

TOMASZ KULISIEWICZ¹

Ponowne wykorzystanie informacji publicznej – korzyści, bariery, wyzwania

1. Wstęp

Istotnym elementem działania władzy publicznej w państwie demokratycznym jest udostępnianie informacji zbieranych w celu i w wyniku sprawowania władzy, w tym dotyczących finansów publicznych i gospodarowania majątkiem. Udostępnianie tych informacji, jako ważny aspekt jawności działania administracji, jest mocno osadzone w świadomości społecznej, o czym świadczy liczba składanych w tej sprawie wniosków. Udostępnianie informacji publicznej w celu jej ponownego wykorzystania ma daleko krótszą historię, a jego znaczenie gospodarcze nie jest jeszcze w Polsce dostatecznie powszechnie znane. Celem niniejszego opracowania jest podkreślenie korzyści – przede wszystkim gospodarczych – wynikających z udostępnienia informacji publicznej do jej ponownego wykorzystania, krótkie przedstawienie związanych z tym udostępnieniem głównych barier, a także wyzwań stojących przed administracją publiczną.

2. Dualny charakter dostępu

W dyrektywie 2003/98/WE z 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego znalazła się „dokumentocentryczna” definicja informacji publicznej. Artykuł 1 ustanawia „minimalny zestaw reguł określających ponowne wykorzystywanie oraz praktyczne środki ułatwiające ponowne wykorzystywanie istniejących dokumentów będących w posiadaniu organów sektora publicznego Państw Członkowskich”. Zgodnie z art. 2 dokumentem jest jakakolwiek treść niezależnie od nośnika – zapisana na papierze lub elektronicznie, zarejestrowana w formie dźwiękowej, wizualnej

¹ Ośrodek Studiów nad Cyfrowym Państwem.

albo audiowizualnej, a także każda część takiej treści. Ujęcia tego nie zmieniła nowelizacja dyrektywy z 2013 r.²

W art. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 782) czytamy: „Każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy”. Definicja ta została uściślona m.in. w uzasadnieniu orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z 2008 r. (sygnatura akt II SAB/Bd 31/07): „(...) pod pojęciem informacji o sprawie publicznej należy rozumieć również każdą czynność i każde działanie organu władzy publicznej w sferze prawa administracyjnego, ale też np. w sferze prawa cywilnego”³.

Dostęp do informacji publicznej jest realizacją prawa człowieka i obywatela, ujętego w deklaracjach i konwencjach międzynarodowych oraz w konstytucjach poszczególnych krajów. Zgodnie z art. 19 Powszechnej deklaracji praw człowieka Narodów Zjednoczonych z 1948 r.: „Każdy człowiek ma prawo wolności opinii i wyrażania jej; prawo to obejmuje swobodę posiadania niezależnej opinii, poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania informacji i poglądów wszelkimi środkami, bez względu na granice”. Podobne sformułowania są w Międzynarodowym pakcie praw obywatelskich i politycznych z 1966 r. oraz w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 1950 r. (nazywanej europejską konwencją praw człowieka).

Konstytucja RP w art. 61 precyzuje: „Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa”. Zgodnie z ust. 2 prawo do uzyskiwania informacji obejmuje też wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. We wspomnianej ustawie o dostępie do informacji publicznej z 2001 r. są ważne uściślenia: prawo dostępu do informacji publicznej przysługuje każdemu (a więc nie tylko obywatelem RP), zaś od osoby wykorzystującej to prawo nie wolno żądać wykazania

² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/37/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. zmieniająca dyrektywę 2003/98/WE w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz. Urz. UE L 175, s. 1–8).

³ <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/D7C3F9499F> (data odczytu: 16.11.2015).

interesu prawnego lub faktycznego. Dostęp do informacji publicznej w tym charakterze realizuje jawność działania władzy publicznej.

Dostęp do informacji publicznej w celu ponownego wykorzystania ma głównie charakter gospodarczy. Jak to za dyrektywą 2003/98/WE określa ustawa o dostępie do informacji publicznej w art. 23a⁴, ponowne wykorzystanie informacji publicznej polega na wykorzystywaniu jej w celu innym niż cel pierwotny, dla którego informacja została wytworzona (zebrana) przez administrację publiczną.

3. Otwarte dane

W 2007 r. zostały sformułowane kryteria otwartości danych: kompletność, źródłowość, aktualność, dostępność niezależna od platformy informatycznej użytkownika, przetwarzalność maszynowa (publikowanie w ustrukturyzowany sposób, wraz z opisem struktury pliku), udostępnienie w sposób niedyskryminujący (dla każdego, bez konieczności rejestracji czy podpisywania umów), otwarty format plików (specyfikacja formatu dostępna za darmo w sieci) oraz dostępność bez ograniczeń licencyjnych (np. prawa autorskiego, patentowego, tajemnicy handlowej)⁵. Uzupełniły je później warunki dodatkowe: bezpłatna dostępność on-line w stałej lokalizacji sieciowej i stabilnym formacie, potwierdzenie autentyczności i integralności, udokumentowanie, zapewnienie bezpieczeństwa użytkownikom oraz wykorzystywanie inicjatyw obywatelskich przy zbieraniu danych i projektowaniu mechanizmów ich udostępniania. T. Berners-Lee (twórca systemu stron WWW) zaproponował proste stopniowanie otwartości danych, znane jako skala 5 Star Open Data (tabela 1).

Tabela 1. Stopnie otwartości danych według 5 Star Open Data

Stopień otwartości	Sposób publikacji informacji	Uwagi
*	publikacja na stronach WWW w dowolnym formacie, na otwartej licencji	np. skan dokumentu papierowego
**	publikacja w postaci ustrukturyzowanej przetwarzalnej maszynowo	np. plik arkusza kalkulacyjnego, dokument XML

⁴ Artykuł ten został dodany po nowelizacji ustawy we wrześniu 2011 r.

⁵ <http://otwartyrzad.org.pl/koalycja-na-rzecz-otwartego-rzadu/najczesciej-zadawane-pytania> (data odczytu: 13.01.2015).

Stopień otwartości	Sposób publikacji informacji	Uwagi
***	publikacja w postaci ustrukturyzowanej z wykorzystaniem otwartego formatu danych	np. dane w otwartym formacie CSV
****	publikacja wraz z odnośnikami do poszczególnych elementów zbioru	odpowiednia metoda opisu pozwala na zamieszczanie bezpośrednich odsyłaczy (linków) do danych
*****	publikacja wraz z odnośnikami do innych zbiorów, stanowiących kontekst informacji	tzw. <i>Linked Open Data</i>

Źródło: <http://5stardata.info/en> (data odczytu: 01.09.2015).

4. Korzyści

Jak zdefiniowała to Komisja Europejska w ocenie skutków przy wniosku o zmianę dyrektywy 2003/98/WE⁶, ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego oznacza wykorzystanie danych zebranych lub wytworzonych przez administrację publiczną w trakcie jej działania – w sposób zwiększający ich wartość, np. przez ich łączenie, przetwarzanie na różne sposoby czy zestawianie danych z różnych źródeł. Celem przetwarzania może być wytworzenie nowych komercyjnych produktów i usług cyfrowych, a także nieodpłatne dostarczanie wartości edukacyjnych, kulturalnych i innych korzyści społecznych. Indywidualni twórcy lub ich zespoły stają się kreatywnymi pośrednikami między administracją, będącą źródłem danych pierwotnych lub przetworzonych tylko w sposób potrzebny administracji, a użytkownikami końcowymi, do których trafia informacja będąca rezultatem przetworzenia w taki sposób, by zaspokajała ona potrzeby biznesowe, społeczne, kulturalne czy edukacyjne.

4.1. Ogólne korzyści ekonomiczne

Informacje publiczne – od danych meteorologicznych i statystycznych przez wyniki badań finansowanych ze środków publicznych po zdigitalizowane zasoby

⁶ Dokument roboczy służb Komisji – streszczenie oceny skutków SEK (2011) 1551, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011SC1551&from=EN> (data odczytu: 02.10.2015).

kultury archiwów, bibliotek i muzeów – udostępniane w celu ich wykorzystania mają dziś tak szybko rosnące znaczenie społeczne i gospodarcze, że są traktowane jako nowy zasób naturalny. Orientacyjne oszacowania Komisji Europejskiej określały skumulowane korzyści gospodarcze dla krajów członkowskich UE wynikające z zapewnienia łatwego dostępu do informacji sektora publicznego na ok. 40 mld EUR rocznie⁷. W opracowaniu *Otwarcie zasobów kultury – szkic modelu kosztów i korzyści*⁸ przytoczono dane dotyczące potencjału gospodarczego przemysłów kreatywnych, które są głównym użytkownikiem informacji udostępnianej do ponownego wykorzystania. Ich udział w gospodarce polskiej w 2011 r. szacowano na 2,5% PKB, zaś w unijnej – na 3,3%.

W raporcie Warszawskiego Instytutu Studiów Ekonomicznych wpływ gospodarczy informacji sektora publicznego w Polsce w 2014 r. szacowano na 2,6 mld PLN (0,2% PKB), zaś bezpośrednią wartość produktów i usług wytwarzanych przy użyciu tych informacji – na 114 mln PLN⁹.

4.2. Korzyści operacyjne

Udostępnianie informacji publicznej w postaci otwartych danych może przynieść korzyści samej administracji. Bezpośrednie korzyści finansowe wynikają z różnicy pomiędzy nakładami potrzebnymi do udostępniania informacji na wniosek (przypadek częstszy w realizacji obywatelskiego prawa do informacji) a nakładami potrzebnymi do udostępniania informacji w trybie bezwnioskowym – w serwisach teleinformatycznych i na stronach WWW. Nawet gdy wniosek dotyczy informacji dostępnej w trybie bezwnioskowym, jednostka zobowiązana może wskazać miejsce i sposób dostępu do informacji dostępnej w trybie bezwnioskowym, co wymaga dużo mniejszego nakładu pracy niż wybieranie informacji, jej przygotowywanie (np. anonimizacja tam, gdzie jest to wymagane z uwagi m.in. na ochronę danych osobowych lub tajemnicy przedsiębiorcy), wysyłka itp. Oczywiście udostępnianie w trybie bezwnioskowym także pociąga za sobą nakłady

⁷ *Otwarte dane – siła napędowa innowacji, wzrostu gospodarczego oraz przejrzystego zarządzania*, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, COM (2011) 882, <http://eur-lex.europa.eu/procedure/PL/201185> (data odczytu: 15.10.2015).

⁸ T. Kulisiewicz, *Otwarcie zasobów kultury – szkic modelu kosztów i korzyści*, „Roczniki” Kolegium Analiz Ekonomicznych, z. 33, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2014, s. 312.

⁹ *Rynek produktów, usług i treści cyfrowych opartych na ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego (ISP) w Polsce*, WISE, Warszawa 2014, s. 60–61, http://www.polskacyfrowa.gov.pl/media/1076/POPC_WISECC_ISP_raportkoncowy_2112015.pdf (data odczytu: 15.11.2015).

pracy i związane z nimi koszty w postaci nakładów inwestycyjnych na stworzenie mechanizmów udostępniania informacji (system teleinformatyczny, strona WWW, platforma API¹⁰), kosztów szkoleń pracowników administracji udostępniających informacje przy użyciu tych mechanizmów oraz kosztów eksploatacji.

W dodatku zdecydowana większość instytucji publicznych korzysta z systemów informatycznych, w których na co dzień przetwarza informacje, ma też swoje strony WWW¹¹. Wspomnianych mechanizmów nie trzeba więc tworzyć zupełnie od zera. Nakłady inwestycyjne można zatem zmniejszyć poprzez odpowiednie rozwiązania organizacyjne i wykorzystanie środków już dostępnych czy stosowanych w urzędzie w innych celach.

Praktyka budowy mechanizmów udostępniania informacji publicznej (np. platform API) wykazuje pojawienie się dodatkowej – i to niemałej – korzyści dla instytucji udostępniających informacje. Pojawia się ona zwykle na etapach wstępnych, kiedy w instytucji organizuje się przegląd jej zasobów informacyjnych, aby zdecydować, które z nich i w jakim zakresie udostępnić poprzez strony WWW czy platformy API. Często dopiero wtedy pracownicy instytucji zyskują świadomość, jakimi zasobami informacyjnymi dysponują. Dotychczas bowiem nie wiedzieli o tych zasobach z powodu zwyczajowej „silosowości” komórek i działów. W poszczególnych komórkach organizacyjnych zbierano i przechowywano dane na własne potrzeby, nie zdając sobie sprawy, że takie same dane (np. w innym ujęciu, w innych formatach, z inną częstotliwością) są zbierane i przechowywane w innych komórkach oraz działach. Budowa wspólnych platform do udostępniania danych na zewnątrz przynosi w takich przypadkach istotne korzyści wynikające z udostępnienia informacji wewnątrz instytucji, zwłaszcza jeśli dane te są przekazywane na platformę w zunifikowanych i otwartych formatach.

Przy udostępnianiu informacji w celu jej ponownego wykorzystania szczególną wagę ma otwartość danych. Dane udostępniane w postaciach i formatach otwartych nie wymagają zbędnego nakładu pracy korzystających, dzięki czemu mogą oni przeznaczyć więcej zasobów na tworzenie produktów i usług.

¹⁰ API (ang. *Application Programming Interface*) – interfejs programistyczny aplikacji to zestaw reguł i środków, dzięki którym programy komputerowe w sposób automatyczny przekazują sobie dane i komunikaty.

¹¹ Według badania PBS dla MAiC *Wpływ cyfryzacji na działanie urzędów administracji publicznej w Polsce w 2014 r.* w listopadzie 2014 r. spośród 1331 przebadanych urzędów gminnych tylko 2,5% dysponowało wyłącznie programami biurowymi, a 11% pracowało na komputerach niepołączonych w sieci lokalnej. Sieć ze wspólnym serwerem aplikacji i plików miało 65% urzędów gminnych, zaś 20% stosowało zintegrowany pakiet aplikacji dziedzinowych ze wspólną bazą danych i systemem klasy ERP. System elektronicznego zarządzania dokumentami (EZD) wykorzystywano w ponad 38% urzędów gminnych.

W szczególności zbędne są nakłady pracy na pokonanie barier technicznych, o których mowa w podpunkcie 5.2 niniejszego opracowania.

5. Bariery udostępniania informacji

5.1. Bariera świadomościowa

W tradycyjnym modelu sprawowania władzy, charakteryzującym się architekturą hierarchiczno-silosową, występuje bariera dostępu do informacji mająca charakter świadomościowy, który można też interpretować jako polityczny. W modelu tradycyjnym występuje silna asymetria informacyjna między hierarchicznie zbudowaną administracją a obywatelami oraz tendencja do utrzymania tej asymetrii. Udostępnianie informacji pozyskanych w trakcie sprawowania władzy i dzielenie się nimi z obywatelami, organizacjami pozarządowymi i przedsiębiorcami zmniejsza przewagę informacyjną władzy publicznej. Tymczasem przewaga ta jest traktowana jako czynnik umożliwiający działanie według merytokratycznego przeświadczenia o celowości i prawidłowości podejmowanych działań oraz decyzji, bez uwzględniania krytyki czy zdań odmiennych. Tradycyjne rozumienie zasad i procedur sprawowania władzy jest też źródłem często występującej niechęci do udostępniania informacji publicznej, wynikającej ze względów praktycznych. Niechęć ta przejawia się w postawie, którą można opisać następująco: administracja ma „pełno roboty”, jest wręcz „urobiona po łokcie” zarządzaniem strukturami państwa, regulowaniem, pełnieniem obowiązków powierzonych jej przez obywateli, którzy ją wybrali, więc „ma co robić” i szkoda czasu na czynności potrzebne do przygotowania informacji żądanej przez obywateli. W dodatku nie wiadomo, po co i komu informacje te mają być potrzebne: przecież władza z definicji „wie lepiej”, co trzeba robić.

Dochodzi do tego presja regulacyjna dotycząca ochrony prywatności, praw własności intelektualnej osób trzecich oraz bezpieczeństwa narodowego, powodująca zrozumiałą skądinąd ostrożność w udostępnianiu informacji. Zgodnie z takim rozumowaniem bezpieczniej jest odmówić dostępu do informacji (nawet kosztem niedostosowania się do obowiązujących przepisów) niż potencjalnie naruszyć ochronę danych.

Istotna bariera wynika z nikłej świadomości roli otwartych danych w udostępnianiu informacji w celu ponownego wykorzystania. Wynika ona głównie stąd, iż od sumeryjskich tabliczek, egipskich papirusów czy inkaskich węzełków

kipu po stosowane przez stulecia dokumenty papierowe informacja była nierozdzielnie związana z materialnym nośnikiem. Wiele osób wręcz nie wyobraża sobie decyzji administracyjnej inaczej jak tylko w postaci papieru z pieczętą i podpisem. Tymczasem w administracji wspieranej systemami IT informacja potrzebna do podejmowania decyzji oraz sama decyzja mogą w ogóle nie przybierać tradycyjnej formy materialnej utrwalonej na nośniku, choćby tylko na dyskach komputerów urzędu. W przypadku korzystania z usług chmurowych informacje mogą w danej chwili nawet nie mieć określonego miejsca przechowywania, bo są rozproszone w chmurze obliczeniowej. Ważny jest nie nośnik, ale autoryzowany dostęp do uwierzytelnionej informacji, która może w ogóle nie przybierać tradycyjnej formy materialnej. Dla administracji wykorzystującej przez stulecia akta w postaci papierowej oderwanie informacji od nośnika może być trudne do zaakceptowania. Świadomościowy rozziw między stosowanymi w administracji publicznej systemami EZD (elektronicznego zarządzania dokumentami), uwierzytelnianiem informacji, autoryzacją decyzji i uprawnień (podpis elektroniczny, inne certyfikaty) a przyzwyczajeniem do „urzędowej mocy papieru z pieczętą i podpisem” przejawia się w postaci publikowania decyzji w postaci „pseudoelektronicznej” – jako obrazu zeskanowanej kartki papieru. Jest to zjawisko widoczne zwłaszcza na stronach BIP urzędów. Mimo odnośnych regulacji w ustawie o informatyzacji i innych przepisach dotyczących stosowania dokumentów elektronicznych oraz zmian instrukcji kancelaryjnej¹² publikowanie „zdjęć” decyzji jest uzasadniane przez niektórych literalną interpretacją art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy o dostępie do informacji publicznej: „Udostępnieniu podlega informacja publiczna (...) w tym: a) treść i postać dokumentów urzędowych, w szczególności: (...) treść aktów administracyjnych i innych rozstrzygnięć (...)”. Użyte sformułowanie „postać” według takiej interpretacji nakazuje opublikowanie dokumentu urzędowego w takiej postaci, w jakiej treść decyzji została zatwierdzona i utrwalona na papierze jako materialnym nośniku. Tymczasem w nowej instrukcji kancelaryjnej są jednoznaczne sformułowania umożliwiające w pełni elektroniczne akceptowanie, wysyłanie i archiwizowanie pism powstających w toku postępowań administracyjnych (a więc i decyzji administracyjnych) – i to w systemach zarówno EZD, jak i tradycyjnych¹³. Warto przy

¹² Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz. U. z 2011 r. Nr 14, poz. 67).

¹³ Odpowiednio w par. 33 i 34 w rozdziale 2 oraz w par. 59 w rozdziale 3 instrukcji kancelaryjnej.

tym zwrócić uwagę na fakt, że przy wykorzystywaniu systemów EZD w administracji występują dokumenty elektroniczne natywnie nieutralane na papierze.

Formułowane są też pytania, czy administracja potrafi zapewnić odpowiednią jakość danych (obawa o odpowiedzialność za jakość danych). Pojawia się także argument mający uzasadniać nieopłacalność udostępniania, ponieważ nie ma jeszcze rzetelnego modelu ekonomicznego czy przykładu policzalnych korzyści z ponownego wykorzystania informacji. Obawy te są jednak formułowane na tak mało konkretnym poziomie, iż pełnią raczej rolę pretekstu czy usprawiedliwiania braku działań ze strony administracji.

5.2. Bariera techniczna

Istotną barierę techniczną stanowi brak dostępności danych w zunifikowanych formatach maszynowych nadających się do ponownego wykorzystania bez ich ręcznego przepisywania, a więc ogólnie – brak otwartości danych. Sytuację tę dobrze ilustruje przykład zasobów danych Urzędu Miasta Warszawy analizowanych w grudniu 2014 r. na potrzeby projektu MUNDO¹⁴. Według tej analizy władze miejskie Warszawy dysponują niemal 700 zasobami danych, przy czym liczba ta nie obejmuje wszystkich zbiorów, ale tylko te, które były interesujące w kontekście celów projektu MUNDO. Mniej niż połowa zasobów (ponad 300) zawierała dane w postaci edytowalnej (np. arkusze kalkulacyjne lub dokumenty edytora pakietów biurowych), ok. 250 – dane zawarte w dedykowanych systemach informatycznych, ponad 100 – dane w kartotekach papierowych, kilkanaście pozostałych – pliki nieedytowalne (np. w formacie PDF), skany lub obrazy w różnych formatach oraz „inne postacie” (np. pliki dźwiękowe i wideo). Oznacza to, że niemal 20% zasobów zawiera dane w postaciach lub formatach niedostępnych do bezpośredniego przetwarzania w innych systemach czy wystawienia ich „na zewnątrz” przy użyciu API, czyli nie są to dane otwarte (niezależnie od względów merytorycznych, praw własności, ochrony danych osobowych itp.). Oprogramowanie biurowe (edytory tekstu, arkusze kalkulacyjne) jest wyposażone w funkcje eksportu danych do formatów otwartych lub ustandaryzowanych. W przypadku dedykowanych systemów informatycznych (w których jest 35% zasobów) to, czy dane z nich można łatwo importować do rozwiązań korzystających z informacji publicznej (np. mają zdefiniowane API), czy też wymaga

¹⁴ Opis warszawskiego projektu MUNDO jest dostępny na stronie: <http://www.danepowarszawsku.pl>. Przytoczone dane pochodzą z etapów roboczych projektu, w których brał udział autor niniejszego opracowania.

to dodatkowych pracochłonnych działań (przeróbki oprogramowania, stworzenia oddzielnych modułów do eksportu czy tzw. brokerów informacyjnych), zależy od tego, w jaki sposób zostały kiedyś opracowane dedykowane systemy informatyczne¹⁵.

Brak otwartości danych w serwisach administracji publicznej jest na razie powszechny. W badaniu przeprowadzonym przez zespół WISE żaden spośród 223 analizowanych serwisów administracji publicznej nie otrzymał więcej niż dwie gwiazdki klasyfikacji 5 Star Open Data. Ponad 57% serwisów uzyskało tylko jedną gwiazdkę (informacje dostępne na stronach WWW jako pliki PDF), ok. 34% serwisów dostało dwie gwiazdki (udostępnione pliki w formatach XLS/XLSX). Dodatkowo 19 serwisów (niecałe 9%) udostępniło tylko dane znalezione w wyniku działania wyszukiwarki, co pozwala na przeszukiwanie zasobu informacyjnego, ale nie daje możliwości pobrania całego zbioru¹⁶.

5.3. Bariera organizacyjna

Projekt MUNDO pokazał wyraźnie istnienie bariery organizacyjnej, którą jest rozproszenie zasobów informacyjnych, np. zasoby informacyjne UM Warszawy są przechowywane w kilkudziesięciu jednostkach organizacyjnych urzędu oraz w licznych instytucjach i spółkach komunalnych. Każda jednostka ma swoje dane w swoich segregatorach, na swoich komputerach, w swoich formatach. Nawet fakt, że jednostki te są połączone wspólną siecią (służącą zazwyczaj tylko do przesyłania wiadomości poczty elektronicznej, ewentualnie synchronizacji kalendarzy), nie wymusza zmiany organizacji zasobów informacyjnych – stworzenia wspólnej puli informacji z ustalonymi prawami dostępu i autoryzacji. To nie tylko konserwuje, ale nawet pogłębia wspomnianą wcześniej różnorodność formatów i postaci danych. Jest też główną przyczyną tego, że poszczególne jednostki nie wiedzą, jakimi informacjami dysponuje cała organizacja, do czego mogłyby się przydać zgromadzone dane – zarówno poszczególnym jednostkom miasta, jak i potencjalnym użytkownikom zewnętrznym.

¹⁵ Nota bene przywołane rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie instrukcji kancelaryjnej jest opublikowane w Internetowym Systemie Aktów Prawnych Sejmu RP w postaci PDF, umożliwiającej kopiowanie treści, ale ponad 260 stron załączników nr 1–5 rozporządzenia zawierających wykazy metadanych, klasyfikacji itp. jest opublikowanych w postaci obrazków zeskanowanej dokumentacji, zob. <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU-20110140067+2011%2402%2404&min=1>.

¹⁶ *Rynek produktów, usług i treści cyfrowych...*, op.cit., s. 31.

6. Podsumowanie – wyzwania i kierunki działań

Wyzwaniem nie jest tylko pokonanie wspomnianych powyżej barier, rozwój zastosowań IT niesie bowiem kolejne. Jest nim szybki przyrost liczby danych publicznych pojawiających się w infrastrukturze miast w wyniku rozwoju internetu rzeczy (IoT)¹⁷. Jak stwierdzono w opracowaniu *Otwarty rząd i ponowne wykorzystanie informacji publicznej – inspirujące wzorce z Polski i ze świata*: „Na poziomie samorządowym realizacja tej idei oznacza wprowadzenie dużej liczby czujników, które będą na bieżąco przekazywać do odpowiedniego centrum miejskiego dane o natężeniu ruchu, pogodzie, wypadkach, awariach. Większość urzędów nie jest gotowa na przetworzenie tak pozyskanych informacji”¹⁸. Wyzwanie to jest istotne wobec prognoz przewidujących, że w 2020 r. liczba urządzeń tworzących IoT może na świecie wynieść 30 mld¹⁹.

Udostępnienie informacji publicznych w celu ich ponownego wykorzystania przynosi najwięcej korzyści zarówno administracji publicznej, jak i potencjalnym korzystającym wtedy, gdy informacje te są udostępniane w postaci otwartych danych na stronach WWW i przez interfejsy API. Korzyści wynikają z oszczędności kosztów przygotowywania informacji przez instytucje zobowiązane (przede wszystkim dzięki możliwości automatyzacji procesu udostępniania danych) oraz z minimalizacji nakładów na pozyskiwanie i ewentualną konwersję danych dla korzystających, którzy nie muszą pokonywać barier technicznych. Aby osiągnąć te korzyści, obie strony powinny jednak zainwestować w odpowiednie rozwiązania IT. Z racji wystarczającego stopnia informatyzacji administracji publicznej – począwszy od pakietów biurowych przez oprogramowanie finansowo-księgowo, systemy EZD, na systemach działających w skali całej administracji (np. oprogramowanie ŹRÓDŁO do edycji oraz przetwarzania danych w Systemie Rejestrów Państwowych) skończywszy – nie są do tego zwykle potrzebne prace od podstaw. Najczęściej wystarczy dostosowanie organizacji przetwarzania danych w urzędzie, czasem opracowanie dodatkowych interfejsów między systemami. W celu uzasadnienia postawionych tez warto

¹⁷ IoT (ang. *Internet of Things*) – sieci obiektów komunikujących się ze sobą oraz z systemami informatycznymi bez bezpośredniego udziału człowieka.

¹⁸ A. Sobczak, T. Kulisiewicz, *Otwarty rząd i ponowne wykorzystanie informacji publicznej – inspirujące wzorce z Polski i ze świata*, http://opengovernment.pl/sites/default/files/otwarty_rzad_wyd_2.pdf (data odczytu: 04.01.2015), s. 13.

¹⁹ <https://www.abiresearch.com/press/more-than-30-billion-devices-will-wirelessly-connect> (data odczytu: 05.01.2015).

dokonać porównania kosztów i korzyści udostępniania w dobrze zdefiniowanym przypadku, dla którego można precyzyjnie określić i porównać koszty przygotowania ręcznego oraz udostępnienia informacji na wybranej platformie.

Omówione bariery będą maleć w miarę dostosowywania administracji publicznej do Krajowych Ram Interoperacyjności. W rozdziale KRI o minimalnych wymaganiach dotyczących systemów teleinformatycznych podmiotów podlegających tej regulacji znalazły się zobowiązania do projektowania, wdrażania i eksploataowania systemów z uwzględnieniem m.in. „przenoszalności i pielęgnowalności, przy zastosowaniu norm oraz uznanych w obrocie profesjonalnym standardów i metodyk”. W przypadkach, gdy nie ma norm lub standardów krajowych lub unijnych, należy stosować uznane standardy międzynarodowe, w szczególności opracowane przez Internet Engineering Task Force (IETF) oraz World Wide Web Consortium (W3C). Większość z tych standardów jest powiązana z kryteriami otwartości danych.

Działania administracji centralnej zmierzające w kierunku upowszechniania otwartych danych pojawiają się już w dokumentach urzędowych. Na przykład w kryteriach wyboru projektów w Programie Operacyjnym Polska Cyfrowa²⁰ spośród 97 pkt możliwych do zdobycia 18 można uzyskać za: przekroczenie minimalnych wymagań KRI dotyczących dostępności dla osób niepełnosprawnych, otwartości udostępnienia większości danych na poziomie przekraczającym trzy gwiazdki skali 5 Star Open Data oraz udostępnienie surowych danych źródłowych.

Bibliografia

- Dyrektywa 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz. Urz. UE L 345, s. 90, z późn. zm.).
- Dyrektywa 2013/37/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2013 r. zmieniająca dyrektywę 2003/98/WE w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz. Urz. UE L 175, s. 1–8).

²⁰ Kryteria merytoryczne wyboru projektów dla poddziałania 2.3.1. Cyfrowe udostępnianie informacji sektora publicznego (ISP) ze źródeł administracyjnych oraz zasobów nauki Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014–2020, http://cppc.gov.pl/wp-content/uploads/POPC_kryteriamerytoryczne_administracja_231_10320151.pdf (data odczytu: 15.11.2015).

Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.).

Kulisiewicz T., *Otwarcie zasobów kultury – szkic modelu kosztów i korzyści*, „Roczniki” Kolegium Analiz Ekonomicznych, z. 33, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2014.

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz. U. z 2011 r. Nr 14, poz. 67).

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 782).

Źródła sieciowe

Dokument roboczy służb Komisji – Streszczenie oceny skutków SEK (2011) 1551, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011SC1551&from=EN> (data odczytu: 02.10.2015).

<http://5stardata.info/en> (data odczytu: 01.09.2015).

<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/D7C3F9499F> (data odczytu: 16.11.2015).

<http://otwartyrzad.org.pl/koalicja-na-rzecz-otwartego-rzadu/najczesciej-zadawane-pytania/> (data odczytu: 13.01.2015).

<http://www.danepowarszawsku.pl> (data odczytu: 14.11.2015).

<https://www.abiresearch.com/press/more-than-30-billion-devices-will-wirelessly-connect> (data odczytu: 05.01.2015).

Kryteria merytoryczne wyboru projektów dla poddziałania 2.3.1. Cyfrowe udostępnianie informacji sektora publicznego (ISP) ze źródeł administracyjnych oraz zasobów nauki Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014–2020, http://cppc.gov.pl/wp-content/uploads/POPC_kryteriamerytoryczne_administracja_231_10320151.pdf (data odczytu: 15.11.2015).

Otwarte dane – siła napędowa innowacji, wzrostu gospodarczego oraz przejrzystego zarządzania, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, COM (2011) 882, <http://eur-lex.europa.eu/procedure/PL/201185> (data odczytu: 15.10.2015).

Rynek produktów, usług i treści cyfrowych opartych na ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego (ISP) w Polsce, WISE, Warszawa 2014, http://www.polskacyfrowa.gov.pl/media/1076/POPC_WISECC_ISP_raportkoncowy_2112015.pdf (data odczytu: 15.11.2015).

Sobczak A., Kulisiewicz T., *Otwarty rząd i ponowne wykorzystanie informacji publicznej – inspirujące wzorce z Polski i ze świata*, http://opengovernment.pl/sites/default/files/otwarty_rzad_wyd_2.pdf (data odczytu: 04.01.2015).

Wpływ cyfryzacji na działanie urzędów administracji publicznej w Polsce w 2014 r., https://mac.gov.pl/files/pbs_mac_cyfryzacja_fin_2014_v.pdf (data odczytu: 5.11.2015).

* * *

The re-use of public information: benefits, barriers, challenges

Summary

This paper presents an overview of the main problems concerning the re-use of public sector information in Poland. It focuses on the economic aspects of re-using information, rather than on the citizen's access to information, and describes in brief the benefits, main barriers and future challenges.

Keywords: re-use, public information