

Korzystne było uwzględnianie w dokumentach programujących europejskie i krajowe polityki publiczne od początku XXI w. znaczenia informacji dla rozwoju stosunków społecznych i gospodarczych. Natomiast zabrakło w nich kompleksowych strategii regulacyjnych zorientowanych na wykorzystanie szans i redukcjonowanie zagrożeń.

Odrębnego rozważenia wymaga, jakie – bez tego – odzwierciedlenie w prawie znalazły w tym czasie zagadnienia informacyjne.

§ 2. Ewolucja regulacji prawnej jawności i jej ograniczeń

I. Standardy europejskie

Proces jurydyzacji zagadnień informacyjnych koncentrował się w Europie najpierw na przekazie informacji o prawie i na ochronie tajemnic urzędowych, od XVII w. na ochronie tajemnic handlowych i zawodowych, po II wojnie światowej na kształtowaniu ładu informacyjnego opartego na swobodnym przepływie informacji a w ostatnim ćwierćwieczu XX w. na ochronie wytwarzania komputerów i ich wykorzystania (patentowej, autorskoprawnej i prawnokarnej). Na początku XXI w. na pierwszy plan zaczęły się wysuwać prawne determinanty rozwoju zastosowań informatyki.

Europejskie standardy jawności i jej ograniczeń wyznaczają liczne akty prawa międzynarodowego oraz różnej rangi akty prawa europejskiego odnoszące się do wolności informacyjnej i prawa do informacji⁸⁰.

Wolność informacyjna, w tym normatywna deklaracja swobody pozyskiwania i udostępniania informacji bez ingerencji władz publicznych, bez urzędowej cenzury, została zagwarantowana już EKPC, rozbudowana w MPPOiP⁸¹ i włączona do porządku prawnego UE. Granice tej wolności były stopniowo precyzowane m.in. dla ochrony autonomii informacyjnej jednostki, ochrony własności intelektualnej i ochrony przed nieuczciwą konkurencją oraz ochrony interesu publicznego.

⁸⁰ Jako odpowiedniki jawności traktuje się w tłumaczeniach także *openness, transparency i disclosure*. Szerzej por. G. Szpor, A. Gryszczyńska, *Access to spatial information. Legal aspects*, Zagreb 2015, s. 8–17; *Jawność*, t. 11, s. 3–11, 23–27.

⁸¹ Art. 19 MPPOiP.

W ochronie autonomii informacyjnej jednostki podstawy prawne wyznały Konwencja nr 108 Rady Europy z 28.1.1981 r. o ochronie osób w związku z automatycznym przetwarzaniem danych osobowych, dyrektywa 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 24.10.1995 r. o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych oraz swobodnego przepływu tych danych, rozporządzenie WE Nr 45/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z 18.12.2001 r. o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje i organy wspólnotowe i o swobodnym przepływie takich danych, dyrektywa 2002/58/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 12.7.2002 r. dotycząca przetwarzania danych osobowych i ochrony prywatności w sektorze łączności elektronicznej (dyrektywa o prywatności i łączności elektronicznej), zmieniona dyrektywą 2009/136/WE. Niezależnemu prawu do ochrony danych osobowych ustanowionemu w KPP UE, nadano moc wiążącą TL zmieniającym Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (art. 16) z dniem 1.12.2009 r. Artykuł 16 TFUE umożliwił dalsze zmiany przepisów o ochronie osób fizycznych w odniesieniu do przetwarzania ich danych osobowych oraz swobodnego przepływu takich danych, a w szczególności wprowadzenie jednego instrumentu prawnego regulującego ochronę danych. Prace nad wykorzystaniem tej możliwości organy unijne podjęły w 2010 r.⁸² i zakończyły w roku 2016 przyjęciem rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady oraz dyrektywy 2016/680.

W zakresie ochrony własności intelektualnej w prawie międzynarodowym podstawy wyznaczone zostały m.in. Konwencją Berneńską z 9.9.1886 r. o ochronie dzieł literackich i artystycznych⁸³ i Konwencją Paryską o ochronie własności przemysłowej z 20.3.1883 r.⁸⁴ Wzmocnienie ochrony przynio-

⁸² Wskazywano, że mają one stanowić odpowiedź na nowe wyzwania, do których zaliczono m.in. rozwój: „przetwarzania w chmurze”, geolokalizacji, profilowania i e-administracji. Por.: „Całościowe podejście do kwestii ochrony danych osobowych w UE”, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów z 4.11.2010 r.; Komisja Europejska, Bruksela, 4.11.2010 r., KOM(2010) 609 wersja ostateczna; IP/10/1462; MEMO/10/542; SPEECH/11/183.

⁸³ Akt paryski Konwencji berneńskiej o ochronie dzieł literackich i artystycznych sporządzony w Paryżu dnia 24.7.1971 r. (Dz.U. z 1990 r. Nr 82, poz. 474). Zgodnie z cyt. Konwencją, ochrona oparta jest na zasadzie minimum ochrony (sygnatariusze muszą zapewnić w krajowym prawie wewnętrznym przynajmniej taką ochronę praw autorskich, jaką przewidują postanowienia konwencji) i zasadzie asymilacji (twórca z innego kraju musi być traktowany na równi z obywatelami danego kraju członkowskiego).

⁸⁴ Akt Sztokholmski zmieniający Konwencję paryską o ochronie własności przemysłowej z 20.3.1883 r., zmienioną w Brukseli dnia 14.12.1900 r., w Waszyngtonie dnia 2.6.1911 r., w Ha-

sły porozumienia w sprawie handlowych aspektów praw własności intelektualnej (TRIPS), będące załącznikiem do Porozumienia ustanawiającego Światową Organizację Handlu, sporządzonego 15.4.1994 r. oraz Traktat Światowej Organizacji Własności Intelektualnej o Prawie Autorskim⁸⁵ (*World Intellectual Property Organization Copyright Treaty*), zawarty w Genewie 20.12.1996 r. Do praw autorskich w Internecie odnosi się także dyrektywa 2001/29/WE. Ostre kontrowersje wzbudziła próba dalszych zmian w ramach umowy międzynarodowej ACTA (*Anti-Counterfeiting Trade Agreement*), mającej na celu wzmocnienie ochrony własności intelektualnej⁸⁶. Natomiast ochronę nakładów na infrastrukturę informacyjną reguluje w szczególności dyrektywa 96/9/WE⁸⁷.

Ochronę interesu publicznego tradycyjnie wiąże się z nadawaniem klauzul tajności. W UE odnoszą się do tych kwestii decyzje Komisji Europejskiej i Rady a ponadto państwa członkowskie UE należące do NATO związane są też umową między stronami Traktatu Północnoatlantyckiego o ochronie informacji z 6.3.1997 r.⁸⁸ Specyficzne zasady ochrony danych osobowych wyznacza zaś dyrektywa 2016/680.

W interesie publicznym nakładane są też na podmioty prywatne obowiązki informacyjne, np. statystyczne czy związane z zasilaniem publicznych zasobów informacyjnych⁸⁹.

dze dnia 6.11.1925 r., w Londynie dnia 2.6.1934 r., w Lizbonie dnia 31.10.1958 r., sporządzony w Sztokholmie dnia 14.7.1967 (Dz.U. z 1975 r. Nr 9, poz. 51).

⁸⁵ Traktat Światowej Organizacji Własności Intelektualnej o prawie autorskim, sporządzony w Genewie dnia 20.12.1996 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 3, poz. 12).

⁸⁶ Przystąpienie UE do ACTA i jej wiązanie umową, wymagało podpisania i ratyfikowania przez wszystkie państwa członkowskie. Polska, wraz z 21 państwami UE – z wyjątkiem Cypru, Estonii, Słowacji, Niemiec i Holandii – podpisała dokument 26.1.2001 r. Treść umowy i brak konsultacji nad jej projektem wywołały protesty internautów i ataki na strony internetowe urzędów państwowych. Przeciwnicy ACTA wskazywali m.in. na artykuł 27 pkt 4, jako umożliwiający wydanie na żądanie np. organizacji zarządzającej prawami autorskimi, w trybie administracyjnym, a nie sądowym, danych osoby, co do której zachodzi tylko domniemanie naruszenia praw autorskich. Krytykowano też, że posiadaczem prawa jest nie tylko twórca, ale również organizacja zarządzająca prawami. Organizacje zarządzające prawami autorskimi natomiast, wskazując na przykłady kradzieży własności intelektualnej w Internecie, argumentowały, że umowa zapewni silniejszą ochronę interesów majątkowych twórców i wydawców poza granicami UE.

⁸⁷ „Bazy danych” zdefiniowano jako „zbiór niezależnych utworów, danych lub innych materiałów uporządkowanych w sposób systematyczny lub metodyczny, indywidualnie dostępnych środkami elektronicznymi lub innymi sposobami”.

⁸⁸ Szerzej por: S. Zalewski, w: *Jawność*, t. 6, 2016, s. 89–99.

⁸⁹ G. Szpor, *Offentliche Informationsinfrastrukturen im polnischen Verwaltungsrecht unter besonderer Berücksichtigung von Datenerhebungspflichten und Datenverwendungsrechten Pri-*

Tradycyjnie ochrona interesu publicznego koncentrowała się na ochronie tajemnic państwowych i służbowych oraz uszczuplaniu sfery tajemnic osób fizycznych i prawnych przez nakładanie na nie obowiązków informowania władz oraz przez inwigilację dla zapewnienia bezpieczeństwa publicznego. Pod koniec XX w. zaczął znajdować szersze odzwierciedlenie w prawie pogląd, że w interesie publicznym, m.in. dla eliminowania patologii administracji, leży także zwiększanie obowiązków informowania przez władze i przyznanie obywatelom podmiotowego prawa do uzyskiwania – od władz i innych podmiotów realizujących zadania publiczne – informacji o sprawach publicznych, zwane prawem do informacji⁹⁰.

W prawie międzynarodowym – poza Rekomendacjami Rady Europy – dotyczyło to najpierw dostępu do informacji gospodarczej i przestrzennej, uregulowanego Konwencją o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzoną w Aarhus dnia 25.6.1998 r.⁹¹ a w dekadę później zakresu znacznie szerszego, który wyznaczyła Konwencja Rady Europy o dostępie do dokumentów publicznych sporządzona w Tromsø 18.6.2009 r.⁹², przewidująca jednak wyważanie dóbr według kryteriów szkody i interesu umożliwiające istotne ograniczenia dostępu dla ochrony bezpieczeństwa. Konwencja z Tromsø nie została dotąd ratyfikowana przez władze Rzeczypospolitej Polskiej.

W prawie europejskim najpierw Traktat Amsterdamski z 1997 r. wprowadził do TWE art. 255, gwarantujący prawo dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (w wersji skonsolidowanej jest to art. 15 TFUE). Poszerzenie i wzmocnienie tej tendencji przyniosły dwa kolejne akty: dyrektywa 2003/98/WE oraz dyrektywa 2007/2/WE. Ustanawiając zasady zwiększania transparentności realizacji zadań publicznych we wszystkich tych aktach dopuszczono jednak liczne wyjątki dla ochrony różnych war-

vater, w: *I. Lipowicz, J.P. Schneider* (red.), *Perspectiven des deutschen, polnischen und europäischen Informationsrecht*, Osnabruck 2011, s. 43–70.

⁹⁰ Szerzej o tym w: *G. Szpor*, *Informatyczne narzędzia przetwarzania danych w sądach i urzędach administracji publicznej*, w: *M. Barczewski, K. Grajewski, J. Warylewski* (red.), *Prawne problemy wykorzystywania nowych technologii w administracji i wymiarze sprawiedliwości*, Warszawa 2009.

⁹¹ Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus dnia 25.6.1998 r. (Dz.U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706 ze zm.).

⁹² Tekst Konwencji dostępny pod adresem: <http://conventions/coe.in/Treaty/en/treaties/html/205/htm>.

tości. W europejskich standardach znalazły się też mechanizmy „wyważania wartości i interesów”⁹³.

Przykładem zauważania konfliktu interesów ekonomicznych jest motyw 22. preambuły do dyrektywy 2013/37/UE, w którym stanowi się, że „należy zwrócić uwagę na to, aby nie zakłócić normalnego funkcjonowania organów sektora publicznego, które muszą osiągać dochody, aby pokrywać znaczną część swoich kosztów związanych z wykonywaniem zadań w interesie publicznym lub kosztów związanych z gromadzeniem, produkowaniem, reprodukowaniem i rozpowszechnianiem niektórych dokumentów udostępnianych do ponownego wykorzystywania” przy czym „wymóg osiągnięcia dochodów w celu pokrycia znacznej części kosztów organów sektora publicznego, związanych z wykonywaniem zadań publicznych lub kosztów dotyczących gromadzenia, produkowania, reprodukowania i rozpowszechniania niektórych dokumentów nie musi być wymogiem ustawowym, lecz może wynikać na przykład z praktyk administracyjnych stosowanych w państwach członkowskich”. Rola tego motywu w prawie wewnętrznym poszczególnych państw członkowskich UE jest zróżnicowana⁹⁴.

Relacje między wolnością informacyjną a prawem do informacji nie są jednoznaczne. Przyczynia się do tego włączenie do amerykańskiego FOIA także przepisów dotyczących prawa do informacji, a ponadto dwa nowe orzeczenia ETPC w Strasburgu wykraczające poza dotychczasową linię orzecznictwa⁹⁵.

Jednak dla analizy modelu ograniczeń otwartości danych wydaje się istotne odróżnianie standardów wolności informacyjnej od standardów prawa do informacji.

Przy takim – dominującym w doktrynie i orzecznictwie TSUE – ujęciu, można stwierdzić, że ustanowione w prawie międzynarodowym standardy wolności informacyjnej od połowy XX w. wyznaczają wspólny dla państw demokratycznych Europy i Ameryki Północnej model *free flow of information*, choć jego ograniczenia są zróżnicowane. Przykładem jest różnica między amerykańskim i europejskim podejściem do regulacji prawnej ochrony prywatności i danych osobowych oraz długotrwałość prac nad przyjęciem przepisów wspólnych w tym zakresie dla państw członkowskich UE. Jednak generalnie swoboda pozyskiwania i przekazywania informacji bez ingerencji władz pu-

⁹³ A. Syryt, *Jawność*, t. 3, s. 21–39.

⁹⁴ Szerzej w: Information in the land use planning process as an element of administrative legislation, D. Kerekovic (red.), GIS for Geoscientists, Zagreb 2012 oraz Wstęp, w: G. Szpor (red.), *Internet. Publiczne bazy danych*, s. XI–XIII.

⁹⁵ Por. *Jawność*, t. 11, s. 4–11.

blicznych (cenzury) pozostaje od 70. lat immanentnym atrybutem demokratycznych systemów polityczno-organizacyjnych⁹⁶.

Natomiast międzynarodowe standardy prawa do informacji, rozumianego jako prawo do otrzymania informacji publicznej i jej ponownego wykorzystania, kształtują się dopiero od dwóch ostatnich dekad XX w. i są realnie akceptowane tylko przez niektóre państwa demokratyczne. Wskazuje na to niewielka liczba państw, które ratyfikowały konwencję z Tromsø. Na tym tle organy UE wydają się awangardą we wdrażaniu instrumentów transparentności. Ponieważ jednak w sferze regulacji traktatowych normy są ogólne a dyrektywy pozostawiają państwom członkowskim znaczną swobodę w implementacji do krajowych porządków prawnych, stan prawny i faktyczny w zakresie otwartości pozostaje w państwach członkowskich UE zróżnicowany, choć rażące odstępstwa od ogólnej zasady są eliminowane poprzez orzecznictwo TSUE⁹⁷. W odniesieniu do danych posiadanych przez władze publiczne jawność wiąże się przede wszystkim z postulatami „transparentności” i „otwartości”. Była ona wprowadzana – bez głębszego oparcia w refleksji filozoficznej – jako instrument zwiększania zaufania do władz publicznych⁹⁸. Jednak obecnie, wobec malejącego – mimo zwiększenia jawności – zaufania do władz, ta jej funkcja bywa kwestionowana⁹⁹.

⁹⁶ Choć nie okazały się tak atrakcyjnym atutem dla przekształcania stosunków polityczno-organizacyjnych w skali globalnej, jak oczekiwano w połowie XX w., po zakończeniu II wojny światowej. W wypracowywaniu europejskich standardów istotną rolę odegrało odnoszące się do art. 8–10 EKPC orzecznictwo Europejskiej Komisji Praw Człowieka i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. Traktat z Maastricht przyjęty 7.2.1992 r. stanowił, że: „Unia przestrzega podstawowych praw zagwarantowanych w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności podpisanej w Rzymie 4 listopada 1950 r. oraz praw, które wynikają ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich jako ogólnych zasad prawa Wspólnoty”. Jak wskazywał *M. Nowicki* „system ochrony podstawowych praw istniejący w Unii Europejskiej wypracowany głównie w drodze orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu, w swojej treści normatywnej jest inspirowany bezpośrednio przez tę Konwencję” – *M.A. Nowicki*, Europejska Konwencja Praw Człowieka. Wybór orzecznictwa, Warszawa 1998, s. XIX–XXVI, LX–LXI oraz 251–359; por. *A. Młynarska-Sobaczewska*, Wolność informacji w prasie, Toruń 2003.

⁹⁷ Tekst zawarty w pkt 1.2.1. był w projekcie MRJ wprowadzeniem do zadania 1.11. i został w szerszej wersji anglojęzycznej opublikowany w książce *G. Szpor, A. Gryszczyńska* (red.), *Access to spatial data*, s. 9–17.

⁹⁸ *T. Stawecki* *Jawność jako wartość prawna*, SI 2004, Nr XLIII, s. 221.

⁹⁹ *I. Krastev*, *In Mistrust We Trust: Can Democracy Survive When We Don't Trust Our Leaders?* TED Books 2013; *I. Krastev*, *Demokracja nieufnych*, Warszawa 2013.

II. Standardy konstytucyjne

Rozwojowi społeczeństwa informacyjnego towarzyszył wzrost znaczenia konstytucyjnych praw człowieka. Poszukiwania gwarancji wolności i poczucia bezpieczeństwa człowieka przesunęły się ze sfery podlegającego dekompozycji prawa własności, w kierunku konstytucyjnych praw osobistych, politycznych i socjalnych¹⁰⁰.

W drugiej połowie XX w. standardem europejskim stało się włączanie zagadnień informacyjnych do Konstytucji RP a zarazem podobne ich ujmowanie w konstytucjach różnych państw. W wielu europejskich konstytucjach pojawiły się nowe prawa i wolności obejmujące m.in. wolność informacyjną, prawo do prywatności i prawo do uzyskiwania informacji od władz publicznych¹⁰¹. W państwach Europy Środkowowschodniej wyodrębniano je w konstytucjach uchwalanych w latach 90. Do konstytucji państw zachodnioeuropejskich analogiczne normy wprowadzono już wcześniej, zaliczając je na gruncie teorii do „nowej generacji praw”. Wskazywano, że prawne zakotwiczenie możliwie dużej wolności przepływu informacji jest warunkiem a zarazem cechą charakterystyczną każdej demokracji. Zwracano też uwagę, że potrzebne jest wzmacnianie pozycji jednostki w dostępie do informacji posiadanych przez władze publiczne i ochrona jej „autonomii informacyjnej” przed nadmiernymi roszczeniami i naruszeniami prywatności. Podkreślano, że właśnie przepisy konstytucyjne ustanawiane są w celu zachowania równowagi¹⁰². Terminem konstytucyjnym stała się także jawność, ujmowana wąsko, a nie jako określenie zbiorcze dla zagadnień informacyjnych¹⁰³.

¹⁰⁰ A. Kopff, Ochrona sfery życia prywatnego jednostki w świetle doktryny i orzecznictwa, ZNUJ 1982, z. 100, s. 29–40; W. Pańko, O prawie własności i jego współczesnych funkcjach, Katowice 1984, s. 200; A. Mączyński, Konstytucyjne podstawy prawa do godności i prawa do prywatności, w: The Right to Privacy – the Right to Dignity. 26th International Conference on Privacy and Personal Data Protection, Wrocław 2004, s. 12–15.

¹⁰¹ A. Banaszak, A. Preisner (red.), Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP, Warszawa 2002; B. Banaszak, Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych, Kraków 2004, s. 200, 253.

¹⁰² R. Hofmann, Die Freicheit des Informationsflusses, s. 3 i n.; G. Kaminiš, Nowa generacja praw w społeczeństwie informacyjnym i polska konstytucja, w: G. Szpor (red.), Wolność informacji i jej granice, Katowice 1997, s. 6–11; Decyzja *Cerdo v. Hiszpania*, 28.2.1996 r., skarga Nr 27826/95, niepubl. poz. 1168, w: M.A. Nowicki, Europejska Konwencja, s. 267; J. Schwarze, European Administrative Law, London 1992, s. 1215–1371.

¹⁰³ Por. M. Bernaczyk, Prawo do informacji publicznej w Polsce i na świecie, Warszawa 2014; J. Boć (red.), Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r., Wrocław 1998; A. Mączyński, Konstytucyjne podstawy prawa, s. 12–15; B. Bana-

Do konstytucjonalizacji zagadnień informacyjnych przyczynił się rozwój informatyki leżący u podstaw globalnej gospodarki informacyjnej, poddawanej publicznoprawnej reglamentacji. W Polsce na przebieg tego procesu rzutowała również zmiana ustroju i integracja europejska: w 1992 r. ratyfikowano Konwencję Europejską z 1950 r. ustanawiającą wolność informacyjną, a w 1997 r. wprowadzono do materii konstytucyjnej wolność pozyskiwania i przekazywania informacji, a także prawo do prywatności i obywatelskie prawo do informacji oraz przysługujące każdemu prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska. W Konstytucji RP uchwalonej 2.4.1997 r. normy odnoszące się bezpośrednio do zagadnień informacyjnych znalazły się w rozdziale drugim zatytułowanym „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”, w częściach odnoszących się do praw i wolności osobistych, praw politycznych oraz praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych¹⁰⁴.

szak, Porównawcze prawo konstytucyjne, s. 253; G. Szpor, A. Gryszczyńska (red.), Access to spatial data; G. Kaminis, Nowa generacja, s. 6–11.

¹⁰⁴ W części poświęconej prawom i wolnościom osobistym stanowi się m.in. że: Każdy ma prawo do ochrony prawnej swojego życia prywatnego (art. 47). Zapewnia się wolność i ochronę tajemnicy komunikowania się. Ich ograniczenie może nastąpić jedynie w przypadkach określonych w ustawie i w sposób w niej określony (art. 49). Nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby (art. 51 ust. 1), Władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym (art. 51 ust. 2). Każdy ma prawo dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych. Ograniczenie tego prawa może określić ustawa (art. 51 ust. 3). Każdy ma prawo do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą (art. 51 ust. 4). Zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji określa ustawa (art. 51 ust. 5). Nikt nie może być obowiązany przez władze publiczne do ujawnienia swojego światopoglądu, przekonań religijnych lub wyznania (art. 53 ust. 7). Każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji (art. 54 ust. 1). Cenzura prewencyjna środków społecznego przekazu oraz koncesjonowanie prasy są zakazane. Ustawa może wprowadzić obowiązek uprzedniego uzyskania koncesji na prowadzenie stacji radiowej lub telewizyjnej (art. 40 ust. 2). W części rozdziału drugiego projektu Konstytucji RP, który poświęcony jest prawom i wolnościom politycznym, stanowi się m.in. że: Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organu władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności (...) innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa (art. 61 ust. 1). Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów, oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu (art. 61 ust. 2). Ograniczenie prawa, o którym mowa w ust. 1 i 2 może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa (art. 61 ust. 3). Tryb udzielania informacji o których mowa w ust. 1 i 2 określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu

Materię konstytucyjną zagadnień informacyjnych można jednak rozpatrywać szerzej. Gromadzenie danych determinują też zasady: demokratycznego państwa prawnego (art. 2), wolności gospodarczej (art. 20), subsydiarności i decentralizacji władzy (art. 15), ochrony konsumenta (art. 76), ochrony prywatności i danych osobowych (art. 47 i 51). Do udzielania informacji przez władze publiczne odnosi się m.in. art. 7 (organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa), art. 61 (obowiązek udostępniania obywatelom informacji o działalności organów władzy publicznej i osób pełniących funkcje publiczne), art. 74 (obowiązek udostępniania każdemu informacji o środowisku), art. 47 i 51 (zasady ochrony prywatności i danych osobowych). Do informacji uzyskanej już od władz publicznych odnosi się art. 49 (zasada wolności i ochrony komunikowania się), art. 54 (zasada wolności pozyskiwania i rozpowszechniania informacji).

Konstytucyjne prawa i wolności odnoszące się do zagadnień informacyjnych konkretyzowano w Polsce poprzez deregulację oraz uchwalanie nowych aktów. Konkretyzacja następowała z wykorzystaniem metod prywatnoprawnej i publicznoprawnej, ale dominujące znaczenie przypadało regulacji administracyjnoprawnej.

III. Jurydyzacja zagadnień informacyjnych w Polsce

Aktualne zasady przetwarzania danych zaczęły się w Polsce kształtować w latach 90. Do początku XXI w. zniesiono główne bariery wolności informacyjnej i ustanowiono nowe, nadal obowiązujące podstawy ustawowe jej ograniczeń ze względu na ochronę przed nieuczciwą konkurencją, ochronę własności intelektualnej i ochronę danych osobowych¹⁰⁵. Ponadto nowelizowano Kodeksy¹⁰⁶ i wcześniejsze ustawy zwykłe, które obudowywano – w związku z zamknięciem w Konstytucji RP katalogu źródeł prawa – licznymi nowymi

i Senatu ich regulaminy (art. 61 ust. 4). Zagadnienia informacyjne pojawiają się także w części rozdziału drugiego odnoszącej się do wolności i praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych. Każdemu zapewnia się wolność twórczości artystycznej, badań naukowych oraz ogłaszania ich wyników, wolność nauczania, a także wolność korzystania z dóbr kultury (art. 73). Każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska (art. 74 ust. 3).

¹⁰⁵ Uchylono ustawę z 31.7.1981 r. o kontroli prasy publikacji i widowisk (Dz.U. z 1981 r. Nr 20 poz. 99). Uchwalone zostały m.in. RTVU; PrAut; ZNKU; ustawa z 29.6.1995 r. o statystyce publicznej (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1068 ze zm.), OchrDanOsU.

¹⁰⁶ G. Łaszczycza, A. Matan, C. Martysz, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2010, A. Adamski, Przesłanki przestępstwa komputerowe w nowym kodeksie karnym, Nowa kodyfikacja karna, Kodeks karny – krótkie komentarze, zeszyt 17, Warszawa 1998.

rozporządzeniami, obejmującymi także zagadnienia techniczne należące wcześniej do sfery normalizacji¹⁰⁷.

Natomiast administracyjnoprawna konkretyzacja prawa do informacji i jego ograniczeń ze względu na interes publiczny, była przedmiotem procesów legislacyjnych także przez następne 16 lat nowego wieku.

Ustawa InfPublU po długotrwałych próbach jej poszerzenia, została w 2016 r. dopełniona WykInfSektPublU. Uchwalona w 2001 r. ustawa zasadniczo zwiększyła jawność a poprzez ustanowienie obligatoryjnego publikatora teleinformatycznego podmiotów publicznych stanowiła impuls do informatyzacji. Jednak przyznanie w niej prawa do uzyskania informacji od podmiotów realizujących zadania publiczne każdemu, a nie – jak przewidywała Konstytucja RP – obywatelom, a z drugiej strony pominięcie planowanych pierwotnie instrumentów antykorupcyjnych, które pozostawiono do późniejszej, odrębnej regulacji, rozmywało główny cel wprowadzania transparentności: ochronę obywateli i dobra publicznego przed patologiami sprawowania władzy. Ten obszar regulacji jest także przykładem ogólnych mankamentów legislacji administracyjnej i ich niekorzystnych konsekwencji dla stosunków społecznych i gospodarczych: zmniejszania zaufania do władz publicznych (z apogeum w sprawie ACTA), oraz niepewności w stosunkach prawnych (postępowanie Komisji przeciwko Polsce w związku z nienależytym wdrożeniem dyrektywy 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 17.11.2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego)¹⁰⁸.

Paradoksalne jest, że samą ustawę o dostępie do informacji publicznej z 2001 r. cechowała przez ponad 10 lat zwięzłość, spójność i stabilność, podczas gdy szerzej ujmowana regulacja stosunków informacyjnych była bulwersującym przykładem nadobfitości, niespójności, nieprzejrzystości i niestabilności prawa. Należy uwzględnić, że problemy dostępu do informacji powstawały

¹⁰⁷ Toczyły się prace nad projektami ustawy o ochronie danych osobowych, prawem prawnym, ustawą o tajemnicy państwowej, ustawą o informacji naukowo-technicznej. Nowelizowano akty regulujące uprawnienia i obowiązki informacyjne obywatela jako właściciela, mieszkańca, podatnika, pacjenta, adresata świadczeń z tytułu zabezpieczenia społecznego. Szerzej por. G. Szpor (red.), *Przetwarzanie i ochrona danych*, Katowice 1995, s. 1–30, 49–163.

¹⁰⁸ Skarga wniesiona w dniu 20.7.2010 r. – Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (sprawa C-362/10) (Dz.Urz. C 301 z 2010 r., s. 6). Żądania strony skarżącej – stwierdzenie, że nie przyjmując wszystkich przepisów ustawowych i wykonawczych koniecznych do właściwej transpozycji art. 2, 3, 4, 6, 7, 8, 10 i 11 dyrektywy 2003/98/WE Rzeczpospolita Polska uchybiła jej obowiązkom ciążącym na niej na mocy tychże przepisów dyrektywy; – obciążenie Rzeczypospolitej Polskiej kosztami postępowania (Dz.Urz. UE C 301 z 6.11.2010 r., s. 3); szerzej por. w: M. Stahl, Z. Duniewska (red.), *Legislacja administracyjna*, s. 212–233.

– jak pokazuje orzecznictwo – właśnie na stykach InfPublU z OchrDanOsU, o ochronie informacji niejawnych i innych prawem chronionych tajemnic, PrAut, OchrBazDanU, ustawami dotyczącymi rejestrów publicznych, ustawą o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne czy InfPrzestrzU. W świetle tych doświadczeń dalsza „fragmentaryzacja”, rozpraszanie regulacji między wąskie zakresowo ustawy rozwiązujące aktualne problemy nie zasługuje na aprobatę.

Podstawy prawne obejmowania informacji klauzulami tajności wyznaczały kolejno ustawy z 1983, 1999 i 2010 roku¹⁰⁹. Dwie pierwsze były wielokrotnie nowelizowane w reakcji na pojawiające się konkretne problemy, powodując niestabilność i trudności w stosowaniu prawa¹¹⁰. Ponadto wprowadzano liczne inne publicznoprawne ograniczenia jawności, co spowodowało, że katalog szeroko rozumianych tajemnic osiągnął około 150 pozycji, a niewiele mniejsza liczba aktów ustawowych stanowiących podstawę poszczególnych tajemnic, pogłębiła rozproszenie regulacji przetwarzania danych chronionych przed ujawnieniem¹¹¹.

Pewną koordynację ponad stu ustaw „zasobowych” będących podstawą przetwarzania danych przestrzennych w odniesieniu do postaci cyfrowej, przyniosła InfPrzestrzU, obejmująca zakresem 34 obszary („tematy”) przetwarzania¹¹². Stanowiła ona przykład kompleksowego dostosowywania regulacji do zmiany metod przetwarzania danych poprzez ustanowienie swoistych „przepisów ogólnych” i przepisów nowelizujących liczne zastane ustawy „resortowe”.

Wcześniej na wykorzystaniu technologii informacyjnych i komunikacyjnych skupione były w szczególności PodpisElektrU, ustawy Prawo telekomunikacyjne z 2002 i 2004 r.¹¹³ oraz InformatyzacjaU. Ta ostatnia nowelizowana była gruntownie równoległe z uchwalaniem ustawy o infrastrukturze w 2010 r., a następnie w roku 2014¹¹⁴.

Wśród wielu ustaw stanowiących podstawy prawne cyfryzacji i komunikacji elektronicznej w sferze publicznej, „wiodącą” rolę przypisano właśnie In-

¹⁰⁹ Por. G. Szpor, Skuteczność regulacji ochrony informacji niejawnych, w: J. Sobczak (red.), *Przeszłość, teraźniejszość i przyszłość ochrony informacji niejawnych w zapewnianiu bezpieczeństwa narodowego*, Katowice 2014, s. 89–96.

¹¹⁰ M. Gajos (red.), *X lat ustawy o ochronie informacji niejawnych 1999–2009*, Katowice 2009, s. 19–42, 73–114, 189–198, 209–220.

¹¹¹ A. Gryszczyńska, G. Szpor (red.), *Leksykon tajemnic*, Warszawa 2016.

¹¹² I. Lipowicz (red.), *Europeizacja administracji publicznej*, Warszawa 2008.

¹¹³ Ustawa z 16.7.2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1489 ze zm.).

¹¹⁴ Por. przypisy 122 i 124.

formatyzacja¹¹⁵. Jej zakres przedmiotowy objął zasady planowania, standaryzacji, atestacji, rejestracji i kontroli w procesach informatyzacji realizacji zadań publicznych. Struktura InformatyzacjaU dostosowana do etapów realizacji polityk publicznych, różniła się od tradycyjnej struktury „ustaw zasobowych” odnoszących się do informatyzowanych zasobów informacyjnych w poszczególnych działach administracji, co utrudniało osiągnięcie spójności regulacji¹¹⁶. W wykonaniu zawartych w ustawie upoważnień wydano 12 rozporządzeń. Charakter „ustawy systemowej” nadawały dokonane w niej zmiany 17 innych aktów¹¹⁷ oraz próba uporządkowania terminów i pojęć ustawowych zarówno w samej ustawie¹¹⁸ jak i przez zobowiązanie Rady Ministrów do dalszych prac, w wyniku których, ustawą z 4.9.2008 r. o zmianie ustaw w celu ujednolice-

¹¹⁵ Pierwotnie wyodrębniono w niej 6 rozdziałów: rozdz. 1. Przepisy ogólne (art. 1–4), rozdz. 2. Plan Informatyzacji Państwa oraz projekty informatyczne o publicznym zastosowaniu (art. 5–12), rozdz. 3. Systemy teleinformatyczne używane do realizacji zadań publicznych, rejestry publiczne oraz wymiana informacji w formie elektronicznej między podmiotami publicznymi (art. 13–20), rozdz. 4. Badanie zgodności oprogramowania interfejsowego z rozwiązaniami określonymi przez podmioty publiczne oraz kontrola przestrzegania przepisów ustawy (art. 21–35), rozdz. 5. Zmiany w przepisach obowiązujących (art. 36–52), rozdz. 6. Przepisy dostosowujące, przejściowe i końcowe (art. 53–64).

¹¹⁶ G. Szpor, C. Martysz, K. Wojsyk, Ustawa o informatyzacji, Warszawa 2007, s. 11–22.

¹¹⁷ Zmiany objęły: KPA, ZasobyArchU, ustawę z 7.10.1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 561), ustawę z 21.11.1996 r. o muzeach (t.j. Dz.U. z 2012 r. poz. 987 ze zm.), SysUbezpieczU, ustawę z 26.11.1998 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.), ustawę z 20.7.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 296 ze zm.), ustawę z 7.6.2001 r. o leśnym materiale rozmnożeniowym (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 1092 ze zm.), InfPublU, PodpisElektrU, ustawę z 5.7.2002 r. o ochronie niektórych usług świadczonych drogą elektroniczną opartych lub polegających na dostępie warunkowym (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 1341), ustawę z 30.8.2002 r. o systemie oceny zgodności (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 655 ze zm.), ustawę z 28.11.2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1518 ze zm.), ustawę z 19.2.2004 r. o systemie informacji oświatowej (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 45 ze zm.), PomSpołU, ustawę z 20.4.2004 r. o wyrobach medycznych (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 876 ze zm.), ustawę z 20.4.2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 645 ze zm.).

¹¹⁸ Według art. 61 InformatyzacjaU, ilekroć w przepisach dotyczących informatyzacji zawartych w odrębnych ustawach jest mowa o: 1) elektronicznym nośniku informacji, elektronicznym nośniku informacyjnym, elektronicznym nośniku danych, komputerowym nośniku informacji, komputerowym nośniku danych, nośniku elektronicznym, nośniku magnetycznym, nośniku informatycznym albo nośniku komputerowym – należy przez to rozumieć, w przypadku wątpliwości interpretacyjnych, informatyczny nośnik danych, 2) danych elektronicznych, danych w postaci elektronicznej, danych w formie elektronicznej, danych informatycznych, informacjach w postaci elektronicznej albo informacjach w formie elektronicznej – należy przez to rozumieć, w przypadku wątpliwości interpretacyjnych, dokument elektroniczny, o którym mowa w art. 3 InformatyzacjaU.

nia terminologii informatycznej¹¹⁹ wprowadzono określenia: „informatyczny nośnik danych”, „dokument elektroniczny”, „system teleinformatyczny” oraz „środki komunikacji elektronicznej” do 36 bardzo różnych ustaw¹²⁰.

Oparta o nowelizacje ustaw szczególnych dokonywane w ramach nowelizacji InformatyzacjaU, była ewolucja przepisów dotyczących komunikacji elektronicznej, ujmowanej jako obowiązek administracji. Strukturyzując ją według kryterium podmiotowego, można stwierdzić, że dla komunikacji elektronicznej w stosunkach organ–obywatel, dominujące znaczenie miały kolejne nowelizacje KPA¹²¹, dla e-komunikacji między podmiotami publicznymi – sama ustawa o informatyzacji z 2005 r. i jej nowelizacje z roku 2010 i 2014¹²² wraz z licznymi aktami wykonawczymi a dla komunikacji wewnątrz jednostek organizacyjnych (urzędów) – rozporządzenia w sprawie instrukcji kancelaryjnych stanowiące akty wykonawcze do ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach zmienionej w ramach nowelizacji ustawy o informatyzacji z 2010 r. oraz odrębne regulacje e-dokumentacji w sferze wewnętrznej administracji i wymiaru sprawiedliwości wprowadzane przepisami szczególnymi¹²³.

W diagnozie z 2008 r. wykazano, że polityka publiczna w zakresie rozwoju zastosowań technologii informacyjnych i komunikacyjnych, wyznaczana InformatyzacjaU i Planami Informatyzacji Państwa, przyniosła – także dzięki wsparciu finansowemu w ramach unijnych programów operacyjnych – duże,

¹¹⁹ Dz.U. Nr 171, poz. 1056.

¹²⁰ Od KPC, ustawy z 6.6.1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1137 ze zm.), ustawy z 29.8.1997 r. – Prawo bankowe (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 128 ze zm.) poprzez SysUbezpiecU, ustawę z 22.1.1999 r. o ochronie informacji niejawnych (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1167), ustawę z 27.4.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 672 ze zm.), ustawę z 18.7.2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1030 ze zm.), ustawę z 12.9.2002 r. o elektronicznych instrumentach płatniczych (t.j. Dz.U. z 2012 r. poz. 1232 ze zm.), ustawę z 22.5.2003 r. o działalności ubezpieczeniowej (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 1206 ze zm.), PomSpoU i ustawę z 2.7.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 584 ze zm.) po ustawę z 18.10.2006 r. o wyrobie napojów spirytusowych oraz o rejestracji i ochronie oznaczeń geograficznych napojów spirytusowych (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 822) oraz ustawę z 29.6.2007 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (Dz.U. Nr 133 poz. 921 ze zm.).

¹²¹ Zmiany sytuacji prawnej obywatela wobec organu w postępowaniu administracyjnym zachodziły też w wyniku zmian stanu faktycznego, będącego następstwem zmiany przepisów. Np. sformułowany w KPA zakaz żądania od obywatela informacji, które są w dyspozycji organu lub które organ może zdobyć łatwiej, odciążał obywatela coraz bardziej w miarę, jak z informatyzowaną administracją coraz łatwiej komunikowała się w sferze wewnętrznej.

¹²² Ustawa z 10.1.2014 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2014 r. poz. 183 ze zm.).

¹²³ Szerzej por. G. Szpor (red.), Dokumentacja elektroniczna w podmiotach publicznych, Warszawa 2013.

korzystne zmiany w zakresie wyposażenia technicznego urzędów¹²⁴, choć jak wykazywały kontrole przeprowadzone przez NIK w budowie systemów informatycznych miały miejsce poważne naruszenia prawa, osłabiające efektywność tych przedsięwzięć¹²⁵. W realizacji Planu Informatyzacji Państwa występowały opóźnienia, niegospodarność, nierzetelność i korupcja¹²⁶. Koncentracja wydatkowania środków publicznych na systemy teleinformatyczne, doprowadziła do nierównowagi między głębokim nasyceniem instytucji publicznych produktami sektora technologii informacyjnych i komunikacyjnych a słabym ich wykorzystaniem zarówno przez obywateli i przedsiębiorców, jak i przez zatrudnionych w administracji publicznej i wymiarze sprawiedliwości¹²⁷.

Jak podkreślano w późniejszej publikacji¹²⁸, efektywność inwestycji w infrastrukturę informacyjną ograniczało nie tylko naruszanie prawa, ale także skrupulatne przestrzeganie archaicznych lub nowych a ułomnych przepisów. Przykład archaicznych przepisów stanowiących barierę zdalnej komunikacji w sferze wewnętrznej administracji, stanowiły rozporządzenia w sprawie instrukcji kancelaryjnych, które w praktyce zmuszały do podwójnej dokumentacji spraw administracyjnych na tradycyjnych i elektronicznych nośnikach. Przykładem przepisów nowych, ale zbyt restrykcyjnych, było umocowanie w PodpisElektrU i KPA wymogu posługiwania się w sieciowych kontaktach z administracją kosztownym, bezpiecznym podpisem weryfikowanym kwalifikowanym certyfikatem, radykalnie zniechęcające do korzystania z e-usług publicznych obywateli i przedsiębiorców. Egzemplifikację kłopotów powstających na styku przepisów starych i nowych stanowiło zastosowanie nieko-

¹²⁴ Szerzej por. G. Szpor, C. Martysz, K. Wojsyk, Ustawa o informatyzacji, 2015.

¹²⁵ Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2007 r. budżetu państwa w części 27 INFORMATYZACJA. Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej, Warszawa, maj 2008 r., s. 21, Nr kontroli P/07/014, Nr ewid. 59/2008/P/07/014/KAP; Informację podpisała Dyrektor Departamentu Administracji Publicznej Czesława Rudzka-Lorentz, zatwierdził Józef Górny Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli, http://bip.nik.gov.pl/bip/wyniki_kontroli_wstep/inform2007.

¹²⁶ Np. około miliard euro wydano na realizowany z udziałem HP system informatyczny Agencji Modernizacji i Restrukturyzacji Rolnictwa (zatrudniającej 11 tys. osób i obsługującej ok. 1,5 mln beneficjentów unijnych dopłat dla rolnictwa), a jego niesprawność w 2008 r. spowodowała opóźnienia i groźbę utraty 13,2 mld euro przewidzianych na dopłaty dla polskiego rolnictwa w latach 2007–2013. Por. J. Matusz, Druzgocący audyt w ARiMR, Rzeczpospolita z 14.11.2008 r.

¹²⁷ Zob. www.onet.pl. Porażka ważnej strategii rozwoju UE, PAP, PKo/10:38, 2.06.09; Podsumowanie, w: G. Szpor (et al.), Diagnostyka barier.

¹²⁸ Szerzej por.: G. Szpor, Prawne uwarunkowania efektywności informatyzacji administrowania, w: J. Gołuchowski, A. Frączkiewicz-Wronka (red.), Technologie wiedzy w zarządzaniu publicznym'09, Katowice 2009, s. 45–54.

rzystnej wykładni reguł kolizyjnych między nowym przepisem (art. 15) InformatyzacjaU a starymi przepisami ustaw „resortowych”, zniechęcające do informatyzacji rejestrów publicznych i utrudniające wykorzystanie rejestrów już zinformatyзовanych¹²⁹ zarówno dla realizacji zadań publicznych jak i dla celów innych niż te, dla których dane zostały zebrane¹³⁰. Jako przykład luki prawnej ograniczającej wykorzystanie narzędzi informatycznym w sektorze publicznym wskazywano ponadto niedookreślenie wymagań w zakresie wiedzy i umiejętności prawnoinformatycznych w przepisach ustawowych o służbie cywilnej i o pracownikach samorządowych. Podkreślano, że negatywne skutki dosyć powszechnego outsourcingu zadań informatyka urzędu gminy, przejawiające się w nienależytej realizacji przepisów InformatyzacjaU, InfPublU, PodpisElektrU, OchrDanOsU i OchrInfNiejU powinny skłaniać do etatowego zatrudniania informatyka w każdym urzędzie. Za potrzebne uznano też wprowadzenie obowiązku prowadzenia przez informatyków szkolenia wewnętrznego w urzędach. Dla poprawy zdolności wykonywania zadań w społeczeństwie informacyjnym przez urzędników na stanowiskach kierowniczych proponowano ustanowienie prawnych zachęt do aktualizacji wiedzy z zakresu wymienionych wyżej przepisów prawnych. Zaznaczano, że przezwyciężenie tych barier powinno nastąpić w ramach nowelizacji InformatyzacjaU działalności podmiotów realizujących zadania publiczne i KPA, a także przez nowelizację InfPublU oraz ZasobyArchU.

W diagnozie z 2010 roku podkreślano, że dla efektywnego wykonywania zadań administracji publicznej w Polsce, najistotniejsze jest redukcja roli papierowych nośników danych i zwiększanie możliwości zdalnego załatwiania spraw urzędowych, w którego ramach, większą niż obecnie rolę należy przypisać protokołom głosowym. Podkreślając, że na efektywność informatyzacji administrowania silnie oddziaływały niedoskonałe rozwiązania prawne, wskazywano, że perspektywy korzystnych zmian wiążą się z projektami nowych przepisów ustawowych, które powinny znieść dotychczasowe bariery, a w szczególności: ograniczyć zakres wymagalności bezpiecznego podpisu weryfikowanego kwalifikowanym certyfikatem, uchylić archaiczne instrukcje

¹²⁹ P. Fajgielski, Informacja w administracji publicznej, Wrocław 2008.

¹³⁰ W publikacji z 2009 r. stwierdzano, że urealnienie zasady nieodpłatności korzystania z rejestrów publicznych dla realizacji zadań publicznych, może odegrać decydującą rolę w przezwyciężaniu zapaści planowania przestrzennego i zarządzania kryzysowego a wymaga jedynie alokacji funduszy publicznych a nie ich zwiększania. Natomiast licencjonowanie ponownego wykorzystania publicznych zasobów informacyjnych dla celów komercyjnych powinno zapewnić środki na modernizację tych zasobów – G. Szpor, Prawne uwarunkowania, s. 45-54.

kancelaryjne i uporządkować zasady ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego do celów komercyjnych i niekomercyjnych¹³¹.

Przewlekłość prac nad regulacją instrukcji kancelaryjnych i archiwizacji dokumentów urzędowych oraz ograniczony jej wpływ na urzędy centralne przyczyniły się do niewykorzystania w pierwszej dekadzie nowego wieku szans zastępowania nośnika papierowego nośnikiem elektronicznym. Forsowanie stosowania w kontaktach z administracją i wymiarem sprawiedliwości kosztownego bezpiecznego podpisu elektronicznego opatrzonego kwalifikowanym certyfikatem zniechęcało obywateli i przedsiębiorców do komunikacji elektronicznej z urzędem i sądem a po wprowadzeniu w 2010 r. możliwości korzystania z zaufanego profilu na ePUAP nadal zniechęcały do tego wymagane formalności. Istotnym mankamentem było też wieloletnie i niezakończony dotąd wprowadzanie warstwy elektronicznej do dowodów osobistych, które zmniejszyć mogło m.in. ryzyko kradzieży tożsamości, na które narażeni są obywatele¹³².

IV. Stan administracyjnoprawnej regulacji jawności i jej ograniczeń

Aktualnie wyznaczone konstytucyjnie zasady przetwarzania danych, są na gruncie prawa administracyjnego konkretyzowane zarówno w normach proceduralnych, w tym zasadach ogólnych KPA¹³³ i w normach ustrojowych¹³⁴ jak i w normach zaliczanych do materialnego prawa administracyjnego¹³⁵. Badania zorientowane na weryfikację stopnia realizacji celów regulacji w zakresie jawności i jej ograniczeń oraz postulaty kompleksowych zmian zwiększających skuteczność regulacji, skłaniają do przyjęcia w tym miejscu tradycyjnego ujęcia, w którym dominacja określonego typu norm determinuje przypisanie

¹³¹ Szerzej por.: G. Szpor, *Prawne uwarunkowania*, s. 45–54.

¹³² K. Czapllicki, *Dokumenty tożsamości. Jawność i bezpieczeństwo*, Warszawa 2016, s. 83–143.

¹³³ G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. I, Warszawa 2007.

¹³⁴ O zasadzie jawności w ustawach o samorządzie gminnym, powiatowym i województwa pisze B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kraków 2006, s. 182–187; do kategorii aktów ustrojowych odnoszących się do wolności informacyjnej należą m.in. RTVU, ustawa z 31.7.1997 r. o Polskiej Agencji Prasowej (Dz.U. Nr 107, poz. 687 ze zm.); ustawa z 22.6.2016 r. o Radzie Mediów Narodowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 929).

¹³⁵ Ale i częściowo przypisywanych do zakresu publicznego prawa gospodarczego, którego wyodrębnienie utrudnia całościową refleksję nad regulacją pozakodeksową przetwarzania danych w sferze publicznej.