

Mateusz BŁACHUCKI*
Grzegorz SIBIGA**

**Przenikanie się cywilnoprawnych
i administracyjnoprawnych elementów
w nowych procedurach administracyjnych
na przykładzie postępowania
w sprawie ponownego wykorzystywania
informacji sektora publicznego przekazywanych
na wniosek**

1. Wprowadzenie

Rozwój procedur administracyjnych po 1990 r. stanowi wyzwanie dla nauki prawa administracyjnego. Postępująca dekodyfikacja oraz tworzenie nowych szczególnych procedur administracyjnych wydają się już trwałą tendencją w polskim prawie administracyjnym. Bez względu na ocenę zasadności tworzenia niektórych szczególnych rozwiązań procesowych nauka prawa administracyjnego staje przed zadaniem ich analizy i uporządkowania. W coraz większym stopniu są to badania interdyscyplinarne. Nowe rozwiązania procesowe czerpią bowiem inspiracje z innych działów prawa, tj. prawa cywilnego, karnego czy europejskiego, adaptując je na potrzeby regulacji administracyjnoprawnych. Przykładem omawianego zjawiska jest postępowanie w sprawie ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego (dalej: ISP) na wniosek. Postępowanie to, wprowadzone ustawą z dnia 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego¹ (dalej: u.p.w.), stanowi przykład procedury szczególnej, gdzie włączono konstrukcje cywilistyczne do procedury administracyjnej. Zresztą sama procedura administracyjna zawiera szczególne rozwiązania, ponieważ tylko częściowo znajdują do niej zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.).

* Instytut Nauk Prawnych PAN, e-mail: mblachuck@inp.pan.pl.

** Instytut Nauk Prawnych PAN, e-mail: gsibiga@inp.pan.pl.

¹ Dz.U. z 2016 r., poz. 352.

Przedmiotem artykułu jest analiza podstawowych i specyficznych konstrukcji omawianego postępowania w celu ukazania, w jaki sposób przenikają się elementy cywilnoprawne i administracyjnoprawne w jego konstrukcji². Pozwoli to na ocenę przyjętych rozwiązań pod kątem ich adekwatności do przedmiotu regulacji oraz sformułowanie wniosków co do możliwości wykorzystania przyjętych rozwiązań na gruncie innych procedur administracyjnych szczególnych.

2. Charakter prawny postępowania w sprawie ponownego wykorzystania ISP

Specyfika ponownego wykorzystywania ISP spowodowała, że tradycyjne ramy prawne rozpatrywania spraw administracyjnych zawarte w k.p.a. okazały się niewystarczające dla uregulowania procesowych ram rozpatrywania wniosku o udostępnienie ISP. Przedmiotowe postępowanie ma bowiem zapewnić realizację celów samej ustawy, do których przede wszystkim zaliczamy stworzenie podstaw prawnych wykorzystywania informacji pochodzących z sektora publicznego dla celów komercyjnych i niekomercyjnych polegających na tworzeniu opartych na informacji usług, produktów i dóbr.

Z tego powodu ustawodawca zdecydował się na odrębną regulację kwestii proceduralnych w szczególnym postępowaniu, wzorując się wszakże na ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej³ (dalej: u.d.i.p.). Wiele z zastosowanych rozwiązań i założeń procedury zostały niej zaczerpnięte, i to w podwójnym znaczeniu. Po pierwsze, obecna procedura w zakresie ISP została przeniesiona do u.p.w. z u.d.i.p., ponieważ w latach 2011–2015 w drugiej z tych ustaw znajdowała się regulacja dotycząca ponownego wykorzystywania, w tym przepisy proceduralne w uchylonych art. 23a–23i⁴. Po drugie, przepisy proceduralne dotyczące ISP (zarówno w wersji przyjętej w ustawie z 2011 r., jak w tej z 2016 r.) są w dużej mierze zbieżne z procedurą dostępu do informacji publicznej na wniosek ukształtowanej w obowiązującej od 1 stycznia 2002 r. ustawie o dostępie do informacji publicznej, która od tamtego momentu właściwie nie uległa zmianie w zakresie przepisów proceduralnych.

Powyższe okoliczności mają istotne znaczenie dla zrozumienia i wykładni przepisów procesowych u.p.w. Pozwalają bowiem na wykorzystanie dorobku orzeczniczego sądów administracyjnych z zakresu u.d.i.p. na gruncie interpre-

² Przedmiotem artykułu jest postępowanie wszczęte na wniosek o ponowne wykorzystywanie, o którym mowa w art. 21 ust. 1 u.p.w. (tzw. wniosek zwykły). Ustawa przewiduje drugi, szczególny rodzaj wniosku o umożliwienie, przez okres nie dłuższy niż 12 miesięcy, ponownego wykorzystywania w sposób stały i bezpośredni w czasie rzeczywistym informacji sektora publicznego gromadzonych i przechowywanych w systemie teleinformatycznym podmiotu zobowiązanego (art. 21 ust. 2 u.p.w.). Ponieważ ustawa przewiduje odmienności w rozpatrywaniu tego szczególnego wniosku, nie będzie on przedmiotem niniejszego tekstu.

³ Dz.U. z 2016 r., poz. 1764 ze zm.

⁴ Przepisy o ponownym wykorzystywaniu zostały wprowadzone do u.d.i.p. ustawą z 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 204, poz. 1195), która weszła w życie z dniem 29 grudnia 2011 r. Uchylenie tych przepisów nastąpiło w ustawie o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego.

tacji przepisów u.p.w. Rzecz jasna, należy zawsze pamiętać, że trzeba zachować ostrożność przy wykorzystywaniu dotychczasowego dorobku sądów z zakresu u.d.i.p. i w każdym przypadku mieć na uwadze odrębność i specyfikę ponownego wykorzystywania ISP, która nie może być utożsamiana z regulacją dostępu do informacji publicznej⁵.

Oprócz tego należy wziąć pod uwagę, że ponowne wykorzystywanie ISP podlega harmonizacji w państwach członkowskich Unii Europejskiej na podstawie Dyrektywy 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 17.11.2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego⁶, znowelizowanej Dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/37/UE z 26.6.2013 r. zmieniającej dyrektywę 2003/98/WE w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego⁷. Co istotne, wspomniane dyrektywy nie tylko nakładają obowiązki dotyczące zasad ponownego wykorzystywania ISP, ale także odnoszą się do trybów w tym zakresie.

2.1. Wnioskowe postępowanie w sprawie ponownego wykorzystywania ISP jako szczególne postępowanie w administracji

Wnioskowe postępowanie w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego jest szczególnym postępowaniem toczącym się przed organami administracji oraz innymi podmiotami zobowiązanymi⁸. Szczególny charakter postępowania wynika z połączenia w jednej procedurze elementów administracyjnych i cywilnych. Widoczne jest to w świadomym wyborze ustawodawcy, który jako podstawowe formy załatwienia sprawy przyjął czynności prawa cywilnego, bowiem w ten sposób zapewnia się realizację celów ustawy. Przedmiotem sprawy o ponowne wykorzystywanie ISP nie jest samo przekazanie informacji wnioskodawcy, ponieważ nie każda dostępność określonej informacji automatycznie przekłada się na uprawnienia do korzystania z niej w celach komercyjnych i niekomercyjnych. Wydaje się, że najlepiej pozostaje to zauważalne w przypadku informacji będących „utworem” lub „bazą danych” i chronionych prawami własności intelektualnej, w których przypadku niezbędne stają się czynności związane z rozporządzaniem przysługującymi prawami⁹.

⁵ Na temat relacji między ponownym wykorzystywaniem ISP oraz dostępem do informacji publicznej zob. G. Sibiga, *Ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego – stan obecny i perspektywy rozwoju. Wybrane zagadnienia*, [w:] *Prywatność a jawność – bilans 25-lecia i perspektywy na przyszłość*, red. A. Mednis, Warszawa 2016, s. 113 i n.

⁶ Dz.Urz. UE L Nr 345 z 31.12.2003 r.

⁷ Dz.Urz. UE L Nr 175 z 27.6.2013 r.

⁸ Por. rozważania o systemie procedur w administracji: J. Starościan, [w:] E. Iserzon, J. Starościan, W. Dawidowicz, *Podstawowe zagadnienia postępowania administracyjnego*, Warszawa 1955, s. 30.

⁹ Na ten temat zob. X. Konarski, *Prawa własności intelektualnej w kontekście ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego*, [w:] *Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego*, Warszawa 2016, s. 148 i n.

Z kolei decyzję administracyjną w sprawach ISP przewidziano jedynie dla sytuacji takiego załatwienia sprawy, gdy cel regulacji nie może zostać bezpośrednio zrealizowany przez organ załatwiający sprawę.

Pozytywne rozpatrzenie wniosku nie powoduje tylko jednej możliwości załatwienia sprawy, ale w zależności od okoliczności faktycznych i prawnych organ wybiera spośród aż trzech form działania. Negatywne załatwienie zawsze skutkuje obowiązkiem wydania decyzji administracyjnej o odmowie wyrażenia zgody na ponowne wykorzystywanie. Dodatkowe postępowanie jest związane z prawem złożenia przez wnioskodawcę sprzeciwu, który może nastąpić po otrzymaniu przez niego – w wyniku rozpatrzenia wniosku – oferty wyznaczającej warunki lub opłatę. Podstawą sprzeciwu jest naruszenie przepisów ustawy w ofercie wyznaczającej warunki (opłatę). Złożenie takiego sprzeciwu w określonym w ustawie terminie obliguje podmiot zobowiązany do rozstrzygnięcia kwestii warunków (opłaty) w drodze decyzji administracyjnej. Stwarza to możliwość kontroli instancyjnej ich legalności.

W tym kontekście należy zwrócić szczególną uwagę na różne prawne formy działania podmiotu zobowiązanego. Określenie warunków i opłaty następuje w ofercie, która stanowi czynność prawa cywilnego. Powoduje to, że przyjęcie oferty przez wnioskodawcę skutkuje zawarciem umowy w przedmiocie ponownego wykorzystywania. Jedynie odmowa udostępnienia ISP oraz ustalenie warunków i opłaty na podstawie zgłoszonego przez wnioskodawcę sprzeciwu dokonywane są w drodze decyzji administracyjnej. Najciekawszym rozwiązaniem o podwójnym charakterze prawnym są zawiadomienia wraz z ewentualnym przekazaniem informacji. Z jednej strony będą one czynnościami faktycznymi na gruncie prawa administracyjnego, ale równocześnie będą także czynnościami kreującymi pewien potencjalny stosunek cywilnoprawny odnoszący się do ponownego wykorzystywania.

2.2. Zakres zastosowania przepisów ustawy oraz k.p.a. do postępowania

Postępowanie wnioskowe w sprawie ponownego wykorzystywania ISP ma szczególny charakter, co przejawia się w znacznym ograniczeniu znaczenia k.p.a. dla tego postępowania. Zgodnie z art. 25 ust. 1 u.p.w. k.p.a. ma zastosowanie jedynie do decyzji o odmowie wyrażenia zgody na ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego oraz do decyzji o warunkach ponownego wykorzystywania lub o wysokości opłat za ponowne wykorzystywanie, i to tylko w zakresie nieuregulowanym samodzielnie przez u.p.w. Można przyjąć, że u.p.w. zasadniczo samodzielnie reguluje postępowanie wnioskowe, a podmiot zobowiązany będzie mógł stosować k.p.a. jedynie w bardzo ograniczonym zakresie dopuszczonym przez u.p.w. do sytuacji, kiedy będzie wydawał decyzje administracyjne¹⁰. Z tego względu należy wnioskować, że k.p.a. będzie mógł być bezpośrednio stosowany dopiero na etapie wydawania decyzji o odmowie wyrażenia zgody na ponowne wykorzystywanie informacji sektora publiczne-

¹⁰ Podobnie Naczelny Sąd Administracyjny na gruncie u.d.i.p. – zob. wyrok z dnia 6 września 2012 r., I OSK 1274/12, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

go oraz do decyzji o warunkach ponownego wykorzystywania lub o wysokości opłat za ponowne wykorzystywanie¹¹. W konsekwencji tych ustaleń można uznać, że podmiot zobowiązany nie będzie mógł stosować k.p.a. np. na etapie wszczęcia postępowania¹². Oznacza to na gruncie u.p.w., że jeżeli do podmiotu zobowiązanego trafiłby wniosek w sprawie ISP niezgodnie z jego własnością, nie ma on obowiązku stosowania art. 65 k.p.a. i przekazywania wniosku zgodnie z własnością. Co więcej, nieformalne przekazanie wniosku, chociażby organowi niższego stopnia, powinno być oceniane jako naruszenie własności rzeczowej organu.

Odmowa wyrażenia zgody na ponowne wykorzystywanie ISP oraz ustalenie, po odrzuceniu oferty, warunków ponownego wykorzystywania lub wysokości opłat za ponowne wykorzystywanie ISP następują w drodze decyzji administracyjnej, do której zastosowanie znajdują przepisy k.p.a. Rozwiązanie z art. 25 ust. 1 u.p.w. niewątpliwie wpływa korzystnie na gwarancje procesowe wnioskodawców. Jeżeli podmiot zobowiązany będzie zmierzał do wydania decyzji, wtedy powinien zapewnić wnioskodawcy następujące prawa procesowe:

- 1) bezstronności rozpatrywania sprawy (art. 24, 25 i 27 k.p.a.);
- 2) składania wniosków dowodowych (art. 78 k.p.a.);
- 3) dostępu do akt sprawy (art. 73 k.p.a.);
- 4) wypowiedzenia się do zebranego materiału dowodowego przed wydaniem decyzji przez podmiot zobowiązany (art. 10 § 1 k.p.a.);
- 5) dwuinstancyjności postępowania (art. 15 k.p.a.).

Takie rozwiązanie w polskiej ustawie powoduje, iż w przypadku odmowy zgody na ponowne wykorzystywanie ISP przez wnioskodawcę zapewnione są wszelkie uprawnienia gwarantowane procedurą administracyjną.

Konieczność zapewnienia wskazanych gwarancji wynikających z k.p.a. jest łatwiejsza do stwierdzenia w przypadku wydawania decyzji ustalającej warunki ponownego wykorzystywania lub o wysokości opłat za ponowne wykorzystywanie ISP. Po otrzymaniu sprzeciwu zarówno podmiot zobowiązany, jak i wnioskodawca będą mieli bowiem świadomość, że w sprawie zostanie wydana decyzja administracyjna i że należy stosować w związku z tym przepisy k.p.a. Natomiast w przypadku wydawania decyzji o odmowie udostępnienia ISP podmiot zobowiązany powinien uprzedzić wnioskodawcę o spodziewanym kierunku rozpatrzenia wniosku i jednocześnie zapewnić przestrzeganie gwarancji procesowych wynikających z k.p.a.

3. Sposób merytorycznego załatwienia wniosku

Szczególny charakter postępowania wnioskowego jest widoczny w sposobach zakończenia postępowania. Artykuł 23 u.p.w. (i analogicznie art. 24 ust. 1 u.p.w. w zakresie stałego dostępu) wprowadziły zamknięty katalog spo-

¹¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 września 2011 r., I OSK 1002/11, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

¹² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 6 lutego 2014 r., II SAB/Sz 114/13, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

sobów zakończenia postępowania wnioskowego w sprawie ponownego wykorzystania ISP. Ma to istotne znaczenie także w kontekście ograniczenia stosowania k.p.a. do postępowania wnioskowego i wykluczenia pewnych sposobów zakończenia postępowania przewidzianych w kodeksie. Biorąc powyższe pod uwagę, podmiot zobowiązany nie będzie mógł umorzyć postępowania wnioskowego ze względu na jego bezprzedmiotowość. W tym zakresie aktualne pozostaje orzecznictwo sądów administracyjnych powstałe na gruncie u.d.i.p.¹³ Oznacza to, że jeżeli wnioskodawca zgłasza się do podmiotu zobowiązanego z wnioskiem o ponowne wykorzystanie ISP, która została wcześniej udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej lub centralnym repozytorium, podmiot zobowiązany nie wszczyna postępowania, ale przekazuje informację o dostępności informacji i braku możliwości prowadzenia postępowania. Podobnie jeżeli wnioskodawca zwraca się do podmiotu zobowiązanego z wnioskiem o ponowne wykorzystanie ISP, która jest udostępniana na podstawie innych przepisów, również nie wszczyna postępowania, ale przekazuje wnioskodawcy stosowną wiadomość. Należy także wykluczyć możliwość umorzenia postępowania w wyniku wycofania wniosku przez wnioskodawcę albo milczenia czy odmowy akceptacji złożonej przez podmiot zobowiązany oferty. W takich sytuacjach, o ile nie zostanie złożony formalny sprzeciw w stosunku do oferty, podmiot zobowiązany kończy postępowanie bez konieczności wydawania żadnego formalnego aktu. Zakończenie postępowania następuje w sposób faktyczny (poprzez faktyczne zaprzestanie jakichkolwiek czynności procesowych przez podmiot zobowiązany i stosowną adnotację na wniosku) i jest niezaskarżalne.

3.1. Pozytywne rozpatrzenie wniosku

W przypadku niestwierdzenia przesłanek pozwalających wydać decyzję odmawiającą wyrażenia zgody na ponowne wykorzystywanie podmiot zobowiązany ma wybór następujących sposobów pozytywnego załatwienia wniosku, ponieważ jest uprawniony do alternatywnego rozwiązania:

1) może nie ustalać żadnych warunków ponownego wykorzystywania oraz opłat za ponowne wykorzystywanie oraz:

a) jedynie zawiadomić o tym wnioskodawcę (jeżeli wcześniej została mu już udostępniona ISP),

b) przekazać wnioskodawcy ISP bez wyznaczania warunków (jeżeli wcześniej nie została wnioskodawcy udostępniona ISP);

2) przedstawić wnioskodawcy ofertę zawierającą warunki ponownego wykorzystywania ISP lub informację o wysokości opłat za ponowne wykorzystywanie.

Swoboda wyboru przez podmiot zobowiązany pozytywnych sposobów załatwienia wniosku doznaje jednak kilku ograniczeń. Po pierwsze, określenie warunków jest obligatoryjne, gdy przedmiotem wniosku są ISP mające charakter utworu lub przedmiotu praw pokrewnych, bądź stanowiących bazę danych, do których podmiotowi przysługują autorskie prawa majątkowe lub prawa po-

¹³ Przykładowo wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 14 marca 2013 r., II SA/Kr 105/13, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

krewnie (art. 13 ust. 2 u.p.w.). Po drugie, opłatę można nałożyć jedynie wyjątkowo, gdy spełnione są warunki wskazane w art. 17 ust. 1 u.p.w., tj. jeżeli przygotowanie i przekazanie informacji w sposób i w formie określonych we wniosku wymaga poniesienia dodatkowych kosztów (art. 17 ust. 1 u.p.w.; wyjątek dotyczy muzeów państwowych i samorządowych, które mogą ustalać dodatkowe opłaty). Po trzecie, określając w sprawie indywidualnej warunki ponownego wykorzystywania, nie można naruszyć zasad ogólnych niedyskryminacji, niewyłączności oraz dostępnych formatów, a przede wszystkim zasady wyrażonej w art. 15 u.p.w., zgodnie z którą określenie warunków nie może w sposób nieuzasadniony ograniczać możliwości ponownego wykorzystywania.

Gdy chodzi o prawne formy działania podmiotu zobowiązanego, należy je postrzegać na gruncie prawa administracyjnego, bowiem kończą postępowanie wszczęte wnioskiem (poprzez czynności organu), ale również na gruncie prawa prywatnego, ponieważ nawiązują stosunek umowny (zawiadomienie) lub do niego dążą (poprzez ofertę). W wyniku stosowania u.p.w. dochodzi bowiem do zawiązania stosunku cywilnoprawnego pomiędzy podmiotem zobowiązanym a osobą zainteresowaną (użytkownikiem). Mając na względzie treść ustawy, należy wyróżnić dwa źródła powstania tych stosunków. W pierwszym przypadku będzie nim jednostronna czynność prawna podmiotu zobowiązanego, polegająca na bezwarunkowym i nieodpłatnym przekazaniu ISP lub zawiadomieniu o braku warunków ponownego wykorzystywania. Drugim sposobem zawiązania stosunku cywilnoprawnego pomiędzy podmiotem zobowiązanym oraz użytkownikiem jest dwustronna czynność prawna, tj. umowa zawarta w wyniku przyjęcia oferty. Do jej zawarcia dojdzie wówczas, gdy podmiot zobowiązany określi warunki ponownego wykorzystywania lub opłatę za wykorzystywanie, a przedstawione warunki (opłata) zostaną zaakceptowane przez osobę zainteresowaną (użytkownika).

3.1.1. Zawiadomienie (informacja) o braku warunków ponownego wykorzystywania ISP

W ten sposób podmiot zobowiązany załatwia wniosek, którego przedmiotem jest jedynie ponowne wykorzystywanie ISP wcześniej już udostępnionych (przekazanych) wnioskodawcy. Celem wnioskodawcy nie jest zatem otrzymanie ISP, ale jedynie rozstrzygnięcie przez podmiot zobowiązany kwestii warunków ponownego wykorzystywania. Pod względem formalnym podmiot zobowiązany kończy postępowanie poprzez przesłanie wnioskodawcy pisma, w którym informuje o braku warunków ponownego wykorzystywania dla ISP stanowiących przedmiot wniosku. Odpowiedzi udziela się w sposób i w formie określonych we wniosku na adres wskazany przez wnioskodawcę.

3.1.2. Przekazanie ISP w celu ponownego wykorzystywania bez określania warunków ponownego wykorzystywania

W ten sposób podmiot zobowiązany załatwia wniosek, którego przedmiotem jest przekazanie ISP wnioskodawcy do ponownego wykorzystywania, ponieważ

wcześniej nie zostały one ujawnione. Celem wnioskodawcy jest otrzymanie ISP oraz rozstrzygnięcie przez podmiot zobowiązany kwestii warunków ponownego wykorzystywania oraz opłat za ponowne wykorzystywanie. Pod względem formalnym podmiot zobowiązany kończy postępowanie poprzez przekazanie wnioskodawcy ISP w formie i w sposób określonych we wniosku. Z przepisu art. 23 ust. 1 pkt 1) u.p.w. wynika, że wystarczające pozostaje samo przekazanie ISP wnioskodawcy z równoczesnym powstrzymaniem się od określania warunków ponownego wykorzystywania. Jednak dla pewności obrotu rekomenduje się jednocześnie z przekazaniem ISP (np. w tej samej przesyłce) zawiadomienie (poinformowanie) wnioskodawcy, że nie określa się warunków ponownego wykorzystywania dla ISP stanowiących przedmiot wniosku (tzn. wykorzystanie ISP przez wnioskodawcę następuje bez warunków).

4. Oferta oraz sprzeciw od oferty.

Postępowanie po wniesieniu sprzeciwu od oferty

Trzecim ze sposobów pozytywnego załatwienia wniosku jest przedstawienie wnioskodawcy oferty. Oferta zawiera warunki ponownego wykorzystywania ISP oraz wysokość opłaty za ponowne wykorzystywanie ISP. Pojęcie oferty należy rozumieć zgodnie z art. 66 i n. Kodeksu cywilnego, z tym zastrzeżeniem, że przepisy ustawy o ponownym wykorzystywaniu wprowadzają własne, szczególne rozwiązania dotyczące treści oferty oraz jej przyjęcia.

Podmiot zobowiązany musi obligatoryjnie przedstawić ofertę, gdy ISP stanowiące przedmiot wniosku mają cechy utworu lub przedmiotu praw pokrewnych, lub stanowią bazę danych, do których podmiotowi zobowiązanemu przysługują autorskie prawa majątkowe lub prawa pokrewne (art. 13 ust. 2 u.p.w.). W pozostałych przypadkach przedstawienie oferty jest fakultatywne i stanowi alternatywę wobec zawiadomienia (informacji) o możliwości bezwarunkowego korzystania z ISP.

Złożenie przez organ oferty powoduje skutki cywilnoprawne. Oferta jest oświadczeniem strony dążącej do zawarcia umowy (propozycją zawarcia umowy), które jest indywidualnie adresowane i zawiera istotne elementy umowy określone w u.p.w. Następstwem oferty jest powstanie stanu związania oferenta (podmiotu zobowiązanego) złożoną ofertą, w tym znaczeniu, że użytkownik (oblat) poprzez przyjęcie oferty zawiera umowę o określonej w ofercie treści. Po otrzymaniu oferty wnioskodawca ma trzy możliwości:

- 1) przyjąć ofertę;
- 2) odrzucić ofertę;
- 3) złożyć sprzeciw wobec oferty z powodu naruszenia ustawy.

Zgodnie z art. 23 ust. 2 zd. pierwsze przyjęcie oferty może nastąpić wyłącznie poprzez złożone przez wnioskodawcę (oblata) zawiadomienie podmiotu zobowiązanego o przyjęciu oferty w terminie 14 dni od daty otrzymania oferty. Wnioskodawca składając w terminie oświadczenie o przyjęciu oferty, doprowadza do zawarcia umowy o określonej w ofercie treści (umowa o ponowne wykorzystywanie ISP). Umowę poczytuje się za zawartą w chwili otrzymania

nia przez podmiot zobowiązany (składającego ofertę) zawiadomienia wnioskodawcy. Natomiast złożenie zawiadomienia po 14-dniowym terminie nie wywołuje już skutku prawnego w postaci zawarcia umowy, a zainteresowany ponownym wykorzystywaniem ISP użytkownik musi ponownie złożyć wniosek. Ustawa o ponownym wykorzystywaniu nie przewiduje także możliwości przyjęcia oferty przez wnioskodawcę z zastrzeżeniem zmiany lub uzupełnienia jej treści, a przez to przedstawienia własnej, nowej oferty podmiotowi zobowiązanemu. Sytuacja prawna wnioskodawcy (oblata) sprowadza się jedynie do wyboru jednej z opcji: przyjęcia przedstawionej oferty (poprzez złożenie w terminie oświadczenia) lub nieprzyjęcia oferty. Trzecią opcją jest złożenie sprzeciwu w trybie administracyjnym.

Wnioskodawca może nie przyjąć oferty w zakresie ponownego wykorzystywania. Ustawa przewiduje, że wystarczające jest milczenie wnioskodawcy (oblata), ponieważ brak złożenia w terminie 14 dni od dnia otrzymania oferty zawiadomienia o przyjęciu oferty jest równoznaczny z wycofaniem wniosku. Ustawowe domniemanie wycofania wniosku ma podwójny skutek (administracyjny i cywilnoprawny). Wycofanie wniosku kończy postępowanie wszczęte w wyniku jego złożenia. Ponieważ na tym etapie postępowania nie znajdują zastosowania przepisy k.p.a., podmiot zobowiązany nie musi wydawać aktu administracyjnego (np. umarzającego postępowanie), ale wystarczająca jest adnotacja pracownika podmiotu, że minął ustawowy termin i w związku z tym wniosek uznano za wycofany. W zakresie przedstawionej oferty niedochowanie terminu oznacza, że nie doszło do zawarcia umowy. Rozwiązanie wprowadzone ustawą nie ogranicza również oblata (wnioskodawcy) w złożeniu skutecznego oświadczenia o odrzuceniu oferty w trakcie biegu terminu.

Trzecią opcją przewidzianą dla wnioskodawcy jest sprzeciw wobec oferty z powodu naruszenia ustawy. Skorzystanie przez oblata z tego uprawnienia ograniczone jest 14-dniowym terminem liczonym od dnia otrzymania oferty (art. 23 ust. 2 zd. pierwsze u.p.w.). Złożenie sprzeciwu wszczyna odrębne postępowanie administracyjne, które kończy się decyzją administracyjną podmiotu zobowiązanego stwierdzającą warunki ponownego wykorzystywania ISP lub opłatę za ponowne wykorzystywanie. Wnoszący sprzeciw jest stroną w tym postępowaniu.

Celem przedstawionego rozwiązania jest stworzenie podstaw do administracyjnej kontroli zgodności z prawem określonych w ofercie warunków lub opłat. Użytkownikowi (wnioskodawcy) przyznano uprawnienie do kwestionowania legalności warunków ponownego wykorzystywania lub opłat za ponowne wykorzystywanie. Uruchamia to mechanizm samokontroli podmiotu zobowiązanego, który w decyzji musi ustalić warunki lub opłatę wraz z uzasadnieniem swojego rozstrzygnięcia. W decyzji tej organ ma – co do zasady – dwie możliwości rozstrzygnięcia: podtrzymanie warunków określonych wcześniej w ofercie oraz ich zmianę (w całości lub w części), nawet jeżeli będzie ona polegać na rezygnacji z ustanowienia warunków i opłaty. Określenie przez organ w decyzji warunków i opłat lub rezygnacja z nich, szczególnie gdy są one inne niż w pierwotnej ofercie i wnioskodawca uznaje je za korzystniejsze, stanowi samoistne źródło uprawnienia dla użytkownika (wnioskodawca) do korzystania

z informacji. W stosunku do innych przepisów ustawy to istotna odmienność, ponieważ uprawnienie użytkownika nie opiera się na umowie zawartej w trybie ofertowym lub zawiadomieniu (też kreującym stosunek cywilnoprawny), ale znajduje podstawę w akcie administracyjnym¹⁴.

5. Odmowa wyrażenia zgody na ponowne wykorzystywanie

Ustawa o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego wyróżnia sytuacje obligatoryjnej oraz fakultatywnej odmowy zgody na ponowne wykorzystywanie ISP, która zawsze musi nastąpić w formie decyzji administracyjnej. Podmiot zobowiązany ma obowiązek odmówić udostępnienia ISP do ponownego wykorzystania, o ile zachodzą ograniczenia określone w art. 6 u.p.w. W tym miejscu należy wskazać, że decyzja ta ma charakter związany, tj. podmiot zobowiązany nie ma w tym zakresie żadnego wyboru i ma obowiązek wydać decyzję odmowną, jeżeli stwierdzi istnienie przesłanek z art. 6 u.p.w. Ustawodawca zdecydował bowiem już wcześniej w momencie uchwalania u.p.w., że ograniczenia określone w art. 6 u.p.w. służą ochronie takich wartości, które mają pierwszeństwo przed prawem do komercyjnego wykorzystywania ISP. Przesłanki ograniczające można roboczo podzielić na dwie główne grupy: ze względu na poufność informacji oraz z uwagi na prawa własności intelektualnej.

Natomiast podmiot zobowiązany może odmówić udostępnienia ISP do ponownego wykorzystania, o ile zachodzą ograniczenia określone w art. 10 ust. 2 u.p.w., tj. gdy realizacja wniosku spowoduje konieczność podjęcia nieproporcjonalnych działań przekraczających proste czynności w celu stworzenia informacji sektora publicznego, ich przetwarzania w sposób lub w formie wskazanych we wniosku o ponowne wykorzystywanie lub sporządzania z nich wyciągów. Decyzja organu będzie miała charakter uznaniowy, ale zawsze powinna zostać poprzedzona oceną, jakie nakłady sił i środków będą musiały być zaangażowane w stworzenie żądanych ISP i czy zakres koniecznych nakładów w stosunku do żądanych informacji będzie proporcjonalny, mieszcząc się w zakresie pojęcia „prostych czynności”. Nagromadzenie pojęć nieostrych nie ułatwia z pewnością interpretacji tego przepisu. Niemniej należy wskazać, że przekazywanie ISP do ponownego wykorzystywania jest zasadą, a odmowa wyjątkiem. Oznacza to, że podmiot zobowiązany zawsze powinien kierować się tą dyrektywą, szczególnie kiedy przyjdzie mu oceniać proporcjonalność nakładów koniecznych do udostępnienia ISP i czy będą one przekraczały koszty prostych czynności.

Słusznie zauważa się przy tym, że zastosowanie przez organ w postępowaniu przepisu art. 10 ust. 2 u.p.w. wymaga od niego w pierwszej kolejności przeprowadzenia ustaleń faktycznych, a następnie na tej podstawie dokonania oceny, czy spełnione zostały przesłanki zawarte w tym przepisie¹⁵. Powinno to znaleźć stosowne odzwierciedlenie w treści uzasadnienia decyzji odmownej.

¹⁴ Por. B. Fischer, A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, *Ustawa o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Komentarz*, Wrocław 2017, s. 346.

¹⁵ P. Sitniewski, *Ustawa o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 290.

6. Podsumowanie

Przeprowadzone rozważania wykazały, że wnioskowe postępowanie w sprawie ponownego wykorzystywania ISP jest szczególnym postępowaniem administracyjnym, w którym przenikają się elementy administracyjno- i cywilnoprawne. Taka konstrukcja uzasadniona jest jednak przedmiotem postępowania, ponieważ w przypadku pochodzących z sektora publicznego informacji, w tym tych będących „utworem” lub „bazą danych”, umowa wydaje się najbardziej adekwatną formą zapewnienia użytkownikom uprawnień do wykorzystywania tychże informacji. Musimy bowiem pamiętać, że informacje służą użytkownikom do tworzenia usług, produktów i dóbr, które następnie są oferowane w szczególności w obrocie gospodarczym. Jednocześnie jednak nie sposób nie zauważyć, że przenikanie się elementów administracyjno- i cywilnoprawnych powoduje konieczność rozbudowy wielu norm procesowych i wprowadzenia rozwiązań wcześniej nieznanymi, a przynajmniej rzadko spotykanych w prawie administracyjnym, co z pewnością nie ułatwia ich stosowania. Dlatego należy postulować maksymalne upraszczanie przyjmowanych rozwiązań proceduralnych, szczególnie w sytuacji skomplikowanej materii regulacyjnej. Z tego punktu widzenia można mieć pewne zastrzeżenia w stosunku do przepisów o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, choćby w zakresie jasnych kryteriów wyboru prawnych form działania w przypadku pozytywnego załatwienia wniosku oraz określenia cywilnoprawnych konsekwencji wydania decyzji w przedmiocie ustalenia warunków ponownego wykorzystywania i opłat w tym przedmiocie. Ponadto, z uwagi na daleko posuniętą specyfikę omawianego postępowania, zastosowane w nim konstrukcje nie znajdują, naszym zdaniem, szerszego zastosowania na gruncie innych procedur administracyjnych.

Bibliografia

Akty prawne

- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz.U. z 2016 r., poz. 1764, ze zm.
- Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 204, poz. 1195.
- Ustawa z dnia 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, Dz.U. z 2016 r., poz. 352.
- Dyrektywa 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 17.11.2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, Dz.Urz. UE L Nr 345 z 31.12.2003 r.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/37/UE z 26.6.2013 r. zmieniająca dyrektywę 2003/98/WE w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego Dz.Urz. UE L Nr 175 z 27.06.2013 r.

Orzecznictwo

- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 września 2011 r., I OSK 1002/11, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 września 2012 r., I OSK 1274/12, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 14 marca 2013 r., II SA/Kr 105/13, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 6 lutego 2014 r., II SAB/Sz 114/13, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

Opracowania

Fischer B., Piskorz-Ryń A., Sakowska-Baryła M., *Ustawa o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Komentarz*, Wrocław 2017.

Iserzon E., Starościak J., Dawidowicz W., *Podstawowe zagadnienia postępowania administracyjnego*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1955.

Konarski X., *Prawa własności intelektualnej w kontekście ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego*, [w:] *Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego*, Warszawa 2016.

Sibiga G., *Ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego – stan obecny i perspektywy rozwoju. Wybrane zagadnienia*, [w:] *Prywatność a jawność – bilans 25-lecia i perspektywy na przyszłość*, red. A. Mednis, Warszawa 2016.

Sitniewski P., *Ustawa o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Komentarz*, Warszawa 2017.

INTERPENETRATION OF CIVIL-LAW AND ADMINISTRATIVE-LEGAL ELEMENTS IN NEW ADMINISTRATIVE PROCEDURES – A CASE STUDY OF THE PROCEEDING CONCERNING RE-USE OF INFORMATION OF PUBLIC SECTOR FORWARDED ON REQUEST

Abstract: The article analyses the fundamental and specific institutions of special administrative proceedings concerning re-use of Public Sector Information. The analysis aims at identifying how civil and administrative law elements penetrate each other, forming new procedural institutions. The findings show that the shape of those institutions is justified by the specific subject matter of the proceedings. For the same reason a wider application of these new institutions is rather unlikely.

Keywords: RE-USE OF PUBLIC SECTOR INFORMATION, SPECIAL ADMINISTRATIVE PROCEDURE, AGREEMENTS IN PUBLIC ADMINISTRATION