

Krzysztof Światała \*

## PRAWO DO INFORMACJI 2.0 – PROPOZYCJE NOWEGO PODEJŚCIA DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

### 1. Wstęp

Właściwie ukształtowane prawo dostępu do informacji publicznej stanowi ważne ogniwo wspierające rozwój społeczeństwa demokratycznego. Art. 61 ust. 1 polskiej Konstytucji stanowi, że obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej. Zgodnie z ust. 4 tryb ich udzielania określają ustawy. Podstawowym aktem regulującym tę materię jest ustawa z 6.9.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (dalej: u.d.i.p.). Zgodnie z treścią art. 1 ust. 1 u.d.i.p. „każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną”.

Okres 11 lat obowiązywania u.d.i.p. należy ocenić pozytywnie – dzięki tej regulacji powstały odpowiednie mechanizmy umożliwiające dostęp do informacji publicznej sprzyjający umacnianiu demokracji i budowaniu społeczeństwa obywatelskiego w Polsce<sup>1</sup>. Jednak na ten czas przypadł również bardzo intensywny rozwój nowoczesnych form komunikacji opartych o sieć Internet i powiązane z nią technologie informacyjno-komunikacyjne (TIK). W tej sytuacji należy zadać sobie pytanie, czy przewidziane w polskim systemie prawnym rozwiązania są właściwie dostosowane do nowej rzeczywistości? Warto zastanowić się w jaki sposób nowe koncepcje dostępu do informacji publicznej mogłyby znaleźć zastosowanie w Polsce, aby obowiązujące, przewidziane prawem mechanizmy były skuteczniejsze i efektywniejsze.

---

\* Mgr inż. Krzysztof Światała – Asystent, Katedra Prawa Informatycznego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

<sup>1</sup> I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Dostęp do informacji publicznej*, Warszawa 2009, s. 9.

## 2. Koncepcja Access by Design

Podstawą dla prowadzonych w tym artykule rozważań będzie koncepcja Access by Design (AbD)<sup>2</sup>. Podmioty publiczne powinny wprowadzić takie praktyki i mechanizmy zarządzania informacjami publicznymi, które nie polegają jedynie na reaktywnym (tj. na wniosek zainteresowanego podmiotu – art. 10 ust. 1 u.d.i.p.) ich udostępnianiu. Procesy identyfikacji i wdrażania właściwych rozwiązań umożliwiających uczynienie informacji publicznej łatwiej dostępną – to praktyczne przejawy zastosowania koncepcji AbD<sup>3</sup>. Jej podstawowym celem jest zachęcenie podmiotów publicznych – w kwestiach związanych z udostępnianiem informacji publicznych – do przyjęcia domyślnie podejścia proaktywnego i usprawniania procesów poprzez zastosowanie technologii automatycznego przetwarzania danych. Dostęp do informacji publicznej powinien być podejściem domyślnym.

Choć większość przedstawionych idei nie jest nowa, to nabrały one nowego znaczenia wraz z dynamicznym rozwojem Internetu oraz TIK. Otwarty i globalny charakter Internetu sprzyja rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego oraz redefiniuje niektóre elementy prawa dostępu do informacji publicznej. Systematyczny rozwój TIK wpływa na proces gromadzenia coraz większych ilości danych w elektronicznych bazach podmiotów publicznych. Konsekwencją tej sytuacji jest konieczność ukształtowania takich mechanizmów dostępu do danych, które będą umożliwiały dostęp do informacji publicznej odpowiedniej jakości oraz w pełni respektowały zasady ochrony prywatności i danych osobowych<sup>4</sup>.

Zasady koncepcji AbD mogą być wdrożone w przypadku udostępniania informacji publicznej każdego rodzaju (np. również informacji o środowisku). Powinny być one przygotowane i przekazywane w taki sposób, aby obywatele, dzięki ich pozyskiwaniu, mogli aktywnie uczestniczyć w życiu publicznym. Kiedy informacje publiczne są swobodnie dostępne, społeczeń-

---

<sup>2</sup> Została ona sformułowana w 2010 roku przez Panią Komisarz ds. informacji i prywatności prowincji Ontario w Kanadzie Ann Cavoukian.

<sup>3</sup> *Introduction to AbD*, <http://www.ipc.on.ca/english/access-to-information/Introduction-to-AbD/> (dostęp 31.01.2012).

<sup>4</sup> Aktorka podejścia AbD sformułowała również koncepcję Privacy by Design (PbD) dotyczącą kwestii właściwego ukształtowania mechanizmów ochrony prywatności i danych osobowych, odpowiadających na zagrożenia i wyzwania płynące z zastosowania TIK (<http://www.ipc.on.ca/english/Privacy/Introduction-to-PbD/>).

stwo może śledzić i właściwie oceniać działania władz<sup>5</sup> oraz współuczestniczyć w procesie podejmowania decyzji politycznych. Transparentność rządu pozwala wytworzyć kulturę współodpowiedzialności obywateli za sprawy publiczne.

Transparentność rządu oraz dostęp do informacji publicznej to ważne składniki wolnego i demokratycznego państwa. Dzięki temu obywatel ma możliwość świadomego i czynnego uczestnictwa w działalności społecznej i politycznej.

Podstawowe cele koncepcji Access by Design to:

- zapewnienie dostępu do informacji,
- otwartość,
- transparentność.

Mają one sprzyjać wykształceniu się kultury obywatelskiego uczestnictwa i poprawie jakości usług publicznych. Ich osiągnięcie powinno być możliwe przy uwzględnieniu katalogu następujących 7 zasad<sup>6</sup>:

(1) Podejście proaktywne, nie reaktywne.

Udostępnianie wielu istotnych dla społeczeństwa informacji publicznych nadal odbywa się w reaktywnym trybie wnioskowym, który może być powolny i nieefektywny. Dzięki zastosowaniu reguł koncepcji AbD mogą one przyjąć podejście proaktywne – promujące transparentność i oszczędność zasobów poprzez eliminację niewygodnego i kosztownego procesu reaktywnego udostępniania informacji publicznej.

(2) Dostęp do informacji publicznej wbudowany w projekty nowych rozwiązań.

Dostęp do informacji publicznej powinien zostać wbudowany w proces projektowania nowych inicjatyw prawnych i rozwiązań technicznych. Pozwoli to osiągnąć wysoki poziom dostępności informacji publicznej. Korzyści będą dwukierunkowe: bezpośredni dostęp do informacji publicznych dla społeczeństwa, a instytucje publiczne, dzięki takiemu podejściu, mogą zaoszczędzić swoje zasoby (m.in. pieniądze, materiały biurowe, praca urzędników), czyniąc informację publiczną domyślnie powszechnie dostępną.

---

<sup>5</sup> M. Bernaczyk, *Obowiązek bezwnioskowego udostępniania informacji publicznej*, Warszawa 2008, s. 46.

<sup>6</sup> Ann Cavoukian, *Access by Design – The 7 Fundamental Principles*, [http://www.ipc.on.ca/images/Resources/accessbydesign\\_7fundamentalprinciples.pdf](http://www.ipc.on.ca/images/Resources/accessbydesign_7fundamentalprinciples.pdf) (dostęp 10.01.2012)

(3) Otwartość i transparentność = odpowiedzialność.

Transparentny i otwarty rząd jest ważnym elementem wolnego i demokratycznego państwa. Istotnym celem, realizowanym dzięki skutecznym mechanizmom dostępu do informacji o przedsięwzięciach legislacyjnych, jest wsparcie procesu konsultacji społecznych nowych rozwiązań poprzez udostępnianie dokumentów i informacji o działaniach podmiotów publicznych. Proaktywne przekazywanie informacji tworzy „kulturę odpowiedzialności”. Warto również wspomnieć, że kwestie związane z propagowaniem zasad otwartości danych publicznych w ostatnim czasie stały się przedmiotem rozważań Komisji Europejskiej<sup>7</sup>.

(4) Sprzyjanie współpracy z obywatelami i organizacjami społecznymi.

Nowoczesne technologie Internetu zainicjowały powstanie nowych form społecznego uczestnictwa – instytucje publiczne powinny wspierać ich rozwój poprzez umożliwianie swobodnego dostępu do informacji publicznych. Dla prywatnych podmiotów kształtuje to nowe możliwości współpracy z organami państwa. Takie podejście może dać wiele potencjalnych korzyści dla całej gospodarki.

(5) Poprawa efektywności rządzenia.

Zapotrzebowanie na usługi publiczne nieustannie rośnie – rządy zaś powinny redukować i racjonalizować wydatki. Zastosowanie koncepcji AbD pozwala instytucjom publicznym usprawnić procesy zarządzania informacjami poprzez eliminację nieefektywnych mechanizmów reaktywnego udostępniania. Co więcej, optymalne reguły dostępu do publicznych danych umożliwią obywatelom współuczestnictwo w udoskonalaniu usług publicznych – pozwoli to na zwiększenie ich efektywności i redukcję kosztów.

(6) Uczynienie dostępu do informacji publicznej naprawdę dostępnym.

Zwykle udostępnianie większej ilości danych nie jest wystarczające. Koncepcja AbD dodatkowo wymaga umożliwienia łatwego wyszukiwania, indeksowania danych i ich prezentacji w przyjaznym dla użytkownika formacie. Mało wartościowe jest udostępnianie informacji publicznych w Internecie, jeśli są one lokowane w słabo dostępnych lokalizacjach lub do ich pozyskania wymagane jest użycie nietypowego oprogramowania. Instytucje pu-

---

<sup>7</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, „Otwarte dane – siła napędowa innowacji, wzrostu gospodarczego oraz przejrzystego zarządzania” (KOM(2011) 882)

bliczne powinny na bieżąco aktualizować swoje systemy informatyczne, aby mogły sprostać zwiększonemu obciążeniu i zapewniać szybki, efektywny dostęp do informacji publicznych.

(7) Poprawa jakości informacji.

Informacja uznawana jest za podstawowe dobro napędzające gospodarkę w XXI w., umożliwiające aktywne uczestnictwo obywateli w życiu publicznym. Dane umieszczane w rejestrach publicznych powinny umożliwiać dostęp do dokładnych, godnych zaufania i aktualnych informacji, co sprzyja zwiększeniu udziału społeczeństwa w procesach demokratycznych (wyborach, konsultacjach społecznych itp.), przy uwzględnieniu mechanizmów zarządzania i kontroli jakości.

### 3. Propozycje zastosowania nowych mechanizmów dostępu do informacji publicznej

Zaprezentowana koncepcja AbD jest próbą kompleksowego ujęcia problemów związanych z dostępem do informacji publicznej. Nie jest to typowy zbiór postulatów *de lege ferenda* – to swoisty katalog dobrych praktyk i próba znalezienia pomostu pomiędzy ustanawianiem odpowiednich regulacji prawnych, a praktycznym wykorzystaniem mechanizmów dostępu do informacji publicznej – ze szczególnym uwzględnieniem nowych możliwości wynikających z zastosowania TIK.

Propozycje zmian w polskim modelu dostępu do informacji publicznej – przy uwzględnieniu postulatów płynących z koncepcji AbD – zostaną przedstawione w formie analizy 6 punktów, których realizacja powinna przyczynić się do zwiększenia dostępności informacji publicznej.

(1) Uwzględnienie przy analizie wymagań i projektowaniu systemów informatycznych kwestii dostępu do informacji publicznej.

Kwestie związane z dostępem do informacji publicznej powinny być uwzględniane już w początkowych etapach przygotowywania nowych rozwiązań prawnych i technicznych. W podejściu inżynierskim do wytwarzania produktów wyróżnia się trzy podstawowe fazy cyklu życia: zbieranie wymagań, opracowanie projektu i wykonanie produktu<sup>8</sup>. Nieuwzględnienie

---

<sup>8</sup> J. Nawrocki, *Inżynieria oprogramowania – wprowadzenie do przedmiotu*, <http://wazniak.mimuw.edu.pl/images/6/67/Io-1-wyk.pdf>, s. 30 (dostęp 6.12.2012).

ważnych czynników we wczesnym etapie procesu budowania nowych rozwiązań skutkuje znaczącym wzrostem kosztów wprowadzania zmian. Potrzeby przyszłych użytkowników powinny być zatem bardzo starannie opisane już w fazie określania wymagań<sup>9</sup>. Jej właściwe przeprowadzenie jest podstawą dla całego procesu budowy systemów informatycznych i ma bezpośredni wpływ na jakość wytwarzanych produktów<sup>10</sup>. Kwestie związane z należytym uwzględnieniem zasad dostępu do informacji publicznej i wbudowania odpowiednich mechanizmów w nowe rozwiązania już w fazie projektowania są przedmiotem koncepcji AbD. Należy ponadto zauważyć, że w przypadku już istniejących bytów powinno się uwzględnić właściwe mechanizmy zarządzania zmianą<sup>11</sup>.

(2) Dostęp do informacji publicznej zorientowany na użytkownika (obywatela).

Zgodnie z regulacjami zawartymi w u.d.i.p. każdemu przysługuje prawo dostępu do informacji publicznej (art. 2 ust. 1) jej ponownego wykorzystania (art. 2a ust. 1). Przepisy te statuują zasadę powszechności dostępu do informacji<sup>12</sup>. Biorąc pod uwagę brzmienie przywoływanego wcześniej art. 61 Konstytucji można przyjąć założenie, że wprowadzane w sektorze publicznym nowe rozwiązania legislacyjne i techniczne powinny należycie uwzględniać kwestie związane z dostępem podmiotów prywatnych do informacji publicznej. Dla warstwy normatywnej szczególne znaczenie ma brzmienie art. 61 ust. 3 Konstytucji wskazujące, że ograniczenie prawa do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej i dostępu do ich dokumentów może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i prawa innych osób oraz podmiotów gospodarczych, ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Ten sposób redakcji wskazanych postanowień Konstytucji wskazuje, że prawo do informacji publicznej zostało zakreślone szeroko<sup>13</sup>. Wszelkie wyłączenia dostępu do informacji publicznej są wyjątkami od generalnej zasady

---

<sup>9</sup> A. Jaszkievicz, *Inżynieria oprogramowania*, Gliwice 1997, s. 47.

<sup>10</sup> M. Kędzierski, *Inżynieria wymagań – przydatność i użyteczność*, „Czas Informacji” 2011, nr 4, s. 121.

<sup>11</sup> M. Bukowski i in., *Biała Księga Nowego BIP*, Warszawa 2006, s. 11.

<sup>12</sup> M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 34.

<sup>13</sup> W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2002, LEX Omega, Art. 61 (dostęp 6.02.2012).

jawności życia publicznego<sup>14</sup> i nie powinno się stosować w ich przypadku wykładni rozszerzającej.

Rozwiązania techniczne umożliwiające dostęp do informacji publicznej powinny jak najpełniej uwzględniać teraźniejsze i przyszłe potrzeby użytkowników – obywateli. Duże znaczenie tym wypadku ma w ergonomii poszczególnych modułów i ich odpowiednie dostosowanie dla grup społecznych o szczególnych cechach (młodzież, osoby starsze, niepełnosprawni). Nawiązując do analiz prowadzonych w poprzednim punkcie – postulaty podmiotów prywatnych powinny być jak najpełniej uwzględniane w fazie analizy wymagań na system i zarządzaniu zmianami<sup>15</sup>.

Zorientowanie na użytkownika – obywatela wprowadzanych rozwiązań dostępu do informacji publicznych powinno sprzyjać jego aktywnemu uczestnictwu w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym. Jest to praktyczny przejaw realizacji koncepcji AbD. Powszechny dostęp do informacji publicznych powinien ułatwiać podmiotom prywatnym podejmowanie dowolnie wybranych przez nie działań, której służą ich prywatnemu lub komercyjnemu dobru<sup>16</sup>.

- (3) Wspomaganie procesu przekształcania publicznych danych w informacje i informacji w wiedzę, poprzez zastosowanie narzędzi informatycznych (Hurtownie danych i systemy BI).

Wykorzystywane obecnie, nowoczesne informatyczne systemy gromadzenia i przetwarzania danych pozwalają na zautomatyzowanie wielu procesów ich agregacji i analizy oraz przekształcania informacji. Dzięki takim narzędziom możliwe jest uzyskiwanie wytworzonej w sposób szybki i efektywny wiedzy<sup>17</sup>, którą możemy odpowiednio zarządzać, co umożliwi świadczenie nowoczesnych usług publicznych wysokiej jakości i przekazywanie warto-

---

<sup>14</sup> T. Aleksandrowicz, *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Warszawa 2008, s. 73.

<sup>15</sup> Wg metodyki PRINCE2 jest to „identyfikacja, ocena oraz sterowanie wszelkimi potencjalnymi i zatwierdzonymi zmianami obiektu odniesienia” (*PRINCE2 – Skuteczne zarządzanie projektami*, Londyn 2009, s. 97).

<sup>16</sup> M. Bukowski i in., s. 7.

<sup>17</sup> Wiedzę definiuje się jako „zorganizowany zbiór informacji wraz z regułami ich interpretowania” (D. Jelminiak, *Zarządzanie wiedzą – pojęcia podstawowe* [w:] *Zarządzanie wiedzą*, red. D. Jelminiak, A. Koźmiński, Warszawa 2008, s. 25). Przykładowo, treść art. 3 ust. 2 UoDdIP wskazuje, że podmioty prywatne mają uprawnienie do niezwłocznego uzyskania informacji publicznej zawierającej aktualną wiedzę o sprawach publicznych.

ściowych zasobów informacyjnych dla gospodarki poprzez mechanizmy ponownego wykorzystania informacji publicznej<sup>18</sup>.

Wskazane postulaty można zrealizować przy zastosowaniu nowoczesnych i wydajnych rozwiązań informatycznych klasy Business Intelligence (BI) – rozumianych jako „zbiór praktyk, metodyk, narzędzi i technologii informatycznych, służących zbieraniu i integrowaniu danych w celu dostarczania informacji i wiedzy właściwym osobom, we właściwym miejscu oraz we właściwym czasie”<sup>19</sup>. Rozwiązania te wspomagają tworzenie, konsolidację i rozpowszechnianie wiedzy<sup>20</sup>. Podstawowym elementem systemów BI są hurtownie danych (ang. Data Warehouse) będące bazą zorientowaną na optymalną obsługę analitycznych zapytań – odnoszących się do dużych ilości danych. Jest to centralne repozytorium danych dla organizacji charakteryzujące się<sup>21</sup>:

- tematycznym uporządkowaniem danych (ang. Subject-oriented),
- nieulotnością (ang. Non-volatile),
- zintegrowaniem danych z różnych źródeł (ang. Integrated),
- danymi określonymi w czasie (ang. Time-variant).

Wprost z hurtowni dane „z reguły pobierane są do silników zorientowanych na wydajne przetwarzanie wielowymiarowych zapytań analitycznych (OLAP, ang. *On-Line Analytical Processing*), które pozwalają na szybką analizę w różnych wymiarach i na różnych poziomach abstrakcji (np. zestawienia roczne, kwartalne, czy miesięczne)”<sup>22</sup>. Dzięki takim narzędziom można automatycznie generować dowolne raporty i sprawozdania, będące źródłem informacji publicznej dla prywatnych podmiotów. Jest to niewątpliwie przejaw zdefiniowanego w koncepcji AbD i wymienianego w dokumentach UE<sup>23</sup>, podejścia proaktywnego.

Niestety, barierą dla szerokiego upowszechnienia zaprezentowanych rozwiązań może być, wynikająca z treści art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p., przesłanka udostępniania przetworzonej informacji publicznej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego. Zbyt restrykcyjna inter-

---

<sup>18</sup> Por. D. Bogucki, *Otwarty dostęp do danych publicznych*, „Czas Informacji” 2012, nr 1, s. 35.

<sup>19</sup> M. Choiński, *Business Intelligence*, <http://bi.pl/keyword/1-business-intelligence> (dostęp 7.02.2012).

<sup>20</sup> A. Rydz, *Systemy informatyczne wspomagające zarządzanie wiedzą* [w:] *Zarządzanie wiedzą*, red. D. Jelminiak, A. Koźmiński, Warszawa 2008, s. 342.

<sup>21</sup> M. Choiński, *Hurtownie danych*, <http://bi.pl/keyword/4-hurtownia-danych> (dostęp 7.02.2012).

<sup>22</sup> M. Choiński, *Business Intelligence...*

<sup>23</sup> KOM(2011) 882, *Otwarte dane...*, s. 6.



pretacja tego przepisu może znacząco utrudnić wykorzystywanie do udostępniania informacji publicznej mechanizmów BI. Wydaje się, że warto rozważyć uściślenie znaczenia niektórych pojęć zawartych w przepisach ustawy o dostępie do informacji publicznej (m. in. poprzez wprowadzenie definicji legalnej informacji przetworzonej).

(4) Interoperacyjność systemów informatycznych pozwalająca na swobodny przepływ danych i informacji publicznych (model usługowy SOA).

W art. 3 pkt 18 ustawy z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne<sup>24</sup> (dalej: u.o.i.) zdefiniowano pojęcie interoperacyjności<sup>25</sup>. Zgodnie z delegacją ustawową zawartą w art. 18 u.o.i. Rada Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw informatyzacji, określi w drodze rozporządzenia Krajowe Ramy Interoperacyjności (KRI). Treść art. 13 ust. 1 u.o.i. wskazuje, że podmiot publiczny używa do realizacji zadań publicznych systemów teleinformatycznych spełniających minimalne wymagania dla systemów teleinformatycznych oraz zapewniających interoperacyjność systemów na zasadach określonych w KRI. Zgodnie z regulacjami zawartymi w projekcie KRI<sup>26</sup> dla systemów teleinformatycznych służących do realizacji zadań publicznych należy przyjąć rozwiązania oparte na modelu usługowym<sup>27</sup> (§ 8). W § 2 wskazano, że podmioty realizujące zadania publiczne stosują rozwiązania z zakresu interoperacyjności na trzech poziomach:

- organizacyjnym – zapewnienie standaryzacji i ujednolicenia procesów (procedur) realizowanych w administracji publicznej oraz właściwego przepływu informacji między podmiotami,
- semantycznym – stosowanie struktur danych i znaczenia danych zawartych w tych strukturach zapewniającego interoperacyjność (np.

---

<sup>24</sup> Dz.U Nr 64, poz. 565.

<sup>25</sup> Jest to „zdolność różnych podmiotów oraz używanych przez nie systemów teleinformatycznych i rejestrów publicznych do współdziałania na rzecz osiągnięcia wzajemnie korzystnych i uzgodnionych celów, z uwzględnieniem współdzielenia informacji i wiedzy przez wspierane przez nie procesy biznesowe realizowane za pomocą wymiany danych za pośrednictwem wykorzystywanych przez te podmioty systemów teleinformatycznych”.

<sup>26</sup> Projekt rozporządzenia w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych, <http://bip.msw.gov.pl/download.php?s=4&id=10753> (dostęp 6.02.2012).

<sup>27</sup> Model usługowy jest rozumiany jako model architektury, w którym dla użytkowników zdefiniowano stanowiące odrębną całość funkcje systemu teleinformatycznego (usługi sieciowe), oraz opisano sposób korzystania z tych funkcji, inaczej system zorientowany na usługi (ang. Service Oriented Architecture – SOA) (§ 2 pkt 8 projektu KRI).

poprzez przekazywanie danych XML, zgodnych z ustalonymi jednolitymi schematami XSD),

- technologicznym – stosowanie minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych i regulacji zawartych w innych przepisach, norm oraz standardów uznanych w drodze dobrej praktyki przez organizacje międzynarodowe (np. W3C).

Przestrzeganie reguł interoperacyjności systemów informatycznych ma znaczenie również z punktu widzenia mechanizmów dostępu do informacji publicznej<sup>28</sup>. Zgodnie z § 7 ust. 1 pkt 1 obowiązującego rozporządzenia ws. BIP<sup>29</sup> (r.BIP) strony Biuletynu spełniają minimalne wymagania dla systemów teleinformatycznych. Zastosowanie nowych rozwiązań może jednak napotkać pewne problemy. Zgodnie z art. 8 ust. 6 pkt 3 podmioty udostępniające informacje publiczne w BIP są obowiązane do dołączenia do informacji danych określających tożsamość osoby, która wprowadziła informację do BIP. Taka redakcja tego przepisu w praktyce może uniemożliwić automatyczne wprowadzanie informacji publicznej z innego systemu teleinformatycznego poprzez usługę sieciową lub mechanizmy BI<sup>30</sup>.

Jednolite struktury, schematy i zastosowanie metadanych umożliwi szybszy i efektywniejszy przepływ danych<sup>31</sup>, bez konieczności stosowania mechanizmów konwersji. Te elementy ułatwią również kontrolę integralności danych, co powinno mieć pozytywny wpływ na ich jakość. Takie podejście umożliwi scalenie zasobów informacyjnych pochodzących z różnych organizacji i państw<sup>32</sup>. Warto w tym kontekście wspomnieć, że w ramach nowych inicjatyw KE dotyczące zapewnienia otwartego dostępu do danych publicznych wskazano na znaczenie standaryzacji formatów udostępnianych informacji zgodnie z Europejskimi Ramami Interoperacyjności 2.0<sup>33</sup>.

---

<sup>28</sup> Por. M. Bukowski i in., s. 9.

<sup>29</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 18.01.2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej (Dz.U z 2007 r. nr 10 poz. 68).

<sup>30</sup> W opinii niektórych przedstawicieli doktryny – m.in. Piotra Sitniewskiego „osobą wprowadzającą będzie ta osoba, która dokonała technicznego zabiegu umieszczenia informacji na serwerze obsługującym daną stronę BIP” (P. Sitniewski, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wrocław 2011, s. 155). Wydaje się, że automatyczne wprowadzanie danych do BIP poprzez usługę sieciową innego systemu teleinformatycznego może stać w sprzeczności z takim rozumieniem.

<sup>31</sup> Por. I. Adamska, *Informacja podstawowym źródłem wiedzy*, „Czas Informacji” 2010, nr 3, s. 87–88.

<sup>32</sup> KOM(2011) 882, *Otwarte dane...*, s. 9.

<sup>33</sup> D. Bogucki, *Otwarty dostęp...*, s. 29.

Zastosowanie architektury zorientowanej na usługi poprawia przepływ danych i skalowalność rozwiązań, dzięki czemu prostsza jest implementacja nowych funkcjonalności. Informacje publiczne powinny być zatem odpowiednio zaklasyfikowane, szybciej i łatwiej dostępne oraz mieć wyższą jakość.

- (5) Rozszerzenie funkcjonalności BIP (zastosowanie technologii Web 2.0 – XML, AJAX, usług sieciowych, RSS, tagów, blogów).

Mechanizmy dostępu do informacji publicznej powinny wykorzystywać nowoczesne technologie informatyczne<sup>34</sup>. Ze względu na to, że Biuletyn jest uznawany za najbardziej widoczny przejaw wprowadzenia ustawy o dostępie do informacji publicznej<sup>35</sup>, to wydaje się, iż nie powinien mieć on wyłącznie charakteru elektronicznego słupa ogłoszeniowego<sup>36</sup> – obsługiwanego ręcznie przez redaktora, ale posiadać również elementy umożliwiające dynamiczne pobieranie danych i generowanie treści zgodnie z wyborami i preferencjami użytkownika. Jak wskazuje się w literaturze, „wszystkim zainteresowanym należy udostępnić system w pełni przeszukiwalny, pozwalający stworzyć różnorodne i przekrojowe aż do skali kraju zestawienia informacji publicznej w trybie on-line”<sup>37</sup>. Realizację tych celów idealnie mogą wspomóc mechanizmy hurtowni danych, za pomocą których możliwe jest dostosowanie układu przedstawienia danych do specyficznych potrzeb każdego użytkownika<sup>38</sup>. Warstwa prezentacyjna powinna zostać oparta na technologiach związanych z koncepcją Web 2.0<sup>39</sup>.

Wykorzystanie usług sieciowych i technologii XML pozwoli na integrację rejestrów publicznych i systemów elektronicznego zarządzania dokumentami (EZD) – umożliwiając m.in. dynamiczne przekazywanie prywatnym podmiotom aktualnej i kompleksowej informacji publicznej do ponownego wykorzystania.

---

<sup>34</sup> W § 7 ust. 1 pkt 2 RwsBIP wskazano, że strony BIP projektuje się w sposób umożliwiający ich modyfikację, uwzględniając technologiczny rozwój systemu teleinformatycznego, w którym działa BIP.

<sup>35</sup> M. Bernaczyk, *Obowiązek bezwziostkowy...*, s. 195.

<sup>36</sup> E. Bandyk, *Web 2.0 – sposób na modernizację administracji z udziałem obywateli*, „Elektroniczna Administracja” 2008, nr 1, s. 57.

<sup>37</sup> M. Bukowski i in., s. 8.

<sup>38</sup> M. Kowalski, *Hurtownia danych – magazyn informacji dla menadżera*, <http://bi.pl/publications/art/27-hurtownia-danych-magazyn-informacji-dla-menadzera> (dostęp 8.02.2012).

<sup>39</sup> Widoki danych mogą zostać oparte na technologii AJAX (Więcej informacji: J. Garrett, *Ajax: A New Approach to Web Applications*, <http://www.adaptivepath.com/ideas/ajax-new-approach-web-applications>). Ponadto, informacje zawarte w BIP powinny być przekazywane także poprzez kanały RSS.

Podjęcie tych przedsięwzięć umożliwi praktyczną realizację podejścia Web 2.0<sup>40</sup>. Aplikacje Web 2.0 nie są monolitycznymi bytami<sup>41</sup> – katalog dostępnych usług jest dynamicznie dostosowywany do aktualnych potrzeb użytkowników poprzez dostarczenie im mechanizmów umożliwiających łączenie usług i samodzielne przetwarzanie danych.

Bez wątpienia, zastosowanie takich rozwiązań może w znaczący sposób usprawnić mechanizmy dostępu do informacji publicznej oraz przynieść wymierne korzyści dla obywateli i administracji publicznej.

#### (6) Dalsza integracja BIP z E-PUAP-em.

Wprowadzany obecnie Scentralizowany System Dostępu do Informacji Publicznej (SSDIP) jest rozwiązaniem, które będzie zintegrowane z Elektroniczną Platformą Usług Publicznych (ePUAP). Ma być to system zarządzania treścią (CMS, ang. *Content Management System*) dla stron BIP, dostępny powszechnie dla podmiotów publicznych<sup>42</sup>.

Wydaje się, że właściwe byłoby rozważenie dalej idącej integracji Biuletynu z modułami ePUAP – m.in. portalem interoperacyjności, brokerem rejestrowym czy usługami koordynacji i bezpieczeństwa, a także procesami rozpatrywania wniosków o udostępnienie informacji publicznej oraz jej przekazanie w celu ponownego wykorzystywania. Pozwoliłoby to na utworzenie jednolitego systemu dostępu do informacji publicznej drogą elektroniczną w Polsce.

## 4. Podsumowanie

Przeprowadzona w ramach tego artykułu analiza propozycji nowego podejścia do informacji publicznej, poprzez prezentację koncepcji AbD i odniesienia do praktycznych możliwości jej zastosowania, miała na celu przedstawienie mechanizmów dostępu do informacji w kontekście nowych wy-

---

<sup>40</sup> Jest to „zestaw trendów ekonomicznych, społecznych i technologicznych tworzących podstawę dla następnej generacji Internetu – dojrzałego, wybitnego medium charakteryzującego się uczestnictwem użytkowników, otwartością i występowaniem efektu sieciowego” (J. Musser, *Web 2.0. Principles and Best Practises*, Sebastopol 2007, s. 10).

<sup>41</sup> J. Musser, *Web 2.0...*, s. 39.

<sup>42</sup> Jest to praktyczna realizacja obowiązku ministra właściwego do spraw informatyzacji – nieodpłatnego udostępniania przykładowego oprogramowania służącego do tworzenia stron w Biuletynie Informacji Publicznej zgodnie z wymaganiami określonymi w przepisach lub kodów źródłowych tego oprogramowania – wynikającego z treści art. 9 ust. 4 pkt 3 UoDdIP.

zwań płynących z rozwoju sieci Internet i możliwości nowoczesnych TIK. Niewątpliwie, zastosowanie nowych rozwiązań znacząco zmniejsza koszty produkcji, dystrybucji i wyszukiwania informacji, umożliwiając udział podmiotów prywatnych w procesach społecznych, politycznych (otwarty rząd) i gospodarczych (rozwój gospodarki opartej na wiedzy) na niespotykaną dotychczas skalę. Warto zatem zastanawiać się nad tym, w jaki sposób administracja publiczna może te trendy wspierać poprzez zaoferowanie odpowiednio ukształtowanych mechanizmów dostępu do informacji publicznej.

## **Right to information 2.0**

### **– the proposals of the new approach to public information**

Right to Access public information is an essential attribute of democratic society. Law and technical solutions should make possible open, modern, transparent, safe and effective access to the high quality public information. This aim can be realized by using of Access by Design (AbD) concept, Internet web, information and communications technologies (ICT), especially Web 2.0 techniques, Data Warehouses, Business Intelligence systems, Service Oriented Architecture with XML Web Services.