

Aspekty prawne i ekonomiczne

ponownego wykorzystania
informacji publicznej
dla informatyków

ujęcie praktyczne

Andrzej Sobczak
Tomasz Kulisiewicz



OŚRODEK STUDIÓW NAD
CYFROWYM PAŃSTWEM

Opracowanie

Aspekty prawne i ekonomiczne ponownego wykorzystania informacji publicznej dla informatyków – ujęcie praktyczne

powstało w ramach projektu „Praktyczne aspekty realizacji koncepcji Otwartego Rządu oraz ponownego wykorzystania informacji publicznych jako katalizator rozwoju zaawansowanych kompetencji cyfrowych”.

Projekt zrealizowany został przez Ośrodek Studiów nad Cyfrowym Państwem jako zadanie publiczne „Upowszechnianie korzystania z Internetu i rozwój kompetencji cyfrowych” zlecone przez Ministra Administracji i Cyfryzacji.



Ministerstwo
Administracji
i Cyfryzacji

Wszystkie produkty projektu dostępne są na stronie:

<http://www.opengovernment.pl/>

Autorzy:

Dr hab. Andrzej Sobczak, profesor SGH

Tomasz Kulisiewicz

Projekt okładki:

Piotr Kulisiewicz

Ośrodek Studiów nad Cyfrowym Państwem

ul. Narutowicza 105a lok. 3, 90-145 Łódź

tel.: +48 42 27 97 327, fax: +48 42 27 97 113

e-mail: biuro@cyfrowepanstwo.pl

<http://www.cyfrowepanstwo.pl/>

Wydanie 2.

Łódź, luty 2014 r.

Opracowanie udostępniane jest na licencji:



Uznanie autorstwa – Na tych samych warunkach 3.0 Polska

Warunki licencji dostępne są pod adresem <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/pl/legalcode>

Spis treści

WSTĘP _____	3
1. PRZEOBRAŻENIA SEKTORA PUBLICZNEGO NA POCZĄTKU XXI W. _____	4
2. PRÓBA DEFINICYJNEGO UJĘCIA OTWARTEGO RZĄDU _____	9
3. PODSTAWY PRAWNE I ORGANIZACYJNE FUNKCJONOWANIA OTWARTEGO RZĄDU _____	14
4. INFORMACJA PUBLICZNA JAKO FUNDAMENT OTWARTEGO RZĄDU _____	17
5. WYKORZYSTANIE INFORMACJI PUBLICZNEJ W KONTEKŚCIE OTWARTEGO RZĄDU _____	25
6. ZASOBY KULTURY JAKO INFORMACJA PUBLICZNA _____	28
7. OTWARTE DANE RZĄDOWE JAKO SZCZEGÓLNY RODZAJ INFORMACJI PUBLICZNEJ _____	36
8. MODEL DOSTARCZENIA WARTOŚCI Z BUDOWY OTWARTEGO RZĄDU _____	45
9. WYBRANE ASPEKTY EKONOMICZNE UDOSTĘPNIANIA INFORMACJI PUBLICZNEJ _____	52
PODSUMOWANIE _____	60
LITERATURA _____	62
STRONY INTERNETOWE _____	63
AKTY PRAWNE _____	63
ORZECZENIA SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH _____	64
O OŚRODKU STUDIÓW NAD CYFROWYM PAŃSTWEM _____	65
O AUTORACH OPRACOWANIA _____	67

Wstęp

Niniejsze opracowanie powstało w ramach projektu „Praktyczne aspekty realizacji koncepcji Otwartego Rządu oraz ponownego wykorzystania informacji publicznych jako katalizator rozwoju zaawansowanych kompetencji cyfrowych”. Projekt stanowił wsparcie zadania publicznego „Upowszechnianie korzystania z Internetu i rozwój kompetencji cyfrowych” zleconego przez Ministra Administracji i Cyfryzacji.

Wykonawcą projektu był Ośrodek Studiów nad Cyfrowym Państwem, który od 2012 r. wspiera organizacje publiczne w przygotowaniu i realizacji cyfrowej transformacji. Niniejsze opracowanie wpisuje się w tę działalność, wraz z innymi rezultatami wspomnianego projektu: dwoma pozostałymi opracowaniami zatytułowanymi „Otwarty Rząd i ponowne wykorzystanie informacji publicznej – inspirujące wzorce z Polski i ze świata” i „Jak zacząć. Analiza rozwiązań technologicznych pomocnych przy budowie Otwartego Rządu i ponownym wykorzystaniu informacji publicznej” oraz serią siedmiu videocastów prezentujących tę tematykę. Opracowania i videocasty dostępne są na stronie <http://www.opengovernment.pl/>.

Będziemy wdzięczni za Państwa uwagi, które pomogą nam monitorować i analizować zagadnienia poruszane w opracowaniu. Prosimy o nadsyłanie uwag, propozycji zmian i uzupełnień tematyki oraz jej ujęcia na adres biuro@cyfrowepanstwo.pl.

Andrzej Sobczak

Tomasz Kulisiewicz

1. Przeobrażenia sektora publicznego na początku XXI w.

Jak wskazuje A. Frączkiewicz-Wronka, „obecnie sektor publiczny w wielu krajach przechodzi etap fundamentalnych zmian wymuszanych przez otoczenie”¹. Wynika to stąd, iż organizacje publiczne jako systemy otwarte, pozostają zawsze we wzajemnie uwarunkowanej zależności z otoczeniem. Czerpią z niego zasoby (ludzi, informacje, pieniądze), dostarczając mu w zamian usługi o charakterze publicznym niezbędne innym organizacjom lub poszczególnym jednostkom². Zmiany w otoczeniu tych organizacji są dla nich szansą lub zagrożeniem, mogą ułatwić ich rozwój lub zagrozić stabilności. Organizacje publiczne muszą więc nieustannie obserwować otoczenie i adekwatnie reagować na zachodzące przemiany poprzez dopasowywanie systemów zarządzania, swojej struktury oraz kultury organizacyjnej do wymagań środowiska zewnętrznego.

A. Frączkiewicz-Wronka zauważa, że choć działania reformatorskie realizowane przez poszczególne kraje różnią się co do szczegółów, to wszystkie te inicjatywy mają na celu poprawę wyników w organizacjach publicznych poprzez położenie nacisku na jakość usług, decentralizację, urynkowanie, współpracę między różnymi sektorami czy też wzmocnioną odpowiedzialność za rezultaty. W chwili obecnej zarówno obywatele, jak i podmioty gospodarcze oczekują, że organizacje publiczne będą dostarczały usług na podobnym poziomie jakości, jak sektor prywatny. Wymaga to jednak dokonania głębokich zmian w sposobie funkcjonowania sektora publicznego.

Pośredni dowód na konieczność przeprowadzenia głębokich reform funkcjonowania sektora publicznego w Polsce mogą stanowić wyniki „Diagnozy społecznej”³. Zgodnie z nimi aż 61% Polaków, którzy w ostatnich miesiącach załatwiali jakąś sprawę urzędową, natknęło się na trudności uniemożliwiające jej szybkie i sprawne przeprowadzenie, a kolejne 12% zadeklarowało, że często spotykało na takie trudności. Oznacza to, że tylko jedna z czterech osób załatwiających jakieś sprawy w urzędach nie doświadczała przy tym żadnych trudności. Prawie połowa badanych (41%) potwierdziła, że aby załatwić sprawę urzędową, zmuszeni byli odwołać się do znajomości lub „innych sposobów”,

¹ *Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki*, red. A. Frączkiewicz-Wronka, Prace naukowe Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2009, s. 11.

² A. Koźmiński, W. Piotrowski, *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, WN PWN, Warszawa 1995, s. 46.

³ *Diagnoza społeczna*, (red.) J. Czapiński, T. Panek, Warszawa 2009.

a 45% ankietowanych zgodziło się ze stwierdzeniem, iż w trakcie załatwiania sprawy z którą udali się do urzędu, czuli upokorzenie i bezsilność (w tym 6% często).

Na podstawie tych danych widać, że szczególnie istotnym rodzajem zmian organizacyjnych, których przeprowadzenie powinny być rozważane w polskim sektorze publicznym, są zmiany mające charakter głębokiej przebudowy, nazywanej dalej transformacją. Ten rodzaj zmiany można zdefiniować jako przekształcenie organizacji pomiędzy dwoma punktami w czasie. Celem przekształcenia jest przystosowanie tej organizacji do lepszego działania w przyszłości poprzez stworzenie nowej relacji na linii organizacja-otoczenie⁴. Inna definicja transformacji została zaproponowana przez J. Penca. Zgodnie z nią pojęcie transformacji odnosi się do zmian, których skutki trwają dłuższy czas i modyfikują w znacznym stopniu orientację organizacji (tu: organizacji publicznej) lub jej rzeczywistą strategię, przekształcając zasadniczo strukturę i/lub kulturę organizacji czy też wywołują inne modyfikacje strategiczne⁵. G. Hughes, J. Assis, J. Cornford, K. Gareis, R. Richardson i M. Sokol⁶ traktują transformację jako szczególny rodzaj problemu działania kolektywnego, bazującego na tworzeniu nowych podejść do organizacji działań (z wykorzystaniem możliwości technologii informacyjno-komunikacyjnych), aby „realizować działania w nowy sposób” lub „realizować nowe działania”. Zdaniem tych autorów taki typ zmiany przekształcającej polega na tym, że podmioty aktywnie i kolektywnie wykorzystują potencjał i możliwości nowych technologii. Generał James L. Jones, naczelny dowódca Sojuszniczych Sił Zbrojnych NATO w Europie, podał dwa wyróżniki transformacji organizacji:

- albo jednostka pozyskuje potencjał (ang. *Capability*) do zrobienia czegoś, co było poza jej zasięgiem przed uzyskaniem tego potencjału,

⁴ V. Barker, M. Duhaime, *Strategic change in the turnaround process: Theory and empirical evidence*, „Strategic Management Journal”, vol. 18, s. 13–38, 1997; S. Brown, K. Eisenhardt, *The art of continuous change: linking complexity theory and time-paced evolution in relentlessly shifting organizations*, „Administrative Science Quarterly”, vol. 42, no. 1, 1997, s. 1–34.

⁵ J. Penc, *Innowacje i zmiany w firmie – transformacja i sterowanie rozwojem przedsiębiorstwa*, Agencja Wydawnicza Placet, Warszawa 1999, s. 94.

⁶ G. Hughes, J. Assis, J. Cornford, K. Gareis, R. Richardson, M. Sokol, *Analiza porównawcza i promowanie transformacyjnego wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT) w regionach Unii Europejskiej*, Biblioteka eRozwoju SMWI, publikacja nr 11, Tarnów 2009, s. 36.

- albo już wcześniej istniał potencjał po stronie organizacji, który został gruntownie przekształcony w wyniku zastosowania innowacji⁷.

Natomiast cytowani autorzy opracowania „Analiza porównawcza i promowanie transformacyjnego wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT) w regionach Unii Europejskiej” wskazują na konieczność wykazania różnicy między nie-transformacyjnymi i transformacyjnymi zmianami realizowanymi przy zastosowaniu technologii informacyjno-komunikacyjnych. W pierwszym przypadku technologie są wprowadzane po to, by robić lepiej to, co już było realizowane do tej pory, tzn. w celu zwiększenia efektywności (szybkości, przepustowości, rezultatów, różnorodności, produktywności itd.). W ten sposób można uzyskać znaczną poprawę, niemniej jednak prawdziwy potencjał technologii polegający na umożliwieniu nowych sposobów realizacji przedsięwzięć nie jest wykorzystywany. Jest to możliwe dopiero przy realizacji transformacji, w ramach której następuje kwestionowanie tradycyjnych procesów i środków osiągania podstawowych celów interesariuszy i zmierzanie w kierunku silniejszego kapitału społecznego i budowy sieci, ciągłego kształcenia się i innowacyjności oraz usamodzielnienia ludzi jako obywateli, konsumentów, pacjentów, studentów, twórców i innych⁸. Jak bowiem zauważają M. Botterman, J. Millard, E. Horlings, C. van Oranje, M. van Deelen, K. Pedersen „*przyszłość należy do w pełni połączonych, sieciowej administracji. Technologie teleinformacyjne umożliwiają integrację systemów zarządzania o wiele lepiej, niż było to możliwe wcześniej*”. Co więcej: „*technologia nie jest więc już postrzegana jako dodatek, ale jako element nierozdzielnie związany z rozwojem w każdym aspekcie administracji*”. Jednocześnie zdaniem tych autorów „*konieczne będzie stworzenie nowych modeli organizacji i łańcuchów wartości w celu umożliwienia obywatelom, przedsiębiorstwom i innym organizacjom bardziej aktywnego zaangażowania w zarządzanie*”⁹.

⁷ Por. <http://www.nato.int/docu/review/2003/issue1/polish/interview.html> (dostęp on-line: 20 października 2013).

⁸ G. Hughes, J. Assis, J. Cornford, K. Gareis, R. Richardson, M. Sokol, *Analiza porównawcza i promowanie transformacyjnego wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT) w regionach Unii Europejskiej*, Biblioteka eRozwoju SMWI, publikacja nr 11, Tarnów 2009, s. 28.

⁹ M. Botterman, J. Millard, E. Horlings, C. van Oranje, M. van Deelen, K. Pedersen, *Wartość dla obywateli. Wizja zarządzania publicznego w 2020 roku*, Raport sporządzony dla Komisji Europejskiej, grudzień 2008, Rotterdam, s. 9.

Docelowym efektem przeprowadzonej transformacji będzie nowy kształt sektora publicznego, którego wyróżnikami będą¹⁰:

- w pełni połączona administracja rządowa i sieciowe struktury zarządzania;
- reagowanie na potrzeby i życzenia użytkowników poprzez wzmocnienie pozycji obywateli;
- bardziej otwarte, partycypacyjne i demokratyczne rządy;
- nowe formy oceny i poprawy skuteczności administracji.

Jak piszą przytaczani wcześniej eksperci Komisji Europejskiej: „*Administracja będzie musiała działać jak mistrz i koordynator tych sieci, które będą musiały być przejrzyste i ukierunkowane w celu wspierania optymalnego rozwoju dostarczania wartości publicznej*”¹¹.

W Polsce za pierwszą zapowiedź działań w tym kierunku można uznać dokument opracowany w 2012 r. przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji pt. „*Państwo 2.0. Nowy start dla e-administracji*”, w którym mówi się o potrzebie wprowadzenia tzw. „*informatyzacji zintegrowanej*”¹².

Aby zrealizować tę wizję państwo oraz jego podmioty coraz częściej wykorzystują metody i narzędzia zarządzania stosowane do tej pory głównie w sektorze rynkowym (stąd w pracy tej wykorzystywana jest np. technika kanw biznesowych, stosowana powszechnie w środowisku firm internetowych, a jeszcze niespotykana w odniesieniu do jednostek publicznych). Działanie takie wpisuje się w trend uniwersalizacji teorii, koncepcji, modeli i metod zarządzania oraz ich swoisty transfer między organizacjami¹³. Jednak nie wolno ignorować szczególnej specyfiki, którą odznaczają się jednostki z obszaru administracji: występowania wielu interesariuszy, których interesy są bardzo czę-

¹⁰ M. Botterman, J. Millard, E. Horlings, C. van Oranje, M. van Deelen, K. Pedersen, *Wartość dla obywateli. Wizja zarządzania publicznego w 2020 roku*, Raport sporządzony dla Komisji Europejskiej, grudzień 2008, Rotterdam, s. 5.

¹¹ M. Botterman, J. Millard, E. Horlings, C. van Oranje, M. van Deelen, K. Pedersen, *Wartość dla obywateli. Wizja zarządzania publicznego w 2020 roku*, Raport sporządzony dla Komisji Europejskiej, grudzień 2008, Rotterdam, s. 8.

¹² *Państwo 2.0. Nowy start dla e-administracji*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa, kwiecień 2012.

¹³ Por. K. Perechuda, *Dyfuzja wiedzy jawnej i niejawniej jako instrument sieciowego zarządzania gminą*, „Współczesne zarządzanie. Kwartalnik Środowisk Naukowych i Liderów Biznesu” 2006, nr 2, s. 5–15.

sto sprzeczne; dużej siły oddziaływania części interesariuszy (decydenci polityczni); sposobu podejmowania decyzji, odbiegającego od przesłanek metodycznych i racjonalnych; niestosowania wielkości osiągniętego zysku jako miary efektywności funkcjonowania organizacji; konieczności przekraczania barier organizacyjnych w celu rozwiązania zidentyfikowanych problemów.

Istotne jest podkreślenie, że powszechnie stosowane teorie organizacji i zarządzania oraz zarządzania zmianami organizacyjnymi wymagają uwzględnienia specyfiki organizacji publicznych przy próbie ich zastosowania w tej grupie jednostek¹⁴. Z tego względu, jeżeli przyjmie się podejście M. Bratnickiego do transformacji organizacji, który definiuje to zagadnienie jako *„sztukę i naukę formułowania, wdrażania i oceny decyzji dotyczących takich zmian organizacji, które umożliwią wypracowanie i urzeczywistnienie zamierzenia strategicznego”*¹⁵, niezbędne jest opracowanie metodycznych podstaw do realizacji takich działań – szczególności w zakresie omawianej w kolejnym rozdziale koncepcji otwartego rządu.

¹⁴ *Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki*, red. A. Frąckiewicz-Wronka, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2009, s. 24.

¹⁵ M. Bratnicki, *Transformacja przedsiębiorstwa*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 1998, s. 5.

2. Próba definicyjnego ujęcia otwartego rządu

Według definicji podanej przez Centrum Cyfrowe Projekt: Polska **otwarty rząd** (ang. *Open Government*) to „nowy sposób organizacji działań w państwie, który wykorzystuje cyfrowe narzędzia technologiczne i komunikacyjne, aby zwiększyć współudział obywateli w rządzeniu, a także wykorzystać ich wiedzę i zaangażowanie do skuteczniejszego rozwiązywania problemów”¹⁶. Elementem kluczowym w realizacji tej koncepcji jest zapewnienie zdecydowanie szerszego dostępu dla obywateli do informacji i danych, które są w posiadaniu jednostek publicznych. Z tego względu działania otwartego rządu charakteryzują się zdecydowanie większą otwartością i gotowością do podejmowania współpracy – zarówno w relacjach zewnętrznych, jak i wewnętrznych.

Zadaniem ośrodka Centrum Cyfrowe Projekt: Polska wyróżnikami koncepcji otwartego rządu są¹⁷:

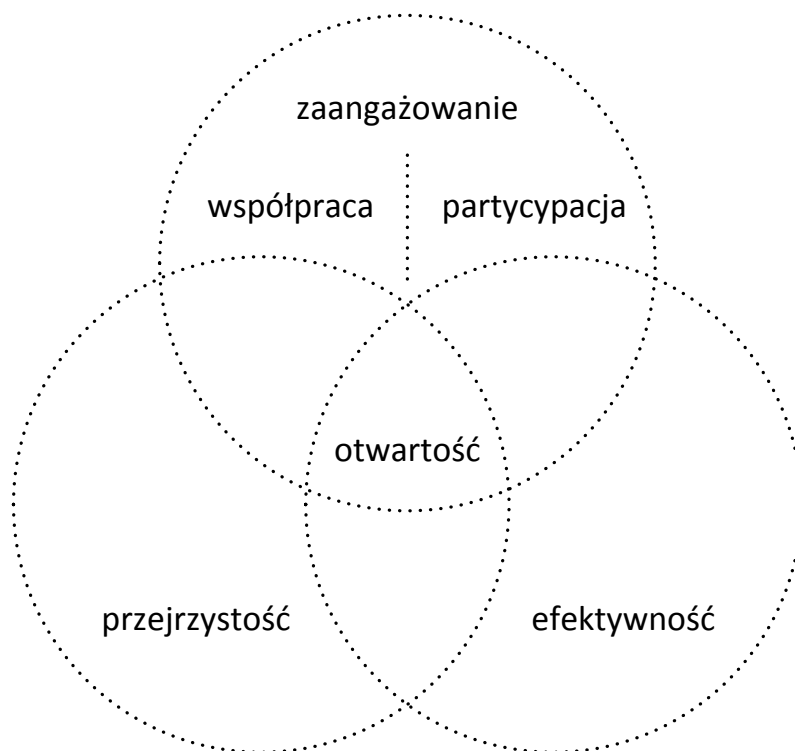
- **Przejrzystość** – umożliwia ona weryfikowanie działań instytucji publicznych i zapewnia zaufanie obywateli do polityków i instytucji. Przejrzystość obejmuje dostęp do dokumentów i informacji jednostek publicznych, w szczególności do informacji o procesie stanowienia prawa, jawność procedur i procesu decyzyjnego, a także jawność aspektów finansowych funkcjonowania administracji. Ponadto przejrzystość pozwala identyfikować nieprawidłowości w procesie rządzenia.
- **Partycypacja** – definiowana tradycyjnie jako udział obywateli w procesie podejmowania decyzji przez organa władzy. Obejmuje ona przede wszystkim konsultacje społeczne, jest formą zaangażowania, którą inicjują instytucje publiczne.
- **Współpraca** – obejmująca działania, których celem jest uzyskanie realnego wpływu na proces rządzenia, a przede wszystkim efektywne rozwiązywanie wspólnych problemów, wykraczające poza wąsko rozumiany udział w podej-

¹⁶ <http://centrumcyfrowe.pl/projekty/mapa-drogowa/co-to-jest-otwarty-rzad/> (dostęp on-line: 23 października 2013).

¹⁷ Por.: Mapa drogowa otwartego rządu w Polsce, Centrum Cyfrowe Projekt: Polska, wersja robocza 8.07.2011, Warszawa 2011.

mowaniu decyzji. Są to zazwyczaj inicjatywy oddolne, w których obywatele, organizacje lub podmioty komercyjne inicjują współpracę z jednostkami publicznymi.

Rysunek 1 przedstawia wizualizację głównych wyróżników otwartego rządu.



Rysunek 1. Główne wyróżniki otwartego rządu

Źródło: Mapa drogowa otwartego rządu w Polsce, Centrum Cyfrowe Projekt: Polska, wersja robocza 8.07.2011, Warszawa 2011

M. Boni zauważa, że nie można traktować idei otwartego rządu jako dodatku do zwykłej działalności, obowiązków administracji i usług świadczonych obywatelom, bo jest to znacznie więcej, niż wypełnianie codziennych zadań. Partnerstwo na rzecz otwartego rządu oznacza przede wszystkim pole do współdziałania¹⁸.

¹⁸ Por. wystąpienie Michała Boniego w panelu „Beyond Open Government, Towards Open Governance” podczas Open Government Partnership Summit w Londynie, 31 października 2013 r., Londyn, <https://mac.gov.pl/dzialania/polska-na-dr-odze-do-otwartego-rzadu-michal-boni-na-open-government-partnership-summit-w-londynie/> (dostęp on-line: 4 listopada 2013).

Innym spojrzeniem na otwarty rząd jest koncepcja „połączonych administracji”¹⁹. Zgodnie z tą koncepcją:

- Administracje będą stosować pluralistyczne i bardziej zróżnicowane zasady zarządzania. Będzie to możliwe dzięki rozwinięciu przywództwa, umiejętności i praktyki działania z wykorzystaniem technologii teleinformatycznych oraz elastycznych metody prac.
- Administracje będą bardziej otwarte. Opracują one i zaczną stosować wspólne standardy w celu zapewnienia efektywności, przejrzystości i prostoty. Jednocześnie standardy te będzie można elastycznie dostosować do różnych potrzeb lokalnych lub sektorowych.
- Administracje będą stosować systemy, które będą ściślej współpracować ze sobą nawzajem. Zgromadzą zasoby, wiedzę i doświadczenie (know-how) wszystkich istotnych podmiotów publicznych, prywatnych i obywatelskich w celu optymalizacji tworzenia wartości publicznej. Nowe tryby świadczenia usług publicznych oparte na współpracy będą stymulować tworzenie partnerstwa publiczno-publicznego, publiczno-prywatnego i publiczno-cywilnego.
- Nastąpi zacieranie się granic między sektorem publicznym, prywatnym i obywatelskim. Miejsce i sposób realizacji usług publicznych będzie uzależniony od możliwości maksymalizacji przez określony typ podmiotów wartości publicznej – oznacza to, że usługi będą realizowane przez te podmioty, które są w stanie zrobić to najlepiej, bez względu na to, czy są organizacjami rządowymi, czy biznesowymi, czy są to sami obywatele.
- Administracje będą ułatwiać ponowne wykorzystanie danych, w tym zarówno danych generowanych przez użytkowników, jak i informacji sektora publicznego. Większa dostępność i inteligentne przetwarzanie danych wzmocni rolę instytucji prywatnych i obywatelskich.
- Administracje będą korzystać z technologii teleinformatycznych w celu wzmocnienia pozycji obywateli, przedsiębiorstw i innych organizacji. Technologie te

¹⁹ Por.: M. Botterman, J. Millard, E. Horlings, C. van Oranje, M. van Deelen, K. Pedersen, *Wartość dla obywateli. Wizja zarządzania publicznego w 2020 roku*, Raport sporządzony dla Komisji Europejskiej, grudzień 2008, Rotterdam, s. 8-10.

będą wykorzystywane do pozyskania głosów i wiedzy eksperckiej wielu osób oraz grup społecznych w drodze konsultacji, aktywnego uczestnictwa i wyborów.

- Administracje będą wzmacniać pozycję społeczności lokalnych i grup, poza formalną polityką i wyborami, promując zasadę pomocniczości na poziomie lokalnym i społecznościowym oraz interakcje między twórcami polityk a obywatelami.
- Administracje będą wspierać generowanie pomysłów przez samych obywateli, mających wspólne interesy i punkty widzenia, zaś pomysły te będą następnie wysłuchane i zostaną wzięte pod uwagę.
- Administracje będą korzystać z technik masowej współpracy i rozwijać je. Nowe usługi będą wykorzystywane do wysoko wyspecjalizowanego wsparcia decyzji i polityki poprzez modelowanie, wizualizację i symulację. Szerokie zastosowanie w sektorze publicznym znajdą narzędzia masowej współpracy i *crowdsourcingu* (czerpania pomysłów od obywateli).

W tym miejscu warto wskazać relacje koncepcji otwartego rządu z dwoma innymi ideami: Rządem 2.0 (ang. *Government 2.0*) oraz z dobrym rządzeniem (ang. *Good Governance*).

W opracowaniu „Mapa drogowa otwartego rządu w Polsce” wskazano, że termin Rząd 2.0 odnosi się do całej grupy innowacji w polityce i administracji, zainspirowanych przez możliwości, które przyniosły zmiany technologii informatycznych nazywane pojęciem Web 2.0. Tym samym Rząd 2.0 kładzie większy nacisk na działanie i znaczenie samych technologii. Natomiast w koncepcji otwartego rządu kluczowym elementem nowego modelu jest reforma funkcjonowania instytucji państwa – a nowe technologie są jedynie narzędziem²⁰.

Autorzy „Mapy drogowej otwartego rządu w Polsce” przypominają, że koncepcja dobrego rządzenia została zaprezentowana przez Bank Światowy w latach dziewięćdziesiątych XX w. Realizacja zasad dobrego rządzenia ma z założenia zwiększać sprawność i

²⁰ Por.: *Mapa drogowa otwartego rządu w Polsce*, Centrum Cyfrowe Projekt: Polska, wersja robocza 8.07.2011, Warszawa 2011.

efektywność administracji publicznej, co z kolei jest niezbędnym krokiem umożliwiającym państwom realizację celów rozwojowych. Komisja Europejska w „Białej Księdze Good Governance” proponuje pięć kryteriów dobrego rządzenia: przejrzystość instytucji administracyjnych, partycypację społeczeństwa w pracach administracyjnych, rozliczalność instytucji, efektywność administracji w realizacji celów polityk publicznych oraz koherencję polityk publicznych. Wartości najważniejsze dla filozofii otwartego rządu pokrywają się więc w dużej mierze z kryteriami dobrego rządzenia. Jednocześnie model otwartego rządu wyróżnia nacisk położony na współpracę jako kluczową formę zaangażowania (w modelu dobrego rządzenia nazywanego partnerstwem), pojmowanie otwartości szerzej niż tylko jako przejrzystości działań, oraz wskazanie rozwiązań informatycznych i technologii cyfrowych oraz związanych z nimi nowych procesów komunikacyjnych, jako najważniejszych narzędzi służących do wprowadzania w życie tych wartości²¹.

W chwili obecnej coraz więcej organizacji pozarządowych w Polsce zajmuje się problematyką otwartego rządu. Można tutaj wskazać m.in. Centrum Cyfrowe Projekt: Polska, Miasta w Internecie, Pozarządowe Centrum Dostępu do Informacji Publicznej, Sieć Obywatelska – Watchdog Polska.

²¹ Por.: *Mapa drogowa otwartego rządu w Polsce*, Centrum Cyfrowe Projekt: Polska, wersja robocza 8.07.2011, Warszawa 2011.

3. Podstawy prawne i organizacyjne funkcjonowania otwartego rządu

Wdrażanie idei otwartego rządu zainicjowane zostało kilka lat temu w Wielkiej Brytanii i Stanach Zjednoczonych. Za symboliczny moment publicznego zainicjowania dyskusji nad otwartym rządem można uznać 21 stycznia 2009 roku, gdy rozpoczynający urządowanie prezydent Barack Obama podpisał memorandum dotyczące przejrzystości oraz otwartości rządu²². Prezydent USA obowiązał w nim amerykańskie agencje rządowe do wprowadzania zasady przejrzystości, zapewnienia uczestnictwa obywateli w podejmowanych decyzjach i budowania współpracy z sektorem pozarządowym.

W ślad za tym memorandum przygotowana została dyrektywa prezydencka w sprawie otwartej administracji z 8 grudnia 2009 r. Podkreślone w niej, że podstawę otwartej administracji stanowią trzy zasady: przejrzystości, uczestnictwa i współpracy. Przejrzystość promuje odpowiedzialność poprzez udostępnienie opinii publicznej informacji o działaniach administracji. Uczestnictwo pozwala obywatelom wnieść wkład w postaci pomysłów i wiedzy, co umożliwia administracji tworzenie polityk z wykorzystaniem informacji, które są rozpowszechnione w społeczeństwie. Współpraca poprawia skuteczność działania administracji przez zachęcanie do partnerstwa i współdziałania w ramach rządu federalnego, między wszystkimi poziomami administracji oraz między administracją a instytucjami prywatnymi. W prezydenckiej dyrektywie wskazano cztery konkretne kierunki działań²³:

- **Publikowanie informacji administracji w Internecie** – każda agencja federalna USA ma podjąć działania na rzecz rozszerzenia dostępu do informacji przez udostępnianie informacji w Internecie w otwartych formatach.
- **Poprawa jakości informacji administracji** – agencje federalne USA powinny zapewnić zgodność informacji z wytycznymi Biura Zarządzania i Budżetu (OMB) w sprawie jakości informacji i funkcjonowania w agencjach odpowiednich systemów i procesów.

²² Por.: *Transparency and Open Government – Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies*, White House, USA, 2009, http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment/ (dostęp on-line: 20 listopada 2013).

²³ *Dyrektywa w sprawie otwartej administracji, Memorandum dla szefów departamentów wykonawczych i agencji federalnych*, Biuro Wykonawcze Prezydenta, Biały Dom, USA, 8 grudnia 2009 r.

- **Tworzenie i instytucjonalizacja kultury otwartej administracji** – agencje federalne USA powinny podjąć działania na rzecz włączenia przejrzystości, uczestnictwa i współpracy do bieżących działań agencji. Zauważono bowiem, że osiągnięcie bardziej otwartej administracji wymaga współpracy w różnych obszarach w ramach administracji: polityki, prawa, zamówień publicznych, finansów i technologii w celu zdefiniowania i opracowania rozwiązań otwartej administracji. Integracja różnych dziedzin ułatwia trwałą zmianę na skalę całej organizacji w sposobie funkcjonowania administracji.
- **Tworzenie ram politycznych** umożliwiających powstanie otwartej administracji, tak aby polityki ewoluowały w taki sposób, by dało się wykorzystać potencjał technologii w otwartej administracji.

W Unii Europejskiej w 2009 roku przyjęta została deklaracja ministerialna w sprawie administracji elektronicznej (zwana deklaracją z Malmö). Zaleca się w niej zainicjowanie procesów prowadzących do poprawy warunków dostępu i ponownego wykorzystania informacji oraz danych z sektora publicznego.

Kolejną inicjatywą w obszarze otwartego rządu było „Partnerstwo na Rzecz Otwartych Rządów” (ang. *Open Government Partnership*). To międzynarodowe porozumienie zawiązane zostało 20 września 2011 r. podczas trwającego wtedy Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych. Osiem państw-założycieli (Stany Zjednoczone, Brazylia, Indonezja, Meksyk, Norwegia, Filipiny, Republika Południowej Afryki oraz Wielka Brytania) zobowiązało się do przestrzegania i promowania zasad przejrzystości, otwartości i odpowiedzialności w rządzeniu.

Każde państwo będące członkiem Partnerstwa składa deklarację podjęcia konkretnych działań na rzecz zwiększenia udziału społeczeństwa we współtworzeniu, monitorowaniu i ocenianiu działalności rządu. Zaangażowanie w realizację koncepcji otwartego rządu polega ocenie się w następujących obszarach (osobne oceny w skali 0-4):

- Przejrzystość finansów publicznych;
- Dostęp do informacji publicznej;
- Jawność dochodów i stanu majątkowego wyższych urzędników oraz funkcjonariuszy publicznych pochodzących z powszechnych wyborów;
- Zaangażowanie obywateli.

Aby przystąpić do Open Government Partnership trzeba uzyskać co najmniej 12 punktów (maksymalna liczba punktów wynosi 16).

W październiku 2013 r. w Partnerstwie uczestniczyło 59 krajów, spośród których 55 opracowało i zgłosiło zobowiązania, a cztery nad nimi pracowało. Polska nie zgłosiła chęci przystąpienia do Partnerstwa, a więc nasz kraj nie jest członkiem Partnerstwa, choć z informacji zebranych przez Pozarządowe Centrum Dostępu do Informacji Publicznej wynika, że gdyby Polska poddała się ocenie formalnej, mogłaby uzyskać 14 punktów, więc teoretycznie spełnia warunki przystąpienia do Partnerstwa.

4. Informacja publiczna jako fundament otwartego rządu

Prawo do informacji jest jednym z podstawowych praw człowieka. Zostało ono zagwarantowane w art. 10 pkt. 2 Europejskiej Konwencji o Ochronie Podstawowych Praw i Wolności Człowieka z listopada 1950 roku²⁴.

W Polsce ustawodawca przyznał rangę konstytucyjną uprawnieniom obywateli do żądania informacji zarówno na temat samej władzy publicznej, jak też różnych aspektów jej działalności. Zgodnie z art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej²⁵ obywatel ma prawo do:

- uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, które to prawo 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 mieniem Skarbu Państwa;
- dostępu do dokumentów oraz wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu.

Podstawową regulacją dotyczącą dostępu do informacji publicznej jest ustawa o dostępie do informacji publicznej z 2001 r.²⁶ Informacją publiczną jest każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do władz publicznych, a także wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa. Informacja publiczna dotyczy sfery faktów. Jest nią treść dokumentów wytworzonych przez organy władzy publicznej, treść wystąpień, opinii i ocen przez nie do-

²⁴ 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. 1993 nr 61 poz. 284).

²⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483).

²⁶ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.).

konywanych, niezależnie od tego, do kogo są one kierowane i jakiej sprawy dotyczą. Informację publiczną stanowi więc treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej i dotyczących sfery jego działalności²⁷. Jednak zgodnie z wyrokiem NSA nie każdy dokument wytworzony przez organ publiczny jest informacją publiczną: decydujące są treść i charakter danych, a nie to, jak nazwany jest dokument, w którym informacja się znajduje²⁸.

Warto podkreślić, że prawo dostępu do informacji publicznej obejmuje prawo żądania udzielenia informacji publicznej o określonych faktach i stanach istniejących w chwili udzielania informacji. Dlatego informacja publiczna nie obejmuje zamierzeń, planów czy pomysłów roboczych, o ile nie przybrały postaci dokumentu (ale nie własnych notatek czy zestawień)²⁹.

Prawo do informacji publicznej przysługuje każdemu. Pojęcie to obejmuje nie tylko osoby fizyczne, ale również osoby prawne, jak i jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej np. organizacje społeczne³⁰. Warto zwrócić uwagę, że również organy administracji publicznej mogą żądać (od siebie nawzajem) udostępnienia informacji w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej³¹.

Zobowiązane do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności:

- organy władzy publicznej,
- organy samorządów gospodarczych i zawodowych,
- podmioty reprezentujące zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa,
- podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego,
- podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego,

²⁷ Por.: wyrok WSA w Warszawie z dnia 16.11.2007, sygn. akt. II SAB/Wa 68/07.

²⁸ Por.: wyrok NSA z dnia 5.03.2013, sygn. akt. I OSK 2888/12.

²⁹ Por.: postanowienie NSA z dnia 19.01.2011, sygn. akt. I OSK 8/11.

³⁰ Por.: wyrok NSA z dnia 1.10.2010, sygn. akt. I OSK 1149/10.

³¹ Por.: postanowienie NSA z dnia 28.10.2009, sygn. akt. I OSK 508/09.

- podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym,
- osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów.

Zgodnie z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego informacjami publicznymi są zarówno informacje wytworzone przez wyżej wymienione podmioty, jak również informacje odnoszące się do tych podmiotów, niezależnie od tego, przez kogo zostały wytworzone³².

Zapewnienie dostępu do informacji publicznej następuje poprzez³³:

- udostępnienie w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP),
- wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu,
- wyłożenie lub wywieszenie w miejscach ogólnie dostępnych,
- zainstalowanie urządzenia umożliwiającego zapoznanie się z informacją,
- udostępnienie informacji nieudostępnionej w BIP lub Centralnym Repozytorium Informacji Publicznej na wniosek w formie i sposób określony w wniosku.

Biuletyn Informacji Publicznej (BIP) – zgodnie z ustawą o dostępie do informacji publicznej oraz podstawowym aktem wykonawczym, czyli rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej³⁴ – jest to ujednolicony system stron internetowych, stworzony w celu powszechnego udostępniania informacji publicznej. Podmioty udostępniające informacje publiczne w Biuletynie Informacji Publicznej są obowiązane do:

³² Por.: wyrok NSA z dnia 30.10.2002, sygn. akt. II SA 181/02 oraz wyrok NSA z dnia 30.10.2002, sygn. akt. II SA 1956/02.

³³ *Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej*, (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.).

³⁴ *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej*, (Dz.U. 2007 nr 10 poz. 68).

- oznaczenia informacji danymi określającymi podmiot udostępniający informację,
- podania w informacji danych określających tożsamość osoby, która wytworzyła informację lub odpowiada za treść informacji,
- dołączenia do informacji danych określających tożsamość osoby, która wprowadziła informację do Biuletynu Informacji Publicznej,
- oznaczenia czasu wytworzenia informacji i czasu jej udostępnienia,
- zabezpieczenia możliwości identyfikacji czasu rzeczywistego udostępnienia informacji.

Warto zauważyć, że nowelizacja ustawy o dostępie do informacji publicznej uchwalona we wrześniu 2011 r.³⁵ wprowadziła nowy tryb dostępu do informacji publicznej (zachowując dotychczasowe tryby dostępu). Trybem tym jest umieszczenie informacji w Centralnym Repozytorium Informacji Publicznej (CRIP). Obowiązek prowadzenia CRIP nowelizacja ta nałożyła na ministra właściwego ds. informatyzacji. Zgodnie z zapowiedzią ministra Michała Boniego Centralne Repozytorium Informacji Publicznej miało powstać do marca 2014 r.³⁶

CRIP ma zawierać tzw. zasób informacyjny. Jest to zbiór informacji publicznych o szczególnym znaczeniu dla rozwoju innowacyjności oraz rozwoju społeczeństwa informacyjnego, które ze względu na sposób przechowywania i udostępniania pozwalają na ich ponowne wykorzystywanie, w sposób użyteczny i efektywny. Do przekazania posiadanego zasobu informacyjnego do CRIP, a także do systematycznego jego weryfikowania i aktualizowania zgodnie ze znowelizowaną ustawą obowiązane są:

- organy administracji rządowej,
- fundusze celowe,
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych,

³⁵ Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw, (Dz.U. 2011 nr 204 poz. 1195).

³⁶ Por. Wystąpienie Michała Boniego w panelu „Beyond Open Government, Towards Open Governance” podczas Open Government Partnership Summit w Londynie, 31 października 2013 r., Londyn, <https://mac.gov.pl/dzialania/polska-na-dr-odze-do-otwartego-rzadu-michal-boni-na-open-government-partnership-summit-w-londynie/> (dostęp on-line: 4 listopada 2013).

- Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego,
- Narodowy Fundusz Zdrowia,
- państwowe instytuty badawcze,
- państwowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyjątkiem uczelni, Polskiej Akademii Nauk oraz jednostek naukowych w rozumieniu ustawy o zasadach finansowania nauki³⁷.

Szóstego września 2013 r. Rada Ministrów przyjęła stanowisko do poselskiego projektu nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej, w którym zaakceptowała dodanie do projektu ustawy wyłączeń, które uniemożliwiłyby udostępnianie w CRIP zasobów informacyjnych z rejestrów zawierających dane osobowe, w szczególności dane wrażliwe chronione ustawą o ochronie danych osobowych. Oznacza to, że z obowiązku przekazywania i udostępniania informacji publicznej w CRIP wyłączone są rejestry sądowe: centralna baza danych ksiąg wieczystych, Krajowy Rejestr Karny, Krajowy Rejestr Sądowy, rejestr zastawów.

Rada Ministrów określi w drodze rozporządzenia sposób i kryteria weryfikacji zasobu informacyjnego, jego przetwarzania i udostępniania oraz standardy techniczne prowadzenia CRIP, uwzględniając:

- zasadę neutralności technologicznej,
- konieczność zapewnienia przeszukiwalności i dostępności informacji jak najszerszej grupie użytkowników,
- możliwości zastosowania automatyzacji procesów oraz zapewnienie ich użyteczności i efektywności³⁸.

Bardzo często w praktyce stosowany jest tryb „*udostępnienia informacji publicznej na wniosek*”. Polega on na tym, że osoba zainteresowana informacją publiczną musi złożyć odpowiedni wniosek. Postępowanie w sprawie udzielenia informacji publicznej jest odformalizowane i uproszczone, a żądający informacji nie musi się wykazać jakimkol-

³⁷ Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki (Dz.U. 2010 nr 96 poz. 615)

³⁸ Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw, (Dz.U. 2011 nr 204 poz. 1195).

wiek interesem prawnym lub faktycznym, aby otrzymać informację – z wyjątkiem żądania informacji przetworzonej.

Warto w tym miejscu zauważyć, że ustawodawca nie zawarł w ustawie o dostępie do informacji publicznej definicji informacji przetworzonej. Zgodnie z linią orzecniczą sądów administracyjnych podstawową cechą różniącą informację publiczną przetworzoną od „zwykłej” informacji publicznej jest to, że informacją przetworzoną organ nie dysponuje wprost i dla jej wytworzenia niezbędne jest przeprowadzenie pewnych działań na posiadanych przez dany podmiot informacjach. W wyniku tych działań powstanie informacja nowa jakościowo. Taka nowa jakościowo informacja nie jest jedynie technicznie innym zestawieniem posiadanych informacji (innym sposobem uszeregowania posiadanych dotąd informacji), ale odmienną, jakościowo nową informacją, prowadzącą zazwyczaj do określonej oceny danego zjawiska, określonej interpretacji, znalezienia różnic albo podobieństw. Aby wytworzyć informację przetworzoną niezbędne jest poddanie posiadanych informacji analizie albo syntezie i wytworzenie w taki właśnie sposób informacji nowej jakościowo. Nie wynika ona z treści żadnej z jednostkowych informacji, które podlegały procesowi przetwarzania, ale z ich całościowego przetworzenia w określony sposób – uogólniając: wynika z sumy (zbioru) jednostkowych informacji podlegających przetworzeniu. Zatem informacją przetworzoną nie jest inne uszeregowanie posiadanych informacji, ale nowa jakość tkwiąca immanentnie w nowej informacji uzyskanej w wyniku przetworzenia³⁹.

W orzecznictwie sądów administracyjnych kształtuje się obecnie tendencja, by w niektórych sytuacjach zastępować wymóg znaczącego poziomu działań intelektualnych w modyfikacji informacji innym kryterium, jakim jest zaangażowanie znacznych środków finansowych i osobowych przez organ. Naczelny Sąd Administracyjny zauważa np. że w pewnych przypadkach suma informacji prostych posiadanych przez adresata wniosku może przekształcić się w informację przetworzoną, jeżeli uwzględnienie wniosku wymaga ich zgromadzenia poprzez przegląd materiałów źródłowych, w których są zawarte, a ilość informacji prostych konieczna dla sporządzenia wykazu wskazanego we wniosku jest znaczna i angażuje po stronie wnioskodawcy środki i zasoby konieczne dla

³⁹ Por.: wyrok WSA w Warszawie z dnia 23.09.2009, sygn. akt. II SA/Wa 978/09 oraz wyrok NSA z dnia 17.10.2006, sygn. akt. I OSK 1347/05.

jego prawidłowego funkcjonowania⁴⁰ (przy czym czasochłonność, kosztowność oraz trudności organizacyjno-techniczne lub biurowe, jakie wiążą się z przygotowaniem danej informacji publicznej, nie mogą zwalniać z obowiązku udostępnienia informacji⁴¹).

Wniosek o udostępnienie informacji publicznej może przybrać każdą formę (w tym również elektroniczną bez konieczności stosowania bezpiecznego podpisu elektronicznego⁴²), o ile wynika z niego w sposób jasny, co jest jego przedmiotem. Brak jest wymogu pełnego zidentyfikowania wnioskodawcy, a ustawa nie zawiera nakazu podawania danych osobowych w postaci imienia i nazwiska, adresu z kodem pocztowym, miejscowości i numeru domu⁴³.

Organ może ograniczyć dostęp do żądanych informacji np. ze względu na prywatność osoby fizycznej, ewentualnie na inną określoną w odrębnych ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych oznacza to udostępnienie treści dokumentów po przeprowadzeniu odpowiedniej anonimizacji⁴⁴ (przy czym anonimizacja polegająca na wykreśleniu niektórych elementów, dotyczących danych osobowych bez naruszenia samej treści dokumentu nie jest przetworzeniem informacji, ale czynnością techniczną⁴⁵).

Od strony proceduralnej odmowa udostępnienia informacji publicznej oraz umorzenie postępowania o udostępnienie informacji następują w drodze decyzji⁴⁶.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej stwierdza, że dostęp do informacji publicznej jest bezpłatny⁴⁷. Jeżeli w wyniku udostępnienia informacji publicznej na wniosek

⁴⁰ Por.: wyrok NSA z dnia 6.10.2011, sygn. akt. I OSK 1199/11.

⁴¹ Por.: wyrok WSA w Warszawie z dnia 23.09.2009, sygn. akt. II SA/Wa 978/09.

⁴² Por.: wyrok NSA z dnia 16.03.2009, sygn. akt. I OSK 1277/08.

⁴³ Por.: *Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej*, (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.), wyrok WSA w Gdańsku z dnia 27.03.2013, sygn. akt. II SAB/Gd 2/13, wyrok NSA z dnia 16.03.2009, sygn. akt. I OSK 1277/08, wyrok WSA w Warszawie z dnia 23.09.2009, sygn. akt. II SAB/Wa 57/09, wyrok WSA w Warszawie z dnia 23.01.2013, sygn. akt. II SAB/Wa 351/12, wyrok NSA z dnia 14.09.2012, sygn. akt. I OSK 1013/12.

⁴⁴ Por.: wyrok WSA w Warszawie z dnia 3.02.2010, sygn. akt. II SAB/Wa 140/09.

⁴⁵ Por.: wyrok WSA w Warszawie z dnia 23.09.2009, sygn. akt. II SA/Wa 978/09.

⁴⁶ *Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej*, (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.).

podmiot obowiązany do udostępnienia ma ponieść dodatkowe koszty związane ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku, podmiot ten może pobrać od wnioskodawcy opłatę w wysokości odpowiadającej tym kosztom⁴⁸. Oznacza to, że dopuszczalne jest pobieranie opłaty odpowiadającej rzeczywistym kosztom (np. kopiowania dokumentów), natomiast nie jest w zasadzie dozwolone żądanie opłaty z tytułu konieczności wykonywania dodatkowej pracy przez pracowników podmiotu zobowiązanego do udzielenia informacji publicznej. Pobieranie opłaty za dodatkową pracę pracownika jest ograniczone do przypadków otrzymania przez organ wyjątkowo pracochłonnego żądania, którego wykonanie możliwe będzie jedynie po godzinach pracy⁴⁹. Należy podkreślić, że nieuiszczone opłaty za udostępnienie informacji publicznej podlegają windykacji w drodze ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Zgodnie z ustawą o dostępie do informacji publicznej udostępnienie informacji następuje po upływie 14 dni od dnia powiadomienia wnioskodawcy, chyba że wnioskodawca dokona w tym terminie zmiany wniosku w zakresie sposobu lub formy udostępnienia informacji albo wycofa wniosek⁵⁰.

W razie bezczynności organu zobowiązanego do udzielenia informacji publicznej, wnioskujący może skierować skargę do sądu administracyjnego. Koszty wszczęcia takiego postępowania są bardzo niskie – wpis sądowy wynosi tylko 100 zł. Warto też zauważyć, że zgodnie z Art. 23 Ustawy o dostępie informacji publicznej *„Kto, wbrew ciążącemu na nim obowiązkowi, nie udostępnia informacji publicznej, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku”*.

⁴⁷ Art. 7 ust. 2 Ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.).

⁴⁸ Art. 15 ust. 1 Ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.).

⁴⁹ Por.: wyrok WSA w Warszawie z dnia 8.07.2010, sygn. akt. II SAB/Wa 113/10.

⁵⁰ Art. 15 ust. 2 Ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.).

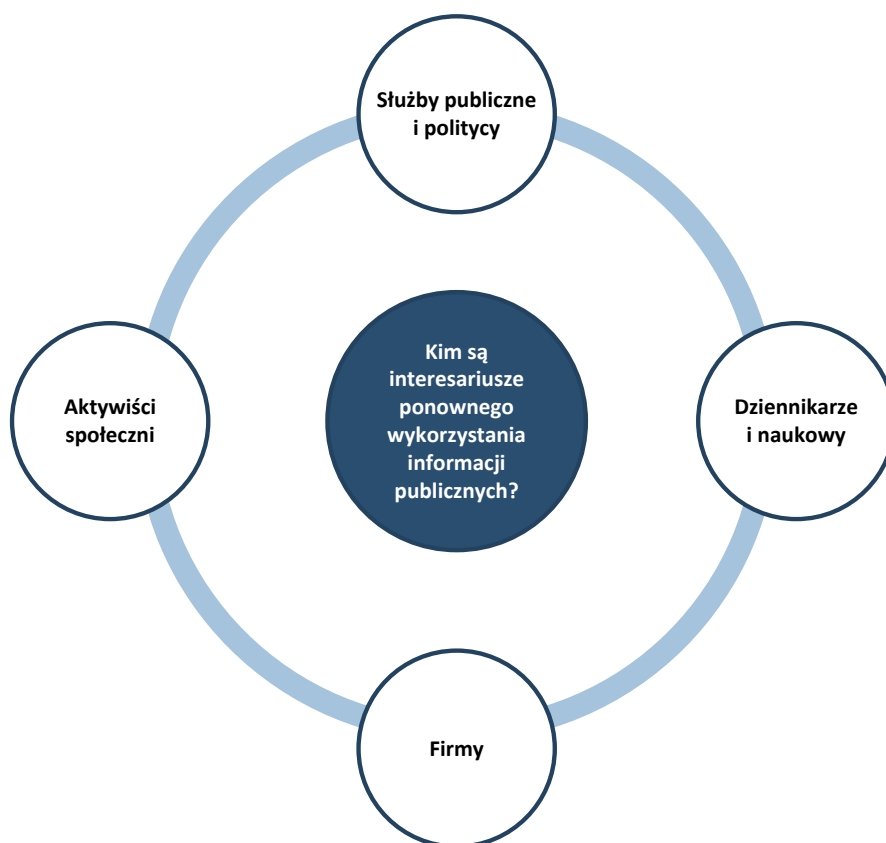
5. Wykorzystanie informacji publicznej w kontekście otwartego rządu

Serwis Otwartyrząd.org.pl przytacza następującą definicję ponownego wykorzystania informacji publicznej: „*Ponowne wykorzystywanie informacji publicznej to użycie informacji, którą wytworzyły lub mają w posiadaniu władze publiczne w celu innym niż ich pierwotne przeznaczenie, np. do przygotowania komercyjnych lub niekomercyjnych produktów lub serwisów informacyjnych dla obywateli*”⁵¹. Ponowne wykorzystanie może dotyczyć dowolnej informacji publicznej. Typowe przykłady to dane legislacyjne, geodezyjne i geolokalizacyjne (tzw. geodane), meteorologiczne czy drogowe (trasy przejazdu, warunki drogowe).

Według Komisji Europejskiej udostępnienie informacji publicznej dla ponownego wykorzystania będzie miało pozytywny wpływ na przejrzystość, wydajność i odpowiedzialność organów publicznych oraz przyczyni się do wzmocnienia pozycji obywateli i propagowania demokracji. Dzięki temu informacje będą przejrzyste i możliwe do sprawdzenia. Reasumując można stwierdzić, że ponowne wykorzystanie informacji publicznej wzmacnia idee otwartego rządu.

Rysunek 2 przedstawia klasy interesariuszy zainteresowanych – pośrednio lub bezpośrednio – ponownym wykorzystaniem informacji publicznych. Jak widać realizacją tej idei jest zainteresowane szerokie grono odbiorców, bardzo zróżnicowanych zarówno co do potrzeb, jak i motywacji. W celu efektywnej realizacji ponownego wykorzystania informacji publicznej niezbędne jest dokonanie pogłębionej analizy zidentyfikowanych grup interesariuszy. Analiza taka powinna być przeprowadzona zarówno na poziomie centralnym (w szczególności podczas przygotowywania legislacji), jak również w każdym urzędzie, planującym w szerszym zakresie udostępniać informację publiczną.

⁵¹ <http://otwartyrząd.org.pl/koalicja-na-rzecz-otwartego-rządu/najczesciej-zadawane-pytania/> (dostęp on-line: 4 listopada 2013).



Rysunek 2. Klasy interesariuszy zainteresowanych ponownym wykorzystaniem informacji publicznych

Źródło: K. Granickas, *Understanding the impact of releasing and re-using open government data*, *European Public Sector Information Platform*, Topic Report No. 2013/08, August 2013.

Ponowne wykorzystanie informacji publicznej zostało uregulowane w formie unijnej dyrektywy z listopada 2003 r.⁵² Zawiera ona zasady dotyczące postępowania podmiotów sektora publicznego uczestniczących w rynku wtórnego wykorzystania danych pochodzących z tego sektora i zachęca państwa UE do prowadzenia proaktywnej polityki w tym zakresie. Polityka ta ma na celu usunięcie przeszkód wtórnego wykorzystania danych publicznych, takich jak monopolistyczna pozycja podmiotów sektora publicznego czy też brak przejrzystości na rynku wtórnego wykorzystania danych pochodzących z sektora publicznego.

⁵² Dyrektywa 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego.

W czerwcu 2013 r. Parlament Europejski przyjął zmiany w dyrektywie o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego⁵³. Wprowadzone zmiany dotyczą przede wszystkim otwarcia możliwości ponownego wykorzystywania niektórych danych znajdujących się w posiadaniu bibliotek, muzeów i archiwów (zob. rozdział 6). Zmiany ustanawiają również zasadę, że wszystkie dokumenty publicznie dostępne (jeżeli nie zostały w sposób wyraźny określone w ustawie) mogą być wykorzystywane ponownie. Aktualizacja dyrektywy wprowadziła także zmiany w kwestii opłat. Opłaty są w dalszym ciągu dopuszczalne. W niektórych przypadkach, np. gdy udostępnianie informacji stanowi istotny dochód instytucji publicznych albo pozostaje bez związku z wykonywanymi przez nie zadaniami publicznymi, mogą być wyliczone na kwoty przewyższające koszty krańcowe (czyli koszty pokrywające tylko bezpośrednie wydatki instytucji publicznej – np. koszt powielenia materiałów). Ponadto w ramach wprowadzonych zmian postuluje się ustanowienie niezależnego organu zajmującego się ponownym wykorzystywaniem informacji publicznej, ale nie jest to jednak obowiązkowe.

Polska, tak jak pozostałe kraje członkowskie Unii Europejskiej została zobowiązana do udostępnienia informacji publicznych do ich ponownego wykorzystania. Realizacją zobowiązania określonego dyrektywą 2003/98/WE z 2003 r. była wspomniana nowelizacja ustawy z 2011 r., w której zdefiniowano pojęcie Centralnego Repozytorium Informacji Publicznej (CRIP). Jak wspomniano, w CRIP mają być udostępniane zasoby informacyjne rozumiane jako informacja publiczna, która ma szczególne znaczenie dla rozwoju innowacyjności i rozwoju społeczeństwa informacyjnego. Chodzi o dane o charakterze dynamicznym, często zmieniane i aktualizowane. Powinny być przygotowane w sposób, który ułatwia ich przetwarzanie oraz ponowne wykorzystywanie w innowacyjnych aplikacjach i usługach. Kolejnym krokiem w legislacji krajowej musi być teraz implementacja postanowień wprowadzonych dyrektywą 2013/37/UE z 2013 r.

⁵³ *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.*

6. Zasoby kultury jako informacja publiczna

Biblioteki, muzea i archiwa – jako instytucje publiczne – mają bogate zasoby niezwykle cenne z punktu widzenia światowej kultury i dziedzictwa ludzkości. Spośród 55 tysięcy muzeów na świecie⁵⁴ większość to instytucje publiczne założone, finansowane lub wspierane przez administrację publiczną. Bardzo zintensyfikowane w ostatniej dekadzie przedsięwzięcia digitalizacyjne zwielokrotniły ilość dorobku cywilizacyjnego, jaki w postaci cyfrowych odwzorowań znalazł się w domenie publicznej. Dlatego w ostatnich latach coraz częściej podnoszono kwestę publicznego udostępniania zasobów dziedzictwa kulturalnego. Przypominano, że prawo dostępu do kultury wpisane jest w kilku ważnych konwencjach międzynarodowych – m.in. w Międzynarodowym Pakcie Praw Ekonomicznych, Socjalnych i Kulturalnych oraz w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka. Zapisy w tych aktach mają jednak przeważnie charakter deklaracyjny, nie określając konkretnych obowiązków sygnatariuszy. Między innymi dlatego w 2013 r. Narodowe Centrum Kultury oraz miasto Wrocław (jako gospodarz Europejskiej Stolicy Kultury w 2016 r.) zaapelowały o wpisanie prawa dostępu do kultury do Protokołu Dodatkowego Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Wprowadzenie prawa dostępu do kultury do protokołu konwencji umożliwiłoby m.in. zgłaszanie skarg na ewentualne naruszenia tego prawa do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu.

Publiczne udostępnianie zasobów publicznych instytucji kulturalnych było przez dłuższy czas kwestią strategii i praktyki działania samych instytucji kultury i ich organów założycielskich – przeważnie resortów kultury poszczególnych krajów. Dyrektywa 2003/98/WE z listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego – ustanawiająca minimalny zestaw reguł określających ponowne i określająca praktyczne środki ułatwiające ponowne wykorzystywanie istniejących dokumentów będących w posiadaniu administracji publicznej krajów członkowskich UE – zawierała w Artykule 1. (przedmiot i zakres obowiązywania dyrektywy) wyraźne stwierdzenie, iż nie dotyczy ona dokumentów „do których prawa własności intelektualnej należą do osób trzecich”, dokumentów będące w posiadaniu publicznych nadawców radiowych i telewizyjnych, instytucji edukacyjnych i badawczych takich jak szkoły, uni-

⁵⁴ Według danych UNESCO – jako liczba muzeów znanych tej agencji ONZ.

wersytety, archiwa i biblioteki oraz jednostki badawcze oraz „będących w posiadaniu instytucji takich jak muzea, biblioteki, archiwa, orkiestry, opery, balety i teatry”. Przez dokument definiowano w dyrektywie „a) jakąkolwiek treść niezależnie od zastosowanego nośnika (zapisaną na papierze lub zapisaną w formie elektronicznej lub zarejestrowaną w formie dźwiękowej, wizualnej albo audiowizualnej)” oraz „b) każdą część tej treści”. Dyrektywę tę implementowała polska ustawa z 2001 r. o dostępie do informacji publicznej po jej nowelizacji w 2011 r., kiedy to dodano do ustawy Rozdział 2a dotyczący właśnie ponownego wykorzystywania informacji publicznej. W rozdziale tym znalazły się te same wykluczenia co w dyrektywie – udostępnianie nie dotyczy materiałów archiwalnych będących w dyspozycji:

- archiwów państwowych,
- publicznych nadawców radiofonii i telewizji,
- instytucji kultury (w tym samorządowych) ani innych podmiotów prowadzących działalność kulturalną,
- uczelni,
- Polskiej Akademii Nauk,
- jednostek naukowych (informacji publicznych służących ich działalności badawczej oraz dydaktycznej),
- jednostek organizacyjnych systemu oświaty.

W tradycyjnym nastawieniu państwowych instytucji kulturalnych przejawiała się też niepewność z ich strony co do zasad udostępniania zasobów. W przypadku galerii i bibliotek gromadzących dzieła autorów współczesnych źródłem takiego nastawienia były przede wszystkim obawy przed naruszeniem praw autorskich twórców zgromadzonych utworów. Autorskie prawa majątkowe chronią interesy twórców oraz innych posiadaczy praw do utworów 70 lat od śmierci twórcy utworu lub 70 lat od daty pierwszego rozpowszechnienia utworu. W przypadku innych posiadaczy praw 70 lat liczy się od daty rozpowszechnienia lub ustalenia utworu. W przypadku programów RTV oraz fonogramów i wideogramów prawa chronione są przez 50 lat licząc od roku pierwszego nadania, a w przypadku nagrań, które nie zostały emitowane w radiu czy telewizji – przez 50 lat od roku sporządzenia. Te ostatnie reguły są bardzo istotne dla bogatych archiwów telewizji i radia. W przypadku archiwów nadawców radiowych i telewizyjnych specy-

ficznym problemem, istotnie ograniczającym możliwość szerokiego udostępniania utworów, była wspomniana uprzednio kwestia dzieł osieroconych.

W przypadku muzeów zdecydowana większość zbiorów nie jest już chroniona prawem autorskim – w ich przypadku dominują obawy o stan fizyczny cennych eksponatów. Wyrazy tych obaw są widoczne w wielu muzeach do dziś, m. in. w postaci pilnie przestrzeganego zakazu dotykania, fotografowania, a nawet zbliżania się do wystawionych eksponatów. Tradycyjnie nastawione muzea nie stosują, a nawet nie szukają rozwiązań technicznych umożliwiających bliższy kontakt ze zgromadzonymi obiektami (np. wystawianie obok zabezpieczonych oryginałów ich odpowiednio przygotowanych kopii, czasem uzupełnionych o rozwiązania, wyjaśnienia, komentarze czy inne dodatki skuteczniej przenoszące przekaz edukacyjny niż same obiekty i ich zwyczajowe opisy na tabliczkach czy w katalogach). Należy podkreślić, że to tradycyjne nastawienie nie tylko zmniejsza atrakcyjność przekazu kulturowego dla młodszego pokolenia, przyzwyczajonego już do wyboru sposobów kontaktu ze zjawiskami i obiektami z użyciem środków komunikacji elektronicznej, ale także odcina od tego przekazu np. osoby ociemniałe lub silnie niedowidzące.

Natomiast w przypadku archiwów – zwłaszcza archiwów akt nowych – przeważały względy ochrony tajemnicy państwowej czy innych informacji niejawnych. W ostatnich dekadach doszły do tego kwestie ochrony danych osobowych i dóbr osobistych (np. wizerunku).

Jednak to właśnie inicjatywy instytucji kultury nazywane ruchem OpenGLAM (od ang. *Galleries, Libraries, Archives, Museums* – galerie, biblioteki, archiwa, muzea) przyczyniły się do rozszerzenia zakresu dyrektywy o dostępie i ponownym wykorzystaniu informacji publicznej. Jak podkreśliła Komisja Europejska w preambule do dyrektywy z czerwca 2013 r.⁵⁵, zmieniającej i rozszerzającej poprzednią regulację, od 2003 r. „*ilość danych na świecie, w tym danych publicznych, wzrosła w postępie geometrycznym*”. Wobec błyskawicznego tempa rozwoju nowoczesnych technologii informacyjnych, w tym nowych metod przetwarzania i analizy danych, przepisy dyrektywy z 2003 r. nie dotrzymały kroku tym zmianom, nie umożliwiając pełnego wykorzystania potencjału eko-

⁵⁵ Por.: Dyrektywa 2013/37/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. zmieniająca dyrektywę 2003/98/WE w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego.

nomicznego i kulturowego ponownego wykorzystywania danych publicznych. Zbiory dziedzictwa kulturowego wraz z opisującymi je metadanymi stanowią potencjalną podstawę nowych cyfrowych produktów i usług. Głównymi obszarami ponownego wykorzystywania cyfrowych odwzorowań dorobku kulturowego jako informacji publicznej są edukacja i turystyka, ale jest wiele innych możliwości wykorzystywania tych informacji w najróżniejszych dziedzinach gospodarki i życia społecznego. Dlatego zakres dyrektywy 2013/37/UE objął także treści i informacje przechowywane w bibliotekach (w tym uniwersyteckich i akademickich), w muzeach oraz w archiwach. Natomiast poza zakresem pozostawiono galerie oraz instytucje kulturalne z branży widowiskowej (orkiestry, opery, balety i teatry) wraz z ich archiwami. Zdecydowano, że ponieważ większość ich zasobów jest przedmiotem praw własności intelektualnej osób trzecich, więc i tak pozostawałyby one poza zakresem regulacji, która nie może ograniczać tych praw.

Do bardzo istotnych punktów dyrektywy trzeba zaliczyć wyraźne sformułowanie, że dokument należy uznać za sporządzony w formacie przeznaczonym do odczytu komputerowego, jeżeli występuje w formacie pliku zorganizowanego w sposób umożliwiający aplikacjom komputerowym łatwe identyfikowanie, rozpoznawanie i pozyskiwanie z niego określonych danych, natomiast nie należy uznawać za sporządzone w formacie przeznaczonym do odczytu komputerowego dokumentów zakodowanych w formacie ograniczającym przetwarzanie automatyczne z powodu niemożności pozyskania danych lub stosowanie utrudnień w ich pozyskaniu z tych dokumentów. Choć dyrektywa dopuszcza stosowanie różnych formatów dokumentów podlegających nowej regulacji, to jednak *„państwa członkowskie powinny w stosownych przypadkach zachęcać do korzystania z formatów otwartych przeznaczonych do odczytu komputerowego”*.

W Art. 9 znalazło się zobowiązanie krajów członkowskich do tworzenie mechanizmów wyszukiwawczych, które warto tu przytoczyć, gdyż jest w nim mowa o wielojęzyczności wyszukiwarek: *„Państwa członkowskie wprowadzają rozwiązania praktyczne ułatwiające wyszukiwanie dokumentów dostępnych do ponownego wykorzystywania, takie jak wykazy aktywów głównych dokumentów wraz z odpowiednimi metadanymi, dostępne – jeżeli jest to możliwe i w stosownych przypadkach – w internecie i w formatach przeznaczonych do odczytu komputerowego, oraz portale połączone z wykazami aktywów. W miarę możliwości państwa członkowskie ułatwiają wielojęzyczne wyszukiwanie dokumentów.”*

Kwestią bardzo ważną i podnoszoną przez administrację publiczną jest wspomniany problem odpłatności za ponowne udostępnianie informacji. W dyrektywie jest zalecenie ustalania opłat – jeśli są stosowane – w wysokości kosztów krańcowych, czyli kosztów pokrywających bezpośrednio poniesione nakłady rzeczowe. Natomiast w przypadku takich organów sektora publicznego, które muszą osiągać dochody, aby pokrywać istotne koszty wykonywania zadań publicznych lub koszty gromadzenia, wytwarzania, reprodukcji i rozpowszechniania niektórych dokumentów administracja powinna mieć możliwość pobierania opłat przekraczających koszty krańcowe. Jednak opłaty takie powinny być ustalane na podstawie obiektywnych i przejrzystych kryteriów, zaś całkowite wpływy nie powinny przekraczać wspomnianych kosztów z doliczeniem środków zapewniających rozsądny zwrot z inwestycji.

Praktyką ostatnich kilku lat stało się pozyskiwanie przez biblioteki, muzea i archiwa partnerów prywatnych dla digitalizacji zasobów kulturowych. W zamian za pomoc techniczną i finansową instytucje kultury podpisywały z tymi partnerami różnego typu umowy o współpracy, dające w zamian tym partnerom uprzywilejowany dostęp lub nawet wyłączność digitalizacji. Choć co do zasady umowy na wyłączność nie są spójne z promowaną przez Unię Europejską wolnością konkurencji, to jednak umowy takie były dopuszczane właśnie w przypadku dość kosztownych prac digitalizacyjnych. Dyrektywa nowelizująca utrzymuje możliwość udzielenia wyłączności partnerowi prywatnemu współpracującemu przy digitalizacji zasobów kulturowych na określony czas, aby dać partnerowi prywatnemu możliwość osiągnięcia zwrotu z inwestycji. Jednak okres wyłączności powinien być ograniczony w czasie i możliwie jak najkrótszy. Celem jest bowiem, by zasoby kulturowe włączane do domeny publicznej pozostały w tej domenie po digitalizacji, zaś instytucja kulturalna ma po zakończeniu umowy o wyłączności uzyskiwać pełne prawa wykorzystywania zdigitalizowanych zasobów po zakończeniu umowy o współpracę. Dyrektywa zaleca, by okres wyłączności liczony od chwili digitalizacji zasobów kulturowych nie przekraczał 10 lat.

Jak wspomniano, ponowne udostępnianie zasobów kultury oczywiście podlega regulacjom prawno-autorskim. W przypadku bibliotek i archiwów problemem utrudniającym udostępnianie i ponowne wykorzystanie jest kwestia tzw. utworów osieroconych. Utworami osieroconymi nazwano dzieła, w których przypadku nie można odnaleźć autorów (a ściślej: podmioty uprawnione do korzystania z ochrony praw autorskich lub

pokrewnych). Możliwość wykorzystania utworu zgodnie z prawem autorskim i prawami pokrewnymi – a więc także udostępnienia utworu jako informacji publicznej w rozumieniu nowej regulacji unijnej – wymaga określenia statusu prawno-autorskiego utworu w odniesieniu do wszystkich jego współautorów. Cechą charakterystyczną utworów audiowizualnych – np. słuchowisk radiowych, filmów, gier komputerowych, rejestracji spektakli teatralnych i telewizyjnych – jest to, iż tworzone są one najczęściej przez duże, czasem kilkudziesięcioosobowe zespoły współtwórców. Konieczność „wyklarowania” praw autorskich ze wszystkimi współtwórcami w przypadku utworów powstałych kilkadziesiąt czy choćby tylko kilkanaście lat temu była bardzo trudna. Na przykład w dysponujących wielkim budżetem archiwach BBC ok. 1 mln godzin nagrań telewizyjnych nie mogło być wykorzystywane z powodu niewyjaśnionej sytuacji prawno-autorskiej tych utworów. Sytuacja ta dotyczyła nie tylko utworów audiowizualnych: status utworów osieroconych miało ok. 40% dzieł w kolekcji słynnej British Library. Według oszacowań Komisji Europejskiej⁵⁶ udział utworów osieroconych w różnych obszarach dziedzictwa kulturowego wynosi od ok. 20% w przypadku filmów i książek aż do 90% dla fotografii. Dla instytucji kultury, w których znajdują się zasoby osierocone jedynym bezpiecznym rozwiązaniem nie narażającym ich na roszczenia podmiotów uprawnionych było nieudostępnianie takich utworów w żaden sposób. Jednak status dzieł osieroconych nie tylko ograniczał udostępnianie (np. emisję materiałów audiowizualnych przez nadawców radiowych i telewizyjnych), ale także prowadzenie działań, mających na celu ochronę tych zasobów – ich kopiowanie na inne nośniki, a w szczególności digitalizację. Ponieważ utworem osieroconym nie jest utwór, w przypadku którego znany jest choćby jeden podmiot uprawniony, to np. w celu digitalizacji należało się porozumieć ze wszystkimi współautorami. Z przyczyn praktycznych bywało niemożliwe albo generowało bardzo wysokie koszty dotarcia do wszystkich posiadaczy praw.

W październiku 2012 r., pod kilku latach gorącej dyskusji, przyjęta została dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/28/UE w sprawie niektórych dozwolonych sposobów korzystania z utworów osieroconych. Choć była ona rezultatem kompromisu krytykowanego przez wielu uczestników dyskusji, to jednak dzięki niej korzystanie z utworów osieroconych powinno być łatwiejsze. Zgodnie z nową dyrektywą utwór lub fo-

⁵⁶ Zob. http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-11-163_en.htm?locale=en (dostęp on-line: 23 listopada 2013).

nogram uznaje się za utwór osierocony, jeżeli żaden z podmiotów uprawnionych do niego nie jest znany lub, nawet jeżeli chociaż jeden z nich jest znany, żaden nie został odnaleziony pomimo starannego poszukiwania podmiotów uprawnionych. Do korzystania z utworów osieroconych – w sposób określony w dyrektywie – uprawnione są instytucje i organizacje wymienione w Art. 1: publicznie dostępne biblioteki, placówki oświatowe, muzea, archiwa, instytucje odpowiedzialne za dziedzictwo filmowe lub dźwiękowe oraz nadawcy publiczni mający siedzibę w państwach członkowskich – w zakresie ich zadań leżących w interesie publicznym, w szczególności w celu ochrony i odnawiania utworów i fonogramów znajdujących się w ich zbiorach, a także zapewnienia dostępu do nich w celach kulturalnych i edukacyjnych. Oznacza to, że mogą one korzystać z utworów osieroconych w celu ich publicznego udostępnienia oraz kopiować (zwielokrotnić) utwory w celu ich digitalizacji, indeksowania, katalogowania. Organizacje te mogą z takich działań uzyskiwać dochody, które jednak mogą być przeznaczone wyłącznie na pokrycie kosztów digitalizacji i publicznego udostępniania utworów osieroconych.

Status utworów osieroconych mają utwory, które zostały po raz pierwszy opublikowane lub emitowane w jednym z państw członkowskich Unii Europejskiej. Statut taki mogą uzyskać także utwory i fonogramy niepublikowane lub nigdy nie nadane, które znajdują się w zasobach wymienionych powyżej instytucji kultury, jeśli utwory te zostały udostępnione publicznie za zgodą uprawnionych podmiotów przez wspomniane instytucje – przy czym warunek ten uznawany jest za spełniony *„jeśli można rozsądnie założyć, że podmioty uprawnione nie sprzeciwiłyby się korzystaniu”* zgodnemu z dyrektywą.

Przed rozpoczęciem korzystania z utworu lub fonogramu korzystające instytucje kultury obowiązane są przeprowadzić staranne poszukiwania posiadaczy praw autorskich lub pokrewnych w źródłach odpowiednich dla poszczególnych kategorii utworów. Poszukiwanie przeprowadzane jest w państwie członkowskim, w którym utwór został po raz pierwszy opublikowany lub nadany. Dla utworów filmowych lub audiowizualnych, których producent ma siedzibę lub miejsce stałego pobytu w państwie członkowskim, staranne poszukiwanie przeprowadzane jest w państwie członkowskim siedziby lub miejsca stałego pobytu producenta. W przypadku utworów dotąd nie emitowanych poszukiwanie przeprowadzane jest w państwie członkowskim, w którym siedzibę ma organizacja, która udostępniła publicznie utwór lub fonogram za zgodą podmiotu

uprawnionego. Odpowiedzialne za poszukiwania są archiwa, biblioteki, muzea oraz nadawcy publiczni.

Bardzo ważnym aspektem prawnym jest harmonizacja statusu utworów osieroconych. Utwór, który zostanie uznany za osierocony w jednym kraju członkowskim, będzie miał taki status również w pozostałych krajach członkowskich. Instytucje publiczne uprawnione do korzystania i prowadzące poszukiwania mają prowadzić rejestry prowadzonych poszukiwań. Mają też przekazywać właściwym organom krajowym:

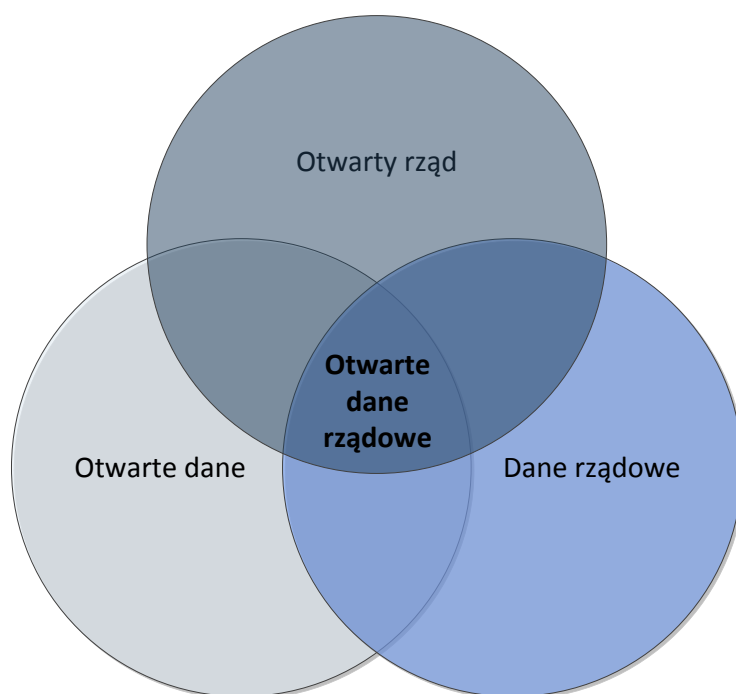
- dane na temat wyników przeprowadzonych poszukiwań, na podstawie których uznano utwór lub fonogram za utwór osierocony,
- informacje na temat sposobu korzystania z utworów osieroconych,
- informacje na temat wszelkich zmian statusu utworu osieroconego.

Na podstawie rejestrów powstanie wspólna unijna baza utworów osieroconych. Jeśli w trakcie uprawnionego korzystania z utworu osieroconego zgłosi się właściciel praw autorskich (podmiot uprawniony), ma on prawo do unieważnienia statusu utworu osieroconego. Co więcej: państwa członkowskie mają zapewnić odnalezionym autorom (podmiotom uprawnionym, które dokonały unieważnienia statusu utworów osieroconych) „*godziwą rekompensatę za korzystanie*”. Wysokość rekompensaty jest ustalana na podstawie prawa państwa członkowskiego, w którym jest siedziba organizacji korzystającej z utworu osieroconego.

7. Otwarte dane rządowe jako szczególny rodzaj informacji publicznej

Serwis Otwartyrzad.org.pl definiuje otwarte dane rządowe (ang. *Open Data*) jako dane, które są dostępne dla każdego w celu ponownego wykorzystania, bez ograniczeń prawnych lub technicznych. Dane muszą być zapisywane w sposób umożliwiający ich automatyczne przetwarzanie⁵⁷. Ich źródłem musi być administracja publiczna.

Rysunek 3 przedstawia umiejscowienie otwartych danych rządowych na tle koncepcji otwartego rządu – widać, że mają one część wspólną, ale nie są pojęciami tożsamymi.



Rysunek 3. Relacje między koncepcją otwartego rządu a otwartymi danymi rządowymi

Źródło: Opracowanie własne

Według ekspertów z serwisu Otwartyrzad.org.pl otwarte dane powinny spełnić osiem warunków⁵⁸:

⁵⁷ Por.: <http://otwartyrzad.org.pl/koalicja-na-rzecz-otwartego-rzadu/najczesciej-zadawane-pytania/> (dostęp on-line: 4 listopada 2013).

⁵⁸ Warunki przytoczone przez serwis Otwartyrzad.org.pl zostały pierwotnie sformułowane w roku 2007 przez 30 specjalistów. Byli to Carl Malamud (Public.Resource.Org), Tim O'Reilly (O'Reilly Media), Greg Elin (Sunlight Foundation), Micah Sifry (Sunlight Foundation), Adrian Holovaty (EveryBlock), Daniel X. O'Neil (EveryBlock), Michal Migurski (Stamen Design), Shawn Allen (Stamen Design), Josh Tauberer (Gov-Track.US), Lawrence Lessig (Stanford), Dan Newman (MapLight.Org), John Geraci (outside.in), Edwin Bender (Inst. for Money), Tom Steinberg (My Society), David Moore (Participatory Politics), Donny Shaw

- **Kompletność** – jednostki administracji publicznej powinny dążyć do upublicznienia wszystkich danych znajdujących się w ich posiadaniu, chyba że naruszyłoby to bezpieczeństwo lub prywatność.
- **Źródłowość** – dane powinny być publikowane w formie źródłowej – nie tylko w formie analiz, podsumowań czy (jeśli są to materiały wideo) obrazów niskiej rozdzielczości. Jest to warunek konieczny do ponownego ich wykorzystania, przeprowadzenia niezależnej analizy czy też połączenia z danymi pochodzącymi z innych źródeł.
- **Aktualność** – dane powinny być udostępniane przez jednostki administracji publicznej tak szybko, jak tylko jest to możliwe.
- **Dostępność** – dane powinny być udostępniane w takiej formie, aby istniała możliwość ich jak najszerszego wykorzystania niezależnie od platformy informatycznej wykorzystywanej przez użytkownika. W praktyce oznacza to, że należy je publikować w formatach będących uznanymi (najlepiej: otwartymi) standardami, w sposób łatwy do pobrania – w miarę możliwości w formie jednego pliku archiwum zawierającego całość danych.
- **Przetwarzalność maszynowa** – dane powinny być dostępne, która możliwa jest do przetworzenia maszynowego. Oznacza to, że powinno się je publikować w ustrukturyzowany sposób, wraz z opisem struktury pliku (np. w formie metadanych). Jeśli dane dostępne są wyłącznie przez interfejs programistyczny aplikacji (API), powinna istnieć możliwość łatwego uzyskania ich kompletu.
- **Udostępnienie w sposób niedyskryminujący** – dane powinny być dostępne dla każdego, bez konieczności rejestracji czy podpisywania umów z podmiotem je udostępniającym.
- **Otwarty format plików** – dane powinny być dostępne w formacie, który jest opisany w sposób jawny (jego pełna specyfikacja jest dostępna za darmo w sie-

(Participatory Politics), JL Needham (Google), Joel Hardi (Public.Resource.Org), Ethan Zuckerman (Berkman), Greg Palmer (NewCo), Jamie Taylor (MetaWeb), Bradley Horowitz (Yahoo), Zack Exley (New Organizing Institute), Karl Fogel (Question Copyright), Michael Dale (Metavid), Joseph Lorenzo Hall (UC Berkeley), Marcia Hofmann (EFF), David Orban (Metasocial Web), Will Fitzpatrick (Omidyar Network), Aaron Swartz (Open Library) – por. <http://www.opengovdata.org/home/8principles> (dostęp on-line: 30 listopada 2013).

ci, bez ograniczeń do wykorzystania). Dzięki temu możliwe będzie ich wykorzystanie bez użycia komercyjnych systemów oprogramowania – a tworzenie nowych aplikacji wykorzystującego te dane będzie prostsze.

- **Dostępność bez ograniczeń licencyjnych** – dostęp i wykorzystanie danych nie może być ograniczone w żaden sposób: prawem autorskim, patentowym, Tajemnicą handlową itp.

W Art. 5. dyrektywy w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (także po nowelizacji dyrektywą 2013/37/UE) przy określaniu dostępnych formatów jest stwierdzenie: „1. *Organy sektora publicznego udostępniają swoje dokumenty w jakimkolwiek istniejącym formacie lub języku, a jeżeli jest to możliwe i w stosownych przypadkach – w formacie otwartym przeznaczonym do odczytu komputerowego wraz z meta danymi. W miarę możliwości zarówno format, jak i metadane powinny być zgodne z otwartymi standardami formalnymi.*” Zgodnie z definicjami z Art. 2. : „*»format przeznaczony do odczytu komputerowego« oznacza format pliku zorganizowany tak, aby aplikacje komputerowe mogły łatwo zidentyfikować, rozpoznać i uzyskać określone dane, w tym poszczególne stwierdzenia faktów, i ich wewnętrzną strukturę; (...) »format otwarty« oznacza format pliku, który nie jest powiązany z platformą oraz jest udostępniany obywatelom bez żadnych ograniczeń, które utrudniałyby ponowne wykorzystywanie dokumentów; (...)»otwarty standard formalny« oznacza standard określony w formie pisemnej, wyszczególniający specyfikacje wymogów dotyczących sposobu zapewnienia interoperacyjności oprogramowania”*

Warto podkreślić, że w preambule do dyrektywy 2013/37/UE nowelizującej zasady dostępu do informacji publicznej znalazło się ważne zalecenie dotyczące otwartości informacji oraz licencji, na podstawie których można z nich korzystać: „*Wszelkie licencje na ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego powinny w każdym przypadku jak najmniej ograniczać ponowne wykorzystywanie, na przykład poprzez ograniczenie do wskazania źródła. Istotną rolę w tym zakresie powinny odgrywać otwarte licencje dostępne w internecie, które przyznają szersze prawa do ponownego wykorzystywania bez ograniczeń technologicznych, finansowych lub geograficznych i wykorzystują otwarte formaty danych. Z tego względu państwa członkowskie powinny propagować wykorzystywanie otwartych licencji, które z czasem powinny stać się normą w całej Unii.*”

W ujęciu instytucji i organizacji promujących otwarte dane w sferze nauki i kultury skrótowa definicja otwartych danych jest następująca: „Dane lub treści są otwarte, jeżeli nie ma ograniczeń, aby każdy mógł je używać, wykorzystywać ponownie i rozpowszechniać – ewentualnie z wymogiem przywołania autora i/lub udostępnianiem dalej utworów zależnych na takich samych zasadach, co oryginał.”⁵⁹ To skrótowe ujęcie podsumowuje definicję otwartej wiedzy według sformułowania Open Knowledge Foundation⁶⁰. Fundacja ta, we współpracy z OpenGLAM Working Group, opracowuje i publikuje zasady, których przestrzegać mają otwarte instytucje kultury. Podstawowe zasady są następujące:

1. *Cyfrowe informacje o utworach (metadane) należy przekazywać do domeny publicznej używając odpowiednich narzędzi prawnych, takich jak oświadczenie Creative Commons Zero.*
2. *Należy utrzymywać w domenie publicznej cyfrowe wizerunki utworów, co do których autorskie prawa majątkowe wygasły (utwory z domeny publicznej), nie nakładając na nie nowych ograniczeń prawnych.*
3. *Publikując dane należy dołączyć jednoznaczne i wyraźne oświadczenie określające oczekiwania lub wymogi odnośnie ponownego wykorzystania tych opisów, całej kolekcji danych i jej podzbiorów.*
4. *Publikując dane należy używać otwartych formatów, które są przygotowane do przetwarzania automatycznego.*
5. *Należy dążyć do wykorzystania możliwości zaangażowania użytkowników na nowe sposoby, z wykorzystaniem internetu.⁶¹*

Praktyczne wyjaśnienia otwartości przedstawia w swoim serwisie polska Koalicja



Otwartej Edukacji (KOED), porozumienie organizacji pozarządowych i instytucji działających w obszarze edukacji, nauki i kultury.⁶² W wyjaśnieniu tym podkreślono, że w przypadku zasobów cyfrowych otwartość może mieć wiele poziomów, często określonych przez wolę autorów czy politykę danej instytucji – archiwum, biblioteki, wydawcy. Ilustruje je piramida otwartości prawnej zasobów (Rysunek 4): od publikacji „zamkniętej”, drukowanej lub elektronicznej, wymagającej wykupienia dostępu (lub nabycia wydrukowanego egzemplarza-kopii), rejestracji, logowania się, w przypadku postaci elektronicznej nierzadko zabezpieczonej systemem DRM przez warianty pośrednie aż po pełną otwartość (zasoby w domenie publicznej, licencje CC-BY, CC-BY-SA i równoważne). Pełna otwartość oznacza nie tylko możliwość nieograniczonego korzystania (np. czytania, oglądania), ale także kopiowania i rozpowszechniania (emisji), wykorzystywania do tworzenia innych utworów, a nawet przerabiania.



Rysunek 4. Piramida otwartości prawnej zasobów

Źródło: <http://koed.org.pl/otwartosc/>

⁶² Działająca od 2008 r. Koalicja Otwartej Edukacji powstała na podstawie porozumienia Fundacji Nowoczesna Polska, Interdyscyplinarnego Centrum Modelowania Matematycznego i Komputerowego Uniwersytetu Warszawskiego, Stowarzyszenia Bibliotekarzy Polskich oraz Stowarzyszenia Wikimedia Polska. W grudniu 2013 r. należało do niej 21 instytucji, fundacji, stowarzyszeń i uczelni (zob. <http://koed.org.pl/o-koalicyj/czlonkowie/> – dostęp on-line: 6 grudnia 2013).

W celu praktycznej realizacji koncepcji otwartych na terenie Unii Europejskiej Komisja Europejska przygotowała dedykowany portal internetowy (Rysunek 5), dostępny pod adresem <http://open-data.europa.eu/>. Stanowi on uniwersalny punkt dostępu do coraz bogatszego zasobu danych gromadzonych przez instytucje i inne organy Unii Europejskiej. Dane można swobodnie wykorzystywać do celów zarówno komercyjnych, jak i niekomercyjnych. Portal zawiera katalog metadanych dający dostęp do danych pochodzących z instytucji i innych organów UE. Aby ułatwić ich ponowne wykorzystanie, metadane te kodowane są według jednolitych zasad, z wykorzystaniem standaryzowanych słowników.

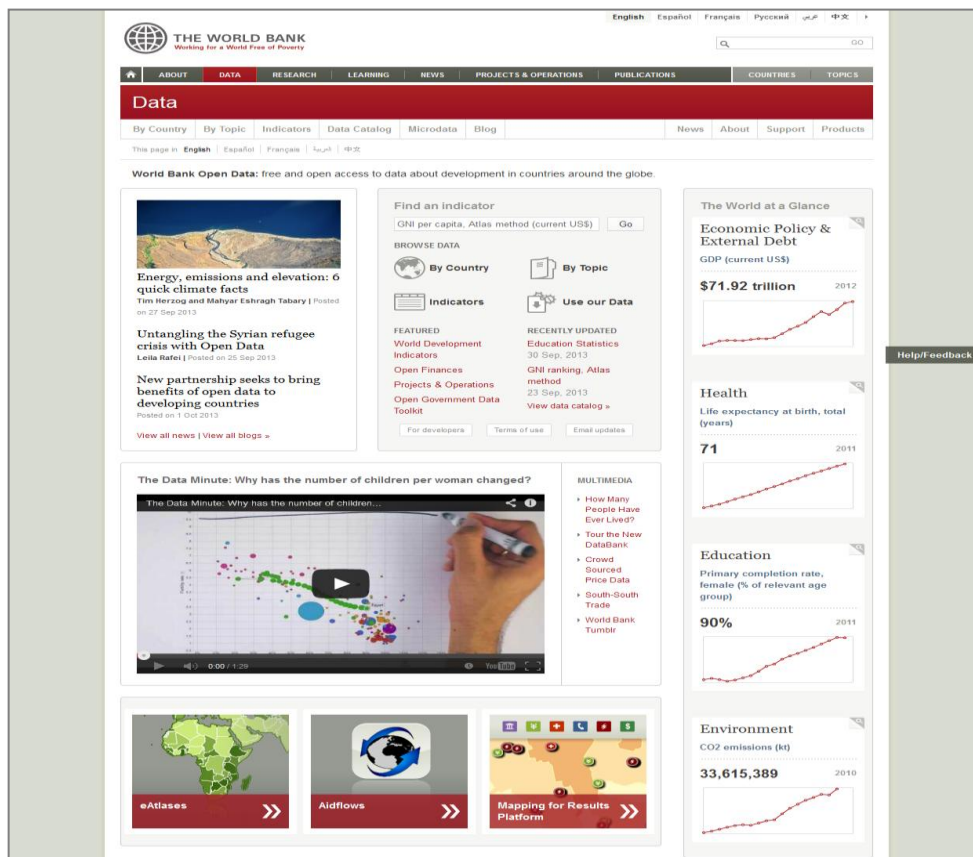


Rysunek 5. Unijny portal otwartych danych

Źródło: <http://open-data.europa.eu>

Również poszczególne kraje Unii Europejskiej uruchomiły analogiczne serwisy internetowe. Zgodnie z informacjami podawanymi przez Komisję Europejską według sta-

nu na połowę listopada 2013 r. w krajach Unii Europejskiej istniało 16 oficjalnych portali z danymi do ponownego wykorzystania.



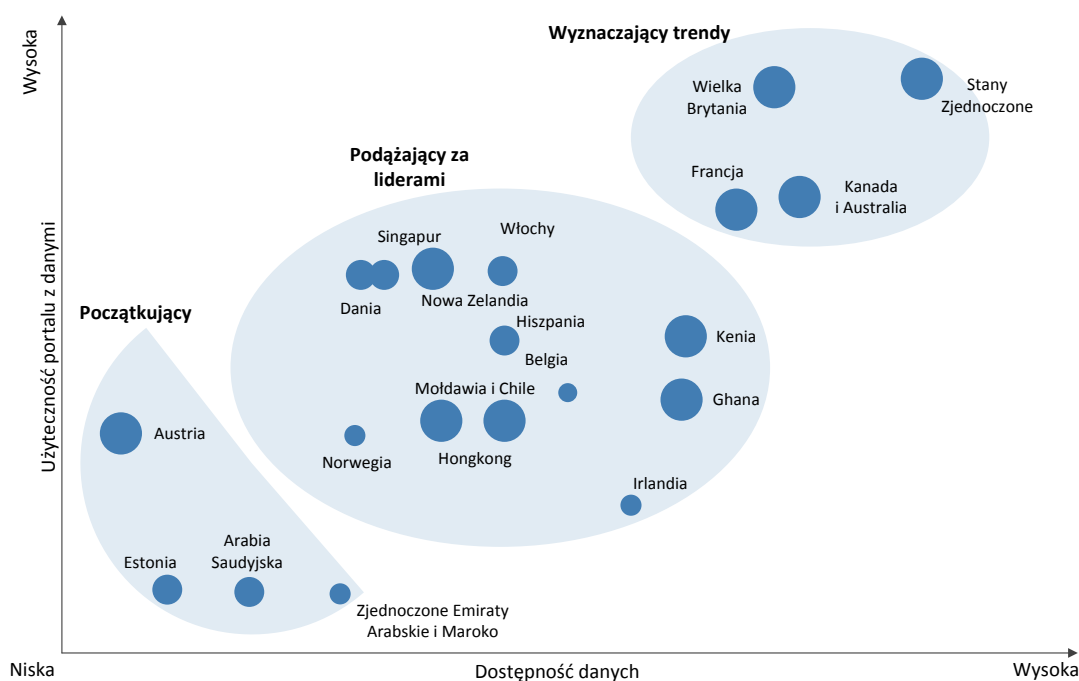
Rysunek 6. Portal Banku Światowego
Źródło: <http://data.worldbank.org>

Również Bank Światowy uruchomił portal internetowy agregujący dane do ponownego wykorzystania (Rysunek 6). Do danych tych można uzyskać dostęp na kilka sposobów. Możliwe jest pobranie danych w formacie arkusza kalkulacyjnego MS Excel (XLS) oraz formacie CSV (ang. *Comma Separated Values* – wartości rozdzielone przecinkiem), przy czym dane są pogrupowane według krajów (wówczas możliwe jest uzyskanie danych obejmujących wszystkie zagadnienia ze wszystkich lat) oraz według zagadnień (wówczas możliwe jest uzyskanie danych dla wybranego zagadnienia ze wszystkich lat i ze wszystkich krajów). Innym kanałem dostępowym do danych są tzw. widżety⁶³ umożliwiające wizualizację danych zgromadzonych na portalu Banku Światowego od-

⁶³ Widżety to przeważnie niewielkie elementy graficznego interfejsu użytkownika ułatwiające komunikację programu z użytkownikiem.

powiednio w formie tabelarycznej, map z danymi oraz wykresów. Trzecią formą pozyskiwania danych ze strony Banku Światowego jest dostęp z wykorzystaniem API. Przy czym Bank udostępnia trzy rodzaje API – pierwsze dla poszczególnych czynników (serii danych) ekonomicznych, drugie dotyczące działań Banku Światowego oraz trzecie – danych finansowych. Wszystkie z nich bazują na protokole REST⁶⁴.

Rysunek 7 przedstawia opracowane przez European Public Sector Information Platform zróżnicowanie wybranych krajów z całego świata w zakresie realizacji koncepcji otwartych danych rządowych.



Rysunek 7. Klasyfikacja krajów w kontekście realizacji koncepcji otwartych danych rządowych

Źródło: K. Granickas, *Understanding the impact of releasing and re-using open government data*, European Public Sector Information Platform, Topic Report No. 2013/08, August 2013 (dostęp on-line: 4 listopada 2013).

Można na nim zidentyfikować trzy klasy państw:

- wyznaczający trendy (stosunkowo niewielka grupa krajów),

⁶⁴ REST (ang. *Representation State Transfer*) – wzorzec architektury oprogramowania opracowany na podstawie doświadczeń przy pisaniu specyfikacji protokołu HTTP. REST jest uproszczoną alternatywą dla mechanizmów, takich jak RPC (zdalnego wywoływania procedur) oraz Web Services (SOAP, WSDL, itd.).

- podążający za liderami,
- początkujący (określani czasem mianem maruderów – na szczęście nie jest to zbyt liczna grupa).

Na rysunku tym nie ma Polski. Nie jest to jednak przeoczenie: w momencie przygotowywania zestawienia w Polsce nie działał żaden oficjalny portal udostępniający otwarte dane rządowe.

We wrześniu 2013 r. Open Knowledge Foundation opublikowała „Open Data Index 2013”⁶⁵. Podczas jego przygotowywania analizie poddano 70 krajów całego świata. Dla każdego badano stopień otwartości danych w 10 głównych kategoriach, takich jak np. ogólnokrajowe rozkłady jazdy autobusów i pociągów, budżet państwa, wydatki państwa, rezultaty wyborów, mapy kraju, informacje o rejestracji przedsiębiorstw, dane statystyczne, dane legislacyjne, dane o kodach pocztowych, dane o emisji zanieczyszczeń.

Pierwszą piątkę w zestawieniu stanowią Wielka Brytania (z wynikiem 940 punktów), Stany Zjednoczone (870), Dania (835), Norwegia (755) oraz Holandia (740). Polska uzyskała w tym badaniu wynik 420 punktów i została sklasyfikowana na pozycji 33., a więc w środku stawki. Wyniki dla Polski w poszczególnych kategoriach przedstawia Rysunek 8.

Countries / Poland

This is the country overview page where you can see the state of open data across each key dataset (displayed down the left hand side). To find out more about each dataset, click on the info icon. Each icon in the data availability column represents important factors indicating data accessibility or availability - mouse over the icons to see what they are and the colours correspond to yes / no / unsure / no data.

Dataset	Score	Breakdown	Location (URL)	Information
Transport Timetables <i>i</i>	35%		http://www.rozklad-pkp.pl/bin/query.exe/pn?	
Government Budget <i>i</i>	90%		http://otwartedane.pl/72	
Government Spending <i>i</i>	10%			
Election Results <i>i</i>	70%		http://pkw.gov.pl/	
Company Register <i>i</i>	35%		https://ems.ms.gov.pl/krs/wyszukiwaniepodmiotu	
National Map <i>i</i>	60%		http://openstreetmap.org/pl/	
National Statistics <i>i</i>	45%		http://www.stat.gov.pl/gus	
Legislation <i>i</i>	75%		http://www.dziennikustaw.gov.pl/Stronaglowna.a...	
Postcodes / Zipcodes <i>i</i>	0%		http://sejmometr.pl/kody_pocztowe	
Emissions of pollutants <i>i</i>	0%			

Key: Yes No Unsure No data

Rysunek 8. Wyniki Polski w Open Data Index 2013

Źródło: <https://index.okfn.org/country/overview/Poland/> (dostęp on-line: 4 listopada 2013).

⁶⁵ <https://index.okfn.org/> (dostęp on-line: 10 listopada 2013).

8. Model dostarczenia wartości z budowy otwartego rządu

Jak wspomniano, budowy otwartego rządu nie należy rozpatrywać jedynie w kontekście wdrażania systemów IT. Realizacja tej koncepcji powinna być rozpatrywana jako spójny program skoordynowanych ze sobą przedsięwzięć (projektów i działań pomocniczych) o charakterze organizacyjnym i informatycznym⁶⁶. To właśnie realizacja programu doprowadzi do przeobrażenia – czy też transformacji – funkcjonowania państwa. Oczywiście przy szybko zmieniających się uwarunkowaniach technologicznych, gospodarczych i społecznych nie można od razu zaplanować wszystkich składowych programu – trzeba przyjąć, że na pewno będzie on ewoluował w czasie. Dlatego tak istotne jest opracowanie mechanizmów koordynacyjnych realizacji poszczególnych projektów. W szczególności należy opracować wizję stanu docelowego, oraz zestaw pryncypiów, których należy przestrzegać podczas realizacji poszczególnych projektów.

Dla osób odpowiedzialnych za realizację otwartego rządu podstawowym wyzwaniem przy inicjowaniu kompleksowych prac z tego obszaru jest przekonanie do nich decydentów. Kiedy tylko pojawia się pomysł realizacji idei *Open Government* na szerszą skalę i w sposób systematyczny (czyli w formie dobrze przemyślanych i skoordynowanych projektów), od razu pojawiają się pytania o koszty oraz o korzyści, jakie zyskają urzędy i obywatele. Z tego powodu bardzo istotne jest zdefiniowanie tzw. propozycji wartości (ang. *Value Proposition*), która będzie możliwa do uzyskania dzięki realizacji koncepcji otwartego rządu w sposób systemowy. Obecnie brakuje wystandardyzowanych metod definiowania propozycji wartości dostarczanych dzięki realizacji otwartego rządu. O ile możliwe wydaje się policzenie kosztów i korzyści z realizacji pojedynczego projektu, o tyle uzyskanie tych danych w stosunku do całego programu przedsięwzięć jest zdecydowanie trudniejsze. Dlatego wypracowano podejście, które opiera się na odpowiednio zaadaptowanej koncepcji modelu biznesowego.

⁶⁶ Projekt jest to tymczasowe przedsięwzięcie podejmowane w celu wytworzenia unikatowego produktu (tutaj: z obszaru informatyki). Przez tymczasowość należy więc rozumieć, że każdy projekt ma swój początek i koniec. Natomiast program jest to przedsięwzięcie integrujące projekty, inicjatywy jednostek i zespołów oraz poszczególne działania nieprojektowe, podejmowane w celu efektywniejszego osiągnięcia określonych korzyści. Korzyści te są możliwe do uzyskania dzięki posiadaniu określonego potencjału, dostarczanego przez produkty poszczególnych projektów.

W literaturze przedmiotu można spotkać bardzo różne definicje modelu biznesowego. Można tu przytoczyć najwcześniejszy model biznesowy otwartości danych rządowych, który sięga Europy Zachodniej wczesnego średniowiecza. Jak formułuje to Joshua Tauberer w swojej książce „Open Government Data”⁶⁷: „Prawo obowiązujące w Europie Zachodniej pod rządami Wizygotów w VII w. n.e. było pierwszym przykładem przepisów dotyczących otwartego dostępu. „Dane” były oczywiście pojęciem, które pojawi się dopiero za około 1300 lat; nawet do wynalezienia prasy drukarskiej potrzeba było jeszcze 900 lat. Informacje pisemne w VII w. rozprzestrzeniano z wykorzystaniem mrówczej pacy skrybów w klasztorach. W VI w. w Irlandii, kiedy mnich kopiował manuskrypt świętego męża, panujący władca wydał dekret głoszący (w wolnym przekładzie), iż: „Każdej krowie przynależne jest jej cielę, każdej księdze przynależna jest jej kopia”. Dekret nakazywał mnichowi przekazanie kopii świętemu mężowi, co było pierwszym sformułowaniem prawa autorskiego. Jeszcze ciekawszym wydarzeniem był jednak pierwszy protest przeciwko prawom autorskim. Mnich niezadowolony z dekretu skierował zbrojnych swej rodziny przeciw władcy i zwyciężył. [...]

Kodeks Wizygotów, spisany w Europie Zachodniej w latach 649-652 (a oparty na tradycjach prawnych datowanych na długo przed tym okresem), określał maksymalną cenę, za którą można było go sprzedać. Czytamy w nim: „nielegalna jest sprzedaż tej książki przez handlarza za cenę wyższą niż czterysta solidów”, równowartość 100-400 tys. dzisiejszych dolarów. Celem prawnej regulacji maksymalnej ceny Kodeksu było zwiększenie dostępu do tego dzieła”⁶⁸.

Generalnie można go określić jako sformułowany na bardzo wysokim poziomie ogólności opis sposobu działania organizacji (kto, co, komu, w jaki sposób, jakim kosztem i za jaką cenę), dzięki któremu kreowana jest wartość w organizacji i dostarczana do jej klientów. Najbardziej praktyczne ujęcie modelu biznesowego zostało zaproponowane przez A. Osterwaldera. Opracował on narzędzie metodyczne, które nazwał „kanwy modelu biznesowego” (ang. *Business Model Canvas*)⁶⁹. Struktura modelu biznesowego za-

⁶⁷ J. Tauberer, *Open Government Data*, wydanie z kwietnia 2012 r. Książka dostępna na portalu <http://opengovdata.io/> (dostęp on-line: 2 grudnia 2013).

⁶⁸ <http://opengovdata.io/2012-02/page/4/brief-legal-history-open-government-data> (dostęp on-line: 2 grudnia 2013).

⁶⁹ A. Osterwalder, Y. Pigneur, A. Smith, *Business Model Generation: A Handbook for Visionaries, Game Changers, and Challengers*, Wiley, 2010.

proponowana przez tego autora rozpatrywana jest jako suma zasobów i czynności, które dana jednostka organizuje i realizuje, by dostarczyć konkretną wartość konkretnemu klientowi. Centralną częścią modelu A. Osterwaldera jest wspomniana propozycja wartości. To właśnie wokół niej dla konkretnych grup klientów budowana jest część przychodowa oraz kosztowa biznesu. Autor uporządkował je wokół kilku kluczowych elementów, takich jak:

- kanały dystrybucji i komunikacji,
- sposoby na budowę relacji,
- kluczowe czynności, kluczowe zasoby,
- kluczowi partnerzy,
- strumienie przychodów
- struktura kosztów.

Model dostarczania wartości z budowy otwartego rządu, opierający się na koncepcji A. Osterwaldera, składa się z 11 komponentów, które należy wypełnić zawartością w określonej kolejności (Rysunek 9)

Kolejność ta jest wzorcowa (generyczna), dlatego należy ją dostosować do specyfiki konkretnej sytuacji. Ponadto zakłada się podejście iteracyjne – zarówno na etapie wypełniania tego modelu treścią, jak i później. Zalecane są okresowe przeglądy i aktualizacje wypełnionego modelu, uwzględniające zmianę sposobu postrzegania otwartego rządu. Za powstanie takiego modelu odpowiedzialny powinien być zespół koordynujący realizację programu budowy otwartego rządu. Natomiast kluczowy decydent powinien ów model zatwierdzać jako podstawę do planowania istotnych wydatków.

Kluczowi partnerzy dla budowy otwartego rządu 4	Kluczowe działania w ramach budowy otwartego rządu 8	Korzyści z budowy otwartego rządu 3	Kluczowe ograniczenia dla budowy otwartego rządu 2	Beneficjenci otwartego rządu 1
	Kluczowe produkty/usługi związane z otwartym rządem 5	Kluczowe ciała, role i ich odpowiedzialności związane z budową otwartego rządu 9	Kanały dostarczania informacji o budowie otwartego rządu 7	
Struktura kosztów związanych z budową otwartego rządu 11		Kluczowe ryzyka związane z budową otwartego rządu 10	KPI do monitorowania budowy otwartego rządu 6	

Rysunek 9. Model dostarczania wartości z budowy otwartego rządu

Źródło: Opracowanie własne

Zawartość poszczególnych składowych modelu dostarczenia wartości z budowy otwartego rządu jest następująca:

1. **Beneficjenci** otwartego rządu – należy zidentyfikować osoby, które potencjalnie będą korzystać z otwartego rządu. Nie można ograniczyć się do określeń „Obywatele” lub „Przedsiębiorcy”. Trzeba zejść na głębszy poziom szczegółowości i wskazać kategorie takie jak: „Turyści”, „Studenci”, „Mikroprzedsiębiorcy”. Każda z tych grup ma własne potrzeby, które należy zdiagnozować. Pomocne w tym będą wywiady pogłębione, ankiety oraz analiza wdrożeń przeprowadzonych w innych państwach.
2. **Kluczowe ograniczenia** w budowie otwartego rządu – trzeba je nazwać i skategoryzować, wyróżniając np. ograniczenia prawne (wynikające np. z prawa zamówień publicznych lub ustawy o informatyzacji podmiotów re-

alizujących zadania publiczne) i ograniczenia związane ze źródłami finansowania (choćby obowiązek zapewnienia pięcioletniej trwałości technicznej rozwiązań stworzonych w ramach projektów dofinansowanych ze środków Unii Europejskiej).

3. **Korzyści** z budowy otwartego rządu – to centralny punkt modelu będący zbiorem obietnic, które składa zespół odpowiedzialny za budowę otwartego rządu. Zespół ten wskazuje, że dzięki realizacji koncepcji *Open Government* w sposób systemowy, będzie można zapewnić beneficjentom (określonym w punkcie 1) dobrze określone, mierzalne korzyści. Składane obietnice mogą dotyczyć np. szybszego, płynniejszego poruszania się po mieście (dzięki dostarczeniu informacji o transporcie miejskim) lub szybszego i skuteczniejszego reagowania na różne zdarzenia, np. wypadki i katastrofy (dzięki wdrożeniu systemów monitorowania miasta).
4. **Kluczowi partnerzy** dla budowy otwartego rządu – należy zidentyfikować, kto będzie partnerem przy budowie otwartego rządu. Mogą to być np. organizacje pozarządowe, uczelnie wyższe działające na terenie miasta, urząd marszałkowski.
5. **Kluczowe produkty i usługi** związane z otwartym rządem – trzeba określić, jakie produkty i usługi będą dostarczane w ramach realizacji przedsięwzięć związanych z budową otwartego rządu. Mogą to być usługi świadczone przez systemy informatyczne powstałe w ramach tych przedsięwzięć. Należy wskazać tu usługi dla beneficjentów zidentyfikowanych w punkcie 1.
6. **KPI (kluczowe wskaźniki efektywności)** do monitorowania budowy otwartego rządu (ang. *Key Performance Indicators*) – należy określić kluczowe wskaźniki pozwalające na monitorowanie postępów budowy otwartego rządu, np. stopień wykorzystania produktów i usług zdefiniowanych w punkcie 5.
7. **Kanały dostarczania informacji** o budowie otwartego rządu – należy wskazać, w jaki sposób będą dostarczane informacje do beneficjentów i partnerów o produktach i usługach związanych z budową otwartego rządu. Może to być np. dedykowana strona internetowa, ogłoszenia w prasie lokalnej, publikacja filmów na YouTube czy wpisów na profilu miasta na Facebooku.

8. **Kluczowe działania** w ramach budowy otwartego rządu – należy określić (na wysokim poziomie ogólności) najważniejsze procesy, procedury i programy, za pomocą których będzie prowadzona budowa otwartego rządu.
9. **Kluczowe ciała, role i ich odpowiedzialności** związane z budową otwartego rządu – należy je zdefiniować i przypisać im określone odpowiedzialności, wykorzystując w tym celu np. technikę RACI⁷⁰. W szczególności należy zidentyfikować, kto będzie sponsorem poszczególnych prac, jak będzie wyglądać koordynacja przedsięwzięć, kto będzie odpowiedzialny na poziomie operacyjnym za realizowane przedsięwzięcia. Ten punkt ma szczególne znaczenie, gdyż w opisane prace będą zaangażowani interesariusze z różnych organizacji.
10. **Kluczowe ryzyka** związane z budową otwartego rządu – należy stworzyć rejestr ryzyk związanych z budową otwartego rządu. Przykładowo, może się w nim znaleźć brak kompetencji po stronie urzędów w zakresie budowy otwartego rządu. Lista ryzyk powinna być rozbudowywana i uzupełniana o środki zaradcze na dalszym etapie prac.
11. **Struktura kosztów** związanych z budową otwartego rządu – dysponując wiedzą na temat komponentów opisanych w punktach 1–10, można ustalić strukturę kosztów związanych z budową otwartego rządu, a w niektórych przypadkach – dokonać pierwszych szacunków. Oczywiście będą to szacunki mocno przybliżone, wymagające uszczegółowienia na dalszym etapie prac.

Z tak przygotowanego modelu korzystać będą jednostki organizacyjne zaangażowane w budowę otwartego rządu. Warto bowiem pamiętać, że realizacja idei *Open Government* wymaga zaangażowania sieci organizacji publicznych.

Inną kategorią odbiorców modelu mogą być organizacje pozarządowe, wspierające promowanie koncepcji otwartego rządu wśród mieszkańców. Wydaje się, że model ten powinien być dostępny również dla przedsiębiorców (np. start-upów) wykonujących

⁷⁰ Technika wykorzystująca macierz odpowiedzialności RACI (od ang. *Responsible/Accountable/Consulted/Informed* – odpowiedzialny/nadzorujący/doradzający/informowany) opisującą odpowiedzialność poszczególnych członków zespołu za realizację zadań projektu.

projekty składowe programu. Pozwoli im to lepiej zrozumieć oczekiwania związane z realizacją koncepcji otwartego rządu.

9. Wybrane aspekty ekonomiczne udostępniania informacji publicznej

Zdaniem Komitetu Regionów Unii Europejskiej⁷¹ obecnie (według stanu na październik 2013 r.) nie istnieje wystandaryzowana metoda pozwalająca na obiektywną ocenę ekonomicznej wartości informacji publicznej⁷². Bardzo zgrubne szacunki podane przez Komisję Europejską wskazują, że wartość rynku ponownego wykorzystania informacji publicznej wynosi w skali całej Unii Europejskiej 28 mld EUR – czyli około 110 mld zł. Dla porównania: polski deficyt budżetowy w roku 2013 (już po nowelizacji) wynosi 51,6 mld zł.

Skumulowane korzyści gospodarcze dla krajów członkowskich Unii Europejskiej wynikające z faktu szerszego otwarcia informacji sektora publicznego poprzez zapewnienie łatwego dostępu szacowane są na ok. 40 mld EUR rocznie. Łącznie bezpośredni i pośredni zysk ekonomiczny z zastosowań i użytkowania informacji publicznej w skali całej unijnej gospodarki sięga więc 140 mld EUR rocznie.

Mimo wykluczenia wspomnianych zasobów z zakresu udostępnianej informacji publicznej narastało przekonanie o wartości tych zasobów – nie tylko kulturalnej, ale i gospodarczej. Przejawia się ono w postaci wspomnianej wcześniej idei (i ruchu) open-GLAM – powszechnego udostępniania zasobów publicznych instytucji kulturalnych. W zaleceniach Komisji Europejskiej z października 2011 r., dotyczących digitalizacji i udostępniania w Internecie dorobku kulturowego⁷³ sformułowano, że *„należy w dalszym ciągu wspierać digitalizację materiałów będących w posiadaniu bibliotek, archiwów i muzeów, aby Europa mogła utrzymać swoją wiodącą pozycję na świecie w dziedzinie kultury i treści kreatywnych i aby mogła wykorzystywać swoje bogactwo kulturowe w optymalny sposób. (...) Europa musi podjąć działania już teraz, aby w przyszłości odnieść korzyści z*

⁷¹ Komitet Regionów jest organem doradczym reprezentującym samorzady lokalne i regionalne w Unii Europejskiej. Zadaniem Komitetu Regionów (KR) jest wypowiedanie się na temat aktów prawnych UE z perspektywy lokalnej i regionalnej. Komitet sporządza w tym celu opinie dotyczące wniosków legislacyjnych Komisji. Komisja, Rada i Parlament są zobowiązane do zasięgnięcia opinii Komitetu Regionów przed przyjęciem decyzji UE w sprawach dotyczących samorządów lokalnych i regionalnych (na przykład w kwestii polityki zatrudnienia, środowiska, edukacji czy zdrowia publicznego).

⁷² Por.: Opinia Komitetu Regionów, *Przegląd dyrektywy w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego i otwartych danych*, (2012/C 391/12).

⁷³ *Zalecenie Komisji z dnia 27 października 2011 r. w sprawie digitalizacji i udostępniania w Internecie dorobku kulturowego oraz w sprawie ochrony zasobów cyfrowych* (2011/711/UE).

digitalizacji i ochrony zasobów cyfrowych. Istnieje ryzyko, że jeżeli państwa członkowskie nie zwiększą inwestycji w tej dziedzinie, korzyści kulturowe i gospodarcze wynikające z nadejścia ery cyfrowej pojawią się na innych kontynentach, a w Europie nie.” W zaleceniach podkreślono, że zdigitalizowane zasoby kulturalne mogą być szeroko stosowane m. in. w materiałach dydaktycznych i edukacyjnych, w filmach dokumentalnych, w wydawnictwach i użytkowych aplikacjach turystycznych oraz w grach i animacjach. Potencjał ponownego wykorzystania publicznego dorobku kulturowego wykorzystują twórczo branże i przemysły należące do dziedzin nazywanych już przemysłami kreatywnymi. Przyczyniają się one do wzrostu dobrobytu społecznego i jakości życia konsumentów-obywateli, a powstające w nich miejsca pracy tworzą produkty i usługi o wysokiej wartości dodanej. We wspomnianych zaleceniach jest oszacowanie, według którego tzw. przemysły kreatywne tworzą ok. 3,3 % unijnego PKB i dają ok. 3 % zatrudnienia. Dziedziny te rozwijają się szczególnie szybko dzięki wykorzystywaniu technologii informacyjnych, włączając się w cyfrową transformację gospodarki. Dlatego tak istotny dla ich rozwoju jest dostęp do zdigitalizowanych zasobów kultury, stanowiących dla przemysłów kreatywnych materiał do tworzenia innowacyjnych serwisów i usług.

W ciągu dekady, która minęła od ogłoszenia dyrektywy 2003/98/WE stowarzyszenia kulturalne, inne organizacje pozarządowe, lokalne inicjatywy obywatelskie, społeczności hobbystów i entuzjastów różnych sfer życia kulturalnego, a także publiczne instytucje kulturalne (które nigdzie na świecie nie mają kłopotu z nadmiarem środków finansowych na działalność, a wręcz przeciwnie) coraz szerzej zaczęły twórczo wykorzystywać nową przestrzeń publiczną, jaką stał się Internet. Przedsięwzięcia i instytucje nauczyły się korzystać z nowych metod i środków prezentacji swoich zasobów, dających im daleko szerszy, teoretycznie globalny zasięg oddziaływania przy kosztach jednostkowych niższych o rzędy wielkości od tradycyjnych metod upowszechniania kultury i sztuki. Nawet jeśli prezentacja danego obiektu w światowej sieci wymaga na początku sporego nakładu środków na digitalizację i inne czynności techniczne potrzebne do pokazania tego dzieła w Internecie, to koszty te ponoszone są w zasadzie jednorazowo i w porównaniu z kosztami upowszechniania dóbr kultury metodami tradycyjnymi (np. w wydawnictwach albumowych) są znikome. W dodatku żadna znana metoda prezentacji nie daje możliwości zapoznania się np. z cennym obrazem czy unikalnym egzemplarzem dawnej księgi teoretycznie aż 2,5 miliardowi odbiorców czyli ponad 1/3 światowej po-

pulacji (tytu jest użytkowników Internetu na świecie⁷⁴) – przy znikomych jednostkowych (wyliczanych na głowę odbiorcy) kosztach dotarcia do poszczególnych odbiorców.

W zaleceniach poruszono też zagadnienie ekonomiczne bardzo istotne z punktu widzenia ponownego wykorzystywania informacji publicznej stanowiącej zasoby kulturalne – kosztów digitalizacji zasobów. Otóż koszt digitalizacji dóbr kultury, zwłaszcza zabytków piśmiennictwa, czy malarstwa, a także filmów i materiałów audio nagranych na dawnych nośnikach analogowych jest wysoki. Zabytki piśmiennictwa wymagają specjalnego traktowania przy skanowaniu i stosowania kosztownych specjalistycznych skanerów, obrazy – fotografowania z bardzo wysoką rozdzielczością. Koszty digitalizacji nagrań analogowych – zwłaszcza filmów i nagrań wideo – są bardzo wysokie, gdyż w trakcie digitalizacji usuwa się uszkodzenia i niedoskonałości oryginałów (np. porysowania na filmach), podwyższa się jakość obrazu (łącznie z czasem dość kontrowersyjnym kolorowaniem materiałów oryginalnie nagranych jako czarno-białe). Większość tych prac wymaga bardzo dużego nakładu pracy ręcznej wysoko wykwalifikowanych specjalistów od obróbki obrazu. Jednak transkrypcja na formaty cyfrowe analogowego zapisu audio i wideo ma na celu nie tylko udostępnianie materiałów cyfrowymi kanałami przekazu bez konieczności odtwarzania oryginałów, ale także uchronienie ich przed bardzo szybko zachodzącymi procesami autodestrukcji. Dotyczy to przede wszystkim taśm filmowych na nietrwałych, łatwopalnych nośnikach nitro, octanowych i celuloidowych oraz rozmagnesowujących się analogowych taśm magnetycznych audio i wideo. Tak wysokie koszty są niemal niemożliwe do sfinansowania tylko ze środków publicznych. Rozwiązaniem jest partnerstwo publiczno-prywatne, jednak wysokie koszty oraz długie okresy zwrotu z inwestycji w dobra kultury wymagają stosowania zachęt dla podmiotów prywatnych. Zachętę mogą stanowić preferencyjne warunki wykorzystywania zasobów kulturalnych jako informacji publicznej. W zaleceniach KE przytoczono wskazanie grupy analitycznej wysokiego szczebla ds. udostępnienia europejskiego dziedzictwa kulturowego w Internecie (tzw. *Comité des Sages*), według którego maksymalny okres obowiązywania preferencyjnych warunków korzystania przez podmioty prywatne z

⁷⁴ Według serwisu Internet World Stats (<http://www.internetworldstats.com/stats.htm>) w końcu 2. kwartału 2012 r. na świecie było ponad 2,405 mld użytkowników Internetu – przy czym liczba ta nie uwzględniała korzystających z dostępu mobilnego.

zasobów zdigitalizowanych przy ich współdziale w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego nie powinien przekraczać 7 lat⁷⁵.

W zaleceniach Komisja zajęła się także nowym problemem: przechowywaniem materiałów cyfrowych – zarówno powstałych jako cyfrowe (nazywanych cyfrowymi natywnie – ang. *born digital*) – jak i zdigitalizowanymi postaciami obiektów analogowych. Choć ponowne udostępnianie materiałów cyfrowych w formatach maszynowych, czyli nadających się do bezpośredniego wczytywania i obróbki komputerowej, na krótką metę nie stanowi problemu niejako z definicji, to jednak i w ich przypadku także pojawia się problem trwałości archiwizacji. Problem ten wynika nie tyle z okresu trwałości samych nośników cyfrowych⁷⁶, ile z dostępności urządzeń. W miarę przyspieszania rozwoju technik i urządzeń informatycznych dość nieoczekiwaną, ale ważną kwestią stała się techniczna dostępność urządzeń umożliwiających odczyt danych, zapisanych wcześniej przy użyciu tych właśnie urządzeń. Coraz większym problemem staje się bowiem znikanie urządzeń z rynku nie z powodu ich zużycia technicznego, ale „śmierci moralnej”. Zjawisko to ulega eskalacji z powodu szybkiego skracanie się okresów wymiany sprzętu oraz braku dostatecznie stabilnych standardów zapisu danych. Prowadzi to do sytuacji, w której coraz trudniej jest odczytać dane zapisane 30 lat temu np. na miękkich dyskietkach 8-calowych, na dużych, wielopłytowych dyskach napędów dyskowych stosowanych w systemach komputerów mainframe lat 70. XX wieku czy na taśmach magnetycznych napędów taśmowych. W przypadku komputerowych taśm magnetycznych dodatkowym problemem jest różnorodność stosowanych od lat 50. XX wieku formatów zapisu (np. zapis liniowy lub helikalny o różnych wariantach gęstości, różne algorytmy kompresji, różne długości bloków danych i bloków kontrolnych). Jedynym sposobem rozwiązania problemu niedostępności urządzeń jest okresowe przepisywanie archiwizowanych zasobów na nowe typy nośników – co oczywiście generuje określone koszty, w tym także koszty dla administracji publicznej oraz publicznych instytucji GLAM zobo-

⁷⁵ Ostatecznie w dyrektywie termin ten ustalono na nie dłuższy niż 10 lat.

⁷⁶ Zakłada się, że trwałość zapisu na dyskietkach nie przekracza 5 lat, w odróżnieniu od taśm magnetycznych, dla których (w przypadku zapisu cyfrowego) trwałość można liczyć w dziesiątkach lat, jeśli są przechowywane w optymalnych warunkach.

wiązanych do udostępniania informacji publicznej w postaciach i formatach nadających się do ponownego wykorzystania przy użyciu komputerów⁷⁷.

W ocenie wpływu przygotowanej w 2012 r. na zlecenie Ministra Administracji i Cyfryzacji w ramach przygotowywania założeń do ustawy o otwarciu publicznych zasobów wiedzy⁷⁸ autorzy ekspertyzy szacowali wielkość rynku publicznych zasobów wiedzy w Polsce uwzględniając zasoby czterech sektorów: edukacji, kultury i sztuki jako przemysłu kreatywnego, szkolnictwa wyższego oraz nauki. Według analizowanych danych GUS w 2010 r. sektory te odpowiadały łącznie za ok. 11% polskiego PKB czyli ok. 148 mld złotych. Ocenili, że edukacja na poziomie podstawowym i średnim ma stosunkowo niewielki potencjał wzrostu w wyniku otwarcia dostępu. Natomiast potencjał nauki (B+R) ocenili jako średni, zaś kultury i sztuki oraz szkolnictwa wyższego – jako duży. Jako główne korzyści z otwierania dostępu do zasobów wiedzy wymienili oni:

- obniżenie kosztów dostępu do zasobów publicznych dla finalnego lub pośredniego użytkownika,
- zwiększenie obiegu i wykorzystania treści naukowych, edukacyjnych i artystycznych,
- obniżenie kosztów obiegu treści naukowych, edukacyjnych i artystycznych,
- obniżenie kosztów publikowania.

Poprawę efektywności gospodarki narodowej wynikającą z wykorzystania podstawowych zasobów publicznych szacowano w przedziale od 5,5 do 11 mld zł, natomiast rynek wykorzystania zasobów publicznych w sferze samej tylko nauce (w bez edukacji i zasobów sztuki) na ok. 3,5 mld zł w cenach 2010 r. Koszty utrzymywania infrastruktury repozytoriów danych naukowych w kraju oceniane są na 20-90 mln zł rocznie, zaś oszczędności, które mogło by przynieść otwarcie zasobów nauki – na ponad 200 mln zł rocznie. Autorzy podkreślają, że nie mogą oszacować potencjalnego wpływu otwarcia zasobów kultury i sztuki na sektor kreatywny, jednak podają takie oceny dla

⁷⁷ W Art. 2 ust. 6. dyrektywy 2003/98/WE sformułowano to jako „format przeznaczony do odczytu komputerowego”.

⁷⁸ W. Szpringer, W. Rogowski, *Prawo i ekonomia regulacji otwartego dostępu do publicznych zasobów wiedzy (analiza ekonomiczno-prawna dla oceny skutków regulacji)* – ekspertyza na zamówienie Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2012, <https://mac.gov.pl/wp-content/uploads/2012/12/Ocena-Wp%C5%82ywu-Rogowski-2012-12-12.pdf> (dostęp on-line: 2 grudnia 2013).

Hiszpanii, w której sektor elektronicznych zasobów prywatnych i publicznych w 2011 r. oceniany był na 9,2 mld EUR (0,9% PKB). Nawet w warunkach dotkliwego kryzysu ekonomicznego w Hiszpanii sektor ten wykazał wzrostu o 14%, przy czym obrót cyfrowymi filmami i rozrywką – o 44%. Wprowadzenie elektronicznego dostępu do zasobów publicznych stworzyło sektor odpowiedzialny za ok. 0,15% PKB (według danych za 2010 r.), w którym ok. 35-40% przychodów dawało ponowne wykorzystanie zasobów publicznych. Największy udział w ponownym dostępie miały dane biznesowe (38%), geodezyjno-geograficzne (30%), informacje prawne (17%).

W opracowaniu zespołu ICM UW pod kierunkiem prof. M. Niezgódki⁷⁹ zawarto analizę finansową wprowadzenia otwartego dostępu do danych naukowych. Przytoczono wyniki analiz przeprowadzonych dla kilku krajów europejskich (Wielka Brytania, Holandia, Dania), według których wprowadzenie dowolnej z dwóch dróg otwartego dostępu do treści naukowych – tzw. złotej, polegającej na publikacji prac naukowych w czasopiśmie otwartym (nie pobierających opłat od czytelników) bądź drogi zielonej, polegającej na umieszczaniu artykułów przez samych naukowców w otwartych repozytoriach (z nieodpłatnym dostępem dla czytelników) – jest w ujęciu ogólnym opłacalne. Koszty publikacji w systemie czasopism otwartych (droga złota) oraz publikacji w systemie samoarchiwizacji (droga zielona) jest niższy niż w tradycyjnym. We wszystkich analizowanych krajach wykazano, że wprowadzenie otwartego dostępu przynosi w 20-letnich horyzontach czasowych oszczędności w wydatkach na B+R, nawet przy założeniu, że wprowadzenie otwartego dostępu wymagałoby długiego okresu przejściowego, zaś otwartość wprowadzana byłaby w sposób izolowany, wyspowy, oddzielnie w każdym z badanych krajów. Korzystając z tego samego modelu zespół ICM UW w swojej analizie porównywał przepływy środków finansowych w Polsce w trzech wariantach: przeważającego obecnie tradycyjnego finansowania publikacji naukowych, rozwijania modelu otwartych czasopism (droga złota) oraz systemu repozytoriów i samoarchiwizacji (droga zielona). We wszystkich trzech wariantach zakładano utrzymanie istotnego udziału środków budżetowych w prowadzeniu badań i tworzeniu publikacji nauko-

⁷⁹ M. Niezgódka, *Wdrożenie i promocja otwartego dostępu do treści naukowych i edukacyjnych – praktyki światowe a specyfika polska, przewidywane koszty, narzędzia, zalety i wady*, red. M. Niezgódka, ICM UW, Warszawa, 2011, http://ceon.pl/images/ekspertyza/ekspertyza_oa_icm.pdf (dostęp on-line: 2 grudnia 2013).

wych. W modelu tradycyjnym duże koszty generowane są przez druk publikacji (średnio rzędu 25 tys. zł rocznie na czasopismo), co stanowi ok. 35% kosztów wydawniczych. Finansowanie z budżetu występuje w tym modelu na wszystkich etapach: tworzenia wiedzy, jej weryfikacji, włączeniu do systemu komunikacji naukowej i dostarczaniu jej czytelnikom (subsydiowanie prenumerat dla instytucji naukowych i bibliotek).

W modelu bazującym na drodze złotej założono, że wszystkie czasopisma naukowe dostępne są tylko w wersji elektronicznej. W uproszczeniu założono, że koszty produkcji wiedzy są takie same, jak w modelu tradycyjnym (nie uwzględniono wpływu tańszego dostępu do informacji). Podstawowa oszczędność wynika z rezygnacji z wysokich kosztów druku i dystrybucji wersji papierowych (dotarcia do czytelników), założono również pewne oszczędności w kosztach technicznych redagowania i recenzowania artykułów.

W modelu zakładającym drogę zieloną założono utrzymanie systemu tradycyjnych publikacji, ale podstawową platformą szerokiego upowszechniania wiedzy byłyby repozytoria. Naukowcy byłiby zobowiązani bądź zachęceni do publikowania wyników prac w repozytoriach, natomiast publikacje, które ukazałyby się w formie tradycyjnej mogłyby być udostępniane w repozytoriach przy zachowaniu odpowiedniego embarga czasowego (co częściowo podtrzymałoby system finansowania czasopism naukowych), umożliwiając jednocześnie lepsze upowszechnienie także tych treści, które początkowo ukazały się w formie tradycyjnej. W stosunku do modelu tradycyjnego w modelu takim występują dodatkowe, ale stosunkowo niewielkie koszty utrzymania repozytoriów (można je obniżyć przez wspólne repozytoria mniejszych uczelni i instytucji naukowych), natomiast korzystną cechą jest powszechność dostępu przy zachowaniu różnorodności treści.

Zgodnie z modelem Solowa-Swana droga zielona i złota umożliwiają efektywniejsze wykorzystanie środków poprzez zwiększenie dostępności publikacji. Według modelu wzrost dostępności prowadzi do oszczędności w prowadzeniu badań (dzięki tańszej i lepszej informacji dostępnej badaczom), a także do lepszego wykorzystania wyników prac dzięki szerszej dostępności. W opracowaniu zespołu ICM UW sformułowano zalecenia dotyczące zmian w polskim systemie publikacji badań naukowych, a także wdrożenia polityki otwartego dostępu. Głównymi celami powinny być przyspieszenie wy-

miany wiedzy, polepszenie komunikacji między producentami wiedzy a jej konsumentami oraz szerokie otwarcie systemu komunikacji naukowej. Zespół zaproponował następujące zmiany instytucjonalne i prawne (porządkowane w kolejności ich istotności zdaniem zespołu):

- *„włączenie polityki otwartego dostępu jako wymiaru oceny jednostek naukowych,*
- *implementacja otwartego mandatu w Narodowym Centrum Nauki i Narodowym Centrum Badań i Rozwoju,*
- *uzależnienie budżetowego finansowania czasopism naukowych od wprowadzenia przez nie polityki otwartego dostępu,*
- *włączenie polityki otwartego dostępu jako wymiaru oceny czasopism naukowych,*
- *rozszerzenie programów wspierających publikowanie przez polskich naukowców w zagranicznych otwartych czasopismach,*
- *włączenie polityki otwartego dostępu do projektów MNiSW, m.in. Index Plus,*
- *otwarty dostęp do prac doktorskich*⁸⁰.

Z przedstawionej kolejności wynika, że najważniejszą zmianą powinno być włączenia kryterium otwartości do systemu ocen jednostek naukowych oraz wdrożenie otwartego mandatu w NCN i NCBR jako instytucjach budżetowych finansujących badania naukowe. Zdaniem zespołu te propozycje są najtrudniejsze do wdrożenia, choć ich wdrożenie przyniosłoby największe zmiany. Z kolei najłatwiejsze do wprowadzenia byłoby uzależnienie finansowania czasopism naukowych od wprowadzenia przez nie polityki otwartego dostępu.

Wspomniany otwarty mandat to wymóg, aby publikacje prezentujące wyniki badań finansowanych ze środków publicznych były bezpłatnie dostępne w Internecie. Według danych serwisu ROARMAP⁸¹ otwarte mandaty przyjęło dotąd ponad 300 instytucji naukowych z całego świata. Według danych tego serwisu na początku grudnia 2013 r. w

⁸⁰ Zespół ICM UW pod kierownictwem prof. M. Niezgódki, *Wdrożenie i promocja otwartego dostępu do treści naukowych i edukacyjnych – praktyki światowe a specyfika polska, przewidywane koszty, narzędzia, zalety i wady* – s. 18

⁸¹ Repozytorium prowadzone jest przez University of Southampton pod adresem <http://roarmap.eprints.org/> (dostęp on-line: 5 grudnia 2013).

Polsce otwarty mandat wprowadziły tylko trzy placówki naukowe: Wydział Elektryczny Politechniki Wrocławskiej (w 2008 r. – dotyczy wszystkich publikacji naukowych i materiałów dydaktycznych wydziału), Instytut Biochemii i Biofizyki Polskiej Akademii Nauk (w 2010 r. – dotyczy wszystkich publikacji naukowych: umieszczane są natychmiast w wersjach recenzowanych, udostępniane natychmiast lub z zachowaniem embarga w zależności od polityki wydawcy publikacji) i Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu (w 2010 r. – dotyczy wszystkich prac doktorskich przedstawionych po 1 stycznia 2010 r.).

Podsumowanie

Koncepcja otwartego rządu zdobywa obecnie coraz większą popularność na całym świecie – zarówno po stronie jednostek publicznych, jak i wśród obywateli. Komplementarne w stosunku do tego podejścia jest zagadnienie ponownego wykorzystania (*re-use*) informacji publicznej. Większość działań podejmowanych w tym obszarze przez rządy skupia się na kwestiach prawnych i politycznych. Jednakże zagadnienia związane z otwartym rządem oraz ponownym wykorzystaniem informacji publicznej rozpatrywać można także jako obszar istotny gospodarczo – jako kreowanie nowego rynku zaawansowanych e-usług, powstałego na styku administracji publicznej, przedsiębiorców i obywateli. Potencjał tych obszarów rynkowych został już zauważony na poziomie Unii Europejskiej. W komunikacie Komisji Europejskiej „Otwarte dane – siła napędowa innowacji, wzrostu gospodarczego oraz przejrzystego zarządzania” z 12 grudnia 2011 r. przytoczono wyniki badań wykonanych dla KE, według których wartość całego rynku informacji sektora publicznego w UE-10 w 2008 r. oszacowano na 28 mld EUR. Ogólne korzyści gospodarcze wynikające z ułatwienie dostępu do danych sektora publicznego oceniano na 40 mld EUR rocznie (dla UE-27), zaś łączną wartość bezpośrednich i pośrednich korzyści ekonomicznych wynikających z wykorzystywania informacji udostępnianych przez sektor publiczny w gospodarce krajów UE-27 oszacowano na poziomie 140 mld EUR rocznie. W czerwcu 2013 r. dyrektywa regulująca kwestie ponownego udostępniania informacji publicznej została znowelizowana. Pojęcie udostępnianej informacji publicznej rozszerzono o zasoby publicznych bibliotek, muzeów i archiwów. Zasoby te, stanowiące powszechne dziedzictwo kulturowe, są cennym materiałem do tworzenia na ich podstawie innowacyjnych produktów i usług cyfrowych, m.in. w sferze edukacji i tu-

rystyki. Powstaje w ten sposób nowy rynek oraz nowe możliwości działania dla absolwentów uczelni oraz nowych firm.

Warto również podkreślić, że zagadnienia ponownego wykorzystania informacji publicznej wzbudziły już zainteresowanie amerykańskich funduszy venture capital – co wyraża się inwestycjami dokonanymi m.in. przez takie podmioty jak OpenView Venture Partners, Frazier Technology Ventures, Formation 8, Founders Fund, Valiant Capital, Thrive Capital.

Z przedstawionych powodów zachęcamy do zainteresowania się omawianą problematyką, tym bardziej, że pojawiają się już pierwsze polskie firmy (start-upy) działające w tym obszarze. Zapraszamy do odwiedzenia strony internetowej OpenGovernment.pl, a także do bezpośredniego kontaktu z Ośrodkiem Studiów nad Cyfrowym Państwem.

Literatura

Barker V., Duhaime M., *Strategic change in the turnaround process: Theory and empirical evidence*, „Strategic Management Journal”, vol. 18, s. 13–38, 1997.

Boni M., *Polska na drodze od otwartego rządu*, <https://mac.gov.pl/dzialania/polska-na-drozdze-do-otwartego-rzadu-michal-boni-na-open-government-partnership-summit-w-londynie/> (dostęp on-line: 4 listopada 2013).

Botterman M., Millard J., Horlings E., Oranje C. van, Deelen M. van, Pedersen K., *Wartość dla obywateli. Wizja zarządzania publicznego w 2020 roku*, Raport sporządzony dla Komisji Europejskiej, grudzień 2008, Rotterdam.

Bratnicki M., *Transformacja przedsiębiorstwa*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 1998.

Brown S., Eisenhardt K., *The art of continuous change: linking complexity theory and time-paced evolution in relentlessly shifting organizations*, „Administrative Science Quarterly”, vol. 42, no. 1, 1997, s. 1–34.

Diagnoza społeczna, (red.) J. Czapiński, T. Panek, Warszawa 2009.

Granickas K., *Understanding the impact of releasing and re-using open government data*, European Public Sector Information Platform, Topic Report No. 2013/08, August 2013.

Hughes G., Assis J., Cornford J., Gareis K., Richardson R., Sokol M., *Analiza porównawcza i promowanie transformacyjnego wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT) w regionach Unii Europejskiej*, Biblioteka eRozwoju SMWI, publikacja nr 11, Tarnów 2009.

Koźmiński A., Piotrowski W., *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, WN PWN, Warszawa 1995.

Mapa drogowa otwartego rządu w Polsce, Centrum Cyfrowe Projekt: Polska, wersja robocza 8.07.2011, Warszawa 2011.

Niezgódka M., *Wdrożenie i promocja otwartego dostępu do treści naukowych i edukacyjnych – praktyki światowe a specyfika polska, przewidywane koszty, narzędzia, zalety i wady*, red. Niezgódka M., ICM UW, Warszawa, 2011, http://ceon.pl/images/ekspertyza/ekspertyza_oa_icm.pdf (dostęp on-line: 2 grudnia 2013).

Opinia Komitetu Regionów, *Przegląd dyrektywy w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego i otwartych danych*, nr 2012/C 391/12.

Osterwalder A., Pigneur Y., Smith A., *Business Model Generation: A Handbook for Visionaries, Game Changers, and Challengers*, Wiley, 2010.

Państwo 2.0. Nowy start dla e-administracji, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa, kwiecień 2012.

Penc J., *Innowacje i zmiany w firmie – transformacja i sterowanie rozwojem przedsiębiorstwa*, Agencja Wydawnicza Placet, Warszawa 1999.

Perechuda K., *Dyfuzja wiedzy jawnej i niejawniej jako instrument sieciowego zarządzania gminą*, „Współczesne zarządzanie. Kwartalnik Środowisk Naukowych i Liderów Biznesu” 2006, nr 2, s. 5–15.

Szpringer W., Rogowski W., *Prawo i ekonomia regulacji otwartego dostępu do publicznych zasobów wiedzy (analiza ekonomiczno-prawna dla oceny skutków regulacji) – ekspertyza na zamówienie Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji*, Warszawa 2012, <https://mac.gov.pl/wp-content/uploads/2012/12/Ocena-Wp%C5%82ywu-Rogowski-2012-12-12.pdf> (dostęp on-line: 2 grudnia 2013).

Transparency and Open Government – Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies, White House, USA, 2009, http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment/ (dostęp on-line: 20 listopada 2013).

Zalecenie Komisji z dnia 27 października 2011 r. w sprawie digitalizacji i udostępniania w Internecie dorobku kulturowego oraz w sprawie ochrony zasobów cyfrowych (2011/711/UE).

Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki, (red.) Frączkiewicz-Wronka A., Prace naukowe Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2009.

Strony internetowe

[http:// data.worldbank.org](http://data.worldbank.org) (dostęp on-line: 20 października 2013).

<http://centrumcyfrowe.pl/projekty/mapa-drogowa/co-to-jest-otwarty-rzad/> (dostęp on-line: 23 października 2013).

http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-11-163_en.htm?locale=en (dostęp on-line: 23 listopada 2013).

<http://fbc.pionier.net.pl/pro/informacje-ogolne/zasady-otwartych-instytucji-kultury-openglam-principles-v-1-0/> (dostęp on-line: 5 grudnia 2013).

<http://koed.org.pl/o-koalycji/czlonkowie/> (dostęp on-line: 6 grudnia 2013).

<http://koed.org.pl/otwartosc/> (dostęp on-line: 5 grudnia 2013).

<http://open-data.europa.eu> (dostęp on-line: 20 października 2013).

<http://opendefinition.org/okd/polszczyzna/> (dostęp on-line: 5 grudnia 2013).

<http://opengovdata.io/> (dostęp on-line: 2 grudnia 2013).

<http://opengovdata.io/2012-02/page/4/brief-legal-history-open-government-data> (dostęp on-line: 2 grudnia 2013).

<http://otwartyrzad.org.pl/koalicja-na-rzecz-otwartego-rzadu/najczesciej-zadawane-pytania/> (dostęp on-line: 4 listopada 2013).

<http://roarmap.eprints.org/> (dostęp on-line: 5 grudnia 2013).

<http://www.internetworldstats.com/stats.htm> (dostęp on-line: 5 grudnia 2013).

<http://www.nato.int/docu/review/2003/issue1/polish/interview.html> (dostęp on-line: 20 października 2013).

<http://www.opengovdata.org/home/8principles> (dostęp on-line: 30 listopada 2013).

<https://index.okfn.org/> (dostęp on-line: 10 listopada 2013).

<https://index.okfn.org/country/overview/Poland/> (dostęp on-line: 4 listopada 2013).

Akty prawne

Dyrektywa 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego.

Dyrektywa 2013/37/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. zmieniająca dyrektywę 2003/98/WE w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego.

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.

Dyrektywa w sprawie otwartej administracji, Memorandum dla szefów departamentów wykonawczych i agencji federalnych, Biuro Wykonawcze Prezydenta, Biały Dom, USA, 8 grudnia 2009 r.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483.

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. 1993 nr 61 poz. 284.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej, Dz.U. 2007 nr 10 poz. 68.

Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2011 nr 204 poz. 1195.

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.

Orzeczenia sądów administracyjnych

Postanowienie NSA z dnia 28.10.2009, sygn. akt. I OSK 508/09.

Postanowienie NSA z dnia 19.01.2011, sygn. akt. I OSK 8/11.

Wyrok NSA z dnia 30.10.2002, sygn. akt. II SA 181/02.

Wyrok NSA z dnia 30.10.2002, sygn. akt. II SA 1956/02.

Wyrok NSA z dnia 17.10.2006, sygn. akt. I OSK 1347/05.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16.11.2007, sygn. akt. II SAB/Wa 68/07.

Wyrok NSA z dnia 16.03.2009, sygn. akt. I OSK 1277/08.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23.09.2009, sygn. akt. II SAB/Wa 57/09.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23.09.2009, sygn. akt. II SA/Wa 978/09.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 3.02.2010, sygn. akt. II SAB/Wa 140/09.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8.07.2010, sygn. akt. II SAB/Wa 113/10.

Wyrok NSA z dnia 1.10. 2010, sygn. akt. I OSK 1149/10.

Wyrok NSA z dnia 6.10.2011, sygn. akt. I OSK 1199/11.

Wyrok NSA z dnia 14.09.2012, sygn. akt. I OSK 1013/12.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23.01.2013, sygn. akt. II SAB/Wa 351/12.

Wyrok NSA z dnia 5.03.2013, sygn. akt. I OSK 2888/12.

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 27.03.2013, sygn. akt. II SAB/Gd 2/13.

O Ośrodka Studiów nad Cyfrowym Państwem



Ośrodek Studiów nad Cyfrowym Państwem jest pozarządową organizacją non-profit działającą w formie fundacji, utworzoną na podstawie Ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 roku o fundacjach.

Ośrodek jest wpisany do KRS pod numerem 0000419526, a jego siedzibą jest miasto Łódź.

Jako główne cele działania Ośrodka przyjęto:

- inicjowanie i uczestnictwo w przedsięwzięciach dotyczących budowy cyfrowego państwa – w tym w szczególności wsparcia organizacji publicznych w przeprowadzaniu cyfrowej transformacji,
- upowszechnianie wśród ogółu społeczeństwa wiedzy na temat korzyści związanych z budową cyfrowego państwa,
- podejmowanie działań na rzecz zapobiegania wykluczeniu cyfrowemu osób nim zagrożonych, ze względu na ich sytuację życiową lub materialną,
- prowadzenie działalności badawczo-rozwojowej, naukowo-technicznej, oświatowej w sferze zastosowania technologii informacyjno-komunikacyjnych oraz zarządzania, ze szczególnym uwzględnieniem problematyki budowy cyfrowego państwa i cyfrowej transformacji,
- podejmowanie działań na rzecz ochrony i promocji zdrowia dzięki stosowaniu nowoczesnych rozwiązań teleinformatycznych (w szczególności rozwiązań z dziedziny e-zdrowia),
- podejmowanie działań na rzecz rozwoju gospodarczego (w szczególności zmniejszania obciążeń administracyjnych obywateli i przedsiębiorców dzięki wykorzystaniu nowoczesnych rozwiązań teleinformatycznych oraz ponownemu użyciu informacji publicznej).

Ośrodek prowadzi następujące projekty:

- Metodyczne aspekty budowy inteligentnych miast (Smart Cities). Celem projektu jest wypracowanie i nieodpłatne udostępnienie modelu referencyjnego

inteligentnego miasta (Smart City). Model ten bazować będzie na koncepcjach architektury korporacyjnej (Enterprise Architecture) dostosowanej do specyfiki polskich miast. Obejmować będzie on zarówno aspekty organizacyjne inteligentnego miasta, jak również technologiczne. Dodatkowo w ramach projektu powstał i jest rozwijany serwis „InteligentneMiasta.pl – Smart Cities w Polsce”.

- Budowa platformy monitorowania realizacji cyfrowej transformacji polskich jednostek sektora publicznego. W ramach projektu „Budowa platformy monitorowania realizacji cyfrowej transformacji polskich jednostek sektora publicznego” powstał i jest rozwijany serwis „eGov.pl – Obserwatorium Cyfrowego Państwa”. Jego celem jest monitorowanie i analizowanie postępów we wdrażaniu koncepcji Cyfrowego Państwa w Polsce (z uwzględnieniem kontekstu europejskiego i światowego). Informacje prezentowane na serwisie pochodzą z publicznie dostępnych źródeł – jednostek administracji publicznej, firm analitycznych, uczelni, a także prac badawczych prowadzonych bezpośrednio w Ośrodku.
- Opracowywanie metod i narzędzi zwiększających efektywność funkcjonowania działów IT w jednostkach sektora publicznego. W ramach projektu opracowywane są instrumenty zarządcze, które są nakierowane na podniesienie potencjału działów IT – tak, aby przygotować je do wyzwań związanych z cyfrową transformacją. W szczególności opracowany został i rozwijany jest „Model doskonalenia funkcjonowania działu IT w jednostkach sektora publicznego”, za pomocą którego można dokonać ewaluacji działu IT pod kątem jego efektywności i pomóc zaplanować działania optymalizujące, bazujące na uznanych standardach zarządzania IT (takich jak: TOGAF, MSP, Prince 2, techniki zwinne).

O autorach opracowania

Prof. SGH, dr hab. Andrzej Sobczak



Dyrektor Ośrodka Studiów nad Cyfrowym Państwem. Kierownik Zakładu Zarządzania Informatyką w Instytucie Informatyki i Gospodarki Cyfrowej Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. Absolwent Wydziału Elektrotechniki i Elektroniki Politechniki Łódzkiej oraz Wydziału Ekonomiczno-Socjologicznego Uniwersytetu Łódzkiego. Odbił staże na University of Waterloo (Kanada), University of Strathclyde (Szkocja), University of Manchester (Wielka Brytania), University of York (Wielka Brytania), Trinity College (Irlandia), Center of Health Informatics (Irlandia).

Ukończył szkolenia z zakresu analizy i projektowania systemów informatycznych z zastosowaniem języka UML (certyfikat IBM Rational) oraz architektury korporacyjnej (certyfikat TOGAF 8/9 oraz ArchiMate 2.0). Uczestniczył w szkoleniach z zakresu m.in: metodyki MSP (certyfikat MSP Foundation), RUP, Prince2, ITIL (certyfikat ITIL Foundation), zarządzania portfelem projektów, Balance Scorecard, budowy strategii organizacji.

Brał udział w projektach i prowadził szkolenia m.in. dla Ministerstwa Finansów, Banku Gospodarstwa Kredytowego, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Narodowego Banku Polskiego, Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Państwowej Inspekcji Pracy, Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Miejskich Zakładów Autobusowych w Warszawie.

Autor blisko 100 publikacji, artykułów, prezentacji z zakresu architektury korporacyjnej, inżynierii oprogramowania, informatyzacji administracji publicznej. Pełna lista publikacji dostępna jest na stronie AndrzejSobczak.net.

Od kilku lat swoje zainteresowania naukowe koncentruje wokół problematyki architektury korporacyjnej (Enterprise Architecture) – w szczególności jej zastosowania w organizacjach publicznych. Uważa, że koncepcja ta może być efektywnym narzędziem, wspomagającym cyfrową transformację polskich organizacji publicznych. Obecnie pracuje nad wykorzystaniem podejścia architektonicznego przy budowie inteligentnych miast (Smart Cities).

Redaktor serwisów ArchitekturaKorporacyjna.pl, InteligentneMiasta.pl i innych.

Współautor pierwszej książki w języku polskim poświęconej architekturze korporacyjnej pt. „Wstęp do architektury korporacyjnej”. Publikacja ta została przygotowana w ramach Ogólnopolskiego Międzyuczelnianego Seminarium „Problemy badawcze i projektowe informatyzacji państwa”. Autor monografii „Formułowanie i zastosowanie pryncypiów architektury korporacyjnej w organizacjach publicznych”. W lutym 2013 r. opublikował monografię „Architektura korporacyjna. Aspekty teoretyczne i wybrane zagadnienia praktyczne”, stanowiącą podsumowanie 3 lat jego badań w tym obszarze. W kwietniu 2013 r. udostępnił pierwszy w Polsce e-book w całości poświęcony architekturze korporacyjnej pt. „Oblicza architektury korporacyjnej”.

Zaangażowany w prace międzynarodowego konsorcjum The Open Group nad lokalizacją i promocją ram architektury korporacyjnej. Członek Polskiego Towarzystwa Informatycznego (PTI), Naukowego Towarzystwa Informatyki Ekonomicznej (NTIE), Association for Computing Machinery (ACM), Association for Information Systems (AIS), Association of Enterprise Architects (AEA).

Prywatnie szczęśliwy mąż Ani i dumny tata Krzysia.

Tomasz Kulisiewicz



Zastępca dyrektora Ośrodka Studiów nad Cyfrowym Państwem. Absolwent informatyki Politechniki Budapeszteńskiej (1974). W latach 1975-1981 informatyk w centrum obliczeniowym drogownictwa w Warszawie. W latach 1981-1992 pracował w przemyśle motoryzacyjnym i w energetyce, a w latach 1992-2008 był kolejno m.in. zastępcą redaktora naczelnego „PCKuriera”, redaktorem naczelnym „Teleinfo” oraz czasopism specjalistycznych i naukowych „Prawo i ekonomia w telekomunikacji” i „elektroniczna Administracja”.

Od roku 2001 r. konsultant i analityk rynku komunikacji elektronicznej, współpracownik kilku firm oraz uczelnianych zespołów doradczo-badawczych. Kierował panelami badawczymi IT, komunikacji elektronicznej i nowych mediów w Narodowym Pro-

gramie Foresight Polska 2020 oraz Foresight Kadr Nowoczesnej Gospodarki, a także panelem „Strategiczne kierunki kształcenia” w programie Foresight Akademickie Mazowsze 2030.

Członek Rady Sądu Polubownego ds. Domen Internetowych przy Polskiej Izbie Informatyki i Telekomunikacji oraz Zarządu Oddziału Mazowieckiego Polskiego Towarzystwa Informatycznego. Współzałożyciel inicjatywy Internet Obywatelski (2001), Stowarzyszenia „Komputer w Firmie” (2003) oraz Forum Nowoczesnej Administracji Publicznej (2008). Zajmuje się problematyką oddziaływań społecznych i gospodarczych technologii informacyjnych, w tym zagadnieniami e-administracji i jej roli w zmniejszaniu obciążeń administracyjnych obywateli, przedsiębiorców i samej administracji publicznej.



OŚRODEK STUDIÓW NAD
CYFROWYM PAŃSTWEM

www.cyfrowepanstwo.pl



Ministerstwo
Administracji
i Cyfryzacji