danych/informacji z tych rejestrów. Tego typu działania w postaci swoistej checklisty określił M. Gumularz, kierując następujące pytania:

- Czy rejestr/informacja obejmuje dane osobowe?
- Czy istnieją wyłączenia w zakresie RODO?
- Czy rejestr dotyczy danych osobowych podlegających nieograniczonemu ponownemu wykorzystywaniu?
- Czy rejestr dotyczy danych osobowych wrażliwych (art. 9–10 RODO)?
- Czy ponowne wykorzystanie danych odbywa się na podstawie zgody osoby, której dane dotyczą, lub prawa Unii bądź prawa państwa członkowskiego, stanowiących w demokratycznym społeczeństwie niezbędny i proporcjonalny środek służący zagwarantowaniu celów, o których mowa w art. 23 ust. 1 RODO?<sup>204</sup>

<sup>203</sup> Zob. B. Fischer, A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, J. Wyporska-Frankiewicz, *Ustawa o otwartych...*, s. 28–285.

<sup>204</sup> M. Gumularz, *Dostęp...*, pkt 1.5.

### 3. Uwzględnienie zasad przetwarzania danych osobowych w procesie udostępniania danych

#### 3.1. Katalog i znaczenie zasad przetwarzania danych osobowych

Jak wskazano, przestrzeganie zasad dotyczących przetwarzania danych osobowych określonych w art. 5 RODO pojawi się w sytuacji udostępniania informacji sektora publicznego (dokumentów urzędowych, np. przyjmujących postać rejestrów publicznych) zawierających dane osobowe. Do przestrzegania zasad zobligowany jest administrator, którym w praktyce będzie zarówno podmiot zobowiązany zarządzający tym rejestrem publicznym, jak i użytkownik (odbiorca danych)<sup>205</sup>. Zasady te z jednej strony oznaczają obowiązki po stronie administratora danych, z drugiej zaś niezaprzeczalnie są one źródłem uprawnień dla podmiotów danych, których dane osobowe pojawiają się w rejestrach publicznych.

Artykuł 5 RODO wskazuje następujące zasady przetwarzania danych osobowych:

- 1) zgodności z prawem, rzetelności i przejrzystości,
- 2) ograniczenia celu,
- 3) minimalizacji danych,
- 4) prawidłowości (poprawności)
- 5) ograniczenia przechowywania
- 6) integralności i poufności (bezpieczeństwa danych)
- 7) rozliczalności.

Przywołane zasady urzeczywistniają podstawowe idee i założenia polityki europejskiej w sferze ochrony danych osobowych. Określają one obowiązki, jakie spoczywają na administratorze danych. Mają charakter norm ogólnych odgrywających kluczową rolę w systemie norm ochrony danych osobowych, albowiem zgodnie z nimi należy dokonywać wykładni poszczególnych przepisów RODO<sup>206</sup>.

Zasady określone w art. 5 RODO pełnią funkcje: regulacyjną, interpretacyjną, wytycznych legislacyjnych oraz systematyzującą. Nie mają one jednak charakteru absolutnego, ponieważ mogą podlegać ograniczeniom na podstawie art. 23 RODO<sup>207</sup>. Niektóre z zasad przetwarzania danych osobowych w kontekście uprawnień dostępowych, w tym ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego, będą miały znaczenie kluczowe (zwłaszcza zasada zgodności z prawem, przejrzystości oraz zasada ograniczenia celu). Inne – choć istotne z perspektywy prawa do ochrony danych osobowych – nie będą miały decydującego znaczenia dla

<sup>205</sup> G. Sibiga, D. Sybilski [w:] *Ustawa...*, komentarz do art. 7 u.o.d., nb 16 i n.

<sup>206</sup> Zob. P. Fajgielski, *Zasady ogólne przetwarzania i ochrony danych osobowych* [w:] *Prawna ochrona danych osobowych w Polsce na tle europejskich standardów. X-lecie polskiej ustawy o ochronie danych osobowych*, red. G. Goździewicz, M. Szablowska, Toruń 2008, s. 17.

<sup>207</sup> Zob. P. Litwiński [w:] *Ogólne...*, komentarz do art. 5 RODO, nb 1.

tej aktywności<sup>208</sup>. Niezależnie od tych uwag, w dalszej części opracowania przedstawiona zostanie rola wszystkich zasad przetwarzania danych osobowych.

### 3.2. Zasada legalności

Zgodnie z art. 5 ust. 1 lit. a RODO dane osobowe muszą być przetwarzane zgodnie z prawem, rzetelnie i w sposób przejrzysty dla osoby, której dane dotyczą. Zasada zgodności z prawem oznacza wymóg przestrzegania norm ustanowionych w przepisach prawa przy przetwarzaniu danych osobowych. Nie chodzi tutaj jedynie o zgodność z przesłankami legalizującymi przetwarzanie danych osobowych określonymi w art. 6 i 9 RODO, pozostałymi przepisami tego aktu, ale również całym uniwersum norm prawnych<sup>209</sup>. Akcentowana w ww. przepisie rzetelność to nic innego jak przetwarzanie danych osobowych z uwzględnieniem należytej staranności. Z kolei przejrzystość sprowadza się do tego, że podmiot danych powinien być informowany w jasny i przystępny sposób o przetwarzaniu jego danych osobowych, a także mieć świadomość konsekwencji, jakie się z tym łączą. Wynika z niej obowiązek informacyjny i konieczność jego realizacji. Udostępnianie danych/informacji sektora publicznego (będących danymi osobowymi) z rejestrów publicznych realizowane przez podmioty zobowiązane powinno odbywać się na podstawie i w granicach wyznaczonych przepisami prawa. Dla podmiotów publicznych podstawę przetwarzania (udostępniania) stanowią art. 6 ust. 1 lit. c i e RODO, które wzajemnie się uzupełniają i normują sytuację, w której w przepisach prawa UE lub prawa krajowego wprost przewidziano obowiązek przetwarzania określonych danych lub też wskazano zadania, do których realizacji niezbędne jest przetwarzanie danych osobowych<sup>210</sup>.

Podstawy prawne dla istnienia większości rejestrów publicznych wyznaczają przepisy rangi ustawowej, które dotyczą tylko rejestrów (np. ustawa z 20.08.1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym<sup>211</sup>), bądź regulują znacznie szerszą problematykę (np. rejestr pośredników kredytowych określony w ustawie z 23.03.2017 r. o kredycie hipotecznym oraz o nadzorze nad pośrednikami kredytu hipotecznego i agentami<sup>212</sup>).

Przepisy zawarte w tych aktach określają m.in. podmiot prowadzący rejestr, sposób i formę jego prowadzenia, zakres objętych nim danych/informacji, a niejednokrotnie również zasady ich udostępniania. Z tego punktu widzenia, istotne znaczenie ma rzetelność samego procesu udostępniania, który należy realizować przy zachowaniu szczególnej staranności i dokładności. Inaczej rzecz ujmując, podmiot zobowiązany powinien udostępniać (w tym

<sup>208</sup> Zob. G. Sibiga, D. Sybilski [w:] *Ustawa...*, komentarz do art. 7 u.o.d., nb 16–18.

<sup>209</sup> P. Fajgielski, *Zasady...*, s. 18.

<sup>210</sup> Zob. P. Litwiński [w:] *Ogólne...*, s. 303.

<sup>211</sup> T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 979 ze zm.

<sup>212</sup> T.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 720.

do ponownego wykorzystywania) dane z rejestrów z poszanowaniem zasad (reguł) wyznaczonych przepisami prawa. Warto przy tym wspomnieć, że niezbędność zapewnienia przejrzystości przetwarzania danych osobowych spoczywająca na podmiotach publicznych pojawia się nie tylko w trakcie udostępniania danych, ale także już na etapie zasilania samych rejestrów.

### 3.3. Zasada rzetelności i przejrzystości; obowiązki informacyjne

Administrator danych ujętych w rejestrze publicznym jest także zobowiązany do realizacji obowiązków informacyjnych. Ustawa o otwartych danych nie przewiduje w zakresie realizacji obowiązków informacyjnych żadnych odrębności w stosunku do przepisów RODO. Spełnienie obowiązku informacyjnego względem podmiotu danych spoczywa zarówno na podmiocie zobowiązanym, jak i na użytkowniku.

Niezależnie od tego, czy podmiot zobowiązany udostępnia informacje sektora publicznego (zawierające dane osobowe) z własnej inicjatywy, czy na wniosek, powinien on ocenić, czy jest zobowiązany do realizacji określonego w art. 13 ust. 3 RODO obowiązku informacyjnego. Stosownie do tego przepisu, jeżeli administrator planuje dalej przetwarzać dane osobowe w celu innym niż ten, w którym dane osobowe zostały zebrane, przed dalszym przetwarzaniem informuje on osobę, której dane dotyczą, o tym innym celu oraz udziela jej wszelkich innych stosownych informacji, o których mowa w ust. 2 tego przepisu.

Podmiot zobowiązany zmieniając, czy rozszerzając pierwotny cel przetwarzania danych osobowych, musi brać pod rozagę konieczność ponownej realizacji obowiązku informacyjnego w zakresie stosownych informacji określonych w art. 13 ust. 2 RODO. Zazwyczaj pozyskując bezpośrednio dane osobowe, podmiot zobowiązany nie przewiduje, że w przyszłości może je przetwarzać w celu ich przekazania lub udostępnienia do ponownego wykorzystywania. Dlatego też – jak zauważa się w doktrynie – wykonanie takiego obowiązku może być problematyczne<sup>213</sup>.

W sytuacji ponownego wykorzystywania, dane osobowe są zasadniczo przetwarzane w innym celu niż pierwotny cel ich zebrania. W rezultacie, podmiot zobowiązany musi zrealizować względem podmiotu danych obowiązek informacyjny przed rozpoczęciem dalszego przetwarzania tych danych. Jedynie skutecznie poinformowana osoba, której dane są przetwarzane w ramach ponownego wykorzystywania, będzie mogła podejmować decyzję o ewentualnym skorzystaniu z praw przewidzianych w RODO, nawet jeżeli osoba ta korzystał będzie z niektórych tylko uprawnień<sup>214</sup>.

<sup>213</sup> D. Sybilski, *Wpływ ogólnego rozporządzenia o ochronie danych na otwarte dane i ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego*, Warszawa 2021, s. 345.

<sup>214</sup> Zob. G. Sibiga, D. Sybilski [w:] *Ustawa...*, komentarz do art. 7 u.o.d., nb 16–17.

Zgodnie z art. 19 RODO: „Administrator informuje o sprostowaniu lub usunięciu danych osobowych lub ograniczeniu przetwarzania, których dokonał zgodnie z art. 16, art. 17 ust. 1 i art. 18, każdego odbiorcę, któremu ujawniono dane osobowe, chyba że okaże się to niemożliwe lub będzie wymagać niewspółmiernie dużego wysiłku. Administrator informuje osobę, której dane dotyczą, o tych odbiorcach, jeżeli osoba, której dane dotyczą, tego zażąda”.

W świetle powyższego, trzeba wskazać, że kolejnym obowiązkiem informacyjnym, jaki podmiot zobowiązany powinien wziąć pod rozwagę, jest wtórny obowiązek informacyjny. Podmiot ten powinien poinformować o sprostowaniu lub usunięciu danych osobowych lub ograniczeniu przetwarzania każdego odbiorcę, któremu ujawniono dane osobowe. Przypadek wtórnego zbierania danych osobowych i związanej z tym konieczności realizacji obowiązku informacyjnego spoczywać będzie także na użytkowniku niezależnie od trybu pozyskania przez niego danych osobowych w ramach informacji sektora publicznego. Takie pośrednie pozyskanie danych osobowych zachodzi w przypadku pobrania danych z publicznie dostępnych rejestrów (np. KRS, CEiDG)<sup>215</sup>. Użytkownik, który zamierza ponownie wykorzystać dane osobowe pozyskane od podmiotu zobowiązanego, jest zobowiązany do realizacji obowiązku informacyjnego, o którym stanowi art. 14 ust. 4 RODO. Może on jednak rozważyć, czy w tym przypadku jego wykonanie nie będzie podlegało wyłączeniu przewidzianemu w art. 14 ust. 5 RODO.

### 3.4. Zasada ograniczenia celu

Kolejną zasadą przetwarzania danych osobowych jest zasada ograniczenia celu. Stosownie do art. 5 ust. 1 lit. b RODO dane osobowe muszą być „zbierane w konkretnych, wyraźnych i prawnie uzasadnionych celach i nieprzetwarzane dalej w sposób niezgodny z tymi celami; dalsze przetwarzanie do celów archiwalnych w interesie publicznym, do celów badań naukowych lub historycznych lub do celów statystycznych nie jest uznawane w myśl art. 89 ust. 1 za niezgodne z pierwotnymi celami («ograniczenie celu»”.

W literaturze podkreśla się, że zasada ta składa się z dwóch elementów (zasad), tj. „oznaczonego celu i nakazu wykorzystywania danych zgodnie z celem”<sup>216</sup>. Stanowi ona obowiązek zbierania danych wyłącznie w konkretnych i legalnych celach. Cel przesądza o zakresie pozyskiwanych danych. Możliwe jest dalsze przetwarzanie danych osobowych, jednakże pod warunkiem zgodności z celem pierwotnym. Zmiana pierwotnego celu bądź jego mody-

<sup>215</sup> J. Łuczak [w:] RODO. *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz*, red. E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz, Warszawa 2018, s. 495.

<sup>216</sup> Zob. P. Drobek [w:] RODO. *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz*, red. E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz, Warszawa 2018, s. 330.

fikacja jest dopuszczalna pod warunkiem poinformowania o tym podmiotu danych. Może to się także wiązać z koniecznością uzyskania zgody podmiotu danych na ich przetwarzanie<sup>217</sup>. W sytuacji gdy administratorem danych jest podmiot publiczny, to cele przetwarzania danych osobowych każdorazowo są wyznaczane przepisami prawa, które przyznają kompetencje do przetwarzania danych osobowych. W kontekście udostępniania danych, w tym ponownego ich wykorzystania, zasada celowości będzie pozostawać w związku z zasadami legalności i przejrzystości.

Niewątpliwie pierwotnym (głównym) celem istnienia rejestrów publicznych jest ewidencjonowanie pewnych informacji/danych na konkretne potrzeby (np. na potrzeby prowadzenia ewidencji ludności). W przypadku niektórych rejestrów publicznych w ich celu działania, a czasem też w ich nazwę wpisane zostało wprost pełnienie funkcji informacyjnej (np. CEIDG). To z kolei, jaki cel/cele uzasadnia/uzasadniają istnienie danego rejestru, będzie przekładało się na zakres gromadzonych w nim danych osobowych.

Zróżnicowanie w obszarze regulacji prawnych odnoszących się do rejestrów publicznych (w szczególności w sferze określania przyczyn, celów ich stworzenia/działania) wpływa na proces udostępniania danych przez podmiot zarządzający określonym rejestrem. Przepisy prawa mogą określać, że dostęp do danych zawartych w niektórych rejestrach publicznych jest powszechny (nie wymaga wykazywania się interesem publicznym lub prawnym przez użytkownika) albo ograniczony i obwarowany koniecznością spełnienia określonych wymogów oraz warunków formalnych przez potencjalnego użytkownika (krąg tych użytkowników też może być ograniczony). Z zasady celowości przetwarzania danych osobowych może też – na co zwracano już uwagę – wynikać konieczność dokonania przez administratora oceny zgodności pierwotnego celu pozyskania danych z nowym celem przetwarzania danych osobowych w związku z ponownym wykorzystaniem informacji sektora publicznego. To zaś wpływa na realizację zasady przejrzystości, tj. konieczność ponowienia obowiązku informacyjnego.

### 3.5. Zasada minimalizacji danych

Następną zasadą przetwarzania danych osobowych jest zasada minimalizacji danych. Stosownie do art. 5 ust. 1 lit. c RODO dane osobowe muszą być „adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego, co niezbędne do celów, w których są przetwarzane”. Zasada ta wiąże się nierozdzielnie z zasadą nieograniczonego celu. Oznacza ona, że zakres przetwarzanych danych osobowych powinien być tak ukształtowany, aby przetwarzać tylko takie dane

<sup>217</sup> Podobnie E. Gudowska-Natanek, G. Kuca, *Prawo ochrony danych osobowych i prawo do informacji publicznej. Zarys wykładu*, Warszawa 2024, s. 55–56.

osobowe, bez których nie jest możliwe osiągnięcie zamierzonego celu przetwarzania<sup>218</sup>. Ocena jej realizacji powinna być dokonywana przez cały okres przetwarzania danych osobowych.

Urzeczywistnienie zasady minimalizacji w obszarze przepisów o otwartych danych w przypadku bezwnioskowego udostępniania danych osobowych ujawnia się np. za pośrednictwem BIP czy systemu teleinformatycznego, który zawiera tylko taki zakres danych osobowych, jaki określają/dopuszczają przepisy prawa. Z kolei, w sytuacji trybu wnioskowego odnoszonego do ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego użytkownik wstępnie określa zakres danych osobowych, które mogą być udostępnione, a podmiot zobowiązany weryfikuje, czy w świetle przepisów prawa jego żądanie i określony w nim zakres danych osobowych mogą zostać zrealizowane. Nie może on dopuścić do udostępnienia danych osobowych w zakresie nadmiarowym, nieznanym uzasadnienia w przepisach prawa.

### 3.6. Zasada prawidłowości

Zasada prawidłowości działania (zwana też zasadą merytorycznej poprawności) – w świetle art. 5 ust. 1 lit. d RODO – oznacza, że dane osobowe muszą być prawidłowe i w razie potrzeby uaktualniane; należy podjąć wszelkie rozsądne działania, aby dane osobowe, które są nieprawidłowe w świetle celów ich przetwarzania, zostały niezwłocznie usunięte lub sprostowane. Zgodnie z nią przetwarzane dane osobowe mają być poprawne i w razie konieczności uaktualniane.

Prawidłowość przetwarzanych danych osobowych jest istotna i dla podmiotu danych, i dla użytkownika, który uzyskał do nich dostęp. Podmiot zobowiązany, jako administrator danych jest zobligowany do niezwłocznego usunięcia lub sprostowania – w razie potrzeby – danych osobowych nieprawidłowych dla przetwarzania.

Odnosić wypada, że spełnienie wymogu prawidłowości może być wyzwaniem dla podmiotu zobowiązanego udostępniającego dane. Trudności czy wręcz niemożliwość spełnienia wymogu prawidłowości może wynikać z upływu czasu pomiędzy pozyskiwaniem przez niego danych osobowych (cel pierwotny) a ich ewentualnym ujawnieniem w celu ponownego wykorzystywania (cel wtórny)<sup>219</sup>. Jako dobrą praktykę w literaturze wskazuje się analizowanie przez administratora wiarygodności źródeł ich pozyskania, a przed dokonaniem udostępnienia lub przekazywaniem do ponownego wykorzystywania sprawdzenie ich prawdziwości i prawidłowości<sup>220</sup>.

<sup>218</sup> Zob. P. Barta, M. Kawecki, P. Litwiński [w:] *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Wybrane przepisy sektorowe. Komentarz*, red. P. Litwiński, Legalis 2021, komentarz do art. 5 RODO, nb 15–16.

<sup>219</sup> Zob. G. Sibiga, D. Sybilski [w:] *Ustawa..., komentarz do art. 7 u.o.d.*, nb 21.

<sup>220</sup> Zob. M. Sakowska-Baryła, *Dostęp do informacji publicznej a ochrona danych osobowych*, Wrocław 2014, s. 397.

Z zasady prawidłowości wywodzi się uprawnienia podmiotów danych; m.in.: żądania niezwłocznego sprostowania nieprawidłowych danych czy ich uzupełnienia, gdy są one niekompletne. Nie ulega wątpliwości, że prawidłowość informacji sektora publicznego jest szczególnie cenna dla użytkowników, którzy na potrzeby swojej aktywności mogą je wykorzystywać. Podmiot zobowiązany powinien niezależnie od trybu przekazywania informacji zapewnić ich prawidłowość, rzetelność, aktualność i zgodność z prawdą.

Istotne znaczenie mają też warunki ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego. Podmiot zobowiązany może – zgodnie z art. 15 ust. 1 u.o.d. – określić warunki ponownego wykorzystywania:

- 1) dotyczące obowiązku poinformowania o źródle, czasie wytworzenia i pozyskania informacji sektora publicznego od podmiotu zobowiązanego lub
- 2) dotyczące obowiązku poinformowania o przetworzeniu informacji sektora publicznego ponownie wykorzystywanych, lub
- 3) dotyczące zakresu odpowiedzialności podmiotu zobowiązanego za udostępniane lub przekazywane w celu ponownego wykorzystywania informacje sektora publicznego, w szczególności za dostępność, poprawność, aktualność, kompletność lub jakość udostępnianych lub przekazywanych informacji, lub
- 4) informacji sektora publicznego stanowiących lub zawierających dane osobowe.

Wskazane warunki mają jednak charakter fakultatywny i zależą od woli podmiotu zobowiązanego.

### 3.7. Zasada ograniczenia w czasie

Zasadę czasowego ograniczenia przetwarzania danych osobowych wyrażono w art. 5 ust. 1 lit. e RODO. Stosownie do tego przepisu dane osobowe muszą być przechowywane w formie umożliwiającej identyfikację osoby, której dane dotyczą, przez okres nie dłuższy, niż jest to niezbędne do celów, w których dane te są przetwarzane; dane osobowe można przechowywać przez okres dłuższy, o ile będą one przetwarzane wyłącznie do celów archiwalnych w interesie publicznym, do celów badań naukowych lub historycznych lub do celów statystycznych na mocy art. 89 ust. 1 RODO, z zastrzeżeniem że wdrożone zostaną odpowiednie środki techniczne i organizacyjne wymagane na mocy niniejszego rozporządzenia w celu ochrony praw i wolności osób, których dane dotyczą.

Zasada ta wiąże się z określeniem przez administratora danych okresu przechowywania danych. Na gruncie przepisów RODO dopuszczalne jest przechowywanie danych osobowych w formie umożliwiającej identyfikację przez czas dłuższy, niż jest to niezbędne do celów, w których dane te są przetwarzane, o ile będą one przetwarzane wyłącznie do celów: archiwalnych w interesie publicznym, badań naukowych, historycznych lub statystycznych.

Przechowywanie danych przez nieograniczony czas jest dopuszczalne pod warunkiem ich anonimizacji<sup>221</sup>.

Przepisy niekiedy wskazują wprost okres retencji danych. W przypadku braku takich unormowań administrator danych jest zobowiązany do samodzielnego ustalenia okresu przechowywania danych (poprzez ocenę, czy cele przetwarzania zostały osiągnięte albo wykazania potrzeby dalszego ich przetwarzania). W związku z udostępnianiem danych wymóg czasowego ograniczenia przetwarzania danych osobowych odnosi się do podmiotu zobowiązanego oraz użytkownika. Ustawa o otwartych danych nie zawiera unormowań określających, w jakim okresie można przetwarzać dane osobowe udostępnione w celu ponownego ich wykorzystywania. Użytkownik, który pozyskał informacje sektora publicznego, będzie zobowiązany w określonym stanie faktycznym samodzielnie ustalić, czy osiągnął własne cele przetwarzania danych osobowych. Może on zakładać wielokrotne wykorzystywanie tych informacji<sup>222</sup>.

W sytuacji udostępniania danych przez podmiot zobowiązany w trybie bezwnioskowym przepisy określające obowiązek ujawniania treści np. za pośrednictwem BIP czy w systemie teleinformatycznym zazwyczaj nie precyzują ram czasowych ich przetwarzania. Nie jest to jednak równoznaczne z dopuszczalnością bezterminowego udostępniania danych. Administrator jest zobligowany do przeprowadzenia analizy i ustalenia tego okresu, tak aby przetwarzanie danych osobowych było zgodne z celami, dla których je pozyskano. Osiągnięcie celu przetwarzania powinno być czasowym wyznacznikiem<sup>223</sup>.

Z kolei w odniesieniu do przekazywania informacji sektora publicznego na wniosek – jak podkreśla się w doktrynie – „czas przechowywania po stronie podmiotu zobowiązanego jest zdeterminowany podstawowym celem, dla którego dane osobowe są pierwotnie zbierane. Celem zebrania tych danych przez podmiot zobowiązany nie było ich przekazanie do ponownego wykorzystywania. Realizacja przez podmiot zobowiązany zasady ograniczenia przechowywania następuje w oderwaniu od przepisów o ponownym wykorzystywaniu”<sup>224</sup>.

### 3.8. Zasada integralności i poufności (bezpieczeństwa danych)

Administrator danych jest – w świetle art. 5 ust. 1 lit. f RODO – zobowiązany do przetwarzania danych osobowych w sposób zapewniający odpowiednie bezpieczeństwo danych osobowych, w tym ochronę przed niedozwolonym lub niezgodnym z prawem przetwarzaniem oraz

<sup>221</sup> E. Gudowska-Nataneek, G. Kuca, *Prawo...*, s. 59.

<sup>222</sup> Zob. D. Sybilski, *Wpływ...*, s. 362. Jak zauważa autor, dane osobowe mogą być potrzebne użytkownikowi tak długo, jak uzasadniają to cele gospodarcze produktu czy usługi, w ramach których dochodzi do przetwarzania danych osobowych.

<sup>223</sup> Zob. decyzja Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych z 18.10.2019 r. nr ZSPU.421.3.2019.

<sup>224</sup> G. Sibiga, D. Sybilski [w:] *Ustawa...*, komentarz do art. 7 u.o.d., nb 22.

przypadkową utratą, zniszczeniem lub uszkodzeniem, za pomocą odpowiednich środków technicznych lub organizacyjnych. Oznacza to, że zapewnienie integralności i poufności spoczywa zarówno na podmiocie zobowiązanym do udostępnienia informacji sektora publicznego, jak i użytkowniku. Niebagatelne znaczenie mają w tym zakresie standardy techniczne systemów informatycznych służących do przekazywania informacji sektora publicznego, w tym do ponownego wykorzystywania.

Konieczność zagwarantowania integralności, dostępności oraz odporności systemów i usług przetwarzania będzie spoczywała na podmiocie zobowiązanym. Jeżeli udostępnianie jest realizowane z wykorzystaniem systemów informatycznych (z reguły służą one do prowadzenia rejestrów publicznych i udostępniania znajdujących się w nich danych), to podmiot danych powinien zapewnić, że przypadkowa awaria techniczna nie doprowadzi do utraty znajdujących się w nim danych, jak również nie ograniczy administratorowi danych osobowych przywrócenia ich dostępności<sup>225</sup>.

### 3.9. Zasada rozliczalności

Ostatnią z zasad przetwarzania danych osobowych jest określona w art. 5 ust. 2 RODO rozliczalność. Administrator, którym może być zarówno podmiot zobowiązany, jak i użytkownik, jest odpowiedzialny za przestrzeganie przepisów o ochronie danych osobowych i musi być w stanie wykazać ich przestrzeganie. Samo już niewykazywanie przestrzegania przepisów łączyć się może z ponoszeniem przez niego odpowiedzialności<sup>226</sup>.

Doprecyzowanie tej zasady stanowi art. 24 ust. 1 RODO, zgodnie z którym administrator ma obowiązek wdrożyć odpowiednie środki techniczne i organizacyjne, aby przetwarzanie odbywało się zgodnie z RODO i aby móc to wykazać. Administrator powinien brać pod rozwagę charakter, zakres, kontekst i cele przetwarzania oraz ryzyko naruszenia praw lub wolności osób fizycznych o różnym prawdopodobieństwie i wadze zagrożenia. Stosownie do opinii Grupy Roboczej Art. 29 w sprawie rozliczalności zaproponowano, aby przy tworzeniu przepisów dotyczących rozliczalności zasadą tą objąć dwa elementy:

- wymaganie podjęcia przez administratora właściwych i skutecznych środków do wdrożenia zasad ochrony danych;
- wymaganie wykazania na żądanie, że właściwe i skuteczne środki zostały podjęte. Zatem administrator danych musi przedstawić dowody w związku z powyższym punktem<sup>227</sup>.

<sup>225</sup> Szerzej S. Wojciechowski, *System rejestrów państwowych* [w:] A.A. Kania, A. Nodzak, S. Wojciechowski, *Zasady wydawania dokumentów i udostępniania danych w ramach rejestrów publicznych*, Warszawa 2024, s. 51 i n.

<sup>226</sup> Zob. P. Kozik, *Rozliczalność na gruncie ustawy o ochronie danych osobowych i RODO*, LEX 2018.

<sup>227</sup> Grupa Robocza Art. 29, Opinia 3/2010 w sprawie zasady rozliczalności, przyjęta 13.07.2010 r. (WP 173), s. 9, <https://archiwum.giodo.gov.pl/pl/1520057/3732> (dostęp: 27.11.2024 r.).

## 4. Mechanizmy ochrony danych osobowych w procesie udostępniania danych

### 4.1. Anonimizacja danych

Do mechanizmów ochrony danych osobowych służących podmiotowi zobowiązanemu w procesie udostępniania przez niego danych znajdujących się w rejestrach zaliczyć należy anonimizację tych danych.

W poszukiwaniu znaczenia tego pojęcia niezbędne jest odniesienie się do treści ustawy o otwartych danych oraz przepisów RODO. Definicję legalną anonimizacji odnajdujemy w ustawie o otwartych danych. Zgodnie z art. 2 pkt 1 tego aktu oznacza ona proces zmiany informacji sektora publicznego w informacje anonimowe, które nie odnoszą się do zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej, lub proces zmiany danych osobowych w dane anonimowe w taki sposób, że identyfikacja osoby, której dane dotyczą, nie jest lub już nie jest możliwa. Przywołany przepis stanowi odwzorowanie art. 2 pkt 7 dyrektywy 2019/1024, który stanowi, że anonimizacja „oznacza proces zmiany dokumentów w informacje anonimowe, które nie odnoszą się do zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej, lub dane osobowe zanonimizowane w taki sposób, że identyfikacja osoby, której dane dotyczą, nie jest lub już nie jest możliwa”.

Pojęcie anonimizacji nie jest definiowane w RODO. Akt ten natomiast precyzuje w swojej treści związane z tym terminem pojęcie „pseudonimizacji” (art. 4 pkt 5 RODO), która sprowadza się do przetworzenia danych osobowych w taki sposób, by nie można ich było już przypisać konkretnej osobie, której dane dotyczą, bez użycia dodatkowych informacji, pod warunkiem że takie dodatkowe informacje są przechowywane osobno i są objęte środkami technicznymi i organizacyjnymi uniemożliwiającymi ich przypisanie zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osobie fizycznej. Treść tego przepisu pozostaje w relacji z motywem 26 preambuły RODO, który stanowi, że zasady ochrony danych powinny mieć zastosowanie do wszelkich informacji o zidentyfikowanych lub możliwych do zidentyfikowania osobach fizycznych.

Spseudonimizowane dane osobowe, które przy użyciu dodatkowych informacji można przypisać osobie fizycznej, należy uznać za informacje o możliwej do zidentyfikowania osobie fizycznej. Aby stwierdzić, czy dana osoba fizyczna jest możliwa do zidentyfikowania, należy wziąć pod uwagę wszelkie rozsądnie prawdopodobne sposoby (w tym wyodrębnienie wpisów dotyczących tej samej osoby), w stosunku do których istnieje uzasadnione prawdopodobieństwo, że zostaną wykorzystane przez administratora lub inną osobę w celu bezpośredniego lub pośredniego zidentyfikowania osoby fizycznej. Aby stwierdzić, czy dany sposób może być z uzasadnionym prawdopodobieństwem wykorzystany do zidentyfikowania danej osoby, należy wziąć pod uwagę wszelkie obiektywne czynniki, takie jak koszt i czas potrzebne do

jej zidentyfikowania, oraz uwzględnić technologię dostępną w momencie przetwarzania danych i postęp technologiczny.

Mając na uwadze powyższe, zasady ochrony danych nie powinny mieć zastosowania do informacji anonimowych, czyli informacji, które nie wiążą się ze zidentyfikowaną lub możliwą do zidentyfikowania osobą fizyczną, ani do danych osobowych zanonimizowanych w taki sposób, że osób, których dane dotyczą, w ogóle nie można zidentyfikować lub już nie można zidentyfikować. RODO nie dotyczy więc przetwarzania anonimowych informacji, w tym przetwarzania do celów statystycznych lub naukowych.

Podmiot zobowiązany powinien przed realizacją udostępnienia, w tym ponownego wykorzystywania ustalić, czy znajdujące się w jego posiadaniu (zawarte w zarządzanych przez niego rejestrach publicznych) informacje sektora publicznego zawierają w sobie dane osobowe (są danymi osobowymi). Dokonuje tej analizy – na co zwracano już wcześniej uwagę – kierując się definicją danych osobowych sprecyzowaną w art. 4 pkt 1 RODO. Jeżeli stwierdzi on, że informacje te nie są danymi osobowymi (nie zawierają danych osobowych), może udostępnić będące w jego posiadaniu informacje do ponownego wykorzystywania. Natomiast, jeżeli analiza doprowadzi go do stwierdzenia, że informacje te stanowią lub są danymi osobowymi, to niezbędne jest ustalenie, do jakiej kategorii można je zaliczyć (np. dane zwykłe, dane szczególnej kategorii), a także w jakim zakresie mogą być one ujawnione. Oczywiście kluczowe jest zadbanie o to, aby „udostępnienie” danych osobowych, tj. ich „przetwarzanie”, odbywało się z poszanowaniem omawianych już zasad wyrażonych w RODO. W przypadku gdy wydaje się, że udostępnienie (dostęp do informacji) nie obejmuje danych osobowych w rozumieniu RODO, to i tak konieczne jest uwzględnienie ryzyka naruszenia praw i wolności. Jego źródłem może być – jak dostrzega M. Gumularz – np. „możliwość szczątkowej identyfikacji (deanonimizacja); możliwość identyfikacji wskutek łączenia danych pochodzących z różnych źródeł (deanonimizacja); błędna ocena co do statystycznego charakteru danych; błędna ocena możliwości przypisania informacji do osoby fizycznej (np. błędna kwalifikacja potrzebnych środków i nakładów na identyfikację – zob. motyw 26 RODO); brak możliwości zweryfikowania całej bazy pod kątem wystąpienia danych osobowych (przy bardzo dużych zbiorach danych)”<sup>228</sup>.

Jeżeli podmiot zobowiązany dokonuje anonimizacji danych przed ich udostępnieniem, to musi on dokonać oceny jej skuteczności, tzn. ustalić, czy anonimizacja nie rodzi ryzyka wkroczenia w sferę autonomii informacyjnej osób, których dane zostały poddane temu procesowi<sup>229</sup>. Podejmowane przez podmiot zobowiązany działania powinny zapewnić ochronę danych osobowych także w przypadku, gdy informacje zawarte w indywidualnym zbiorze

<sup>228</sup> M. Gumularz, *Dostęp...*, pkt 1.1.

<sup>229</sup> Zob. M. Sakowska-Baryła, *Ochrona danych osobowych a dostęp do informacji publicznej i ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego*, Warszawa 2022, s. 617–618.

danych samodzielnie nie stwarzają ryzyka identyfikacji lub wskazania osoby fizycznej, ale mogą stwarzać takie ryzyko, gdy są połączone z innymi dostępnymi informacjami. W celu jego uniknięcia podmiot zobowiązany przed dokonaniem udostępnienia i przekazania informacji sektora publicznego w celu ponownego wykorzystania może kierować się opracowanym i wydanym przez ministerstwo cyfryzacji „Standardem bezpieczeństwa”<sup>230</sup>. Dokument ten zawiera wytyczne dotyczące ochrony danych osobowych w kontekście ich ponownego wykorzystywania, a w szczególności techniki anonimizacji, takie jak randomizacja i uogólnianie, czy też przykłady technik pseudonimizacji, takich jak szyfrowanie i tokenizacja. Opisane w nim środki techniczno-organizacyjne, takie jak anonimizacja, pseudonimizacja i regularna aktualizacja danych, są niezbędne do zapewnienia przez podmiot zobowiązany bezpieczeństwa danych. Zalecane w tym dokumencie ocena ryzyka i ocena skutków należy uznać za kluczowe dla ochrony danych osobowych.

W przypadku ryzyka identyfikacji danych osobowych ważne jest również monitorowanie i kontrolowanie ryzyka. Z kolei w sytuacji wystąpienia wysokiego ryzyka naruszenia praw lub wolności, konieczne mogą się okazać przed udostępnieniem danych przez podmiot zobowiązany konsultacje z Prezesem Urzędu Ochrony Danych Osobowych. Odnotować wypada, że wydany przez Ministerstwo Cyfryzacji „Standard bezpieczeństwa” dodatkowo zawiera liczne załączniki szczegółowo opisujące procedury oceny ryzyka, techniki depersonalizacji danych oraz formularze oceny podstawy przetwarzania danych.

#### 4.2. Wyodrębnienie danych

Za mechanizm ochrony danych osobowych wykorzystywany przez podmiot zobowiązany w procesie udostępniania danych uznać można również wydzielanie z zebranych w danym zbiorze danych (np. rejestrze) informacji, które na podstawie przepisów go statuujących podlegają ujawnieniu. Zastosowanie takiego rozwiązania przewidują przepisy ustawy z 6.03.2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy<sup>231</sup>. Zgodnie z art. 43 ust. 1 tej ustawy „CEIDG udostępnia zawarte w niej dane i informacje, o których mowa w art. 5 ust. 1 i 2, z wyjątkiem numeru PESEL, daty urodzenia oraz danych kontaktowych, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 7, w przypadku gdy, podając je, osoba uprawniona sprzeciwiła się ich udostępnianiu w CEIDG”.

Wspomnieć także wypada, że stosownie do art. 10 ust. 2 u.o.d. 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

<sup>230</sup> Zob. <https://dane.gov.pl/media/ckeditor/2020/06/01/standard-bezpieczenstwa.pdf> (dostęp: 25.11.2024 r.).

<sup>231</sup> T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 541 ze zm.

na podstawie art. 18 u.i.d.p.r.z.p., jeżeli to możliwe w formacie przeznaczonym do odczytu maszynowego wraz z metadanymi, z wyjątkiem art. 13 ust. 1a tej ustawy.

## 5. Obowiązki nałożone na podmioty publiczne w zakresie zapewnienia zgodności z przepisami RODO przy udostępnianiu danych

Uwzględniając dotychczasowe rozważania na temat komplementarności przepisów o ochronie danych osobowych i przepisów ustawy o otwartych danych, a także poglądy wyrażane w doktrynie, można wskazać pewne obowiązki, które powinien realizować podmiot zobowiązany (podmiot publiczny) przy udostępnianiu danych. Wśród nich znajduje się obowiązek:

- 1) zagwarantowania zgodnego z prawem przetwarzania danych osobowych (art. 5–10 RODO);
- 2) wprowadzenia odpowiednich zabezpieczeń fizycznych i technicznych (art. 24, 25 i 32 RODO);
- 3) przygotowania i wdrożenia dokumentacji techniczno-organizacyjnej odpowiadającej przepisom prawa (art. 24–26, 30–32 RODO);
- 4) prowadzenia dokumentacji osobowej (art. 28 ust. 3, art. 29 i 32 RODO oraz inne przepisy określające prowadzenie takiej dokumentacji);
- 5) szacowania ryzyka naruszenia praw lub wolności osoby fizycznej lub ocena skutków dla ochrony danych osobowych (art. 24, 32 i 35 RODO);
- 6) zapewnienia realizacji praw przysługujących podmiotom danych, których dane podlegają udostępnieniu, w tym ponownemu wykorzystaniu (stosownie do rozdziału III RODO);
- 7) zadbania o powołanie inspektora ochrony danych (art. 37 ust. 1 lit. a RODO)<sup>232</sup>.

Realizacja powyższych obowiązków pozwala na prawidłowe, zgodne z przepisami ustawy o otwartych danych i ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego, przetwarzanie danych z jednoczesnym poszanowaniem reguł i standardów ochrony danych osobowych.

<sup>232</sup> Zob. B. Fischer, A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, J. Wyporska-Frankiewicz, *Ustawa o ponownym...*, s. 220 i n.

## ROZDZIAŁ VII. Zagadnienia szczegółowe

### 1. Udostępnianie danych i informacji przez podmioty publiczne przez API

W zamierzeniu europejskiego prawodawcy dane będące w posiadaniu podmiotów publicznych powinna cechować szeroka dostępność i zdatność do ponownego wykorzystania do celów prywatnych lub komercyjnych. Sprzyjać temu powinien brak ograniczeń prawnych, technicznych i finansowych. W motywie 16 dyrektywy 2019/1024 zachęca się państwa członkowskie do wspierania tworzenia danych w oparciu o zasadę „otwartości w fazie projektowania i otwartości domyślnej” w odniesieniu do wszystkich dokumentów objętych regulacją.

Tak sformułowana zasada otwartości danych została wyrażona w polskim porządku prawnym w art. 10 u.o.d. Jeżeli to tylko możliwe, podmioty zobowiązane (podmioty publiczne) udostępniają lub przekazują informacje sektora publicznego jako dane otwarte w celu ponownego wykorzystywania. Praktyczne znaczenie tej zasady wiąże się więc z udostępnieniem lub przekazywaniem danych każdemu, na zasadach równouprawnienia, bez potrzeby wykazywania tożsamości przez użytkownika. Wśród przedstawicieli doktryny dominuje przy tym zgodne przekonanie, że art. 10 u.o.d. nie zawiera nakazu udostępniania danych jako otwartych, a jedynie rekomendację w tym zakresie<sup>233</sup>. Prawodawca posługując się sformułowaniem „o ile to możliwe”, jednocześnie założył, że udostępnienie (przekazanie) informacji sektora publicznego spełniające łącznie wszystkie kryteria otwartości może okazać się niemożliwe<sup>234</sup>.

Ustawodawca zwraca szczególną uwagę na sposób udostępnienia danych. Udostępniając dane i informacje w celu ich ponownego wykorzystania, podmioty publiczne są obowiązane do stosowania formatów danych oraz protokołów komunikacyjnych i szyfrujących określonych w przepisach dotyczących Krajowych Ram Interoperacyjności. Dodatkowo dane te powinny być publikowane w formacie przeznaczonym do odczytu maszynowego wraz z metadanymi.

Alternatywą dla udostępnienia danych w powszechnie stosowanych formatach jest możliwość udostępnienia informacji przez interfejs programistyczny aplikacji, określany skrótem

---

<sup>233</sup> B. Fischer, A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, J. Wyporska-Frankiewicz, *Ustawa o otwartych danych...*, komentarz do art. 10 u.o.d.

<sup>234</sup> M. Garstka, A. Gos, D. Sybilski, I. Szelenbaum [w:] *Ustawa...*, komentarz do art. 10 u.o.d., nb 1.

API. W świetle ustawy o otwartych danych API to zbiór technicznych funkcji umożliwiających połączenie i wzajemną wymianę danych lub metadanych między programami komputerowymi lub systemami teleinformatycznymi. Znaczenie API dostrzegł unijny prawodawca. W motywie 32 dyrektywy 2019/1024 wskazuje bowiem, że ponowne wykorzystywanie danych i ich wymiana poprzez odpowiednie wykorzystanie interfejsów API przyniesie powszechne korzyści, gdyż ułatwi twórcom oprogramowania i przedsiębiorstwom typu startup tworzenie nowych usług i produktów. Odgrywa to również ważną rolę w tworzeniu cennych ekosystemów wokół zasobów danych, które często pozostają niewykorzystane.

Zakres danych udostępnianych przez podmioty publiczne za pośrednictwem API jest determinowany ich jakością. Dopiero spełnienie kryteriów otwartych danych pozwoli na ich pełne udostępnienie i wykorzystanie przez wszystkich zainteresowanych. Możliwe są jednak sytuacje, gdy z przyczyn obiektywnych, takich jak np. brak możliwości utrwalenia informacji w formacie przeznaczonym do odczytu maszynowego, udostępnienie danych nie będzie możliwe. Nie zwalnia to jednak podmiotów publicznych z podejmowania działań nakierowanych na dostosowanie posiadanych informacji do wymagań gwarantujących otwartość danych. Warto zaznaczyć, że w niektórych przypadkach, pomimo niespełniania kryteriów otwartych danych, informacje nadal mogą być przydatne w różnego rodzaju zastosowaniach w ramach ponownego wykorzystywania<sup>235</sup>. Ich udostępnienie może jednak wymagać odpowiedniego opracowania lub technicznej modyfikacji.

Unijne przepisy zwracają uwagę, że interfejsy API powinny być wspierane jasną i kompletną dokumentacją techniczną dostępną online. Zalecane jest także wykorzystywanie – w miarę możliwości – otwartych interfejsów API. W związku ze stosowaniem API polska ustawa nakłada na podmiot udostępniający dane szereg obowiązków. Konieczne jest bowiem zapewnienie: dostępności, stabilności, jednolitości sposobu korzystania i standardów, łatwości i utrzymanie przez cały cykl użytkowania bezpieczeństwo stosowanego API.

Wdrażając system otwartych danych w Polsce, podjęto systemowe rozwiązania nakierowane na możliwie najszersze udostępnienie zasobów znajdujących się w gestii podmiotów publicznych. Jednym z podjętych działań było opracowanie i opublikowanie standardów otwartości danych, w tym w szczególności standardów API<sup>236</sup>. Określają one minimalne, rekomendowane zalecenia dotyczące interfejsu programistycznego aplikacji dostępu do baz danych zawierających dane publiczne.

Szczególne znaczenie API odgrywa w odniesieniu do danych dynamicznych i danych o wysokiej wartości. Dla tych kategorii danych API jest domyślnym sposobem udostępnienia w celu ponownego wykorzystywania. Dodatkowo podmioty publiczne mają obowiązek

<sup>235</sup> M. Garstka, A. Gos, D. Sybilski, I. Szelenbaum [w:] *Ustawa...*, komentarz do art. 10 u.o.d., nb 1.

<sup>236</sup> Standard dostępny pod adresem <https://dane.gov.pl/media/ckeditor/2020/05/29/standard-api.pdf> (dostęp: 12.12.2024 r.).

niezwłocznego publikowania informacji dotyczących dostępności wszystkich informacji sektora publicznego udostępnianych za pośrednictwem API.

Zwiększenie dostępności danych publicznych przez API jest priorytetowym działaniem przewidzianym w Planie otwierania danych na lata 2021–2027. Wykorzystanie API umożliwi dowolne wykorzystywanie danych w wielowymiarowych analizach, produktach, aplikacjach czy usługach i w sposób oczywisty przełoży się na zwiększenie dostępności danych publicznych i skalę ich wtórnego wykorzystania. Możliwość otwartego, bezkosztowego i automatycznego dostępu dla każdego zainteresowanego do aktualnych danych za pośrednictwem API ułatwi twórcom oprogramowania i przedsiębiorstwom typu start-up tworzenie nowych usług i produktów, przeprowadzanie analiz na potrzeby podejmowania decyzji biznesowych i tworzenie oceny skutków regulacji<sup>237</sup>.

Projektując system teleinformatyczny i proces udostępnienia danych, podmiot publiczny musi uwzględnić zagadnienia związane z ochroną bezpieczeństwa publicznego i ochroną danych osobowych. W końcowym fragmencie motywu 16 dyrektywy 2019/1024 szczególną uwagę zwraca się na zapewnienie spójnego poziomu ochrony celów leżących w interesie publicznym, takich jak bezpieczeństwo publiczne, w tym w przypadkach, gdy dane szczególnie chronione dotyczą ochrony infrastruktury krytycznej. Podkreśla się także potrzebę ochrony danych osobowych, w tym gdy informacje zawarte w indywidualnym zbiorze danych samodzielnie nie stwarzają ryzyka identyfikacji lub wskazania osoby fizycznej, natomiast mogą stwarzać takie ryzyko, gdy informacje te są połączone z innymi dostępnymi informacjami.

W kontekście ochrony danych osobowych proces udostępniania danych zawartych w rejestrach musi zostać zaplanowany z uwzględnieniem zasad przetwarzania danych określonych w RODO. Warto zwrócić uwagę, że przewidziana w unijnych przepisach zasada „otwartości w fazie projektowania i otwartości domyślnej” w swojej konstrukcji jest zbliżona do wyrażonej w RODO zasady *data protection by design* i *data protection by default*. Obowiązki związane z realizacją tych zasad zostały wskazane i scharakteryzowane w rozdziale VI pkt 5.

## **2. Zakres danych z rejestrów publicznych i akt rejestrowych udostępnianych przez podmioty publiczne na wniosek w świetle przepisów o ochronie danych osobowych**

Tryb udzielania dostępu do informacji sektora publicznego (a więc danych z rejestrów publicznych i akt rejestrowych) na wniosek został szczegółowo omówiony w rozdziale II

<sup>237</sup> Program otwierania danych na lata 2021–2027, s. 38.

niniejszego raportu – w pkt 3. Dla przypomnienia – tryb wnioskowy został uregulowany w rozdziale 9 u.o.d. i dotyczy on sytuacji, gdy informacje sektora publicznego:

- nie są udostępniane w BIP lub w portalu danych;
- są udostępniane w innym systemie teleinformatycznym i nie zostały określone warunki ponownego wykorzystywania lub opłaty za ponowne wykorzystywanie albo nie poinformowano o braku takich warunków lub opłat;
- będą wykorzystywane na warunkach innych niż zostały dla tych informacji określone;
- są udostępniane lub zostały przekazane na podstawie innych ustaw określających zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami sektora publicznego.

Dodatkowe przesłanki udostępniania danych z rejestrów mogą wynikać z ustaw szczegółowych, tak jak ma to miejsce np. w przypadku udostępniania danych z rejestru dowodów osobistych<sup>238</sup>.

W odniesieniu do wnioskowego trybu udostępniania informacji sektora publicznego warto pamiętać, że podmiot zobowiązany, po rozpoznaniu wniosku, wydaje decyzję administracyjną, na mocy której może m.in. przekazać informacje sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania bez określania warunków ponownego wykorzystywania, złożyć ofertę zawierającą warunki ponownego wykorzystywania lub odmówić wyrażenia zgody na ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego. W tym ostatnim przypadku odmowa może nastąpić z przyczyn związanych z ochroną danych osobowych (art. 6 ust. 2 u.o.d.). W praktyce oznacza to, że podmiot zobowiązany przed podjęciem decyzji musi rozważyć, czy informacje sektora publicznego objęte wnioskiem o dostęp stanowią lub zawierają dane osobowe, a jeśli tak, to w jaki sposób – przy uwzględnieniu wymogów RODO – mogą podlegać udostępnieniu. Szczegółowe rozwiązania w zakresie ochrony danych osobowych w tym zakresie zostały przedstawione w rozdziale VI niniejszego raportu<sup>239</sup>.

### **3. Dopuszczalność ustanowienia w prawie krajowym dodatkowych wymogów dla wniosku o udostępnienie danych**

Projektując rozwiązania legislacyjne na poziomie unijnym, konieczne było rozważenie formuły prawnej, w jakiej należy zapewnić możliwość korzystania z danych stanowiących informacje sektora publicznego. Uznano, że ponieważ cele dyrektywy 2019/1024, a mianowicie ułatwianie tworzenia dostępnych w całej Unii produktów i usług informacyjnych w oparciu o dokumenty sektora publicznego, zapewnienie skutecznego transgranicznego wykorzystywania dokumentów sektora publicznego, z jednej strony przez przedsiębiorstwa

<sup>238</sup> Zob. art. 68 lub 72 ustawy o dowodach osobistych.

<sup>239</sup> Zob. rozdział VI, zwłaszcza pkt 3–5.

prywatne, w szczególności MŚP, na potrzeby produktów i usług informacyjnych o wartości dodanej, z drugiej zaś strony przez obywateli w celu ułatwiania swobodnego przepływu informacji i komunikacji, nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, niezbędne jest sięgnięcie po zasady pomocniczości i proporcjonalności. Nieprzypadkowo więc regulacje unijne dotyczące otwartości danych przyjęły postać dyrektywy, a więc aktu prawnego, który nie jest stosowany bezpośrednio w państwach członkowskich. Zróżnicowany charakter rejestrów, odmienne formuły udostępniania danych oraz znaczenie i rodzaj samych informacji spowodowały, że właściwym działaniem będzie zapewnienie minimalnych i jednolitych wymagań we wszystkich krajach unijnych.

Oznacza to, że praktyczne aspekty udostępniania danych, a więc warunki i tryb udostępnienia, dookreślają przepisy krajowe. O ile ustawodawcy w poszczególnych krajach mają możliwość wdrożenia własnych rozwiązań organizacyjnych i technicznych związanych z udostępnianiem danych, o tyle muszą one spełniać pewne wymogi.

Kluczowe jest zwłaszcza zachowanie zasady niedyskryminacji i równego dostępu do informacji publicznej. Te dwie reguły w zasadzie determinują możliwość wprowadzenia przez poszczególne kraje dodatkowych wymagań dla wniosku o udostępnienie danych. Zwłaszcza zasada niedyskryminacji odgrywa w tym wypadku rolę wyznacznika dopuszczalnych ograniczeń. Artykuł 8 ust. 1 u.o.d. przewiduje, że podmiot zobowiązany **w porównywalnych sytuacjach** udostępnia lub przekazuje informacje sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania na takich samych zasadach. Oznacza to, że podmioty zobowiązane, wykonując czynności przewidziane prawem na podstawie komentowanej ustawy, muszą traktować w równy sposób wszystkich użytkowników w granicach prawem przewidzianych. Co więcej, założenie to powinno dotyczyć także wnioskodawców, a więc potencjalnych użytkowników informacji sektora publicznego, którzy występują w trybie wnioskowym<sup>240</sup>.

Planując proces udostępniania informacji, podmiot zobowiązany musi uwzględniać profil użytkownika oraz jego możliwości i kompetencje, zwłaszcza w świecie cyfrowym. Szczególnym przykładem jest chociażby udostępnianie danych z wykorzystaniem systemów teleinformatycznych. Choć wyraźnie widoczny jest trend udostępniania danych w postaci elektronicznej, konieczne jest zapewnienie alternatywnego pozyskania informacji przez osoby wykluczone cyfrowo. Nie w każdym przypadku będzie to polegało na stworzeniu zupełnie odrębnego systemu udostępniania danych, ale może polegać m.in. na wskazaniu miejsc, w których dostępna jest infrastruktura niezbędna do pozyskania pożądanых informacji.

<sup>240</sup> B. Fischer, A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, J. Wyporska-Frankiewicz, *Ustawa o otwartych danych...*, komentarz do art. 8.

#### 4. Dostępność danych w publicznym rejestrze a dopuszczalność odmowy uwzględnienia wniosku o ich udostępnienie

Zgodnie z u.i.d.p.r.z.p. i przepisami wykonawczymi do tej ustawy dane znajdujące się w rejestrach publicznych mogą być udostępnione dwóm kategoriom podmiotów.

Pierwszą z nich stanowią osoby będące użytkownikami systemów teleinformatycznych, za pośrednictwem których udostępniane są informacje przeznaczone do powszechnej publikacji. W takim wypadku dostęp realizowany jest w trybie bezwnioskowym – z udostępnionych zasobów rejestru może skorzystać każdy, w dowolnym momencie i bez obowiązku wykazywania jakiegokolwiek interesu w pozyskaniu określonych informacji. Ewentualne wnioski, jakie mogłyby się w tym przypadku pojawić, nie powinny być przedmiotem rozstrzygania organów publicznych jako bezprzedmiotowe. W takich wypadkach postępowanie powinno być umorzone w oparciu o art. 105 § 1 k.p.a. Sam organ powinien natomiast poinformować wnioskodawcę o zasadach i formie udostępniania informacji w rejestrze.

Drugą kategorię odbiorców danych z rejestrów publicznych stanowią podmioty publiczne oraz podmioty niebędące podmiotami publicznymi, realizujące zadania publiczne. Sformalizowany tryb udostępnienia informacji został określony w rozporządzeniu Rady Ministrów z 27.09.2005 r. w sprawie sposobu, zakresu i trybu udostępniania danych zgromadzonych w rejestrze publicznym, które jest przedmiotem szczegółowej analizy w rozdziale IV pkt 1.1.1. Dane udostępniane są na wniosek uprawnionego podmiotu, który może spotkać się z odmową w razie braku spełnienia wymagań określonych w przepisach, na podstawie których prowadzony jest rejestr. Zanim jednak dojdzie do merytorycznego rozstrzygnięcia wniosku, w razie stwierdzenia braków wniosku uruchamiany jest tryb naprawczy. Zgodnie z § 2 ust. 3 ww. rozporządzenia kierownik jednostki organizacyjnej, w której jest prowadzony rejestr, wzywa wnioskodawcę do uzupełnienia wniosku w terminie 7 dni od dnia doręczenia wezwania z pouczeniem, że nieusunięcie braków spowoduje pozostawienie wniosku bez rozpoznania.

W zbliżony sposób ukształtowano wnioskowy tryb w przypadku ubiegania się o ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego. Zgodnie z art. 41 ust. 4 u.o.d. podmiot zobowiązany, w drodze decyzji, odmawia wyrażenia zgody na ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego, w przypadku gdy prawo do ponownego wykorzystywania podlega ograniczeniom, o których mowa w art. 6 (np. z uwagi na limitowanie dostępu do informacji wynikające z przepisów o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych). Dalsza procedura została przewidziana w art. 43 u.o.d. i przewiduje możliwość odwołania się przez wnioskującego do ministra właściwego do spraw informatyzacji. Do decyzji o odmowie wyrażenia zgody na ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego oraz do decyzji o warunkach ponownego wyko-

rzysztowania lub o wysokości opłat za ponowne wykorzystywanie stosuje się przepisy k.p.a. Z kolei do skarg rozpatrywanych w postępowaniach o ponowne wykorzystywanie stosuje się przepisy p.p.s.a.

## **5. Analiza konieczności ewentualnego uzupełnienia przepisów ustaw rejestrowych pod kątem spójności z ustawą o otwartych danych oraz przepisami prawa unijnego**

Uchwalona w 2021 r. ustawa o otwartych danych zawierała szereg przepisów nowelizujących inne akty prawne. Wśród nich znalazły się zarówno ustawy o charakterze ogólnym, regulujące zasadnicze kwestie udostępnienia danych (zwłaszcza u.d.i.p. i u.i.d.p.r.z.p.), jak i ustawy szczegółowo normujące poszczególne rejestry i zasady udostępniania zawartych w nich danych. Na podstawie ustawy o otwartych danych zmieniono m.in.:

- ustawę z 20.08.1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym – wprowadzając przepisy regulujące udostępnianie i przekazywanie do ponownego wykorzystywania danych zgromadzonych w KRS;
- ustawę z 6.03.2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy – określając zasady udostępniania danych zgromadzonych w CEIDG.

O ile w ciągu trzech lat stosowania ustawy o otwartych danych pojawiły się głosy krytyki dotyczące sposobu redakcji i chaotycznej konstrukcji jej przepisów, to jednak wiązały się one bardziej z brakiem poszanowania zasad techniki legislacyjnej niż niewłaściwym wdrożeniem unijnych przepisów. Zabrakło natomiast uwag dotyczących niewłaściwego dostosowania innych aktów prawnych do przepisów ustawy o otwartych danych i dyrektywy 2019/1024.

W raporcie z ewaluacji ustawy o otwartych danych stwierdzono, że sama ustawa zasadniczo funkcjonuje prawidłowo i jest oceniana pozytywnie<sup>241</sup>. Co istotne, zwrócono uwagę, że dotychczasowe doświadczenia i praktyka jej stosowania wskazują na potrzebę interwencji nie innym polu niż działania legislacyjne. Jako główny problem zaawizowano prawidłowe stosowanie ustawy oraz niską wiedzę podmiotów zobowiązanych na temat procesu otwierania i ponownego wykorzystywania danych publicznych. Sugerowanym działaniem jest podjęcie szerokich działań pozalegisacyjnych, w szczególności informacyjnych, edukacyjnych oraz promocyjnych.

Do podobnych wniosków doszli autorzy sprawozdań z realizacji Programu otwierania danych na lata 2021–2027, którzy główny akcent działań kładą na zintensyfikowaniu działań

<sup>241</sup> Raport końcowy. Ewaluacja ustawy o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, s. 24, [https://cms.dane.gov.pl/documents/144/Raport\\_ko%C5%84cowy\\_ewaluacja\\_ustawy\\_OD.pdf](https://cms.dane.gov.pl/documents/144/Raport_ko%C5%84cowy_ewaluacja_ustawy_OD.pdf) (dostęp: 12.12.2024 r.).

mających na celu zwiększenie podaży danych, w tym w szczególności danych dynamicznych i danych o wysokiej wartości. W ich ocenie konieczne jest także zapewnienie dalszego rozwoju portalu danych, w tym w zakresie funkcjonalności, które będą sprzyjać ponownemu wykorzystywaniu danych<sup>242</sup>.

---

<sup>242</sup> Sprawozdanie z realizacji Programu otwierania danych na lata 2021–2027 za rok 2023, s. 33, [https://cms.dane.gov.pl/documents/179/Sprawozdanie\\_z\\_realizacji\\_Programu\\_otwierania\\_danych\\_na\\_lata\\_2021-2027\\_za\\_rok\\_2023.pdf](https://cms.dane.gov.pl/documents/179/Sprawozdanie_z_realizacji_Programu_otwierania_danych_na_lata_2021-2027_za_rok_2023.pdf) (dostęp: 12.12.2024 r.).

**dr Dominik Lubasz**  
**Adam Szkurłat**

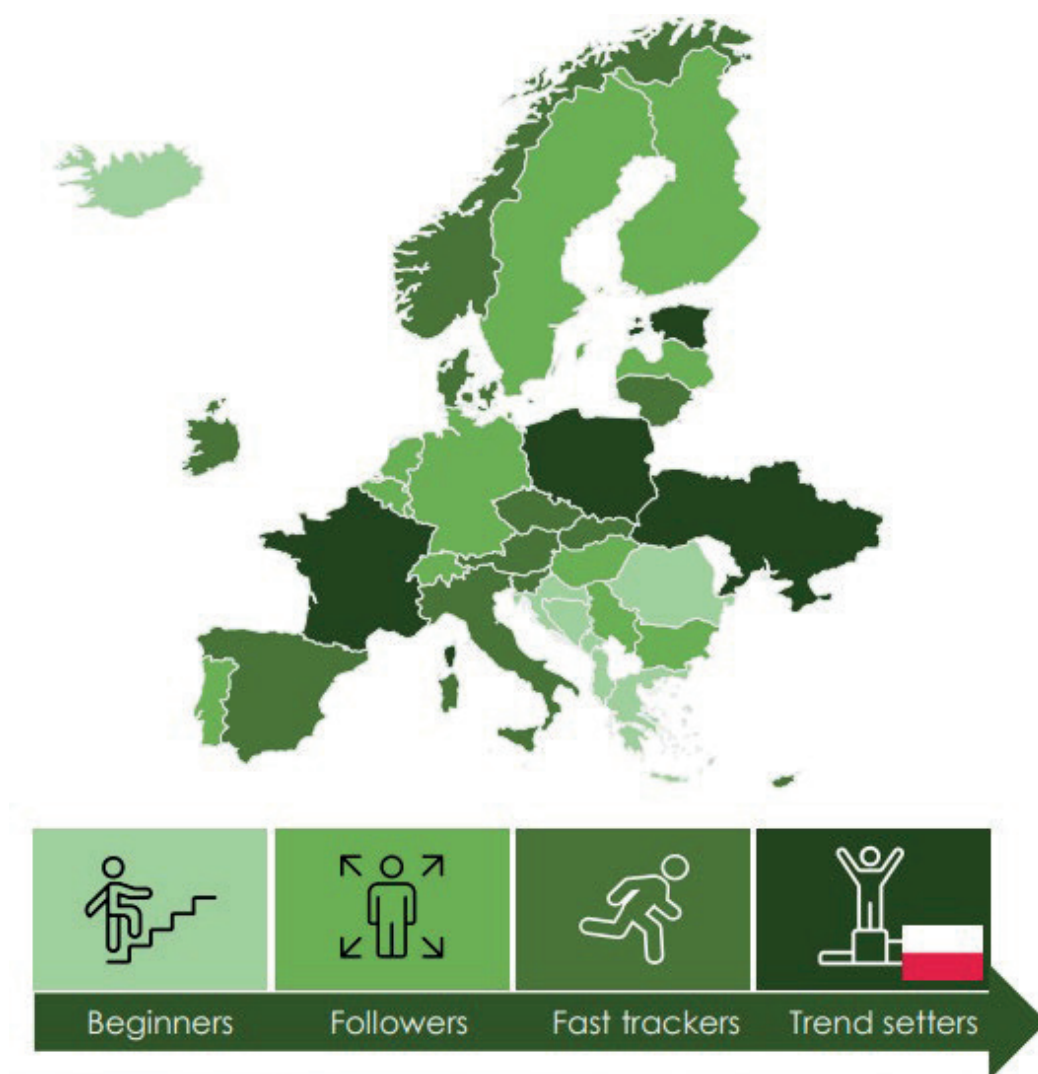
## **ROZDZIAŁ VIII. Podsumowanie**

Otwieranie i udostępnianie danych w celu ich dalszego wykorzystania jest kompleksowo uregulowane zarówno w polskim, jak i w unijnym prawie. Jest to jeden z niewielu obszarów polskiego prawa, w którym wdrażając unijne przepisy, polski ustawodawca poszedł krok dalej i przewidział podwyższenie minimalnych standardów określonych w dyrektywie 2019/1024. Oczywiście jest jednak, że sama regulacja prawna nie przesądza jeszcze o skutecznym otwarciu danych i ich szerokim wykorzystaniu. Chociaż ustawa o otwartych danych stwarza do tego odpowiednie warunki prawne, to równie istotny pozostaje kontekst technologiczny i kompetencyjny. Proces otwierania danych jest rozłożony w czasie i wymaga bieżącego reagowania na zachodzące dynamicznie zmiany. Dodatkowe znaczenie ma także świadomość możliwości pozyskiwania dobrych jakościowo danych, które można wykorzystać dla poprawy innowacyjności gospodarki i jakości życia społeczeństwa. Świadomość ta musi być przy tym budowana nie tylko po stronie społecznej, ale także po stronie podmiotów publicznych, które dysponują danymi spełniającymi warunki otwartości.

Wspomniane wyżej bieżące reagowanie jest charakterystyczne dla przyjętego w Polsce modelu otwierania danych. O ile uchwalenie ustawy o otwartych danych, jako swego rodzaju konstytucji otwierania danych, było aktem jednorazowym, o tyle bieżące zarządzanie tym procesem odbywa się w oparciu o Program otwierania danych na lata 2021–2027 (POD). Już w trakcie konstruowania założeń POD uznano, że strategia otwierania danych powinna uwzględniać bieżące zmiany w tym obszarze. W związku z tym przewidziano możliwość dokonywania zmian POD w czasie jego obowiązywania. Skuteczność POD wzmocniona jest także zaplanowanym już na samym początku procesem ewaluacji. Częstkowe audyty i sprawozdania z realizacji POD pozwalają dopasować planowanie działań do realiów otoczenia. Ponad trzyletni okres obowiązywania ustawy o otwartych danych daje przy tym solidny materiał badawczy pozwalający na ocenę skuteczności przyjętych rozwiązań.

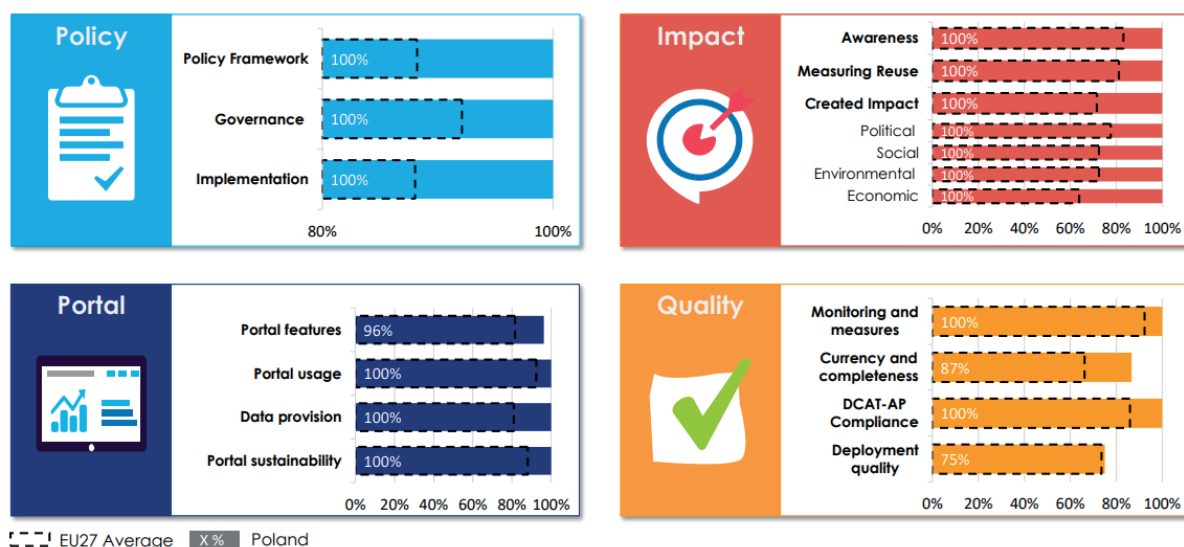
Punktem odniesienia osiągniętego rozwoju w dziedzinie otwartych danych mogą być badania tzw. dojrzałości otwartych danych (*Open Data Maturity*). Przeprowadzane od 2015 r. przez Komisję Europejską analizy obejmują wszystkie kraje UE i dotyczą ich postępów w promowaniu udostępniania oraz ponownego wykorzystywania otwartych danych. W badaniach przewidziano cztery kryteria oceny: polityka, portal, oddziaływanie i jakość. Ich efektem jest pogrupowanie państw członkowskich w czterech kategoriach: wyznaczające trendy, dynamicznie podążające, naśladowujące i początkujące – od najwyższego do najniższego stopnia zaawansowania. W edycji obejmującej rok 2023 Polska zajęła drugie miejsce i znajduje się wśród liderów otwierania danych.

Ryc. 10. Ogólny poziom dojrzałości danych z podziałem na kategorie (Open Data Maturity 2023, źródło: <https://data.europa.eu/pl/publications/open-data-maturity/2023>; dostęp: 14.12.2024 r.).



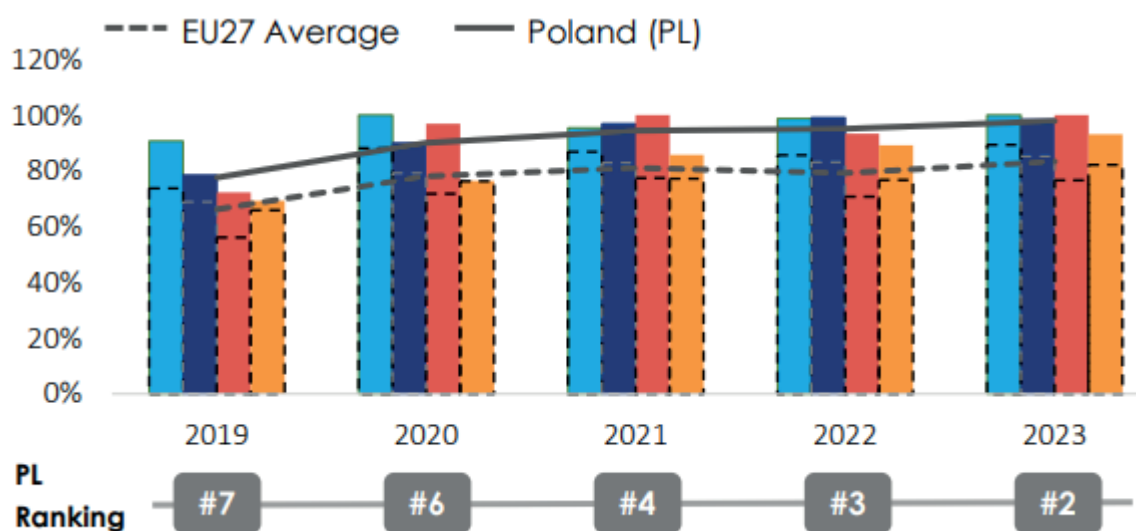
We wskaźnikach dotyczących poszczególnych kryteriów Polska znacząco przekracza unijną średnią, a w ogólnym rozrachunku poziom dojrzałości otwartych danych osiągnął 97,2%.

Ryc. 11. Wskaźniki dojrzałości otwartych danych osiągnięte przez Polskę w kategoriach: polityka, portal, oddziaływanie i jakość (Open Data Maturity 2023, źródło: <https://data.europa.eu/pl/publications/open-data-maturity/2023>; dostęp: 14.12.2024 r.).



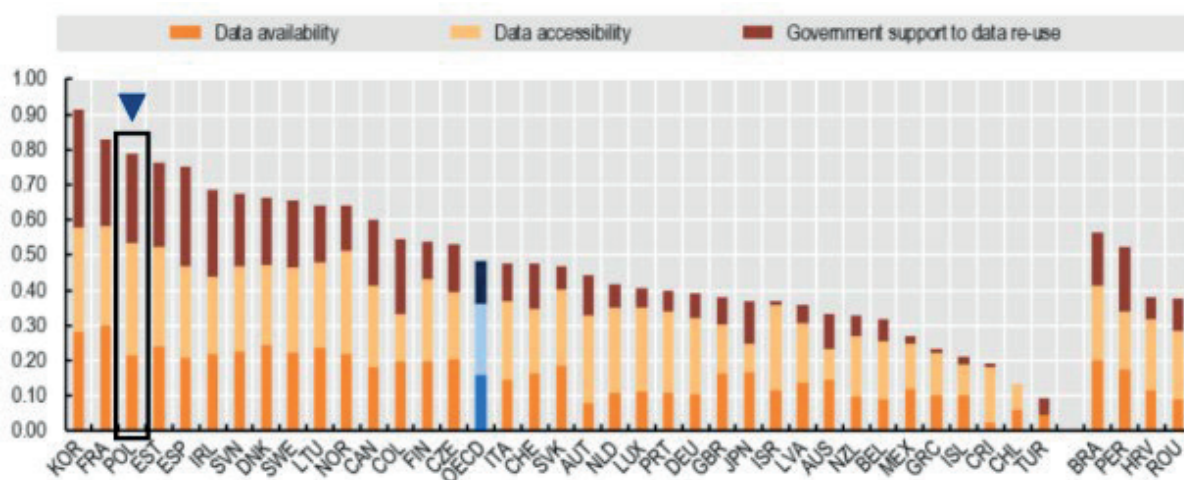
Na podium badania, poza Polską, znalazły się Francja (98,2%) oraz Estonia (96,2%). Trzeba jednak podkreślić, że od 2019 r. Polska co roku znajdowała się w czołówce rankingu.

Ryc. 12. Wyniki osiągnięte przez Polskę w badaniu Open Data Maturity w latach 2019–2023 (Open Data Maturity 2023, źródło: <https://data.europa.eu/pl/publications/open-data-maturity/2023>; dostęp: 14.12.2024 r.).



W podobnych badaniach OURdata Index, obejmujących kraje członkowskie OECD i kraje partnerskie, Polska również zajęła wysokie, trzecie miejsce, za Koreą Południową i Francją. W tym wypadku przedmiotem zainteresowania badaczy były działania podejmowane przez rządy na rzecz zwiększenia dostępności danych z publicznych instytucji oraz promowania ponownego wykorzystywania danych. Indeks ocenia wysiłki rządów w trzech obszarach – otwartości, użyteczności i ponownego wykorzystywania danych.

Ryc. 13. Wyniki badania Useful and Re-usable data (OURdata) Index 2023, OECD  
(źródło: [https://www.oecd.org/en/publications/2023-oecd-open-useful-and-re-usable-data-ourdata-index\\_a37f51c3-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/2023-oecd-open-useful-and-re-usable-data-ourdata-index_a37f51c3-en.html); dostęp: 14.12.2024 r.).



Zaplanowane w POD dalsze działania na lata 2025–2027 pozwalają wnioskować, że Polska dalej będzie umacniać swoją pozycję trendsettera w zakresie otwierania danych. Nie zmienia to faktu, że proces otwierania danych i ich ponownego wykorzystywania napotyka i będzie napotykał nowe przeszkody, związane zwłaszcza z dynamicznym rozwojem technologii.

Uwzględniając obecne makrootoczenie i jego uwarunkowania, można wskazać na następujące problemy związane z tematyką otwartych danych.

Po pierwsze, wzrost znaczenia mediów społecznościowych i brak sankcjonowania ich roli w udostępnianiu danych. Problem ten nie jest nowy i był już poruszany w literaturze przedmiotu<sup>243</sup>. M. Sakowska-Baryła podkreśla, że współcześnie znacznie bardziej adekwatną pomocniczą formą udostępniania informacji publicznej stało się publikowanie ich w mediach społecznościowych, na profilach, kontach, kanałach czy na fanpage'ach tworzonych na popularnych platformach, co uznać należy za właściwie powszechną praktykę podmiotów zobowiązanych i osób pełniących funkcje publiczne (takich jak posłowie, senatorowie, radni, ministrowie, prezydenci, wiceprezydenci miast, prezesi spółek Skarbu Państwa, spółek komunalnych, dyrektorzy państwowych i samorządowych jednostek organizacyjnych itp.)<sup>244</sup>. Cytowana Autorka zwraca uwagę, że te formy aktywności podmiotów zobowiązanych w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej i ich przedstawicieli są znacznie bardziej efektywnym sposobem komunikowania się ze społeczeństwem niż publikacje w BIP, portalu danych czy też zapewnienie wglądu do dokumentów urzędowych, choć nie mają waloru oficjalności i nie są uregulowane w przepisach prawa<sup>245</sup>.

<sup>243</sup> D. Lubasz, *Wykorzystanie mediów społecznościowych w sektorze publicznym w kontekście wymogów wynikających z ogólnego rozporządzenia o ochronie danych*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2021, nr 125, s. 269–281.

<sup>244</sup> M. Sakowska-Baryła, *Działalność JST na profilach w mediach społecznościowych – aspekty prawne*, LEX 2022.

<sup>245</sup> A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła [w:] *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, red. A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, Warszawa 2022, komentarz do art. 7.

Rola mediów społecznościowych w kontekście udostępniania danych zaczyna się także pojawiać w orzecznictwie sądowym. W orzeczeniu z 2021 r. WSA w Gdańsku stwierdza m.in. że w ostatnich latach intensywnego rozwoju technologicznego zwiększyły się potrzeby informacyjne ludzi, a także zmianie uległ sposób poszukiwania i prezentowania wszelkiego rodzaju informacji. Zmiany te dotyczą w szczególności mediów społecznościowych, które dla wielu stają się podstawowym narzędziem pozyskiwania wiadomości o otaczającym ich świecie. Ma to wpływ także na organy władzy publicznej, bowiem łatwy dostęp do Internetu i zamieszczanych tam informacji praktycznie w każdym czasie i miejscu powoduje, że obywatele chcą mieć również łatwy dostęp do informacji o działalności tych organów i sprawach publicznych – na poziomie zarówno krajowym, jak i lokalnym. W konsekwencji organy dostosowały swój sposób komunikacji z obywatelami, korzystając w tym celu z mediów takich jak Facebook, Twitter czy Instagram. Sąd administracyjny uznaje, że „w zakresie zadań, wykonywanych przez organy administracji publicznej, tzw. spraw urzędowych, organy te mogą wykorzystywać instrumenty prawne, których stosowanie przewidują przepisy prawa powszechnie obowiązującego (...). Takim instrumentem jest Biuletyn Informacji Publicznej (...), który służy do publikowania informacji publicznej. Korzystanie z tego środka komunikacji jest zatem obligatoryjne, zaś organ nie ma obowiązku udostępniania informacji publicznych poprzez strony, które nie są BIP-em. Uwzględniając jednak ów rozwój komunikacji elektronicznej i społeczne potrzeby wymiany informacji z organami, a także między mieszkańcami za pośrednictwem organu, trudno nie zaakceptować tego, że organy administracji publicznej korzystają też, dobrowolnie, z mediów społecznościowych, czy to w celach informacyjnych, czy promocyjnych, komunikując się w ten sposób z członkami wspólnoty samorządowej i nie tylko. Praktykę taką trzeba więc uznać za działanie w ramach wykonywania władzy publicznej”<sup>246</sup>.

Drugim wyzwaniem dla otwierania danych, pośrednio związanym także z działalnością podmiotów publicznych w mediach społecznościowych, jest rzetelność i wiarygodność udostępnianych informacji. Nie bez znaczenia pozostaje tu kontekst polityczny, związany z konfliktem na osi Rosja-kraje UE i wojną w Ukrainie. Jednym z obszarów tego konfliktu jest wojna informacyjna, przejawiająca się przede wszystkim w szerzeniu dezinformacji. Dobrym tego przykładem okazały się wybory prezydenckie w Rumunii w listopadzie 2024 r., w których media społecznościowe i udostępniane za ich pośrednictwem informacje stały się narzędziem wypaczającym proces demokratycznego wyboru głowy państwa.

Trzeci obszar zagrożeń również odnosi się do wiarygodności udostępnianych danych, przy czym narzędziem budzącym obawy w tym wypadku będzie sztuczna inteligencja. Niewątpliwie funkcjonalności zapewniane przez modele sztucznej inteligencji dają szerokie

<sup>246</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z 13.01.2021 r., II SAB/Gd 91/20, LEX nr 3112109.

możliwości wykorzystywania i analizowania dużych ilości informacji z korzyścią dla gospodarki i społeczeństwa. Podobnie jak media społecznościowe sztuczna inteligencja może też jednak stanowić pewne zagrożenie dla jakości udostępnianych informacji. Klasycznym przykładem wpływu na rzetelność informacji pozyskiwanych dzięki systemom sztucznej inteligencji jest zjawisko halucynowania, czyli generowania niedokładnych, nieprawdziwych lub wprowadzających w błąd informacji. Dużą rolę w tej dziedzinie będą odgrywały przepisy unijne regulujące sztuczną inteligencję i jej wykorzystanie. Ich stosowanie w praktyce w dużej mierze ujawni nowy potencjał otwartych danych i ewentualne problemy na styku sztuczna inteligencja-otwarte dane.

## Bibliografia

- Barta P., Kawecki M., Litwiński P. [w:] *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Wybrane przepisy sektorowe. Komentarz*, red. P. Litwiński, Legalis 2021.
- Bidziński M. [w:] M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2023, Legalis.
- Błachucki M., Garstka M. [w:] *Ustawa o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Komentarz*, red. G. Sibiga, D. Sybilski, Warszawa 2022, Legalis.
- Brzozowski W., *Konstytucyjna zasada dobra wspólnego*, „Państwo i Prawo” 2006, nr 11.
- Darmorost E., *Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Komentarz*, LexisNexis 2013, LEX.
- Dropek P. [w:] *RODO. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz*, red. E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz, Warszawa 2018.
- Fajgielski P., *Komentarz do rozporządzenia nr 2016/679 w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych [w:] Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2022.
- Fajgielski P., *Zasady ogólne przetwarzania i ochrony danych osobowych [w:] Prawna ochrona danych osobowych w Polsce na tle europejskich standardów. X-lecie polskiej ustawy o ochronie danych osobowych*, red. G. Goździewicz, M. Szabłowska, Toruń 2008.
- Fischer B., Piskorz-Ryń A., Sakowska-Baryła M., Wyporska-Frankiewicz J., *Ustawa o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Komentarz*, Warszawa 2022.
- Fischer B., Piskorz-Ryń A., Sakowska-Baryła M., Wyporska-Frankiewicz J., *Ustawa o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Komentarz*, LEX 2020.
- Fischer B., Piskorz-Ryń A., Sakowska-Baryła M., Wyporska-Frankiewicz J., *Ustawa o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego. Komentarz*, Warszawa 2019.

- Garstka M., Gos A., Sibiga G., Sybilski D., Szelenbaum I. [w:] *Ustawa o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Komentarz*, red. G. Sibiga, D. Sybilski, Warszawa 2022, Legalis.
- Garstka M., Sibiga G. [w:] *Ustawa o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Komentarz*, red. G. Sibiga, D. Sybilski, Warszawa 2022, Legalis.
- Gos A. [w:] *Ustawa o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Komentarz*, red. G. Sibiga, D. Sybilski, Warszawa 2022, Legalis.
- Gos A., Szelenbaum I. [w:] *Ustawa o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Komentarz*, red. G. Sibiga, D. Sybilski, Warszawa 2022, Legalis.
- Gryszczyńska A., *Pojęcie i jawność rejestrów publicznych – uwagi wprowadzające* [w:] *Rejestry publiczne. Jawność i interoperacyjność*, red. A. Gryszczyńska, Warszawa 2016.
- Gudowska-Natanek E., Kuca G., *Prawo ochrony danych osobowych i prawo do informacji publicznej. Zarys wykładu*, Warszawa 2024.
- Gumularz M., *Dostęp do informacji publicznej, a ochrona danych osobowych. Komentarz praktyczny*, LEX 2019.
- Izdebski K. [w:] *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, red. A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, LEX 2023.
- Jabłoński M., *Rola i znaczenie RODO w procesie definiowania gwarancji niezależności spójności krajowego systemu ochrony danych osobowych* [w:] *Obowiązki i stosowanie postanowień ogólnego rozporządzenia o ochronie danych osobowych w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, D. Kornobis-Romanowska, K. Wygoda, Wrocław 2017.
- Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M., *Ochrona danych osobowych a prawo do informacji publicznej*, Warszawa 2021.
- Kozik P., *Rozliczalność na gruncie ustawy o ochronie danych osobowych i RODO*, LEX 2018.
- Kubalski G. [w:] G. Kubalski, M. Małowiecka, *Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Komentarz*, Warszawa 2019, Legalis.
- Kuca G. [w:] E. Gudowska-Natanek, G. Kuca, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Legalis 2024.
- Litwiński P. [w:] *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Wybrane przepisy sektorowe. Komentarz*, red. P. Litwiński, Warszawa 2021, Legalis.
- Lubasz D., *Wykorzystanie mediów społecznościowych w sektorze publicznym w kontekście wymogów wynikających z ogólnego rozporządzenia o ochronie danych*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2021, nr 125.
- Luterek M., *Zmiany w strukturze społecznej i modelu życia jednostki. Od społeczności opartych na łowiectwie i zbieractwie do społeczeństwa informacyjnego* [w:] *Społeczeństwo informacyjne i jego technologie*, red. B. Sosińska-Kalata, M. Majerska, W. Gliński, Warszawa 2004.

- Łuczak J. [w:] *RODO. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz*, red. E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz, Warszawa 2018.
- Piskorz-Ryń A., *Ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2018.
- Piskorz-Ryń A., M. Sakowska-Baryła [w:] *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, red. A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, Warszawa 2022.
- Sakowska-Baryła M., *Dostęp do informacji publicznej a ochrona danych osobowych*, Wrocław 2014.
- Sakowska-Baryła M., *Działalność JST na profilach w mediach społecznościowych – aspekty prawne*, LEX 2022.
- Sakowska-Baryła M., *Informacja publiczna jako kategoria dobra wspólnego*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2018, nr 9, cz. 1.
- Sakowska-Baryła M., *Ochrona danych osobowych a dostęp do informacji publicznej i ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego*, Warszawa 2022.
- Schwab K., *The Fourth Industrial Revolution. What It Means and How to Respond*, <https://www.foreignaffairs.com/world/fourth-industrial-revolution> (dostęp: 24.11.2024 r.).
- Sibiga G., *Dopuszczalny zakres polskich przepisów o ochronie danych osobowych po rozpoczęciu obowiązywania ogólnego rozporządzenia o ochronie danych – wybrane zagadnienia*, „Monitor Prawniczy” 2016, nr 20 (dodatek).
- Sibiga G., Małobęcka-Szwast I., *Relacje prawa do informacji publicznej oraz prawa do ochrony danych osobowych w świetle ogólnego rozporządzenia o ochronie danych osobowych (RODO)*, „Monitor Prawniczy” 2019, nr 22 (dodatek).
- Sibiga G., Sybilski D. [w:] *Ustawa o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Komentarz*, red. G. Sibiga, D. Sybilski, Warszawa 2022, Legalis.
- Skrabacz A., Lewińska-Krzak M., *Wpływ rewolucji cyfrowej na rozwój społeczeństwa informacyjnego oraz społeczną wartość informacji*, [https://www.researchgate.net/publication/361072291\\_Wplyw\\_rewolucji\\_cyfrowej\\_na\\_rozwoj\\_spoleczenstwa\\_informacyjnego\\_oraz\\_spoleczna\\_wartosc\\_informacji](https://www.researchgate.net/publication/361072291_Wplyw_rewolucji_cyfrowej_na_rozwoj_spoleczenstwa_informacyjnego_oraz_spoleczna_wartosc_informacji) (dostęp: 24.11.2024 r.).
- Stasikowski R., *O pojęciu zadań publicznych (studium z zakresu nauki administracji i nauki prawa administracyjnego)*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 7–8.
- Stawecki T., *Rejestry publiczne. Funkcje instytucji*, Warszawa 2005.
- Sybilski D. [w:] *Ustawa o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Komentarz*, red. G. Sibiga, D. Sybilski, Warszawa 2022.
- Sybilski D., *Wpływ ogólnego rozporządzenia o ochronie danych na otwarte dane i ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego*, Warszawa 2021.
- Szafrąński B., *Model informacyjny rejestrów państwowych i wymagania w zakresie systemu komputerowego wspomagania zarządzania rejestrami*, Warszawa 2003.

- Szelenbaum I. [w:] *Ustawa o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Komentarz*, red. G. Sibiga, D. Sybilski, Warszawa 2022, Legalis.
- Szpor G., Wojsyk K. [w:] C. Martysz, G. Szpor, K. Wojsyk, *Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Komentarz*, Warszawa 2015, LEX.
- Szustakiewicz P. [w:] M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2023, Legalis.
- Taylor P., *Amount of data created, consumed, and stored 2010–2023, with forecasts to 2028*, <https://www.statista.com/statistics/871513/worldwide-data-created/#:~:text=The%20total%20amount%20of%20data,replicated%20reached%20a%20new%20high.> (dostęp: 27.11.2024 r.).
- du Vall M., *Super inteligentne społeczeństwo skoncentrowane na ludziach, czyli o idei społeczeństwa 5.0 słów kilka*, „Państwo i Społeczeństwo” 2019, nr 2.
- Vickery G., *Review of Recent Studies on PSI Re-Use and Related Market Development*, Paris 2011.
- Wilbrandt-Gotowicz M. [w:] *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, red. A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, LEX 2023.
- Wilczyńska A., *Interes publiczny w prawie stanowionym i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2009, nr 6.
- Wojciechowski S., *System rejestrów państwowych* [w:] A.A. Kania, A. Nodzak, S. Wojciechowski, *Zasady wydawania dokumentów i udostępniania danych w ramach rejestrów publicznych*, Warszawa 2024.
- Zawadzka N. [w:] *RODO. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz*, red. E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz, Warszawa 2018.