

# Standard prawny



STANDARDY OTWARTOŚCI DANYCH

# Spis treści



Wstęp	3
1. Bariery w udostępnianiu danych publicznych w sposób otwarty	4
2. Filary otwartości	17
3. Wzorzec otwartości	22
4. Podsumowanie	27

# Wstęp



Kluczowym zagadnieniem otwartości danych jest stworzenie odpowiednich ram prawnych pozwalających na powszechny i swobodny dostęp do danych i ich ponowne wykorzystywanie. W tym zakresie istotne są kwestie licencjonowania oraz ochrony praw autorskich. Aspekt prawny jest ściśle i nierozzerwalnie związany z aspektem technicznym i finansowym, które również wymagają stworzenia odpowiednich podstaw prawnych dla otwierania danych. Od strony technicznej otwartość polega na przygotowaniu i udostępnianiu danych w sposób dający wszystkim użytkownikom takie same możliwości skorzystania z nich, niezależnie od posiadanej i używanej przez nich technologii. Równie istotny jest aspekt finansowy, który sprowadza się do nieodpłatnego udostępniania danych.

Praktyka pokazuje, że ustanowienie przepisów prawnych regulujących zasady otwartości danych przyczyni się do zwiększenia pewności obrotu danymi do ich ponownego wykorzystywania, zarówno po stronie udostępniającego, jak i korzystającego z danych. Dysponent danych zobowiązany byłby do udostępniania danych w sposób użyteczny dla użytkownika (każdej osobie fizycznej, prawnej i jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej), aby ten mógł wykorzystywać dane do dowolnych celów i nie musiał się obawiać, że naruszy jakiegokolwiek prawa innych osób. Dla użytkownika oznaczałoby to wyeliminowanie barier i pewność prawną w dalszej eksploatacji danych publicznych.

Dokument prezentuje zagadnienia prawne istotne przy podejmowaniu decyzji o udostępnianiu danych w sposób otwarty. Stanowi odpowiedź na zidentyfikowaną na potrzeby Programu Otwierania Danych Publicznych (PODP) barierę braku ram prawnych lub wytycznych nt. otwartych danych publicznych. Przedstawia rekomendacje dotyczące możliwych rozwiązań prawno-legislacyjnych w tym obszarze. Szerzej opisuje filary otwartości wymienione w POPD. Zawiera również rekomendacje dotyczące możliwych do podjęcia działań ograniczających albo usuwających bariery istniejące w udostępnianiu danych wraz z propozycją wprowadzenia domniemania otwartości danych. Proponowane zalecenia mają ułatwiać sektorowi badań i rozwoju, środowisku naukowemu, firmom komercyjnym oraz organizacjom pozarządowym wykorzystywanie danych.

# 1.

## **Bariery w udostępnianiu danych publicznych w sposób otwarty**

## 1.1. Brak regulacji prawnych

Podstawową przeszkodą znacząco utrudniającą, a czasami wręcz uniemożliwiającą wykorzystywanie danych publicznych, jest brak odpowiednich regulacji prawnych dotyczących otwartości tych danych, czyli ich zgodności ze wszystkimi filarami otwartości (patrz cz. 2). Prowadzi to do wielu komplikacji po stronie potencjalnego użytkownika tych danych.

Wśród najczęściej wymienianych utrudnień jest udostępnianie danych:

- w formatach zamkniętych i zastrzeżonych, które uniemożliwiają eksport do otwartego formatu pliku,
- bez podania informacji o czasie wytworzenia i aktualizacji,
- z zastrzeżeniem ochrony prawno-autorskiej,
- na licencji, której warunki uniemożliwiają swobodne wykorzystywanie danych.

Aby osiągnąć podstawowy cel związany z ponownym wykorzystywaniem (powstawanie nowych produktów i usług), konieczna jest zmiana optyki po stronie dysponenta danych, polegająca na spojrzeniu przez pryzmat potrzeb użytkownika danych.

Po przeprowadzeniu analizy jego oczekiwań dysponent danych powinien przygotować odpowiednie otoczenie prawne dla udostępniania danych, które pozwoli użytkownikowi na swobodne ich pobranie i nadanie im nowego przeznaczenia.

## 1.2. Ograniczenia licencyjne

Źródłem barier prawnych w wykorzystywaniu danych publicznych są ograniczenia licencyjne. Umowa licencyjna jest umową upoważniającą do korzystania z utworu na wskazanych w umowie polach eksploatacji z określeniem zakresu, miejsca i czasu tego korzystania<sup>1</sup>. Umowa licencyjna ma charakter ciągły, właścicielem majątkowych praw autorskich wciąż pozostaje twórca lub podmiot majątkowych praw autorskich, a licencjodawca jest wyłącznie upoważniony do korzystania z utworu na zasadach określonych w umowie i przez czas w niej określony.

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. Nr 24, poz. 83, z późn. zm.).

Istnieją akty prawne, w których ustawodawca wprowadził zasadę, zgodnie z którą wykorzystywanie udostępnionych danych podlega ograniczeniom wynikającym z licencji. Licencja może regulować zakres operacji na danych, jakie użytkownik może realizować, w szczególności ich utrwalania, zmieniania, udostępniania. Dodatkowo sankcjonuje się wykorzystywanie danych z naruszeniem licencji lub przy braku stosownej licencji. Tego rodzaju regulacje ograniczają, a nawet uniemożliwiają udostępnianie danych w sposób otwarty, bowiem przeczy to celowi 7 filaru otwartości, zgodnie z którym dane powinny być udostępnione bez ograniczeń licencyjnych.

Konstruując umowy licencyjne należy w nich uwzględnić:

### 1) Pola eksploatacji, na których licencjobiorca będzie mógł korzystać z utworu.

Polami eksploatacji mogą być:

- w zakresie utrwalania i zwielokrotniania utworu – wytwarzanie określoną techniką egzemplarzy utworu, w tym techniką drukarską, reprograficzną, zapisu magnetycznego oraz techniką cyfrową;
- w zakresie obrotu oryginałem albo egzemplarzami, na których utwór utrwalono – wprowadzanie do obrotu, użyczenie lub najem oryginału albo egzemplarzy;
- w zakresie rozpowszechniania utworu w sposób inny niż określony powyżej – publiczne wykonanie, wystawienie, wyświetlenie, odtworzenie oraz nadawanie i reemitowanie, a także publiczne udostępnianie utworu w taki sposób, aby każdy mógł mieć do niego dostęp w miejscu i w czasie przez siebie wybranym;
- w umowie licencyjnej dopuszczalne jest doprecyzowanie ww. pól eksploatacji, np. poprzez wskazanie, że umowa upoważnia do rozpowszechniania utworu na konkretnej stronie internetowej o określonej nazwie.

### 2) Rodzaj uprawnień i zakres korzystania z utworu, np. dla własnych potrzeb.

Jeśli zakres korzystania z utworu nie został określony w umowie, powinien on być zgodny z charakterem i przeznaczeniem utworu oraz przyjętymi zwyczajami. Istotne jest, aby licencja obejmowała prawo ponownego wykorzystywania danych. Tego rodzaju zapis ułatwi użytkownikom korzystanie z udostępnianych treści.

W tym kontekście istotne jest uwzględnienie w umowie zagadnienia sublicencjonowania czyli możliwości udzielania dalszej licencji podmiotowi trzeciemu przez licencjobiorcę. Sublicencja zatem jest upoważnieniem do korzystania z utworu udzielanym przez licencjobiorcę, a nie przez podmiot majątkowych praw autorskich. Udzielanie sublicencji jest dopuszczalne pod

warunkiem, że umowa licencyjna zawiera wyraźne upoważnienie do udzielania dalszych licencji.

### 3) Czas trwania licencji.

Umowa licencyjna powinna określać czas trwania licencji. Czas ten może być liczony w dniach, tygodniach, miesiącach lub latach. Umowa licencyjna wygasa po upływie okresu, na który została zawarta. Czas obowiązywania umowy licencyjnej określa zatem czas trwania upoważnienia licencjobiorcy do korzystania z utworu.

Licencja może zostać również udzielona na czas nieoznaczony. Zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa licencję udzieloną na okres dłuższy niż pięć lat uważa się, po upływie tego terminu, za udzieloną na czas nieoznaczony.

Umowa licencyjna powinna przewidywać zasady i warunki wypowiedzenia umowy licencyjnej, w szczególności na wypadek naruszenia warunków licencyjnych.

### 4) Miejsce korzystania z utworu.

Miejscem korzystania z utworu może być jedno państwo, kilka państw, cały świat; może to być – jak w przypadku programów komputerowych – jeden serwer zlokalizowany pod danym adresem, jedna stacja robocza (komputer). W przypadku braku określenia w umowie licencyjnej miejsca, w którym licencjobiorca może korzystać z utworu, zastosowanie znajdą obowiązujące przepisy, zgodnie z którymi umowa licencyjna uprawnia do korzystania z utworu w okresie pięciu lat na terytorium państwa, w którym licencjobiorca ma swoją siedzibę. Udostępniając do ponownego wykorzystywania zbiory danych, które mogą zostać ponownie wykorzystane, w połączeniu ze zbiorami danych, których nie można ponownie wykorzystywać, zaleca się, aby wyraźnie wskazać, które zbiory danych nie są objęte licencją<sup>2</sup>.

Mając na uwadze otwartość danych, należy stosować jak najszersze zapisy w odniesieniu do wskazywania pól eksploatacji, miejsc wykorzystywania danych, czasu oraz rodzaju uprawnień i zakresu korzystania z nich.

Całkowicie sprzeczne z założeniami otwartości jest zawieranie licencji wyłącznych, w których licencjodawca udziela tylko konkretnemu podmiotowi prawa do korzystania z danego utworu na określonym polu eksploatacji, w odróżnieniu od licencji niewyłącznej, gdzie wielu użytkowników może korzystać z danych na tych

---

<sup>2</sup> **Obwieszczenie Komisji Europejskiej z dnia 24 lipca 2014 r.** (2014/C 240/01) Wytyczne w sprawie zalecanych licencji standardowych, zbiorów danych i opłat za ponowne wykorzystanie dokumentów.

samych polach eksploatacji. Zgodnie z zasadą zawartą w ustawie o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego<sup>3</sup> zakazane jest zawieranie umów na wyłączność z pewnymi wyjątkami. Udzielenie wyłącznego prawa do ponownego wykorzystywania danego zasobu dla indywidualnie określonego użytkownika może prowadzić do ograniczenia tworzenia produktów konkurencyjnych (komercyjnych lub niekomercyjnych), wykorzystujących przedmiotowe informacje. W efekcie, społeczna wartość uzyskiwana z danych publicznych byłaby ograniczona do korzyści jednego podmiotu, co godziłoby w istotę ponownego wykorzystywania. Dlatego zalecane jest ograniczenie do niezbędnego minimum udzielanie wyłącznego prawa do korzystania z danych tj. np. prawidłowego wykonywania zadań publicznych.

Należy unikać licencjonowania dostępu do danych, w szczególności stosowania licencji wyłącznych. Zalecany rozwiązaniem jest udostępnianie danych na wolnych licencjach, które muszą obejmować ponowne wykorzystywanie treści utworu.

Informacja o udostępnieniu utworu przez twórcę na wolnej licencji powinna być uwidoczniona na dokumencie. Zaletą stosowania wolnych licencji jest również możliwość integrowania oprogramowania użytkownika z portalami dysponentów danych, co przyczynia się do zwiększenia liczby produktów i usług opartych na danych publicznych. Pamiętać jednak trzeba o notce licencyjnej (oznaczeniu autorstwa, rodzaju licencji, tytułu utworu i podaniu linka do źródła utworu).

### **Przykład bariery w postaci zapisu umownego:**

*Licencjodawca udziela wyłącznie Licencjobiorcy zezwolenia na korzystanie z danych stanowiących utwór w rozumieniu praw autorskich w zakresie następujących pól eksploatacji:*

- a) *w zakresie utrwalania i zwielokrotniania utworu – wytwarzanie określoną techniką egzemplarzy utworu, w tym technika drukarska, reprograficzna, zapisu magnetycznego oraz technika cyfrowa,*
- b) *w zakresie obrotu oryginałem albo egzemplarzami, na których utwór utrwalono – wprowadzanie do obrotu, użyczenie lub najem oryginału albo egzemplarzy,*

<sup>3</sup> [Ustawa z dnia 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego](#) (Dz. U. z 2016 r., poz. 352, z późn. zm.).



- c) w zakresie rozpowszechniania utworu w sposób inny niż określony w pkt.,
- d) publiczne wykonanie, wystawienie, wyświetlenie, odtworzenie oraz nadawanie i reemitowanie, a także publiczne udostępnianie utworu w taki sposób, aby każdy mógł mieć do niego dostęp w miejscu i w czasie przez siebie wybranym.

lub

### **Przykład bariery w postaci zapisu ustawowego:**

*Uprawnienia podmiotu dotyczące możliwości wykorzystywania udostępnionych mu zasobów określa licencja udzielana przez organ udostępniający te materiały.*

## **1.3. Ochrona praw autorskich**

Utrudnieniem w swobodnym wykorzystywaniu danych mogą być regulacje związane z ochroną prawnoautorską. Rozpatrywać ją należy zarówno w kontekście udostępnianych danych, jak i w odniesieniu do rejestru, w którym te dane są dostępne.

Przedmiotem ochrony prawnoautorskiej zgodnie z ustawą o prawie autorskim i prawach pokrewnych są dane:

- posiadające cechy utworu („każdy przejaw działalności twórczej o indywidualnym charakterze, ustalony w jakiejkolwiek postaci, niezależnie od wartości, przeznaczenia i sposobu wyrażenia”; dotyczy to w szczególności utworów literackich, plastycznych, fotograficznych, rzeźby, utworów muzycznych, audiowizualnych),
- nieobjęte wyłączeniem wynikającym z ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych (akty normatywne lub ich urzędowe projekty, urzędowe dokumenty, materiały, znaki lub symbole, opublikowane opisy patentowe lub ochronne i proste informacje prasowe),
- których ochrona nie wygasła z uwagi na upływ 70-letniego okresu wynikającego z przepisów prawa.

W przypadku danych, które będą spełniały cechy utworu, a prawa autorskie przysługiwać będą podmiotom trzecim, co do zasady nie jest możliwe ich ponowne wykorzystywanie.

Najczęściej popełniane błędy przez dysponentów danych polegają na zaniechaniu przeprowadzenia dogłębnej oceny, czy określone dane, będące w ich posiadaniu, stanowią przedmiot praw własności intelektualnej. Dysponentci danych nie podejmują

działań w celu ustalenia: jakimi prawami własności intelektualnej chroniona jest dana treść, kto jest podmiotem uprawnionym, czy wnioskowany sposób ponownego wykorzystywania danych wiąże się z wkroczeniem w prawa wyłączne uprawnionego, czy okres ochrony praw wyłącznych wygaś, czy konieczne jest ograniczenie prawa do ponownego wykorzystywania danych, ewentualnie czy możliwe jest ich udostępnienie ze wskazaniem warunków ponownego wykorzystywania, w których powinny zostać określone zasady korzystania z praw własności intelektualnej. Potencjalny użytkownik musi mieć również jasną informację o konsekwencjach naruszenia praw własności intelektualnej. Tylko wówczas, mając pełną wiedzę na temat wszystkich uwarunkowań związanych z dostępnymi danymi, może podjąć decyzję o ich ponownym wykorzystaniu.

Ważne jest zatem, aby dysponenci danych przykładali szczególną staranność do regulowania zagadnień prawnoautorskich do danych, które będą udostępniane, już na etapie kontraktowania, co ułatwi obrót tymi danymi.

Dotyczy to również systemów, przy pomocy których dane są udostępniane. Nieuregulowanie w zapisach umownych kwestii przeniesienia praw autorskich, niepełne opisanie praw zależnych do tych systemów lub niewyczerpujące opisanie pól eksploatacji powoduje, że dysponent danych ma ograniczone prawa do danych i samych systemów, za pomocą których są one udostępniane, co w sposób oczywisty przekłada się na ich otwartość. Nerozerwalnie związane z tym tematem jest zagadnienie ochrony baz danych *sui generis*. Bazą danych w rozumieniu ustawy o ochronie baz danych<sup>4</sup> jest zbiór danych lub jakichkolwiek innych materiałów i elementów zgromadzonych według określonej systematyki lub metody, indywidualnie dostępnych w jakikolwiek sposób, w tym środkami elektronicznymi, wymagający istotnego, co do jakości lub ilości, nakładu inwestycyjnego w celu sporządzenia, weryfikacji lub prezentacji jego zawartości. Pierwotnym podmiotem prawa do bazy danych jest jej producent (osoba fizyczna, prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, która ponosi ryzyko nakładu inwestycyjnego przy tworzeniu bazy danych), który jest inicjującym stworzenie bazy oraz ponoszącym ryzyko inwestycyjne, choć niekoniecznie samodzielnie ją wykonującym. Nabycie prawa do bazy danych ma charakter pierwotny i następuje z chwilą sporządzenia bazy danych, i nie jest uzależnione od spełniania jakichkolwiek formalności. Zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami prawa producentowi bazy danych przysługuje wyłączne i zbywalne prawo pobierania danych i wtórnego ich wykorzystania w całości lub w istotnej części, co do jakości lub ilości.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o ochronie baz danych (Dz. U. Nr 128, poz. 1402, z późn. zm.).

Zatem w przypadkach, gdzie takim podmiotem inicjującym stworzenie bazy danych jest podmiot publiczny, który finansuje albo współfinansuje jej powstanie, rekomenduje się, aby baza danych była otwarta i przeznaczona do ponownego wykorzystywania.

Przy licencjonowaniu bazy danych *sui generis* ważne jest, aby umowa wskazywała na zakres udzielonej licencji, pola eksploatacji oraz czas trwania umowy.

Ważne i zalecane jest, aby dysponent danych dokonywał oznaczenia danych i metadanych będących przedmiotem praw autorskich.

Praktyka taka pozwoli potencjalnym użytkownikom na uzyskanie szybkiej informacji o sytuacji prawnoautorskiej danych i metadanych, które były przedmiotem ich zainteresowania. Dodatkowo zawarcie w nocie copyrightowej informacji o podmiocie, któremu przysługują autorskie prawa majątkowe, pozwoli zainteresowanym użytkownikom na podjęcie działań w celu uzyskania zgody na ponowne wykorzystywanie danych i metadanych od ich twórcy.

#### **Przykład bariery w postaci zapisu umownego:**

- 1) *Z dniem podpisania protokołów odbioru Przedmiotu Umowy, Wykonawca przenosi na Zamawiającego autorskie prawa majątkowe do danych stanowiących utwór w rozumieniu ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych (dalej: „Utwór”, „Utwory”), wytworzonych w wyniku lub w związku z realizacją Umowy, a w szczególności do (...).*
- 2) *Przeniesienie praw autorskich, o którym mowa w ust. 1, następuje na następujących polach eksploatacji:*
  - a) *trwałe lub czasowe utrwalanie i zwielokrotnianie Utworu w całości, jakimikolwiek środkami i w jakiegokolwiek formie, w tym także utrwalanie i zwielokrotnianie Utworu techniką cyfrową w postaci zapisu na płycie CD;*
  - b) *publiczne wykonywanie, wystawianie, wyświetlanie, odtwarzanie w miejscu i w czasie przez siebie wybranym.*
- 3) *Z dniem podpisania protokołów odbioru Przedmiotu Umowy Wykonawca przenosi na Zamawiającego prawo zezwalania na wykonywanie zależnych praw autorskich wyłącznie do tłumaczeń Utworów (lub ich poszczególnych elementów) wytworzonych w wyniku lub w związku z realizacją Umowy.*

- 4) *Przeniesienie praw, o których mowa w ust. 1–3 następuje na okres 2 lat i jest ograniczone wyłącznie do terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.*

**Przykład poprawnego zapisu umownego:**

- 1) *Z dniem podpisania protokołu odbioru Przedmiotu Umowy Wykonawca przenosi na Zamawiającego autorskie prawa majątkowe do danych stanowiących utwór w rozumieniu ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych (dalej: „Utwór”, „Utwory”), wytworzonych w wyniku lub w związku z realizacją Umowy.*
- 2) *Przeniesienie praw autorskich, o których mowa w ust. 1, następuje na następujących polach eksploatacji:*
  - a) *trwałe lub czasowe utrwalanie i zwielokrotnianie Utworu w całości lub w części, jakimikolwiek środkami i w jakiegokolwiek formie, w tym także utrwalanie i zwielokrotnianie Utworu dowolną techniką, w tym techniką zapisu magnetycznego lub techniką cyfrową, taką jak zapis na płycie CD, DVD, Blu-ray, urządzeniu z pamięcią flash lub jakimkolwiek innym nośniku pamięci;*
  - b) *obrót Utworem, w tym wprowadzanie do obrotu, użyczenie lub najem, a także rozpowszechnianie Utworu winny sposób, w tym jego publiczne wykonywanie, wystawianie, wyświetlanie, odtwarzanie, a także publiczne udostępnianie w taki sposób, aby każdy mógł mieć dostęp do Utworu w miejscu i w czasie przez siebie wybranym, w szczególności w trakcie konferencji, seminariów, sympozjów, na forach oraz w trakcie spotkań.*
- 3) *Z dniem podpisania protokołu odbioru Przedmiotu Umowy, w ramach wynagrodzenia, o którym mowa w 4 ust. 1, Wykonawca przenosi na Zamawiającego prawo zezwalania na wykonywanie zależnych praw autorskich do wszelkich zmian, opracowań i przeróbek Utworów (lub ich poszczególnych elementów), tj. prawo zezwalania na rozporządzanie i korzystanie z takich opracowań na polach eksploatacji wskazanych powyżej.*
- 4) *Przeniesienie praw, o których mowa w ust. 1–3, nie jest ograniczone pod względem celu rozpowszechniania Utworu, ani też pod względem czasowym czy terytorialnym.*
- 5) *Zamawiający jest uprawniony do korzystania z Utworów w zakresie wskazanym w ust. 2 i 3 począwszy od daty udostępnienia Utworu Zamawiającemu do daty nabycia autorskich praw majątkowych przez Zamawiającego, a Wykonawca zapewnia, że takie korzystanie nie będzie naruszać praw osobistych lub majątkowych Wykonawcy ani osób trzecich i nie będzie powodować obowiązku zapłaty jakichkolwiek opłat.*

- 6) *Wykonawca zobowiązuje się do niewykonywania praw osobistych do Utworów, jak również zobowiązuje się, iż osoby uprawnione z tytułu osobistych praw do Utworów nie będą wykonywać tych praw.*
- 7) *Wykonawca oświadcza, że ponosić będzie pełną odpowiedzialność z tytułu naruszenia praw osób trzecich w związku z Przedmiotem Umowy. W przypadku wystąpienia do Zamawiającego osób trzecich z roszczeniami z tytułu naruszenia praw własności przemysłowej, praw autorskich, praw pokrewnych lub innych praw na dobrach niematerialnych wynikających z realizacji przez Strony Przedmiotu Umowy, odpowiedzialność i wszelkie koszty z tego tytułu ponosić będzie Wykonawca. Wykonawca zobowiązuje się zwolnić Zamawiającego z wszelkich mogących powstać w związku z tym zobowiązań Zamawiającego wobec osób trzecich.*
- 8) *Zamawiający zobowiązany jest do niezwłocznego powiadomienia Wykonawcy na piśmie o wystąpieniu osób trzecich z roszczeniami z tytułu korzystania przez Zamawiającego z Utworów.*
- 9) *Jeżeli Zamawiający nie będzie mógł korzystać z Utworów, Wykonawca na swój koszt uzyska niezwłocznie dla Zamawiającego prawa do kontynuowania korzystania z Utworów.*

## 1.4. Odpłatność udostępnianych danych

Kolejną barierą jest pobieranie opłat za udostępnianie danych, przy czym dotyczy to płatności rozumianej jako zysk z udostępniania danych. Zatem jako barierę należy identyfikować działania polegające na pobieraniu płatności w celach zarobkowych, stanowiących dochód dysponenta danych. Nie dotyczy to opłat uwzględniających koszty przygotowania lub przekazania danych, jeżeli przygotowanie lub przekazanie danych w sposób lub w formie wskazanej we wniosku o te dane wymaga poniesienia dodatkowych kosztów np.: koszty nośnika, na którym mają zostać udostępnione dane, koszty tłumaczenia na język obcy czy koszty skorzystania z usługi zewnętrznego podmiotu w celu utrwalania informacji w sposób wskazany we wniosku (np. druk wielkoformatowy). Naliczanie opłat za udostępnianie danych do ponownego wykorzystywania stanowi uprawnienie dysponenta danych, a nie obowiązek. Przed decyzją o jej naliczeniu konieczna jest analiza zasadności pobrania opłaty.

Rekomenduje się, aby zasadą było udostępnianie danych bez opłat. Opłaty mogą być naliczane jedynie wtedy, gdy dysponenci danych ponoszą dodatkowe koszty związane z ich przygotowaniem zgodnie z wnioskiem użytkownika.

### **Przykład bariery w postaci zapisów ustawowych:**

*Organy prowadzące państwowy zasób udostępniają zasoby odpłatnie. Nie pobiera się opłaty za: (...).*

lub

*Za udostępnienie informacji, o których mowa w ust. 3 pkt 2, pobiera się opłatę.*

## **1.5. Dostępność danych w formatach zamkniętych lub zastrzeżonych**

Istotną barierą w korzystaniu z danych jest ich publikowanie w formatach uniemożliwiających maszynowy odczyt lub wymagających odpłatnego oprogramowania. Oznacza to, że specyfikacja formatów danych jest własnością firm je tworzących, a możliwość ich przeszukiwania, analizowania i ponownego wykorzystywania wymaga znacznych nakładów osobowych i finansowych (np. aby korzystać z danych, konieczny jest zakup specjalistycznego oprogramowania).

Dlatego rekomenduje się, aby dane publiczne były udostępniane w otwartych formatach, których charakterystyka jest jawna i dobrze udokumentowana. Opcjonalnie, aby można było w łatwy sposób wyeksportować dane do otwartego formatu pliku.

Więcej informacji na temat otwartych formatów danych można odnaleźć w załączniku nr 1 do Programu Otwierania Danych Publicznych<sup>5</sup>.

### **Przykład bariery w postaci zapisów ustawowych:**

*Na stronie internetowej podmiotu rozpatrującego petycję lub urzędu go obsługującego niezwłocznie zamieszcza się informację zawierającą odwzorowanie cyfrowe (skan) petycji, datę jej złożenia oraz – w przypadku wyrażenia zgody, o której mowa w art.*

<sup>5</sup> Załącznik nr 1 do uchwały Rady Ministrów nr 107/2016 z dnia 20 września 2016 r. w sprawie ustanowienia „Programu otwierania danych publicznych”.

4 ust. 3 – imię i nazwisko albo nazwę podmiotu wnoszącego petycję lub podmiotu, w interesie którego petycja jest składana.

lub

Wersje kartograficzne map zagrożenia powodziowego oraz map ryzyka powodziowego opracowuje się w postaci plików rastrowych, w formacie:

- a) PDF, zawierających treść tych map wraz z elementami pozaramkowymi,
- b) GEOTIFF, obejmujących główną ramkę danych zawierającą treść tych map.

## 1.6. Ochrona danych osobowych

Barierą w udostępnianiu danych w sposób otwarty jest podejmowanie przez dysponentów danych nadmiernych działań w zakresie ochrony prywatności osoby fizycznej w stosunku do ochrony wymaganej przepisami prawa, co nie w każdym przypadku jest prawnie uzasadnione. W efekcie przepisy prawa zostają wykorzystane jako narzędzie do nieudostępniania danych bądź udostępnienia, ale w sposób niekompletny z punktu widzenia użytkownika, czyli z naruszeniem trzeciego filaru otwartości – kompletności.

Dane osobowe należą do sfery prywatności, która zawsze pozostaje cechą powiązaną z konkretną osobą fizyczną. Na gruncie przepisów ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego prywatność osoby fizycznej stanowi przesłankę ograniczającą prawo do ponownego wykorzystywania. Przy udostępnianiu do ponownego wykorzystywania danych, w których zakres wchodzi dane osobowe, istnieje obowiązek stosowania zasad ochrony danych osobowych. Oznacza to, że udostępnienie tego typu danych wymaga wcześniejszej ich anonimizacji przez dysponenta danych, czyli podjęcia działań prowadzących do usunięcia wszelkich danych pozwalających na identyfikację konkretnej osoby fizycznej ze zbioru danych.

Należy dokładnie przeanalizować, w jakim zakresie dane powinny zostać poddane anonimizacji, tak aby nie uniemożliwić dostępu do nich i ich ponownego wykorzystywania. Nie powinno to jednak prowadzić do odmowy udostępnienia danych.

Wyjątkowo może dojść do nieudostępnienia danych w sytuacji, kiedy anonimizacja nie zapewni wystarczającej ochrony prywatności jednostki. Odnosi się to też

do pozostałych technik anonimizacji opisanych w załączniku do Standardu bezpieczeństwa otwierania danych publicznych<sup>6</sup>.

### **Przykład z orzecznictwa opisujący barierę:**

*„(...) W niniejszej sprawie chodziło o udostępnienie przez Miasto W. imion i nazwisk osób fizycznych, z którym zawarło ono umowy zlecenia i umowy o dzieło. W wypadku jednej z tych umów chodziło o przygotowanie i wygłoszenie wykładu. Trudno byłoby przyjąć, że utajnienie imienia i nazwiska osoby wykładowcy miałyby jakikolwiek sens. Pozostałe umowy dotyczyły obsługi systemu elektronicznego, analizy socjologicznej i zorganizowania konferencji. Zostały one zawarte przez określone osoby fizyczne z podmiotem publicznym, jakim jest Miasto W. Osoby takie musiały liczyć się z tym, że ich personalia nie pozostaną anonimowe. Dla osoby żądającej dostępu do informacji publicznej, związanej z zawieraniem umów cywilnoprawnych przez jednostkę samorządu terytorialnego, imiona i nazwiska stron takich umów są często ważniejsze niż ich treść i jest to z oczywistych względów zrozumiałe. Trudno byłoby w tej sytuacji bronić poglądu, że udostępnienie imion i nazwisk osób w rozważanej sytuacji stanowiłoby ograniczenie w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw tych osób (art. 31 ust. 3 i art. 61 ust. 3 Konstytucji RP). W konsekwencji należy zatem przyjąć, że ujawnienie imion i nazwisk osób zawierających umowy cywilnoprawne z jednostką samorządu terytorialnego nie narusza prawa do prywatności tych osób, o którym mowa w art. 5 ust. 2 u.d.i.p. (...)”<sup>7</sup>.*

<sup>6</sup> Standard bezpieczeństwa otwierania danych publicznych.

<sup>7</sup> Wyrok Sądu najwyższego z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt I CSK 190/12.



# 2.

## Filary otwartości

## 2.1. Dostępność

Oznacza udostępnianie bez żadnych ograniczeń szerokiemu gronu użytkowników do dowolnych celów danych publicznych, które można np. pobierać, indeksować, przeszukiwać. O spełnieniu przesłanki dostępności danych publicznych mówimy, gdy zapewnione zostaną trzy właściwości:

- podmiotowa – dane publiczne będą dostępne każdemu: osobie fizycznej, osobie prawnej, jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej;
- przedmiotowa – podstawowym założeniem jest jawność wszystkich danych publicznych. Jedynie niektóre z nich – w drodze wyjątku uzasadnionego koniecznością ochrony prawnie uzasadnionych interesów – mogą być jawne dla ograniczonego kręgu osób lub niejawne. Jawność danych, także gwarantowana ustawowo, nie oznacza jednak, że są one automatycznie powszechnie dostępne. Dane uznane za jawne mogą być bowiem w praktyce całkowicie niedostępne dla jednostki. Z kryterium przedmiotowej dostępności łączą się także wymagania dostępności niedyskryminacyjnej oraz pozbawionej ograniczeń licencyjnych;
- celowościowa – udostępnienie danych publicznych nie może być uzależnione od celu, jakiego te dane mają służyć. Nie chodzi tu wyłącznie o fakt ich udostępnienia, lecz także o zakres udostępnienia. Podmioty, które wskazały cel publiczny, prywatny lub nie wskazały celu pozyskania danych, powinny mieć dostęp do tego samego zakresu danych publicznych.

Opublikowanie danych publicznych na stronie internetowej dysponenta danych nie realizuje zasady otwartości, choć może wypełniać filar dostępności.

Aby uznać, że dane są udostępniane w sposób otwarty, konieczna jest realizacja wszystkich filarów otwartości łącznie.

## 2.2. Upublicznione w wersji źródłowej

Dane publiczne dostępne w oryginalnej i niezmienionej formie, a nie w postaci np. analiz, podsumowań, skrótów czy streszczeń, tak aby możliwe było m.in. łączenie danych z różnych źródeł. Chodzi zatem o dostęp do danych w tzw. postaci surowej, a nie tylko zagregowanej lub zmodyfikowanej. Dostępność materiałów w wersjach

źródłowych ma istotne znaczenie dla rzetelności dalszych analiz prowadzonych w oparciu o dane publiczne, pozwala także na zweryfikowanie danych powstałych na podstawie materiałów źródłowych. Udostępnienie danych publicznych w wersji źródłowej nie stanowi przeszkody dla udostępniania materiałów (analiz, podsumowań itp.) powstałych na ich podstawie.

### 2.3. Kompletne

Udostępnione w całości, bez wyłączenia poszczególnych części danych i zgodne ze stanem faktycznym, chyba że wyłączenie wynika z przepisów prawa (np. ochrona danych osobowych zawartych w danych publicznych), a dysponent danych poinformuje o przyczynach wyłączenia. Kompletność udostępnianych materiałów ma istotne znaczenie dla ich użyteczności, w szczególności wartości badawczej i naukowej. Wybiórcze udostępnianie danych publicznych (np. wybranych dokumentów, czy dokumentacji pozbawionej załączników) przeczy idei dostępu do danych publicznych i może zniweczyć użyteczność tych danych.

### 2.4. Aktualne

Wymaganie udostępniania danych aktualnych należy rozumieć w ten sposób, że dysponent danych jest obowiązany do niezwłocznego udostępnienia danych, które sam wytworzył lub pozyskał, jak również do opatrywania datą udostępnianych danych i ich bieżącej aktualizacji. Rekomendowanym rozwiązaniem jest wpisywanie częstotliwości aktualizacji w przepisach prawa. Wówczas potencjalny użytkownik będzie miał podstawę do wystąpienia do dysponenta danych z wnioskiem o jego aktualizację w przypadku niedochowania wskazanych terminów. Terminy aktualizacji danych muszą każdorazowo być dostosowywane do rodzaju danych i dynamiki ich zmian. Istotne jest udostępnianie danych najnowszych, a tym samym najbardziej przydatnych w działalności gospodarczej, naukowej lub badawczej. Udostępnienie danych po kilku miesiącach od ich uzyskania przez dysponenta może prowadzić do znacznego obniżenia ich wartości. Udostępnienie danych najnowszych nie wpływa na obowiązek udostępniania danych historycznych.

### 2.5. Odczytywalne maszynowo

Udostępnione w formatach umożliwiających automatyczne odczytywanie przez przeglądarkę lub system komputerowy. Przykładami takich formatów są XML,

JSON, RDF, CSV. Formaty te ułatwiają dostęp i umożliwiają bardziej zaawansowane analizy dużej ilości informacji. Korzystanie w sposób zautomatyzowany z danych udostępnionych w formacie PDF, HTML czy w formie pliku tekstowego, jest utrudnione, ponieważ wymaga przetworzenia do ustrukturyzowanego formatu otwartego.

## 2.6. Udostępnione niedyskryminująco

Dostępne dla każdego bez konieczności rejestracji, posiadania konta internetowego, weryfikacji tożsamości poprzez podawanie hasła, loginu czy podpisywania jakichkolwiek umów. Konieczność rejestracji uniemożliwia również maszynowy odczyt danych i może prowadzić do ograniczenia kręgu potencjalnych użytkowników, ponieważ ten filar otwartości danych istotnie wiąże się z podmiotową stroną dostępności danych publicznych. Za jego naruszenie należy uznać regulację, która pozwala np. umownie powierzyć wyłączny dostęp do wskazanego zakresu danych jedynie podmiotom posiadającym określone cechy indywidualne.

## 2.7. Dostępne bez ograniczeń licencyjnych

Dane nie są przedmiotem praw autorskich, patentów, znaków towarowych lub tajemnicy handlowej i mogą być wykorzystywane w dowolnych celach bez konieczności ubiegania się o jakąkolwiek zgodę na ich używanie. Z ograniczeniami licencyjnymi mamy do czynienia także wówczas, gdy np. dysponenti danych zobowiążą podmiot uzyskujący dane do ich nieudostępniania osobom trzecim, zakażą powielania, przetwarzania czy zmiany na potrzeby przeprowadzanych badań. W przypadku dokumentów udostępnianych w formie fizycznej ograniczenie licencyjne może nakładać np. zakazy kopiowania i rozpowszechniania bez wiedzy i zgody dysponenta danych zawartych w dokumencie publicznym.

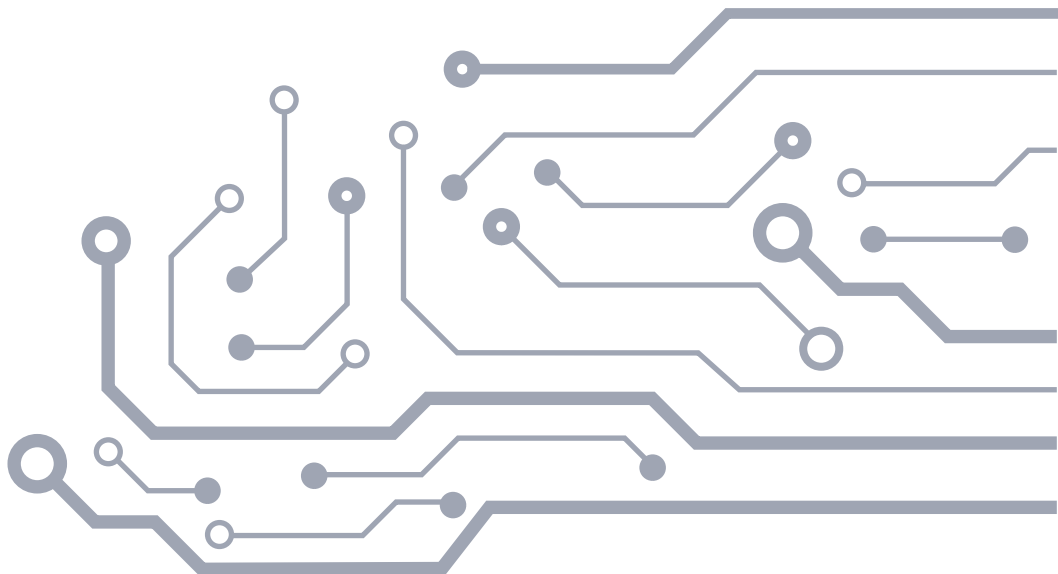
## 2.8. Niezastrzeżone

Dostępne w formacie powszechnie stosowanym, który nie jest kontrolowany przez żaden podmiot. Realizacja tego postulatu wymaga udostępnienia danych w celu ich przeszukiwania, analizowania i ponownego wykorzystywania w formatach, których charakterystyka jest jawna i dobrze opisana (udokumentowana), a zatem w formacie otwartym. Standard ten odnosi się przede wszystkim do dokumentów publicznych udostępnianych w formie elektronicznej. Korzystanie z nich może być bowiem

znacząco utrudnione lub kosztowne, jeśli zostaną udostępnione w formacie, którego obsługa wymaga specjalistycznego, niestandardowego oprogramowania. Więcej w standardzie technicznym.

Spełnienie opisanych wytycznych dotyczących udostępniania danych publicznych należy uznać jako przypisanie im cechy otwartości. Każdy projekt, którego głównym celem bądź tylko jednym z priorytetów jest otwieranie danych publicznych, powinien być realizowany zgodnie z filarami otwartości. Dla otwierania danych publicznych w sposób umożliwiający ich ponowne wykorzystywanie ważne jest zapewnienie spójnych rozwiązań prawnych, które na poziomie ustaw lub aktów wykonawczych regulować będą opisane rekomendacje. Pozwoli to na stworzenie jasnych i przejrzystych zasad udostępniania danych w sposób otwarty.

Dlatego zaleca się, aby dysponenci danych publicznych w nowo tworzonych albo nowelizowanych aktach prawnych wpisywali filary otwartości pamiętając o ograniczeniach wynikających z ochrony prywatności, informacji niejawnych i innych tajemnic ustawowo chronionych oraz prawie własności intelektualnej.



# 3.

## Wzorzec otwartości

Udostępniając dane publiczne należy uwzględnić filary otwartości określone w części 2. dokumentu. W obecnie obowiązujących przepisach prawa takich regulacji nie ma. Ich uwzględnienie na poziomie aktu prawa powszechnie obowiązującego wprowadziłoby jednolite reguły otwartości danych publicznych, które co do zasady finansowane są ze środków publicznych, z wąską grupą wyjątków wynikających z ochrony prywatności, w tym danych osobowych oraz praw własności intelektualnej.

### 3.1. Słowniczek pojęć dotyczących otwartości

Zaleca się wprowadzanie do przepisów prawa słowniczka podstawowych pojęć odnoszących się do używanej terminologii związanej z otwartością danych.

#### **Propozycja przykładowych definicji:**

- 1) *dane publiczne – liczby i pojedyncze wydarzenia lub obiekty na możliwie najniższym poziomie agregacji, lub zestawienia tych danych, które nie zostały poddane przez dysponenta danych przetworzeniu do postaci raportów, wykresów, itp. oraz nie został im nadany odpowiedni kontekst lub interpretacja;*
- 2) *format otwarty – format pliku, który nie jest powiązany z platformą oraz jest udostępniany każdemu, bez żadnych ograniczeń, które utrudniałyby ponowne wykorzystywanie dokumentów;*
- 3) *format przeznaczony do odczytu maszynowego – format pliku zorganizowany tak, aby aplikacje komputerowe mogły łatwo zidentyfikować, rozpoznać i uzyskać określone dane, w tym poszczególne stwierdzenia faktów i ich wewnętrzną strukturę.*

### 3.2. Implementacja filarów otwartości

O pełnej otwartości, a tym samym o użyteczności i możliwości swobodnego wykorzystywania danych można mówić tylko wówczas, kiedy są one udostępniane zgodnie ze wszystkimi filarami otwartości.

#### **Przykładowy zapis:**

- 1) *Dane publiczne zgromadzone w rejestrze udostępnia się powszechnie, bezpłatnie i do dowolnych celów ponownego wykorzystywania.*
- 2) *Zapewnia się dostęp do danych publicznych:*
  - a) *aktualnych;*

- b) *kompletnych;*
  - c) *w wersjach źródłowych;*
  - d) *w formatach przeznaczonych do odczytu maszynowego.*
- 3) *Wdraża się odpowiednie środki techniczne i organizacyjne, aby zapewnić dostęp do danych z zachowaniem zasad określonych w ust. 1–2.*

### 3.3. Aktualizacja danych

Rekomenduje się wprowadzanie zapisów dotyczących częstotliwości aktualizacji danych, aby użytkownik posiadał wiedzę na temat aktualności danych i przewidywanej daty ich kolejnej zmiany.

#### **Przykładowy zapis:**

*Dane publiczne są aktualizowane z częstotliwością np. raz w tygodniu.*

Czas aktualizacji musi zostać każdorazowo dostosowany do rodzaju udostępnianych danych.

### 3.4. Udostępnianie danych przez usługi sieciowe

Zaleca się wprowadzanie rozwiązania, zgodnie z którym dostęp do danych (ich wyszukiwanie, przeglądanie, pobieranie i przetwarzanie) mógłby następować za pomocą tzw. usług sieciowych, będącymi komponentami programowymi. Ich zaleta polega na udostępnianiu danych niezależnie od posiadanej platformy programistyczno-sprzętowej. W konsekwencji ułatwia to zapewnienie interoperacyjności rozwiązań i korzystanie z danych.

#### **Przykładowy zapis:**

*Dane publiczne mogą być udostępniane także za pośrednictwem usług sieciowych.*

### 3.5. Pełnomocnicy ds. otwartości danych

W celu zapewnienia prawidłowej realizacji filarów otwartości u każdego dysponenta danych powinien zostać powołany pełnomocnik do spraw otwartości danych. Taka sieć pełnomocników już formalnie funkcjonuje na poziomie administracji rządowej, ale wymaga ustawowego umocowania. Została powołana do stałej współpracy przy wdrażaniu Programu otwierania danych publicznych. Są to osoby odpowiedzialne za



zakres i terminy udostępniania danych przez poszczególnych dysponentów danych. Aby umożliwić takiemu pełnomocnikowi skuteczne działanie i spowodować, aby jego praca była efektywna, rekomenduje się wprowadzenie odpowiednich przepisów prawnych w tym zakresie.

**Propozycja zapisu:**

- 1) *Powołuje się pełnomocnika do spraw otwartości danych.*
- 2) *Do obowiązków pełnomocnika do spraw otwartości danych należy monitorowanie przestrzegania zasad udostępniania danych w sposób otwarty, a w szczególności:*
  - a) *ocena jakości i użyteczności danych publicznych;*
  - b) *wskazywanie danych o szczególnym znaczeniu dla rozwoju innowacyjności w państwie i rozwoju społeczeństwa informacyjnego do udostępnienia w celu ponownego wykorzystywania;*
  - c) *pełnienie funkcji punktu kontaktowego dla użytkownika danych w sprawach dotyczących dostępu do informacji publicznej i ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego;*
  - d) *sporządzanie sprawozdań z realizacji działań w obszarze otwartości danych publicznych.*

Dla dopełnienia idei otwartości rekomenduje się wprowadzenie domniemania otwartości danych do ponownego wykorzystywania w sytuacji braku jakichkolwiek regulacji prawnej w tym zakresie.

Proponowane podejście do otwartości danych publicznych jest merytorycznie uzasadnione celem, jaki spełniają dane publiczne. Regulacja taka dawałaby pewność prawną i ułatwiała obrót danymi wytwarzanymi lub pozyskiwanymi przez instytucje publiczne.

# 4.

## Podsumowanie



Udostępnianie danych w sposób otwarty wymaga od dysponenta danych podjęcia odpowiednich działań prawnych zarówno w obszarze legislacyjnym jak i poza legislacyjnym.

## 4.1. Działania legislacyjne

- 1) **Wyłączenie możliwości odmowy udostępnienia danych** w oparciu o przesłankę m.in. ochrony praw własności intelektualnej, praw własności przemysłowej, ochrony prywatności lub informacji niejawnych w stosunku do danych objętych taką ochroną, ale wytworzonych w ramach realizacji obowiązku ustawowego.
- 2) **Zastępowanie zasady odpłatności udostępnienia danych zasadą nieodpłatności**, z jednoczesnym określeniem katalogu informacji podlegających odpłatnemu udostępnieniu, z uwagi na duże koszty ich przygotowania do udostępnienia.
- 3) **Zniesienie ograniczeń licencyjnych**, co najmniej w stosunku do danych powstałych ze środków publicznych.
- 4) Zapewnienie powszechnego **dostępu do aktualnych i kompletnych danych publicznych**.
- 5) Zobowiązanie do udostępniania danych publicznych w **wersjach źródłowych**.
- 6) Udostępniania danych publicznych w **formatach otwartych**, pozwalających na ich maszynowy odczyt, a także na powszechne wykorzystywanie w dowolnych celach.
- 7) Udostępnianie danych za pomocą **usług sieciowych**.

## 4.2. Działania pozalegisacyjne

- 1) **Zagwarantowanie** w zapisach umownych dysponentom danych udostępniającym dane **pełni praw własności intelektualnej** do systemów teleinformatycznych, za pomocą których dane te są udostępniane, jak również do samych treści będących przedmiotem ponownego wykorzystywania.

- 2) Zmiana podejścia dysponenta danych do realizowanej przez siebie polityki finansowej w zakresie dochodów wynikających z odpłatnego udostępniania danych na rzecz **udostępniania bez pobierania opłat**.
- 3) Tworzenie przez dysponentów danych **kodeksów dobrych praktyk, strategii, polityk otwartości** w ich jednostkach w celu wypracowania zasad postępowania przy przygotowywaniu i udostępnianiu danych do ponownego wykorzystywania.

Efektom tych działań powinno być implementowanie filarów otwartości do zapisów prawnych (zarówno ustawowych jak i umownych), którymi powinien kierować się dysponent danych i potencjalny użytkownik. Pozwoli to na udostępnianie wartościowych i użytecznych danych, stanowiących potencjał dla powstawania dóbr i usług. Wpłyne również na zminimalizowanie przez wykorzystującego te dane ryzyka naruszenia praw własności intelektualnej oraz ochrony danych osobowych. Dla dysponenta danych będzie instrukcją, jak udostępniać dane, aby można było uznać, że mają charakter otwarty, a tym samym możliwy jest powszechny obrót nimi. W tym kontekście wartościowe jest prowadzenie przez dysponentów danych stałych konsultacji z potencjalnymi użytkownikami w celu określenia najbardziej pożądanej grupy danych publicznych. Takie zapotrzebowanie powinno stanowić punkt wyjścia dla procesu otwierania danych publicznych.

Kluczowe jest, aby dysponenci danych, podejmując decyzje o udostępnianiu danych w sposób otwarty, wdrażali przedstawione rekomendacje na każdym etapie realizacji swoich działań. Poczynając od tworzenia danych oraz projektowania budowy systemów, za pomocą których są one przekazywane użytkownikom, poprzez nabywanie danych od podmiotów trzecich, w przypadku kiedy ich twórcą nie jest podmiot publiczny, a następnie podczas ich przechowywania i udostępniania.

