

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
Wydział Prawa i Administracji
Stacjonarne Studium Prawa

Joanna Kucharska

***Wolne i Otwarte Oprogramowanie i jego wykorzystanie
w procesie informatyzacji działalności podmiotów
realizujących zadania publiczne***

*Praca magisterska napisana pod kierunkiem
prof. UAM dr hab. Aurelii Nowickiej
w Katedrze Prawa Europejskiego*

Poznań 2010

Information wants to be free.

(Stewart Brandt)

To have the choice between proprietary software packages, is being able to choose your master. Freedom means not having a master. And in the area of computing, freedom means not using proprietary software.

(Richard M. Stallman)

Spis treści

<i>Wstęp</i>	5
1. Charakterystyka Wolnego i Otwartego Oprogramowania	7
1.1. Historia powstania i podstawowe założenia ruchu Wolnego i Otwartego Oprogramowania	10
1.1.1. <i>Free Software Foundation</i>	10
1.1.2. <i>Open source</i>	12
1.1.3. Otwarte oprogramowanie a otwarta treść	14
1.2. Cywilnoprawne aspekty Wolnego i Otwartego Oprogramowania	16
1.2.1. Program jako przedmiot umowy licencyjnej.....	17
1.2.2. Podmioty umowy licencyjnej.....	19
1.2.3. Zawarcie umowy licencyjnej.....	20
1.2.4. Treść umowy licencyjnej.....	21
1.2.5. Wygaśnięcie umowy licencyjnej.....	24
1.3. Główne licencje, na podstawie których udostępniane jest Wolne i Otwarte Oprogramowanie	24
1.3.1. Licencja publiczna Unii Europejskiej – EUPL	25
1.3.2. <i>GNU General Public License – GPL</i>	27
1.3.3. <i>Berkeley Software Distribution License – BSD</i>	29
1.3.4. Licencja Artystyczna.....	30
1.3.5. <i>Shared Source</i>	31
1.4. Przykłady projektów spełniających warunki Wolnego i Otwartego Oprogramowania 32	
1.4.1. Linux	32
1.4.2. OpenOffice.org	33
1.4.3. Mozilla Firefox.....	34
1.4.4. Apache.....	35
2. Kształtowanie się e-administracji w Polsce	36
2.1. Aktualny stan rozwoju e-usług administracji publicznej w Polsce	37
2.2. Unijne dokumenty programowe wyznaczające ramy informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne w Polsce.....	42
2.3. Polskie dokumenty programowe z zakresu informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne	50
2.4. Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne ...	59
2.5. Zasady informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.....	61
2.5.1. Interoperacyjność.....	61
2.5.2. Neutralność technologiczna	65
2.5.3. Otwartość użytych standardów.....	66
3. Informatyzacja działalności podmiotów realizujących zadania publiczne a Wolne i Otwarte Oprogramowanie	68
3.1. Prawne wymogi stosowania Wolnego i Otwartego Oprogramowania w informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne	69
3.1.1. Konstytucja	71
3.1.2. Ustawa o dostępie do informacji publicznej.....	73
3.1.3. Ustawa o informatyzacji	75
3.1.4. Ustawa o finansach publicznych	76
3.1.5. Prawo zamówień publicznych	77
3.1.6. Ochrona konkurencji.....	81

3.2. Korzyści wynikające z zastosowania Wolnego i Otwartego Oprogramowania w procesie informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne	84
3.3. Korzystanie z Wolnego i Otwartego Oprogramowania przez podmioty realizujące zadania publiczne.....	87
3.4. Przykłady dotychczasowych projektów wykorzystujących Wolne i Otwarte oprogramowanie w Polsce i na świecie.....	89
<i>Podsumowanie</i>.....	93
<i>Źródła</i>.....	97
<i>I. Źródła książkowe</i>.....	97
<i>II. Źródła internetowe</i>.....	98
<i>III. Akty prawne i dokumenty strategiczne</i>.....	107
A. Polskie akty prawne i dokumenty strategiczne	107
B. Europejskie akty prawne i dokumenty strategiczne.....	109
C. Międzynarodowe akty prawne	114

Wstęp

Rozgrywająca się na naszych oczach rewolucja cyfrowa nieodwracalnie przeobraża otaczający nas świat. Dla pokolenia urodzonego już po upadku komunizmu oferowane przez komputery udogodnienia są czymś jak najbardziej naturalnym, a życie prowadzone w sieci - nie mniej rzeczywiste od realnego. Za sprawą technologii informacyjnych gruntownym zmianom ulegają stosunki między ludźmi, styl pracy, styl spędzania czasu wolnego. Jesteśmy świadkami kształtowania się społeczeństwa informacyjnego, w którym posiadanie informacji staje się cenniejsze od posiadania dóbr materialnych, lecz które również, na dobre i na złe, staje się coraz bardziej zależne od technologii komputerowej.

Nieograniczone możliwości związane z przetwarzaniem, przekazywaniem i wykorzystywaniem informacji, pociągają za sobą również zmiany w administracji publicznej. Urzędy, nie mogąc ignorować transformacji rozgrywającej się wokół, są zmuszone odejść od tradycyjnego modelu załatwiania spraw petentów, który sprowadza się do produkowania ton makulatury, zalegającej następnie latami w archiwach. Niezbędne jest przeprowadzenie wielopoziomowej informatyzacji w tym sektorze i poprzez otwarcie się na możliwości, jakie oferują nowoczesne technologie, zaoferowanie ułatwień zarówno dla obywateli, jak i urzędników.

Na szczęście rządy wielu państw, w tym Polski, dostrzegły tę potrzebę i wspierają wprowadzanie technologii informacyjnych do administracji poprzez regulacje zawarte w odpowiednich aktach prawnych. W Polsce jest to ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, uchwalona 17 lutego 2005 roku¹. Na gruncie aktów unijnych, promujących politykę e-administracji (*e-government*), warto wymienić chociażby inicjatywę „i2010 – Europejskie społeczeństwo informacyjne na rzecz wzrostu i zatrudnienia”, przyjętą przez Komisję Europejską 1 czerwca 2005 roku w ramach Strategii Lizbońskiej. Uznano w niej, iż technologie informacyjne i komunikacyjne (*ICT*) wykorzystywane w administracji publicznej, małych i średnich przedsiębiorstwach oraz

¹ Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, Dz. U. z 2005 r. Nr 64, poz. 565 z późn. zm., cyt. dalej jako „ustawa o informatyzacji”.

gospodarstwach domowych są motorem trwałego wzrostu i warunkiem zbudowania społeczeństwa informacyjnego².

Proces informatyzacji - budowania stabilnej administracji opartej na technologiach cyfrowych, otwartej na świat i potrzeby obywateli – wymaga zagwarantowania kilku podstawowych zasad. Wykonywanie zadań publicznych przy wykorzystaniu technologii informacyjnych i komunikacyjnych narzuca mianowicie konieczność zastosowania systemu opartego na otwartych standardach, spełniającego wymogi interoperacyjności oraz neutralności technologicznej. Pojęcia te zostaną wyjaśnione bliżej w rozdziale poświęconym kształtowaniu się informatyzacji w Polsce. I chociaż możliwym jest, aby stosowane na ogół w polskich urzędach standardowe, komercyjne oprogramowanie spełniało wymienione powyżej warunki (nałożone zarówno przez regulacje unijne, jak i polskie), to jednakże najlepszym rozwiązaniem w tej kwestii jest wprowadzenie do polskiej administracji, i uczynienie z tego stałej praktyki, Wolnego i Otwartego Oprogramowania. Oprogramowanie to jest nie tylko oparte w przeważającej większości przypadków na otwartych standardach, co gwarantuje wiążącą się z tym faktem interoperacyjność, ale jest również wyborem, za którym przemawiają regulacje zawarte w aktach prawnych o randze ustawowej, od Konstytucji poczynając. Temat ten zostanie przybliżony w rozdziale trzecim.

Historia ruchu Wolnego i Otwartego Oprogramowania, podstawowe założenia i aspekty prawne, omówione zostaną w rozdziale pierwszym niniejszej pracy. Ma on na celu przedstawienie podstawowych informacji o tym wciąż mało znanym poza środowiskiem internautów zjawisku. Nie da się jednak ukryć, iż odgrywa ono na świecie coraz większą rolę i to nie tylko w obrocie konsumenckim, ale właśnie w dziedzinie *e-government*. Szczególnie państwa Unii Europejskiej dostrzegły w ostatnim czasie korzyści płynące ze stosowania tego rodzaju oprogramowania w administracji, co znajduje swój wyraz w wielu pomyślnie przeprowadzonych projektach wdrażania Wolnego i Otwartego Oprogramowania w urzędach. Przykłady tego typu projektów przedstawione zostaną w ostatnim rozdziale, ze szczególnym uwzględnieniem pierwszych prób oparcia działalności polskich jednostek administracyjnych na programach udostępnionych na licencjach Wolnego i Otwartego Oprogramowania.

² Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów „i2010 – Europejskie społeczeństwo informacyjne na rzecz wzrostu i zatrudnienia”, COM(2005) 229 końcowy, {SEC(2005) 717}.

Niniejsza praca prezentuje aktualny porządek prawny regulujący informatyzację działalności podmiotów realizujących zadania publiczne w Polsce, przedstawiając zarówno wytyczne unijne, jak i polskie w tym zakresie. Jednakże jej celem jest przede wszystkim wskazanie alternatywnego rozwiązania dla programów własnościowych używanych na ogół przez urzędy i traktowanych jako jedyna opcja przy przeprowadzaniu procesu informatyzacji. Alternatywą tą jest właśnie Wolne i Otwarte Oprogramowanie, którego rozległe możliwości zastosowania w e-administracji niosą za sobą wiele korzyści, natury zarówno ekonomicznej, jak i społecznej. Spełnia ono również wymagania nakładane przez regulacje międzynarodowe i krajowe związane z informatyzacją, których szczegółowa analiza dokonana zostanie w dalszej części pracy. Podjęta zostanie również próba wykazania, iż aktualny zakres wykorzystania tego typu oprogramowania w administracji publicznej stanowi zaledwie ułamek w porównaniu z ogółem wdrażanych projektów informatycznych i w minimalnym stopniu czyni użytek z posiadanego przezeń potencjału. A trzeba pamiętać, iż wykazywane przez Wolne i Otwarte Oprogramowanie cechy są w stanie sprawić, iż usługi administracji staną się lepszymi, tańszymi i bardziej dostępnymi dla każdego z członków społeczeństwa informacyjnego, czyli mówiąc wprost - dla każdego z nas. Stąd też nadzieja, iż z wraz z rozwojem technologii cyfrowej, zarówno ustawodawca, jak i przedstawiciele administracji publicznej zwrócą większą uwagę na ten fenomen, czego efekty będą widoczne nie tylko w tekstach coraz to nowych strategii i ustaw, ale również w praktyce: podczas wizyty w urzędzie lub będąc bardziej precyzyjnym – na jego stronach internetowych.

1. Charakterystyka Wolnego i Otwartego Oprogramowania

Wolne Oprogramowanie i Otwarte Oprogramowanie to dwa zupełnie odrębne pojęcia, mimo że odnoszą się do projektów, mających wiele wspólnych cech. Jednakże dzielące je różnice, przede wszystkim w założeniach filozoficznych, nakazują traktować oba ruchy jako swego rodzaju przeciwne partie polityczne, walczące w jednym obozie przeciwko wspólnemu wrogowi – oprogramowaniu własnościowemu³. Odmienne założenia teoretyczne nie przeszkadzają tym dwóm społecznościom programistów i użytkowników komputerów dążyć do wspólnego celu: uczynienia dostępu do kodu źródłowego⁴ oprogramowania wolnym.

³ R. M. Stallman, *Free Software Free Society: selected essays of Richard M. Stallman*, GNU Press 2002, s. 57.

⁴ Jest to ciąg instrukcji i deklaracji zapisany w zrozumiałym dla człowieka języku programowania opisujący operacje, jakie powinien wykonać komputer przy pomocy skończonej liczby ściśle zdefiniowanych rozkazów, http://pl.wikipedia.org/wiki/Kod_%C5%BAr%C3%B3d%C5%82owy.

Z tego względu w niniejszej pracy dokonania obu inicjatyw na „polu walki” o uczynienie informacji wolną przedstawione zostaną zasadniczo łącznie.

Można zadać sobie pytanie: dlaczego komuś miałyby zależeć na publikowaniu swojego dzieła i nie czerpaniu przy tym z tego żadnych korzyści? Czyż dla twórcy nie lepszy jest własnościowy model licencjonowania programów, dający mu pełną prawnoautorską ochronę i jednocześnie zapewniający odpowiedni pieniężny ekwiwalent za przyznawanie niewyłącznych licencji poszczególnym użytkownikom komputerów? Czyż nie korzystniejsza jest gwarancja, iż nikt nie będzie „mieszał” w jego programie, gdyż po prostu nie będzie mu przyznane prawo wglądu do kodu źródłowego? Dla niektórych altruistyczne podejście twórców Wolnego i Otwartego Oprogramowania może się wydać niepojęte, wręcz irracjonalne. Jednakże jak pokazują badania, udział w takich projektach jest przez większość z nich określany jako: „*I take more than I give*”⁵, a motywacje różnią się od społecznych poprzez polityczne i zawodowe do związanych z tworzonym oprogramowaniem⁶. Twórcy Wolnego i Otwartego Oprogramowania nie traktują programowania jako ciężaru, lecz jako możliwość osobistego spełnienia się w czynności, która gwarantuje im intelektualne wyzwanie⁷. Poza tym należy pamiętać, że wprowadzanie Wolnego i Otwartego Oprogramowania na rynek wcale nie musi oznaczać zrzeczenia się wszelkich gospodarczych korzyści. W umowach licencyjnych zabronione jest jedynie pobieranie opłat za udostępnianie programu i kodu źródłowego, natomiast każde inne komercyjne wykorzystanie Wolnego i Otwartego Oprogramowania jest jak najbardziej dozwolone. Możliwe jest więc pobieranie opłat za nośniki danych, doradztwo, podręczniki, gwarancje, usługi serwisowe, czy też pomoc w instalacji⁸. Dodatkowo ruch ten jest wyjściem naprzeciw oczekiwaniom użytkowników, którzy nie zawsze pragną standardowych rozwiązań oferowanych przez innych producentów, a model Otwartego Oprogramowania zapewnia im dopasowanie produktu do indywidualnych potrzeb. Ruch Wolnego i Otwartego Oprogramowania sam w sobie nie jest więc alternatywą dla rynkowego obrotu oprogramowaniem własnościowym, jest po prostu jego rozszerzeniem.

Twórcy Wolnego i Otwartego Oprogramowania wychodzą z założenia, iż jedyną słuszną drogą jest podzielenie się informacją, podzielenie się własnymi ideami z resztą świata. Filozofię tej społeczności doskonale podsumowuje jedna z wypowiedzi R. Stallmana, lidera

⁵ J. Feller, *Perspectives on Free and Open Source Software*, The MIT Press 2005, s.33.

⁶ M. Muffatto, *Open source: a multidisciplinary approach*, Imperial College Press 2006, s. 58.

⁷ B. Golden, *Succeeding with Open Source*, 2005, s. 13.

⁸ J. Barta, R. Markiewicz, *Oprogramowanie Open Source w świetle prawa*, Kraków 2005, s. 30.

ruchu Wolnego Oprogramowania: „Wierzę, iż wszystkie ogólnie użyteczne informacje powinny być wolne. Poprzez ‘wolność’ nie mam na myśli ceny, ale raczej wolność kopiowania oraz adaptowania ich do własnych potrzeb. Jeśli informacja jest ogólnie użyteczna, rozpowszechnianie jej czyni ludzkość bogatszą, bez względu na to, kto ją udostępnia, a kto otrzymuje.”⁹ Motywacja twórców oprogramowania do rozpowszechniania swoich dzieł na zasadach wolnego dostępu do kodu umożliwiła stworzenie szeregu skomplikowanych aplikacji, mimo praktycznego braku zhierarchizowanej struktury zarządzającej całym procesem. Taki model tworzenia Wolnego i Otwartego Oprogramowania opisuje w swoim eseju E. Raymond, czołowa postać ruchu *open source*. Przyrównuje on mianowicie powstawanie otwartego oprogramowania do bazaru, gdzie kod tworzony jest w internecie na oczach wszystkich i przy współudziale każdego chętnego¹⁰.

Co się jednak dzieje, gdy Wolne i Otwarte Oprogramowanie zostanie już wprowadzone na rynek? Do świata opanowanego przez zamknięty model tworzenia oprogramowania? Bez odpowiedniej ochrony prawnej, programy powstałe docelowo jako wolne i otwarte, nie utrzymałyby długo swojego statusu. Nie brakuje chętnych, chcących „zamknąć” takie oprogramowanie i sprzedawać je potem jako własnościowe. Dlatego twórcom ze społeczności Wolnego i Otwartego Oprogramowania przychodzi z pomocą szereg licencji, stworzonych specjalnie, by takie oprogramowanie chronić. Wykorzystują one istniejące instytucje prawne, aby zabezpieczyć idee ruchów wolnościowych w cyberprzestrzeni.

Mimo iż licencje używane do udostępniania Wolnego i Otwartego Oprogramowania są właściwie swego rodzaju zaprzeczeniem pierwotnego celu procesu licencjonowania, tzn. zamiast gwarantować, pozbawiają twórców oprogramowania większości praw autorskich do ich intelektualnej własności, to jednak są one umowami w pełni egzekwowlanymi na gruncie obowiązujących przepisów prawnych, o czym świadczą chociażby pierwsze wyroki, dotyczące tej kwestii, wydane przez sądy niemieckie¹¹. Wciąż jednak ich charakter, zarówno funkcjonalny, jak i prawny budzi wiele wątpliwości. W poniższym rozdziale podjęta zostanie próba przedstawienia najważniejszych aspektów przedmiotowych licencji, jak

⁹ Tłumaczenie własne, D. E. Denning, *Concerning Hackers Who Break into Computer Systems*, w: *Proceedings of the 13th National Computer Security Conference*, Washington 1990, <http://www.cs.georgetown.edu/~denning/hackers/Hackers-NCSC.txt>.

¹⁰ E. S. Raymond, *The cathedral and the bazaar. Musing on Linux and Open Source by an accidental revolutionary*, O'Reilly Media 2001, s. 21.

¹¹ Przykładowo: pierwszy wyrok Landsgericht Muenchen z dnia 19.05.2004 r., potwierdzający prawną egzekwowlalność licencji GNU GPL, <http://www.internetrecht-rostock.de/urheberrecht23-gpl-lg-muenchen.htm>.

również dzieł, które obejmują, mianowicie programów tworzonych w ramach społeczności Wolnego i Otwartego Oprogramowania.

1.1. Historia powstania i podstawowe założenia ruchu Wolnego i Otwartego Oprogramowania

1.1.1. *Free Software Foundation*

Free Software Foundation została założona w roku 1985 przez Richarda Matthew Stallmana, aby zapewnić prawne wsparcie dla ruchu Wolnego Oprogramowania (*free software*)¹². W tym okresie Stallman pracował nad projektem GNU, którego cel określony został w słynnym *The GNU Manifesto* jako: „to put together a sufficient body of free software (...) to get along without any software that is not free¹³”. W ramach tego projektu stworzony został szereg aplikacji wolnego oprogramowania¹⁴, jak i też licencji do ich udostępniania, z najbardziej znanym dziełem na czele – systemem operacyjnym GNU/Linux¹⁵. Powodem, dla którego Stallman zaczął swoją „krucjatę” przeciwko twórcom oprogramowania zamkniętego, była chęć przywrócenia sytuacji, jaka istniała w początkowym okresie rozwoju komputerów. Jeszcze w latach sześćdziesiątych większość oprogramowania była darmowa, z otwartym dostępem do kodu źródłowego i rozpowszechniana bez żadnych ograniczeń¹⁶¹⁷¹⁸. Potem jednakże i na tym obszarze zaczęto z coraz większą intensywnością stosować przepisy prawa autorskiego, według Stallmana stworzone dla dzieł drukowanych i całkowicie niedostosowane do realiów świata cyfrowych technologii¹⁹. W swoich esejach²⁰²¹ Stallman przekonuje, iż oprogramowanie jako takie nie powinno mieć właścicieli, ze względu, między innymi, na łatwość jego kopiowania, które nie narusza praw autorskich samych w sobie oraz ze względu na fakt, iż użytkownicy powinni mieć możliwość analizowania programu i wprowadzania do niego poprawek. Zdaniem Stallmana, obowiązujący system ochrony

¹² *Free Software Foundation*, <http://www.fsf.org/>; więcej na temat sporów sądowych dotyczących licencji GNU GPL na stronie projektu [gpl-violations.org](http://www.fsf.org/gnu/gpl-violations.org).

¹³ R. M. Stallman, *Free Software...*, *op. cit.*, s. 34.

¹⁴ *GNU Project Software - Free Software Directory*, <http://directory.fsf.org/GNU/>.

¹⁵ Więcej na ten temat w rozdziale 1.4.1.

¹⁶ R. M. Stallman, *Free Software...*, *op. cit.*, s. 17.

¹⁷ J. Feller, *Perspectives...*, *op. cit.*, s. 90.

¹⁸ B. Perens, *The Open Source Definition*, [w:] C. DiBona, S. Ockam, *Open Sources. Voices from the Open Source Revolution*, O'Reilly Media 1999, s. 171, dostępne również w internecie pod adresem: <http://oreilly.com/catalog/opensources/book/perens.html>.

¹⁹ R. M. Stallman, *Free Software...*, *op. cit.*, s. 47.

²⁰ R. M. Stallman, *Why Software should not have owners*, [w:] *Ibidem*, s. 47.

²¹ R. M. Stallman, *Why Software should be free*, [w:] *Ibidem*, s. 121.

prawnautorskiej daje właścicielom programu możliwość pozbawienia ogółu ludzkości potencjalnych korzyści, jakie dane oprogramowanie mogłoby ze sobą nieść, gdyby tylko umożliwić jego swobodne modyfikowanie i rozpowszechnianie.

Głównym założeniem ruchu Wolnego Oprogramowania jest ochrona naturalnych praw użytkowników komputerów, mianowicie wolności do rozpowszechnia i modyfikowania oprogramowania komputerowego. Aby ten cel urzeczywistnić, członkowie ruchu *free software*, wraz ze swymi dziełami, czyli programami komputerowymi, udostępniają kod źródłowy. Programy te są objęte stworzonymi specjalnie dla potrzeb społeczności Wolnego Oprogramowania licencjami, które gwarantują, iż dokonywane przez użytkownika modyfikacje i rozpowszechnianie, są legalne. Warunki, jakie musi spełniać Wolne Oprogramowanie, określone zostały w tzw. *Free Software Definition*, przyjmując postać Wolności, swobód przynależnych każdemu użytkownikowi danego programu:

- „*Wolność 0: wolność uruchamiania programu, w dowolnym celu,*
- *Wolność 1: wolność analizowania, jak program działa, i dostosowywania go do swoich potrzeb (warunkiem koniecznym jest tu dostęp do kodu źródłowego),*
- *Wolność 2: wolność rozpowszechniania kopii, byście mogli pomóc sąsiadom,*
- *Wolność 3: wolność udoskonalania programu i publicznego rozpowszechniania własnych ulepszeń, dzięki czemu może z nich skorzystać cała społeczność (warunkiem koniecznym jest tu dostęp do kodu źródłowego)²².”*

Aby oprogramowanie mogło zostać nazwane wolnym, jego użytkownikom muszą zostać przyznane wszystkie wyżej wskazane wolności.

Wolność rozpowszechniania kopii programu musi obejmować zarówno kod źródłowy jak i też wynikowy programu. Do rozpowszechniania nie jest potrzebna jakakolwiek zgoda autora, a samo rozpowszechnianie oryginału bądź kopii następować może za darmo lub odpłatnie. Dodatkowo, by uznać licencję za wolną, autor nie może zastrzec w niej prawa do odwołania jakichkolwiek jej postanowień²³. Na stronie Projektu GNU znaleźć można listę wszystkich licencji, które spełniają warunki Wolnego i Otwartego Oprogramowania²⁴.

²² *Ibidem*, s. 43, polskie tłumaczenie na stronie: <http://www.gnu.org/philosophy/free-sw.pl.html>.

²³ *Ibidem*, ss. 49-51.

²⁴ <http://www.gnu.org/licenses/license-list.pl.html>.

1.1.2. Open source

Rok 1998 był rokiem przełomowym dla społeczności Wolnego Oprogramowania. Grupa osób związanych wcześniej z *Free Software Foundation*, z Erikiem Raymondem – autorem znanego dla całej społeczności Wolnego Oprogramowania dzieła „Katedra i bazar”²⁵ – na czele, postanowili bardziej podkreślić businessowe możliwości zastosowania wolnego oprogramowania. Doszli do wniosku, iż głoszona dotychczas przez Richarda Stallmana filozofia, ciągle podkreślanie przyrodzonych wolności użytkowników komputerów, jest zbyt moralizatorska dla potencjalnych klientów – dużych korporacji. Zdecydowali się więc na „odnowienie marki” wolnego oprogramowania i tak powstał projekt *open source*, czyli Otwarte Oprogramowanie²⁶. W założeniach filozofii ruchu Otwartego Oprogramowania złagodźono pierwotną radykalność, jaką cechował się ruch *free software*. Zamiast wskazywać na kwestie moralne i etyczne tego typu oprogramowania, skupiono się na aspektach czysto technicznych. Według słów Raymonda: „*If you want to change the world, you have to co-opt the people who write the big checks.*” W tym samym roku powstała również *Open Source Initiative*²⁷, organizacja mająca na celu promowanie idei Otwartego Oprogramowania.

W ramach *Open Source Initiative* stworzona została *Open Source Definition* określana przez przedstawicieli tego ruchu jako „*Bill of Rights*” dla użytkowników komputerów²⁸. Definicja ta sama w sobie nie jest licencją, jest zbiorem warunków jakie musi spełniać licencja, aby udostępniony na niej program mógł zostać nazwanym Otwartym Oprogramowaniem. Lista licencji *open source* liczy kilkadziesiąt pozycji, które na ogół pokrywają się z licencjami zaaprobowanymi przez *Free Software Foundation*²⁹. Poniżej znajduje się skrócony tekst Definicji oprogramowania *open source*, z pełną wersją można się zapoznać na stronach internetowych *Open Source Initiative*³⁰:

1. Swobodna redystrybucja: oprogramowanie może być swobodnie przekazywane lub sprzedawane.
2. Kod źródłowy: musi być dołączony lub dostępny do pobrania.

²⁵ E. S. Raymond, *The cathedral...*, *op. cit.*, polskie tłumaczenie dostępne na stronie: <http://www.linuxcommunity.pl/node/4>.

²⁶ <http://www.opensource.org/history>.

²⁷ <http://www.opensource.org/>.

²⁸ Patrz m.in. B. Perens, *The Open Source...*, *op. cit.*

²⁹ <http://www.opensource.org/licenses/category>.

³⁰ <http://www.opensource.org/docs/osd>, polskie tłumaczenie na stronie: <http://www.free-software.org/mirrors/www.opensource.org/docs/osd-polish.php>.

3. Programy pochodne: musi być dozwolona redystrybucja modyfikacji.
4. Integralność autorskiego kodu źródłowego: licencje mogą wymagać, aby modyfikacje były redystrybuowane jedynie jako patche.
5. Niedyskryminowanie osób i grup: nikt nie może zostać wykluczony.
6. Niedyskryminowanie obszarów zastosowań: nie wolno wykluczać komercyjnych zastosowań.
7. Dystrybucja licencji: prawa dołączone do oprogramowania muszą się odnosić do wszystkich odbiorców programu, bez konieczności wykonywania przez nich dodatkowej licencji.
8. Licencja nie może być specyficzna dla produktu: program nie może być licencjonowany tylko jako część szerszej dystrybucji.
9. Licencja nie może ograniczać innego oprogramowania: licencja nie może wymagać, aby inne dystrybuowane z pakietem oprogramowanie było typu *open source*.
10. Licencja musi być technicznie neutralna.

Jak natomiast w praktyce wyglądają różnice między warunkami jakie musi spełniać Wolne Oprogramowanie i Otwarte Oprogramowanie? Poniższa tabela³¹ doskonale ilustruje, iż wszystkie wolności, których gwarancji wymaga *Free Software Foundation* znajdują swoje pokrycie w definicji stworzonej przez *Open Source Initiative*. Jedyna różnica między dwoma rodzajami licencji to kryterium 4, czyli integralność autorskiego kodu źródłowego, nie przewidziana dla postanowień licencji *free software*. Rozbieżność między oba ruchami, jak zaznaczono to już na początku niniejszej pracy, mimo iż w teorii istnieje, to jednak nie znajduje swojego odzwierciedlenia w praktycznym wymiarze wdrażania idei Wolnego i Otwartego Oprogramowania.

FSF	OSI	P.1	P.2	P.3	P.4	P.5	P.6	P.7	P.8	P.9	P.10
Wolność 0						X	X	X			X
Wolność 1			X								X
Wolność 2		X						X	X	X	
Wolność 3		X	X	X							X

³¹ P. Kulczycki, *Analiza porównawcza modeli licencjonowania oprogramowania*, Kraków 2008, s. 44, http://prawo.vagla.pl/files/mgr_p_kulczycki.pdf.

Nasuwa się pytanie, jakiego określenia powinno się tak naprawdę używać, mówiąc o działalności programistów skupionych w obu wyżej wymienionych społecznościach. Szczególnie przedstawiciele *Free Software Foundation* zagorzale nawołują w swoich pracach do posługiwania się pojęciem *free software*, przytaczając mniej lub bardziej trafne argumenty³². Tymczasem analiza publikacji na ten temat, zarówno fachowych, jak i skierowanych do szerszego odbiorcy, pozwala wyciągnąć wniosek, iż coraz częściej można spotkać się z terminem „*open source*”, używanym dla określenia obydwu ruchów³³. Jednakże, dla zachowania terminologicznej poprawności, w niniejszej pracy używana będzie pełna spolszczona nazwa zjawiska *free and open source software*, czyli „Wolne i Otwarte Oprogramowanie”.

1.1.3. Otwarte oprogramowanie a otwarta treść

Niejasności pod względem terminologicznym mogą budzić również dzieła, określane jako Otwarta Dokumentacja, inaczej Otwarta Treść. Jest to neologizm zbudowany na bazie pojęcia Otwartego Oprogramowania: *open source – open content*. Ogólnie można przyjąć, iż w przypadku Otwartej Treści założenia są podobne jak w definicji Otwartego Oprogramowania: dzieło musi być udostępnione na licencji, która dozwala na dowolne modyfikowanie oraz rozpowszechnianie informacji. Umożliwia to autorom legalne przekazanie szerokiego zakresu uprawnień licencjobiorcom i jednocześnie poprzez klauzulę *copyleft*³⁴ „uwolnienie” utworu na stałe, bez obawy, iż po zmodyfikowaniu zostanie on ponownie „zamknięty” i rozpowszechniany jako oprogramowanie własnościowe.

Główne różnice między obiema inicjatywami przejawiają się w przedmiocie licencji. O ile licencje spełniające warunki Wolnego i Otwartego Oprogramowania są stworzone specjalnie dla programów komputerowych, a w ich treści uwzględniono, między innymi, takie postanowienia jak udostępnianie kodu źródłowego, to licencje Otwartej Treści stosuje się do wszelkich rodzajów innych dzieł o twórczym charakterze: filmów, obrazów, muzyki, tekstów³⁵. Doskonałym przykładem stosowania takich licencji, jest internetowa Wolna Encyklopedia Wikipedia, która już od początku była udostępniana na licencji *open content*,

³² R. M. Stallman, *Why Open Source misses the point of Free Software*, <http://www.gnu.org/philosophy/open-source-misses-the-point.html>.

³³ S. H. Lee, *Open Source Software Licensing*, s. 14, <http://cyber.law.harvard.edu/openlaw/gpl.pdf>.

³⁴ Więcej o klauzuli *copyleft* w rozdziale 1.2.4.

³⁵ P. Wasilewski, *Open Content. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2008, s.7.

GNU Free Documentation License, a od 15 czerwca 2009 roku³⁶ wszystkie utwory publikuje się na licencji *Creative Commons Attribution – Share Alike*. Licencja ta dozwala kopiować, rozpowszechniać, odtwarzać i wykonywać utwór oraz tworzyć utwory zależne. Zmodyfikowany utwór musi być jednakże rozpowszechniany na tych samych warunkach co utwór pierwotny, z jednoczesnym oznaczeniem autora utworu pierwotnego³⁷.

Różnice między obiema inicjatywami przejawiają się również w stopniu ich sformalizowania. O ile ruch Wolnego i Otwartego Oprogramowania można uznać za posiadający pewne zorganizowane struktury, to przez długi czas projekt *open content* był pozbawiony jakichkolwiek standardów. Wszystko uległo zmianie wraz z powołaniem w roku 2001 przez Lawrence'a Lessinga organizacji *Creative Commons*³⁸. Używając hasła „pewne prawa zastrzeżone”³⁹, stworzyła ona zbiór prostych licencji przystosowanych do zapewnienia przez twórców prawnoautorskiej zgody na korzystanie z wyników ich kreatywnej pracy. Aktualnie licencje *Creative Commons* wykorzystywane są w szeregu projektów, a ich popularność rośnie z dnia na dzień, również w Polsce, dzięki działalności organizacji *Creative Commons Polska*⁴⁰. Ramy niniejszej pracy nie pozwalają na przedstawienie wszystkich rodzajów licencji *Creative Commons*, jak i też innych licencji Otwartej Treści. Warto jednakże wspomnieć, iż wszystkie te licencje spełniają opublikowaną w 2007 roku, wspólną dla wielu projektów definicję Licencji Wolnych Dóbr Kultury, którymi są „*dzieła czy utwory, które mogą być w sposób nieograniczony studiowane, wykonywane, kopiowane i/lub modyfikowane, przez każdego, w dowolnym celu*”⁴¹.

Niektóre z materiałów opublikowanych na licencjach Otwartej Treści, mogą być również określane jako Wolna Treść (*free content*), jednakże, technicznie rzecz ujmując, pojęcia te są odrębne. Wolna treść nie nakłada tylu prawnych ograniczeń na użytkownika, jak na ogół dzieje się to w przypadku korzystania z otwartej treści. Dotyczy to przede wszystkim prawa do modyfikowania, które w dziełach *open content* może zostać zastrzeżone na rzecz autora⁴². W krajach, w których jest dozwolone zrzekanie się przez twórcę wszystkich praw autorskich,

³⁶ <http://pl.wikipedia.org/wiki/Wikipedia>.

³⁷ Creative Commons, *Uznanie autorstwa – Na tych samych warunkach 3.0 Unported* <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/deed.pl>.

³⁸ <http://creativecommons.org/>.

³⁹ „Some rights reserved” w opozycji do „all rights reserved”.

⁴⁰ <http://creativecommons.pl/>.

⁴¹ *Definition of Free Cultural Works*, <http://freedomdefined.org/Definition/Pl>.

⁴² The GNU Operating System, *Free Software and Free Manuals*, <http://www.gnu.org/philosophy/free-doc.html>.

przez utwory *free content* rozumie się przede wszystkim utwory uwolnione do domeny publicznej.

1.2. Cywilnoprawne aspekty Wolnego i Otwartego Oprogramowania

Przedstawiona w poprzednich punktach ewolucja oprogramowania wolnościowego pozwala wyciągnąć wniosek, iż na wielu płaszczyznach różni się ono od oprogramowania określanego jako zamknięte lub własnościowe (*proprietary software*). Pomijając rozbieżności na gruncie społecznym, czy też ekonomicznym, związane z tworzeniem i rozpowszechnianiem obu typów programów, warto skupić się na różnicach dzielących je na gruncie prawnym. Należy zaznaczyć, iż użycie określenia „typ programu” jest w tym wypadku skrótem myślowym, gdyż jeden program może być nazwany zarówno wolnym, jak i też zamkniętym oprogramowaniem. Wszystko zależy od rodzaju użytej licencji, na której jest udostępniany. Dlatego też poniżej umówione zostaną cywilnoprawne aspekty związane właśnie z udostępnianiem Wolnego i Otwartego Oprogramowania. Analiza przeprowadzona została w oparciu o przepisy prawa polskiego, a jej podstawowym celem było wykazanie, iż mimo że konstrukcja umów licencyjnych Wolnego i Otwartego Oprogramowania jest czymś zupełnie nowym na gruncie naszego systemu prawnoprawnego, to jednak doskonale wykorzystuje istniejące instytucje prawne, nie stojąc przy tym w sprzeczności z obowiązującymi przepisami prawa. Czyni ją to umową w pełni egzekwowalną i w żaden sposób nie upośledzoną w stosunku do „normalnych” umów licencyjnych.

Założenie, iż licencje Wolnego i Otwartego Oprogramowania mają charakter licencji nie tylko ze względu na nazwę, przyjęto w oparciu o ich postanowienia, spełniające *essentialia negotii*⁴³ umów licencyjnych, uregulowanych w ustawie o prawie autorskim i prawach pokrewnych⁴⁴. Zawierają one mianowicie upoważnienie do korzystania z utworu, wskazując jednocześnie ograniczenia dotyczące miejsca, czasu i zakresu, czy też raczej ich brak. Decydujące w ustalaniu licencyjnego charakteru umów Wolnego i Otwartego Oprogramowania są również domniemania wynikające z ustawy o prawie autorskim. Artykuł 65 ustawy ustanawia tzw. domniemanie udzielenia licencji, stanowiąc, iż: „w braku wyraźnego postanowienia o przeniesieniu prawa, uważa się, że twórca udzielił licencji”.

⁴³ P. Wasilewski, *Open Content...*, op. cit., s. 28.

⁴⁴ Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych., Dz. U. z 1994 r. Nr 24, poz. 83, tekst jednolity: Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631 z późn. zm., cyt. dalej jako: „ustawa o prawie autorskim”.

Natomiast w art. 67 ust. 2 zawarte jest domniemanie udzielenia licencji niewyłącznej: „*jeżeli umowa nie zastrzega wyłączności korzystania z utworu w określony sposób (licencja wyłączna), udzielenie licencji nie ogranicza udzielenia przez twórcę upoważnienia innym osobom do korzystania z utworu na tym samym polu eksploatacji (licencja niewyłączna)*”. Niniejsza praca nie wyczerpuje wszystkich kwestii prawnych związanych z licencjonowaniem Wolnego i Otwartego Oprogramowania, których dogłębna analiza wymagałaby odrębnego, książkowego opracowania. Przedstawione zostały jedynie główne składniki typowej konstrukcji umowy licencyjnej wolnego programu, bez wglębiania się w takie zagadnienia jak stosowanie prawa prywatnego międzynarodowego przy określaniu prawa właściwego dla umów Wolnego i Otwartego Oprogramowania czy też ochrona konsumentów przy zawieraniu tego typów umów.

1.2.1. Program jako przedmiot umowy licencyjnej

Umowy licencyjne Wolnego i Otwartego Oprogramowania, podobnie jak licencje uregulowane w ustawie o prawie autorskim, mają za swój przedmiot utwór. Wedle definicji zawartej w art. 1 ustawy o prawie autorskim, utworem jest „*każdy przejaw działalności twórczej o indywidualnym charakterze, ustalony w jakiegokolwiek postaci, niezależnie od wartości, przeznaczenia i sposobu wyrażenia*”. W przypadku licencji Wolnego i Otwartego Oprogramowania, tym specyficznym przejawem działalności twórczej jest program komputerowy. Prawnoautorska ochrona programów komputerowych jednakże nie od razu była faktem przesądzonym i wciąż pojawiają się głosy, iż odpowiedniejszym systemem ochrony dla programów byłaby ochrona patentowa⁴⁵. Jednakże, jako że najważniejsze akty prawa międzynarodowego⁴⁶ i europejskiego⁴⁷ dotyczące ochrony własności intelektualnej przyjmują za zasadę, iż programy komputerowe podlegają ochronie właśnie prawnoautorskiej, ten typ ochrony zostanie przedstawiony w niniejszym rozdziale z pominięciem problematycznej kwestii patentowania programów, jak i też koncepcji stworzenia systemu ochrony programów komputerowych *sui generis*.

⁴⁵ T. Jaeger Till, C. Schulz, *Gutachten zu ausgewählten rechtlichen Aspekten der Open Source Software*, http://www.ifross.de/ifross_html/art47.pdf, s. 11.

⁴⁶ *Akt paryski Konwencji berneńskiej o ochronie dzieł literackich i artystycznych z dnia 9 września 1886 r., Porozumienie w Sprawie Handlowych Aspektów Prawo Własności Intelektualnej z 15 kwietnia 1994 r. (TRIPS), Traktat Światowej Organizacji Własności Intelektualnej (WIPO) o prawie autorskim z dnia 20 grudnia 1996 r.*

⁴⁷ *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/24/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie ochrony prawnej programów komputerowych*, Dziennik Urzędowy L 111/16 z 5 maja 2009 roku.

Ustawa o prawie autorskim zawiera w rozdziale 7 przepisy szczególne regulujące kwestię ochrony programów, jednakże, podobnie jak w innych aktach prawnych, brak jest w niej legalnej definicji programu jako takiego. Ze względu na istotność tej kwestii dla niniejszych rozważań warto sięgnąć do definicji podanej w Wikipedii⁴⁸. Programem mianowicie określana jest „*sekwencja symboli opisująca obliczenia zgodnie z pewnymi regułami zwanymi językiem programowania. Program jest zazwyczaj wykonywany przez komputer (np. wyświetlenie strony internetowej), czasami bezpośrednio – jeśli wyrażony jest w języku zrozumiałym dla danej maszyny lub pośrednio – gdy jest interpretowany przez inny program. Program może być ciągiem instrukcji opisujących modyfikacje stanu maszyny, ale może również opisywać obliczenia w inny sposób. (...) Formalne wyrażenie metody obliczeniowej w postaci języka zrozumiałego dla człowieka nazywane jest kodem źródłowym, podczas gdy program wyrażony w postaci zrozumiałej dla maszyny (to jest za pomocą ciągu liczb, a bardziej precyzyjnie zer i jedynek) nazywany jest kodem maszynowym bądź postacią binarną (wykonywalną)*”. Ciekawa definicja zawarta jest również w *WIPO Model Provisions on the Protection of Computer Software* z 1978 roku; według niej program komputerowy oznacza „*a set of instructions capable, when incorporated in a machine-readable medium, of causing a machine having information-processing capabilities to indicate, perform or achieve a particular function, task or result*⁴⁹”.

Na mocy art. 74 ust. 1 ustawy o prawie autorskim programy podlegają ochronie na takich samych zasadach jak utwory literackie, niezależnie od formy wyrażenia. Również sposób i zasady rozpowszechniania danego programu nie mają wpływu na fakt podlegania ochronie⁵⁰. Ochroną prawnoautorską objęte jest więc zarówno oprogramowanie własnościowe, jak i też to udostępniane na wolnych licencjach, i to niezależnie od tego czy będzie wyrażone w postaci kodu źródłowego, czy też maszynowego. Musi jednak spełniać takie same przesłanki jak każdy utwór, to znaczy wykazywać się oryginalnością oraz indywidualnym charakterem⁵¹. Należy przy tym zaznaczyć, iż ochrona programów, zagwarantowana w ustawie o prawie autorskim, zgodnie z brzmieniem art. 74 ust. 2, nie obejmuje idei i zasad leżących u podstaw programu komputerowego. Jest to odzwierciedlenie

⁴⁸ http://pl.wikipedia.org/wiki/Program_komputerowy.

⁴⁹ http://www.valimaki.com/org/docs/wipo_model_law.pdf.

⁵⁰ J. Barta, R. Markiewicz, *Oprogramowanie...*, *op. cit.*, s. 85

⁵¹ J. Barta, M. Czajkowska-Dąbrowska, Z. Cwiąkański, R. Markiewicz, E. Traple, *Komentarz do art. 74 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych*, (w:) J. Barta, M. Czajkowska-Dąbrowska, Z. Cwiąkański, R. Markiewicz, E. Traple, *Ustawa o prawie autorskim i prawach pokrewnych. Komentarz*, ABC 2001, LEX/el.

jednego z głównych założeń prawa autorskiego, stanowiącego, iż zasady i idee nie mogą być przedmiotem praw wyłącznych⁵².

Program komputerowy podlega ochronie prawnoautorskiej jako utwór od momentu stworzenia kodu źródłowego przez programistę. Licencje Wolnego i Otwartego Oprogramowania korzystają z tej ochrony, dodając jednocześnie własną, aby zagwarantować użytkownikom możliwość wolnego dostępu do kodu źródłowego i jego modyfikacji⁵³. Richard Stallman określił ten system w następujący sposób: „*Prioprietary software developers use copyright to take away the users' freedom; we use copyright to guarantee their freedom*⁵⁴”.

1.2.2. Podmioty umowy licencyjnej

Definicja podmiotów umów licencyjnych Wolnego i Otwartego Oprogramowania (podobnie zresztą jak przedmiotu umowy, czyli utworu) zawarta jest często w słowniczku pojęć danej licencji. Uprawnionym z tytułu praw autorskich do programu i udzielającym licencji jest najczęściej jego twórca, czyli programista lub też w przypadku programu stworzonego w wyniku wykonywania obowiązków z stosunku pracy – pracodawca⁵⁵. Wątpliwości może budzić sytuacja, gdy nad danym projektem pracowała większa liczba osób⁵⁶. Barta i Markiewicz dopuszczają w takim wypadku możliwość zastosowania konstrukcji współautorstwa z art. 9 oraz konstrukcji dzieła połączonego z art. 10 ustawy o prawie autorskim⁵⁷. Dlatego też, w największych projektach Wolnego i Otwartego Oprogramowania, w celu uniknięcia niejasności na tle prawnym, stworzono specjalne fundacje, które występują jako licencjodawca w miejsce osób fizycznych, będących *de facto* twórcami oprogramowania⁵⁸.

Licencjobiorcą jest osoba która zaakceptowała treść licencji i może nią być zarówno osoba fizyczna, jak i prawna⁵⁹. W przypadku redystrybucji programu, przekazania go kolejnemu

⁵² *Ibidem*.

⁵³ M. Muffatto, *Open source...*, *op. cit.*, s. 39.

⁵⁴ The GNU Operating System, *What is Copyleft?*, <http://www.gnu.org/copyleft>.

⁵⁵ Art. 74 ust. 3 ustawy o prawie autorskim.

⁵⁶ G. Spindler, *Rechtsfragen der Open Source Software*, Köln 2003, ss. 22-23, http://www.fn1.nl/news/images/2003-07/studie_final_safe.pdf.

⁵⁷ J. Barta, R. Markiewicz, *Oprogramowanie...*, *op. cit.*, s. 89.

⁵⁸ Więcej na temat przykładowych fundacji w rozdziale 1.4.

⁵⁹ Por. punkt 0. licencji *GNU GPL*, <http://www.gnu.org/licenses/gpl.html>.

użytkownikowi, nie dochodzi do udzielenia sublicencji. Kolejny użytkownik otrzymuje automatyczną licencję od pierwotnego licencjodawcy, a użytkownik wcześniejszy pełni tu jedynie rolę posłańca⁶⁰. Przykładem licencyjnego postanowienia odzwierciedlającego tę regułę, jest punkt 10. licencji *GNU GPL*, na mocy którego kolejny użytkownik automatycznie uzyskuje licencję od pierwotnego licencjodawcy. Wcześniejszy licencjobiorca może być licencjodawcą tylko w zakresie „własnych twórczych zmian (adaptacji) wprowadzonych do programu⁶¹”.

1.2.3. Zawarcie umowy licencyjnej

Umowy licencyjne Wolnego i Otwartego Oprogramowania przedstawiane są przez licencjodawców w internecie jako oferty skierowane *ad incertas personas*⁶². W powiązaniu z programem do ściągnięcia prezentowany jest tekst licencji, stanowiący niepodlegającą negocjacji umowę adhezyjną, do zawarcia której dochodzi poprzez akceptację wzorca, zawierającego określone postanowienia umowne⁶³. Akceptacja ta, w przypadku niewyłącznych umów licencyjnych oprogramowania, przybiera postać *shrink-wrap* lub też *click-wrap*. Do zawarcia umów *shrink-wrap* dochodzi przy zerwaniu folii, w którą zapakowane jest pudełko zawierające nośnik z danym programem i warunkami licencji, są to tzw. umowy celofanowe. Informacja o konsekwencjach zerwania folii znajduje się zazwyczaj na opakowaniu⁶⁴. Tego typu umowy są coraz powszechniej wypierane przez ich elektroniczny odpowiednik - umowy *click-wrap*, gdzie akceptacja warunków licencji następuje poprzez kliknięcie, np. na napis „Zgadzam się” pod tekstem licencji. Ich przewaga nad umowami *shrink-wrap* wyraża się przede wszystkim w możliwości zapoznania się z całym tekstem licencji przez użytkownika przed jej zaakceptowaniem⁶⁵.

Coraz powszechniejszą praktyką wśród licencjodawców Wolnego i Otwartego Oprogramowania jest zamieszczanie postanowień, iż wyrażenie zgody na warunki licencji

⁶⁰ J. Barta, R. Markiewicz, *Oprogramowanie...*, *op. cit.*, s. 127.

⁶¹ J. Barta, R. Markiewicz, *Wybrane aspekty licencjonowania wolnego oprogramowania*, [w:] *Prawo Prywatne czasu przemian. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Stanisławowi Sołtysińskiemu*, red. A. Nowicka, Poznań 2005, s. 632.

⁶² T. Jaeger, C. Schulz, *Gutachten...*, *op. cit.*, s.7.

⁶³ Możliwe jest również inne przedstawienie oferty, w przypadku gdy program jest rozprowadzany przez dystrybutora lub też udzielenia licencji za pośrednictwem wcześniejszego użytkownika.

⁶⁴ R. G. Kunkel, *Recent Developments in Shrinkwrap, Clickwrap and Browsewrap Licenses in the United States*, <http://www.murdoch.edu.au/elaw/issues/v9n3/kunkel93.html>.

⁶⁵ *Ibidem*.

nastąpi w sposób konkludentny, poprzez podjęcie określonych czynności eksploatacyjnych. Przykładem w tej materii może być licencja *GNU General Public License*, stanowiąca w punkcie 9., iż: „*by modifying or propagating a covered work, you indicate your acceptance of this License to do so*”. W takim przypadku, samo ściągnięcie programu i używanie go do własnych potrzeb, bez wprowadzania modyfikacji i dalszego rozpowszechniania, nie skutkuje zawarciem umowy licencyjnej.

1.2.4. Treść umowy licencyjnej

Podstawowymi cechami większości umów Wolnego i Otwartego Oprogramowania jest ich nieograniczoność pod względem czasowym, terytorialnym oraz zakresu. Jak większość licencji, również oprogramowania zamkniętego, są one licencjami niewyłącznymi. Przyznają one licencjobiorcom szereg uprawnień, a minimum swobód, jakie muszą zagwarantować, znajduje się w definicjach stworzonych przez *Free Software Foundation* oraz *Open Source Initiative* i przytoczonych odpowiednio w rozdziałach 1.1.1. oraz 1.1.2. niniejszej pracy. Uogólniając, można przyjąć, iż zbiór uprawnień przyznanych licencjobiorcom Wolnego i Otwartego Oprogramowania zawiera następujące prawa: dostęp do kodu źródłowego, uprawnienie do kopiowania programu w niezmienionej postaci, uprawnienie do dokonywania zmian w programie, uprawnienie do zwielokrotniania programu w zmienionej postaci, uprawnienie do rozpowszechniania kopii programu w zmienionym i niezmienionym kształcie. Niektóre z licencji wykazują się zwiększoną liberalnością w zakresie przyznanych uprawnień, co dotyczy w szczególności licencji *non-copyleft*, których problematyka przedstawiona zostanie w dalszej części rozdziału.

Kolejną przesłanką uznania danego programu za wolny lub też otwarty oprócz zapewniania dostępu do kodu źródłowego jest wyłączenie opłat licencyjnych. Jednakże, jak już była o tym mowa wyżej, nieodpłatność licencji nie przesądza o możliwości komercyjnego wykorzystania programu i pobierania różnorodnych opłat związanych z dystrybucją programu. Zakaz dyskryminacji obszarów zastosowań, a więc również zastosowania komercyjnego, jest wyraźnie wymieniony w definicji warunków dystrybucji oprogramowania *open source*, jako kryterium 6.⁶⁶. Również na stronach *Free Software Foundation* można przeczytać, iż „*’Wolne oprogramowanie’ nie oznacza ‘niekomercyjne’*. *Wolny program musi być dostępny*

⁶⁶ Open Source Initiative OSI – Polish: *The Open Source Definition*, <http://www.free-soft.org/mirrors/www.opensource.org/docs/osd-polish.php>.

do komercyjnego wykorzystywania, komercyjnego rozwijania i komercyjnego rozpowszechniania. Komercyjny rozwój wolnych programów nie jest już niczym niezwykłym; takie wolne oprogramowanie komercyjne jest bardzo ważne.⁶⁷”

Licencje Wolnego i Otwartego Oprogramowania nakładają na licencjobiorców również rozmaite obowiązki, z których najważniejszy ukrywa się pod pojęciem *copyleft*. Jest to klauzula spotykana w wielu umowach licencyjnych tego rodzaju. Ogólnie rzecz ujmując, *copyleft* jest ideą polegającą na odwróceniu tradycyjnego systemu praw autorskich (*copyright*), prowadzącą do swobodnej redystrybucji, kopiowania, modyfikacji oprogramowania przez użytkownika. Istotą *copyleft* jest zobowiązanie, aby programy pozostające w określonym związku z programem objętym tą klauzulą, były również udostępniane przez twórców na tych samych warunkach. Zawarcie w licencji klauzuli *copyleft* różni się od uwolnienia utworu do domeny publicznej faktem, iż twórca nie zrzeka się swoich praw autorskich do dzieła. Wręcz przeciwnie: wykorzystuje je, aby zagwarantować wolność nieskrępowanego korzystania z programu.⁶⁸

Istnieje również wiele licencji wolnego oprogramowania nie posiadających klauzuli *copyleft* – nie wymagają one od licencjobiorcy rozpowszechniania dzieł pochodnych na tej samej lub podobnej licencji. Wciąż trwa debata, który rodzaj licencji należałoby uznać za zapewniający większy stopień wolności oraz czyja tak naprawdę wolność jest ważniejsza: wolność przyszłych użytkowników od przymusu korzystania z oprogramowania własnościowego czy też wolność pierwotnego użytkownika właśnie do tworzenia oprogramowania własnościowego w ramach licencji *non-copyleft*.

Możliwe jest również zastosowanie tzw. opcji „*partial copyleft*”. Jest ona przeciwieństwem „*full copyleft*” czyli pełnej licencji *copyleft* wymagającej, aby wszystkie części dzieła mogły być modyfikowane oraz rozpowszechniane jedynie na warunkach takiej samej licencji. Częściowa licencja *copyleft* (*partial copyleft*) wyłącza niektóre części utworu spod zastrzeżeń klauzuli *copyleft* i dozwala na rozpowszechnianie zmodyfikowanych wersji programu na warunkach innych niż pierwotnej licencji *copyleft*⁶⁹.

⁶⁷ The GNU Operating System, *Czym jest Wolne Oprogramowanie?*, op. cit.

⁶⁸ The GNU Operating System, *What is Copyleft?*, op. cit.

⁶⁹ T. Jaeger, C. Schulz, *Gutachten...*, op. cit., s. 19.

Do innych spotykanych w licencjach Wolnego i Otwartego Oprogramowania obowiązków nałożonych na użytkowników należy przede wszystkim obowiązek poszanowania autorstwa oraz poszanowania integralności programu wyjściowego, polegający na tym, iż wersje zmodyfikowane powinny być wyraźnie oznaczone. Dalsze rozpowszechnianie programu wiąże się też z wymogiem dostarczenia kolejnemu użytkownikowi kodu źródłowego oraz zakazem ograniczania w jakiegokolwiek postaci kolejnemu użytkownikowi dalszej dystrybucji programu. Jednakże wszystkie zastrzeżenia zawarte w wolnych licencjach nie mają na celu ograniczenia praw użytkowników, ale przede wszystkim zabezpieczenie wolnościowego charakteru oprogramowania⁷⁰.

Podobnie jak oprogramowanie własnościowe, wolne programy zawierają klauzule przewidujące wyłączenie odpowiedzialności z tytułu rękojmi za wady programu oraz wyłączenie odpowiedzialności gwarancyjnej⁷¹. Należy przy tym zaznaczyć, iż wyłączenie to nie może wykroczać poza granice ustawowe nakreślone przez system prawny danego państwa i stąd też następuje jego zróżnicowanie ze względu na fakt, czy użytkownikiem jest konsument⁷². Z drugiej strony coraz częściej, zwłaszcza w związku z działalnością prowadzoną przez dystrybutorów wolnego oprogramowania, można się spotkać z przyjęciem za dodatkową opłatą obu typów odpowiedzialności. Przedsiębiorstwa mogą również skorzystać z możliwości wykupienia osobnego ubezpieczenia z tytułu ryzyka wynikającego z korzystania z oprogramowania *open source*⁷³.

Główną różnicę na gruncie prawnym między oprogramowaniem własnościowym i tym tworzącym zjawisko Wolnego i Otwartego Oprogramowania stanowi zakres przyznanych użytkownikom uprawnień. Tradycyjne licencjonowanie chroni przede wszystkim pozycję twórców i gwarantuje im czerpanie jak największych profitów z produktu. Natomiast ruch *open source* oraz *free software* respektuje również prawa użytkowników i poprzez przyznanie uprawnień do wglądu w kod źródłowy, czy też jego modyfikacji i późniejszego rozpowszechniania, czyni z nich aktywnych uczestników rynku oprogramowania, mogących dopasować produkt do swoich potrzeb, a nie tylko biernych konsumentów. To z kolei

⁷⁰ European Working Group on Libre Software, *Open Source and copyright law*, http://eu.conecta.it/paper/Open_source_copyright_law.html.

⁷¹ T. Jaeger, C. Schulz, *Gutachten...*, *op. cit.*, s. 66.

⁷² J. Barta, R. Markiewicz, *Oprogramowanie...*, *op. cit.*, ss. 181-184, s. 189.

⁷³ *Open Source Compliance Representation and Warranty Insurance*, http://www.osriskmanagement.com/downloads/OSRM_PROTECT_Jan07.pdf.

przyczynia się do powstawania wciąż nowych, innowacyjnych programów i przynosi korzyści całej społeczności użytkowników komputerów jako takiej.

1.2.5. Wygaśnięcie umowy licencyjnej

Wygaśnięcie umowy licencyjnej Wolnego i Otwartego Oprogramowania następuje automatycznie ze skutkiem *ex nunc* w przypadku naruszenia postanowień licencji, najczęściej w wypadku niedotrzymania ograniczeń nałożonych na licencjodawcę wynikających chociażby z klauzuli *copyleft*. Zdaniem J. Barty i R. Markiewicza, „*jest to warunek związany ze zdarzeniem przyszłym i niepewnym (...). Chodzi przy tym o warunek rozwiązujący w ujęciu art. 89 k.c. Dodajmy, że na gruncie prawa cywilnego nie ma przeszkód, aby ziszczenie warunku było uzależnione od woli uczestnika czynności prawnej*”⁷⁴. Niektóre z licencji zawierają klauzulę, stanowiącą, iż zaprzestania naruszeń prowadzi pod określonymi warunkami do przywrócenia umowy licencyjnej między twórcą a użytkownikiem⁷⁵.

Licencje Wolnego i Otwartego Oprogramowania są licencjami nieograniczonymi czasowo, jednakże ich trwałość może być poddawana w wątpliwość, gdyż zawsze istnieje możliwość ich zmodyfikowania lub odwołania⁷⁶. Wciąż też kwestionowana jest również dopuszczalność wypowiedzenia tego typu umów na gruncie prawa polskiego. Jednakże, biorąc pod uwagę podstawowe założenia ruchu Wolnego i Otwartego Oprogramowania, w których podkreśla się korzyści społeczeństwa z udostępnionej na wolnych zasadach informacji, należałoby uznać, iż wypowiedzenie umowy licencyjnej lub też cofnięcie licencji byłoby po prostu sprzeczne z zasadami współżycia społecznego i jako takie podlegające sankcji nieważności czynności prawnej⁷⁷.

1.3. Główne licencje, na podstawie których udostępniane jest Wolne i Otwarte Oprogramowanie

Mnogość licencji Wolnego i Otwartego Oprogramowania sprawia, iż zaprezentowanie nawet części z nich wraz z dokładną analizą postanowień umownym oraz uwarunkowaniami,

⁷⁴ J. Barta, R. Markiewicz, *Oprogramowanie...*, *op. cit.*, s. 111.

⁷⁵ Por. punkt 8. licencji *GNU GPL*, <http://www.gnu.org/licenses/gpl.html>.

⁷⁶ D. McGowan, *Legal implications of Open-Source Software*, ss.60-64, <http://local.law.umn.edu/uploads/images/254/McGowanD-OpenSourceFinal.pdf>.

⁷⁷ Art. 58 § 2 k.c.; taką interpretację przyjmują również J. Barta i R. Markiewicz: J. Barta, R. Markiewicz, *Oprogramowanie...*, *op. cit.*, s. 113.

decydującymi dla ich powstania, dalece wykracza poza ramy tej pracy. Wszelako nie to jest jej celem. W pierwotnym zamyśle rozdział pierwszy miał zaprezentować fenomen Wolnego i Otwartego Oprogramowania w kontekście niewykorzystanej dotychczas szansy dla podmiotów administracji publicznej. Stąd też po przedstawieniu ogólnych założeń tego ruchu, a co najważniejsze aspektów prawnych związanych z licencjonowaniem Wolnego i Otwartego Oprogramowania, naturalną kolejną rzeczą należy omówić dorobek projektów *open source* oraz *free software*, zarówno na gruncie opracowanych licencji, jak i też najważniejszych programów komputerowych na nich udostępnionych. Omówienie poniższe, ze względu na wyżej wymienione przyczyny, jest jedynie przykładowe i ograniczone do kluczowych informacji. Wybór dokonywany był ze względu na znaczenie poszczególnych projektów dla rozwoju technologii komputerowej, na ich aktualną popularność oraz, w wypadku licencji EUPL, na potencjalne przyszłe znaczenie w kontekście przeprowadzania procesu informatyzacji w instytucjach Unii Europejskiej.

1.3.1. Licencja publiczna Unii Europejskiej – EUPL

Licencja publiczna Unii Europejskiej EUPL jest pierwszą europejską licencją Wolnego i Otwartego Oprogramowania. Powstała w ramach *IDABC*, programu wspólnotowego mającego na celu wspieranie interoperacyjnego świadczenia europejskich usług *e-government* na potrzeby administracji publicznej, przedsiębiorstw i obywateli. Dnia 4 marca 2009 roku najnowsza wersja licencji, EUPL 1.1, zatwierdzona przez Komisję 9 stycznia 2009 roku, została uznana przez międzynarodową organizację zajmującą się otwartym oprogramowaniem – *Open Source Initiative* – za licencję spełniającą warunki licencji otwartej.⁷⁸ Tekst licencji dostępny jest we wszystkich 22 oficjalnych językach Unii Europejskiej i każda z wersji ma jednakową wartość prawną. Osoba chcąc stosować licencję EUPL może więc wybrać wersję w odpowiadającym jej języku.

Aktualnie istnieje ponad 100 licencji Wolnego i Otwartego Oprogramowania. Nasuwa się więc pytanie o sens tworzenia przez Komisję Europejską licencji EUPL. Odpowiedź na nie można znaleźć we wprowadzeniu do tekstu licencji: „*The purpose of the EUPL is not to compete with any of these licences, but to encourage first of all, a new wave of public*

⁷⁸ Open Source Observatory and Repository, *Open Source Initiative approves European Union Public Licence*, <http://www.osor.eu/news/eu-open-source-initiative-approves-european-union-public-licence>.

*administrations to embrace the Free/Open Source model to valorise their software and knowledge, starting with the European Institutions themselves.”*⁷⁹ Widać więc, że Komisji Europejskiej przy tworzeniu nowej licencji przyświecała przede wszystkim idea zachęcenia administracji publicznej państw członkowskich do wykorzystania Wolnego i Otwartego Oprogramowania w procesie informatyzacji. Oczywiście licencja może być również używana przy projektach, które nie wykazują żadnego związku z administracją publiczną. Dodatkowo Komisji Europejskiej zależało, aby licencja miała tę samą wartość prawną w różnych językach europejskich, aby terminologia dotycząca praw własności intelektualnej była zgodna z wymaganiami prawa unijnego oraz aby zapewnić obowiązywanie ograniczeń dotyczących odpowiedzialności i gwarancji we wszystkich krajach członkowskich poprzez ich dokładne sprecyzowanie.⁸⁰

Licencja EUPL jest licencją typu *copyleft*, co wyraźnie wynika z zamieszczonej w niej Klauzuli zakazu wprowadzania zmian i ograniczeń do Licencji: *„Jeżeli Licencjobiorca dystrybuuje lub przekazuje kopie Utworów Oryginalnych lub Utworów Zależnych opracowanych na podstawie Utworu Oryginalnego, taka Dystrybucja lub Przekazanie odbywa się na warunkach niniejszej Licencji lub późniejszej wersji niniejszej Licencji, chyba że Utwór Oryginalny wyraźnie dystrybuuje się jedynie na mocy niniejszej wersji Licencji. Licencjobiorca (stający się wówczas Licencjodawcą) nie może oferować ani nakładać na Utwór ani na Utwór Zależny żadnych dodatkowych postanowień ani warunków zmieniających bądź ograniczających warunki Licencji.”*⁸¹ Jednocześnie licencjobiorcy przyznane są prawa, które można uznać za wzorcowe, powszechnie spotykane w tekstach wolnych licencji. Bezpłatna, obowiązująca na całym świecie i niewyłączna licencja jest przyznawana na wykonywanie następujących czynności: *„korzystanie z Utworu we wszelkich okolicznościach i dla wszelkich celów, zwielokrotnianie Utworu, modyfikacja Utworu Oryginalnego oraz opracowywanie Utworów Zależnych na podstawie Utworu, publiczne przekazywanie, w tym prawo do publicznego udostępniania lub prezentacji Utworu lub jego kopii oraz do ewentualnego publicznego wykonywania Utworu, rozpowszechnianie Utworu*

⁷⁹ Open Source Observatory and Repository, *Introduction to the EUPL licence*, <http://www.osor.eu/eupl/introduction-to-the-eupl-project>.

⁸⁰ *Ibidem*.

⁸¹ Open Source Observatory and Repository, *Licencja Publiczna Unii Europejskiej*, <http://www.osor.eu/eupl/eupl-v1.1/pl/EUPL%20v.1.1%20-%20Licencja.pdf>.

lub jego kopii, wypożyczanie i najem Utworu lub jego kopii, sublicencjonowanie praw do Utworu lub jego kopii.”⁸²

Proces tworzenia licencji EUPL trwał 3 lata i obejmował analizę już istniejących czołowych licencji Wolnego i Otwartego Oprogramowania. Twórcom licencji EUPL zależało, aby ich dzieło nie tylko łączyło w sobie najlepsze cechy starszych licencji, ale także zawierało rozwiązania dotychczas niespotykane, a poszukiwane przez programistów Wolnego i Otwartego Oprogramowania.⁸³ Ze względu na krótki czas obowiązywania, licencja EUPL jest aktualnie używana przede wszystkim przez instytucje unijne do licencjonowania oprogramowania stworzonego w ramach programu *IDABC*. Jednak już teraz da się zauważyć, że jedną z jej głównych zalet, wyróżniającą ją spośród kilkadziesiątu podobnych licencji, jest fakt obowiązywania różnych wersji językowych, jednakowo wiążących prawnie. Poza tym przy tworzeniu licencji wzięto pod uwagę różnorodność uregulowań prawnych krajów członkowskich dotyczących terminologii prawa autorskiego, wyłączenia gwarancji i odpowiedzialności, właściwego prawa i jurysdykcji. Nie można przemilczeć jeszcze jednej praktycznej zalety licencji EUPL. Przewiduje ona mianowicie w punkcie 5. możliwość dystrybucji utworów zależnych również na warunkach tzw. licencji zgodnych. Jedną z nich jest najpopularniejsza⁸⁴ licencja Wolnego i Otwartego Oprogramowania – *GNU General Public License*, która omówiona zostanie w następnym rozdziale.

1.3.2. *GNU General Public License – GPL*

Licencja *GNU General Public License* jest sztandarowym przykładem zastosowania idei *copyleft*. Została opublikowana przez Richarda Stallmana w 1989 roku na potrzeby projektu *GNU* i miała umożliwić łączenie kodów źródłowych z różnych programów komputerowych⁸⁵. Oprócz podstawowej licencji *GNU GPL* istnieją również jej wersje specjalne: przeznaczona dla bibliotek *GNU Lesser General Public License*⁸⁶, zwana wcześniej *GNU Library General Public License*, *GNU Free Documentation License*⁸⁷ przeznaczona dla dokumentacji oraz

⁸² *Ibidem*.

⁸³ Open Source Observatory and Repository, *EUPL v.1.1. – Guideline for Users and Developers*, <http://www.osor.eu/eupl/EUPL%20V1%201-Guideline-FINAL-Logo.pdf>.

⁸⁴ Black Duck Open Source Resource Center, *Top 20 Most Commonly Used Licenses in Open Source Projects*, <http://www.blackducksoftware.com/oss/licenses#top20>.

⁸⁵ Free Software, *The History of the GNU General Public License*, http://www.free-soft.org/gpl_history.

⁸⁶ <http://www.gnu.org/copyleft/lesser.html>.

⁸⁷ <http://www.gnu.org/copyleft/fdl.html>.

*GNU Affero General Public*⁸⁸, umożliwiającą udostępnianie oprogramowania jako usługi sieciowej. W niniejszej pracy szerzej umówiona zostanie jednak jedynie najnowsza wersja licencji *GNU: GPLv3*⁸⁹, opublikowana w dniu 29 lipca 2007 roku⁹⁰.

Stworzenie nowej wersji licencji było podyktowane koniecznością dostosowania jej tekstu do aktualnego stanu rozwoju informatyki. Zmiany w porównaniu z wersją *GPLv2* obejmują przede wszystkim: ograniczenie zjawiska niekompatybilności licencji, wprowadzenie postanowień chroniących przed patentami na oprogramowanie, szersze określenie zakresu *copyleft*, doprecyzowanie definicji „kodu źródłowego” oraz zakaz stosowania praktyki *tiwoizacji*⁹¹, czyli „używania oprogramowania licencjonowanego na zasadach *copyleft* w połączeniu ze sprzętem, który nie pozwala użytkownikowi na uruchomienie zmodyfikowanej wersji tego oprogramowania”⁹².

Licencja *GNU GPL*, będąc stworzoną przez założyciela *Free Software Foundation*, gwarantuje wszystkie 4 wolności zawarte w *Free Software Definition*⁹³. Licencjobiorca posiada więc wolność uruchamiania, kopiowania, rozpowszechniania, analizowania, modyfikowania oraz ulepszania programu. Licencjobiorcy chcący wykorzystać oprogramowanie na licencji *GNU* w swoich własnych programach, muszą jednak pamiętać przede wszystkim o jednej rzeczy: typ klauzuli *copyleft* zastosowany w licencji *GNU* należy do tzw. „*strong copyleft*”, co sprawia, iż licencja jest często określana mianem wirusowej, gdyż „infekuje” ona utwory zależne. Innymi słowy: „*if you distribute copies of such a program, whether gratis or for a fee, you must pass on to the recipients the same freedoms that you received. You must make sure that they, too, receive or can get the source code. And you must show them these terms so they know their rights.*”⁹⁴

Niektóre licencje zabraniają komercyjnej redystrybucji oprogramowania. Jednakże w licencji *GNU GPL* wyraźnie podkreślony został fakt, iż jeśli mowa o wolnym oprogramowaniu ma się na myśli swobodę, a nie cenę. Dozwolone jest pobieranie opłat za dystrybucję programu jeśli

⁸⁸ The GNU Operating System, *GNU Affero General Public License*, <http://www.gnu.org/licenses/agpl.html>.

⁸⁹ The GNU Operating System, *The GNU General Public License*, *op. cit.*

⁹⁰ Free Software Foundation, *FSF releases the GNU General Public License, version 3*, http://www.fsf.org/news/gplv3_launched.

⁹¹ Irish Free Software Organisation, *Transcript of a talk by Richard Stallman about GPLv3*, February 25th 2006, <http://www.ifso.ie/documents/rms-gplv3-2006-02-25.html>.

⁹² <http://pl.wikipedia.org/wiki/Tiwoizacja>.

⁹³ The GNU Operating System, *The Free Software Definition*, <http://www.gnu.org/philosophy/free-sw.html>.

⁹⁴ The GNU Operating System, *The GNU General Public License*, *op. cit.*

tylko użytkownik sobie tego życzy. *Free Software Foundation* wręcz zachęca na swoich stronach internetowych do pobierania opłat za oprogramowanie, wskazując, iż jest to wspólny sposób na zbieranie funduszy na dalszy rozwój projektów *free software*⁹⁵. W tekście licencji przewidziane jest również pobieranie dodatkowych opłat za objęcie programu gwarancją oraz za zobowiązanie się autora do odpowiedzialności za wszelkie szkody wynikłe z użycia programu. W przeciwnym wypadku wszelka odpowiedzialność, jak również postanowienia gwarancyjne są wyłączone na mocy punktów 15. oraz 16. Licencji, w zakresie dozwolonym przez przepisy prawa właściwego.

1.3.3. *Berkeley Software Distribution License – BSD*

Licencja *BSD* jest licencją, od której pochodzi nazwa całej rodziny licencji Wolnego i Otwartego Oprogramowania, cechującej się brakiem klauzuli *copyleft*. Jest ona licencją stosunkowo prostą i liberalną, zwłaszcza w porównaniu do licencji *GNU GPL*⁹⁶. Powstała na Uniwersytecie Kalifornijskim w Berkeley i pierwotnie była wykorzystywana do rozpowszechniania oprogramowania *Berkeley Software Distribution*. Typowa licencja *BSD* stanowi, iż: *“redistribution and use in source and binary forms, with or without modification, are permitted”*. Licencja zezwala więc na użytkowanie i redystrybucję oprogramowania, z modyfikacjami lub bez, w formie kodu źródłowego lub binarnego, pod warunkiem zachowania informacji o prawach autorskich i postanowieniach licencyjnych oraz o wyłączeniu gwarancji i odpowiedzialności autora programu. Licencjobiorca nie może także używać nazwiska osoby, której przysługują prawa autorskie do utworu licencjonowanego bez jego zgody⁹⁷. Starsza, tzw. 4-klauzulowa, wersja licencji *BSD*, zawierała dodatkowo „klauzulę ogłoszeniową”. Wymagała ona od autorów wszelkich programów powstałych na bazie utworu licencjonowanego na licencji *BSD*, aby w swoich materiałach reklamowych, dotyczących produktu, który stworzyli, zamieszczali informację, iż twórcą pierwotnego kodu jest Uniwersytet Kalifornijski w Berkeley. Jednakże klauzula ta stwarzała wiele problemów natury praktycznej⁹⁸ i w 1999 roku została usunięta z tekstu licencji. Zmodyfikowana licencja *BSD* jest bardzo podobna do licencji *X11* (niepoprawnie zwaną licencją *MIT*), z tym że

⁹⁵ The GNU Operating System, *Selling Free Software*, <http://www.gnu.org/philosophy/selling.html>.

⁹⁶ Open Source Initiative, *Open Source Initiative OSI – The BSD License: Licensing*, <http://www.opensource.org/licenses/bsd-license.php>.

⁹⁷ *Ibidem*.

⁹⁸ J. R. Ackermann, *Open Source Software: Theory and Practice*, NCR Corp. 2004, s. 24, http://www.febo.com/law/UD_Open_Source_Chapter_Materials_%2803-2004%29.pdf.

licencja X11 dokładniej określa prawa użytkownika końcowego, przyznając mu prawo do używania, kopiowania, modyfikowania, łączenia, publikowania, dystrybuowania, sublicencjonowania i sprzedawania kopii oprogramowania⁹⁹.

Liberalność licencji typu *BSD*, polegająca na braku klauzuli *copyleft*, sprawia, iż utwory pochodne nie muszą być rozpowszechniane na tych samych warunkach, co utwór oryginalny. Możliwe jest więc włączenie kodu z licencjonowanego na *BSD* oprogramowania zarówno do oprogramowania wolnego jak i własnościowego¹⁰⁰. Ta cecha licencji *BSD* jest szczególnie przydatna dla programistów chcących tworzyć oprogramowania komercyjne na bazie oprogramowania *open source* bez konieczności późniejszego ujawniania informacji o dokonanych zmianach czy też rozszerzeniach.

1.3.4. Licencja Artystyczna

Licencja Artystyczna zwana jest inaczej Licencją Twórczą i uchodzi za mniej skomplikowany odpowiednik licencji *GNU GPL*. Pierwotna Licencja Artystyczna została stworzona jako licencja dla języka oprogramowania *PERL*¹⁰¹ i ze względu na niejasności jakie zawierała, nie została uznana przez projekt *GNU* za licencję Wolnego Oprogramowania¹⁰². Dlatego też stworzono tzw. Wyjaśnioną Licencję Artystyczną, w której preambule można przeczytać, iż ma za cel umożliwienie posiadaczowi praw autorskich zachowanie części artystycznej kontroli nad zmianami przeprowadzanymi w utworze¹⁰³. Jednocześnie przy rozpowszechnianiu wszelkich zmodyfikowanych wersji kodu licencjobiorca musi dokładnie udokumentować różnice z wersją oryginalną oraz spełnić przynajmniej jeden z wyszczególnionych w tekście licencji warunków. Należą do nich m.in. udostępnienie zmodyfikowanej wersji pierwotnemu posiadaczowi praw autorskich, zapewnienie, że instalacja wersji zmodyfikowanej nie utrudni instalacji lub działania wersji standardowej, pozwolenie użytkownikowi zmienionej wersji kodu na jego swobodne udostępnianie.

⁹⁹ Open Source Initiative, *The MIT License: Licensing*, <http://www.opensource.org/licenses/mit-license.php>.

¹⁰⁰ The Linux Information Project, *BSD License Definition*, <http://www.linfo.org/bsdlicense.html>.

¹⁰¹ *The Perl Programming Language*, <http://www.perl.org/>.

¹⁰² The GNU Operating System, *Licenses*, http://www.fsf.org/licensing/licenses/index_html#NonFreeSoftwareLicense.

¹⁰³ The Perl Foundation, *Artistic License 2.0*, http://www.perlfoundation.org/attachment/legal/artistic-2_0.txt.

1.3.5. *Shared Source*

Na zakończenie rozważań nad najbardziej popularnymi licencjami Wolnego i Otwartego Oprogramowania warto wspomnieć o podjętej w 2001 roku inicjatywie Microsoftu – *Shared Source*. W jej ramach Microsoft stworzył możliwość dostępu do części kodu źródłowego swoich programów partnerom spełniającym szereg określonych warunków. Skorzystały z tego przede wszystkim korporacje oraz instytucje rządowe i akademickie, które poprzez wgląd w kod źródłowy mogły podnieść poziom bezpieczeństwa. Dodatkowo Microsoft w ramach inicjatywy *Shared Source* stworzył 5 krótkich i nieskomplikowanych licencji, lecz mimo zbieżności nazw z *open source*, tylko dwie z wypuszczonych licencji uznane zostały za spełniające kryteria definicji *Open Source*¹⁰⁴ jak również zatwierdzone zostały przez *Free Software Foundation*¹⁰⁵. Są to *Microsoft Public License (MS-PL)* oraz *Microsoft Reciprocal License (MS-RL)*¹⁰⁶. Są to licencje typu *copyleft*, z tym że klauzulę *copyleft* zawartą w *Microsoft Reciprocal License* można określić jako silną: każda dystrybucja zmodyfikowanego kodu oprogramowania (źródłowego bądź binarnego) objętego tą licencją, wymaga dołączenia kopii tej licencji.

Środowisko Wolnego i Otwartego Oprogramowania ostro skrytykowało całą inicjatywę, określając *Shared Source* jako „a marketing term created and controlled by Microsoft¹⁰⁷”, wskazując, iż „there are agents who are trying to bring 'shared source' into the domain of *Open Source* as a trojan horse¹⁰⁸”. Richard Stallman twierdzi wprost iż: “Microsoft's approach to free software is simple: 'What's mine is mine, and what's yours is mine.’”, określając przy tym *Shared Source* jako inną nazwę dla umów o zachowanie poufności (*nondisclosure agreement*)¹⁰⁹.

¹⁰⁴ Open Source Initiative, *OSI Approves Microsoft License Submissions*, <http://opensource.org/node/207>.

¹⁰⁵ The GNU Operating System, *Licenses*, *op. cit.*

¹⁰⁶ Microsoft Corporation, *Open Source Licenses*, <http://www.microsoft.com/opensource/licenses.mspix>.

¹⁰⁷ Open Source Initiative, *Who Is Behind “Shared Source” Misinformation Campaign?*, <http://opensource.org/node/225>.

¹⁰⁸ *Ibidem*.

¹⁰⁹ ZDNet UK, *Stallman takes Gates to task over GPL attacks*, <http://news.zdnet.co.uk/itmanagement/0,1000000308,2109446,00.htm>.

1.4. Przykłady projektów spełniających warunki Wolnego i Otwartego Oprogramowania

1.4.1. Linux

Wśród programów udostępnionych na powyżej wymienionych licencjach czołowe miejsce zajmuje system operacyjny Linux. Pierwsza wersja Linuksa stworzona została w roku 1991 przez Linusa Torvaldsa, studenta Uniwersytetu w Helsinkach. Sercem każdego systemu Linuks jest tzw. jądro udostępniane na licencji *GNU General Public License*. Do jądra dołączono narzędzia systemowe i biblioteki z projektu GNU, aby otrzymać nadający się do użytku system operacyjny¹¹⁰. Z tego też względu właściwa nazwa całego systemu operacyjnego, a nie tylko samego jądra to GNU/Linux. Każdy zainteresowany może mieć dostęp do kodu źródłowego i dowolnie dostosowywać system operacyjny do swoich potrzeb. Aktualnie istnieją setki tzw. dystrybucji Linuksa, czyli zmodyfikowanych przez rozmaite organizacje i osoby prywatne i udostępnionych na różnych licencjach Wolnego i Otwartego Oprogramowania wersji jądra Linux wraz z dodatkowym oprogramowaniem, ułatwiającym pracę na komputerze¹¹¹. Do najpopularniejszych dystrybucji Linuksa należą obecnie¹¹²:

- Ubuntu - <http://www.ubuntu.com>
- Fedora - <http://fedora.redhat.com>
- openSUSE - <http://www.opensuse.org>
- Debian - <http://www.debian.org>
- Mandriva - <http://www.mandriva.org>
- Linux Mint - <http://linuxmint.com>
- PCLinuxOS - <http://www.pclinuxos.com>
- Slackware - <http://slackware.com>
- Gentoo - <http://www.gentoo.org>
- CentOS - <http://www.centos.org>
- FreeBSD - <http://www.freebsd.org>

¹¹⁰ The Linux Kernel Archives, Linus Torvalds, *Notes for Linux release 0.01*, <http://www.kernel.org/pub/linux/kernel/Historic/old-versions/RELNOTES-0.01>: “*Sadly, a kernel by itself gets you nowhere. To get a working system you need a shell, compilers, a library etc. These are separate parts and may be under a stricter (or even looser) copyright. Most of the tools used with linux are GNU software and are under the GNU copyleft.*”

¹¹¹ Linux Online, *Linux Distributions*, <http://www.linux.org/dist>.

¹¹² DistroWatch.com, *Top ten distributions*, <http://distrowatch.com/dwres.php?resource=major>, dane z 16.12.2009 r.

Aktualnie system operacyjny Linux, ze względu na swoją funkcjonalność, niezawodność, zdolność przystosowania, a przede wszystkim wolność rozpowszechnia, stanowi główną alternatywę dla produktów Microsoftu¹¹³.

1.4.2. OpenOffice.org

Powszechnie stosowaną wraz z systemem operacyjnym Linux aplikacją jest pakiet oprogramowania biurowego OpenOffice.org¹¹⁴. Pierwotnie aplikacja ta stworzona została jako oprogramowanie własnościowe przez niemiecką spółkę StarDivision, jednakże w roku 1999 Sun Microsystems zakupił prawa do kodu źródłowego i rok później udostępnił go na licencji Wolnego i Otwartego Oprogramowania *GNU Lesser General Public License* oraz *Sun Industry Standards Source License* (od roku 2005 obowiązuje jedynie licencja *LGPL*¹¹⁵). W październiku 2008 roku wprowadzono wersję 3.0 pakietu, jeszcze bardziej kompatybilną z pakietem Microsoft Office, szybszą, z mniejszym zapotrzebowaniem pamięci, z ulepszonym interfejsem. Udostępnienie kolejnej wersji pakietu zapowiedziano na styczeń 2010 roku¹¹⁶.

Według szacunkowych badań udział OpenOffice.org wśród zainstalowanych pakietów biurowych wynosi około 10%¹¹⁷. W roku 2009 pakiet był przetłumaczony na 110 języków, w tym również częściowo na język polski¹¹⁸. Cały pakiet składa się z szeregu modułów odpowiadających funkcjonalnie odpowiednim programom produkcji Microsoftu. Wszystkie składniki pakietu są dostępne bezpłatnie do pobrania poprzez Internet. Należą do nich: procesor tekstu – *Writer*, arkusz kalkulacyjny – *Calc*, edytor grafiki – *Draw*, edytor prezentacji – *Impress*, program do tworzenia baz danych – *Base* oraz program do tworzenia formuł matematycznych – *Math*.

¹¹³ Linux-Watch, *As open source surges, Microsoft admits Linux threat*, 6.08.2009, <http://www.linux-watch.com/news/NS3927699066.html>.

¹¹⁴ *OpenOffice.org po polsku*, <http://pl.openoffice.org>.

¹¹⁵ OpenOffice.org, *License simplification FAQ*, <http://www.openoffice.org/FAQs/license-change.html>.

¹¹⁶ The OpenOffice.org Wiki, *Detailed Schedule for OpenOffice.org 3.2*, <http://wiki.services.openoffice.org/wiki/OOoRelease32>.

¹¹⁷ *exo.performance.network, Charts* - <http://www.xpnet.com/charts.htm>.

¹¹⁸ The OpenOffice.org Wiki, *Language localization status*, <http://wiki.services.openoffice.org/wiki/Languages>.

1.4.3. Mozilla Firefox

Nazwa przeglądarki internetowej Mozilla Firefox jest powszechnie znana w środowisku internautów. Obecnie przeglądarka ta zajmuje drugą pozycję (30,33 % udziału) w rankingu najpopularniejszych przeglądarek na świecie¹¹⁹ oraz pierwsze miejsce w Polsce¹²⁰. Rozwijaniem przeglądarki zajmuje się powołana w 2005 roku przez Fundację Mozilla, Korporacja Mozilla¹²¹, a sama przeglądarka jest częścią Projektu Mozilla, który „postawił sobie za cel ochronę wolności wyboru i innowacyjności w Internecie¹²²”. Przytoczenie całej skomplikowanej historii¹²³¹²⁴ powstawania aktualnej wersji przeglądarki Firefox wykracza poza ramy tej pracy, należy jednak wspomnieć, iż na rok 2010 zaplanowano wydanie kolejnej, wersji 4.0, przeglądarki¹²⁵.

Do głównych cech przeglądarki Firefox należy przede wszystkim zwiększone bezpieczeństwo w porównaniu do innych przeglądarek obecnych na rynku. Według firmy Secunia wszystkie publicznie znane luki bezpieczeństwa w Firefoksie 3.0 są załatane¹²⁶. Sytuacji tej sprzyja między innymi wyznawana przez Korporację Mozilla filozofia ruchu Wolnego i Otwartego Oprogramowania. Zachęca ona mianowicie użytkowników przeglądarki do brania czynnego udziału w jej ulepszaniu, w tym wypadku do wyszukiwania luk w programie i zgłaszania ich do twórców¹²⁷.

Firefox jest przeglądarką, która w bardzo szerokim zakresie daje się dostosować do potrzeb użytkownika. Umożliwia mianowicie zainstalowanie szeregu użytecznych dodatków, znacznie ułatwiających korzystanie z sieci internet¹²⁸. Do najpopularniejszych należą przykładowo Adblock Plus – blokowanie wyskakujących okienek, Xmarks – dodawanie zakładek online, czy też Video DownloadHelper – ściąganie filmów video ze stron www. Rozszerzenia przeznaczone są dla użytkowników, którzy oczekują od przeglądarki

¹¹⁹ StatCounter Global Stats, *Top 5 Browsers from Jul 08 to Jun 09*, <http://gs.statcounter.com/#browser-ww-monthly-200807-200906>.

¹²⁰ gemiusRanking PL, *Przeglądarki*, <http://www.ranking.pl/pl/rankings/web-browsers.html>.

¹²¹ Mozilla, *Firefox 3.6. po polsku*, <http://www.mozilla.com/pl>.

¹²² Mozilla Europe, *O Mozilla Europe*, <http://www.mozilla-europe.org/pl/about>.

¹²³ MozillaWiki, *Releases*, <https://wiki.mozilla.org/Releases>.

¹²⁴ MozillaWiki, *Releases/Old*, <https://wiki.mozilla.org/Releases/Old>.

¹²⁵ MozillaWiki, *Firefox/Roadmap*, <https://wiki.mozilla.org/Firefox/Roadmap>.

¹²⁶ Secunia, *Vulnerability Report: Mozilla Firefox 3.0.x*, http://secunia.com/advisories/product/19089/?task=statistics_2009, stan na dzień 16.12.2009 r.

¹²⁷ Mozilla.org, *Mozilla Security Bug Bounty Program*, <http://www.mozilla.org/security/bug-bounty.html>.

¹²⁸ Mozilla, *Dodatki dla Firefoxa*, <https://addons.mozilla.org/pl/firefox>.

dodatkowej funkcjonalności, gdyż opcje zawarte w podstawowej wersji Firefoksa w porównaniu np. z konkurencyjną przeglądarką Opera, przedstawiają się bardzo skromnie.

Kod źródłowy przeglądarki spełnia wymogi Wolnego i Otwartego Oprogramowania i dostępny jest na potrójnej licencji: *Mozilla Public License (MPL)/GNU GPL/LGPL*. Jednakże oficjalnie skompilowane wydania są dodatkowo obwarowane licencją dla użytkownika końcowego (tzw. *EULA*)¹²⁹.

1.4.4. Apache

Apache jest powszechnie używanym skrótem na określenie Apache HTTP Server, wchodzącego w skład dorobku programistów Wolnego i Otwartego Oprogramowania. Jest to serwer, czyli system oprogramowania, biorący udział w udostępnianiu zasobów internetowych, dostępny dla większości systemów operacyjnych, takich jak GNU/Linux, Microsoft Windows, czy też Mac OS X. Wybór Apache, jako jednego z przykładów projektów, spełniających warunki Wolnego i Otwartego Oprogramowania wymienionych w tej pracy, uzasadniony jest przede wszystkim nieocenioną rolą, jaką program ten odegrał w rozwoju sieci www. Wedle danych z kwietnia 2010 roku¹³⁰, udział Apache w rynku serwerów www wynosi 53,93 %.

Tworzenie Apache HTTP Server zapoczątkowane zostało w roku 1995 przez grupę webmasterów, potrzebujących serwera do swojej pracy. Obecnie Apache jest wciąż rozwijany przez otwartą społeczność programistów skupionych wokół *Apache Software Foundation*¹³¹. Na stronach fundacji można przeczytać, iż celem projektu jest stworzenie: „*robust, commercial-grade, featureful, and freely-available source code implementation of an HTTP (Web) Server*”¹³². Tak jak przy innych projektach Wolnego i Otwartego Oprogramowania, także w tym przypadku setki użytkowników-wolontariuszy, dzieląc się swoimi pomysłami, przyczynia się do ulepszania dzieła końcowego. Rezultatem jest udostępniany na licencji Apache program, cechujący się zwiększoną funkcjonalnością i bezpieczeństwem w porównaniu do innych, często własnościowych, serwerów. Apache udostępniany jest na

¹²⁹ Mozilla Corporation, *Mozilla Firefox End-user Software License Agreement*, <http://www.mozilla.com/en-US/legal/eula/firefox3-en.html>.

¹³⁰ Netcraft, *April 2010 Web Server Survey*, http://news.netcraft.com/archives/web_server_survey.html.

¹³¹ *The Apache Software Foundation*, <http://www.apache.org>.

¹³² *Apache HTTP Server Project*, http://httpd.apache.org/ABOUT_APACHE.html.

licencji Wolnego i Otwartego Oprogramowania o tej samej nazwie¹³³. Licencja ta dopuszcza użycie kodu źródłowego zarówno na potrzeby wolnego oprogramowania, jak i zamkniętego oprogramowania komercyjnego.

2. Kształtowanie się e-administracji w Polsce

Polska administracja publiczna stoi obecnie w obliczu wielu zmian, jakie wiążą się z koniecznością usprawnienia jej efektywności i jakości usług, uczynienia jej działań bardziej przejrzystymi i elastycznymi. Pomocne w zmierzeniu się z tymi wyzwaniami mogą okazać się technologie informacyjne i komunikacyjne (*ICT*), których gwałtowny rozwój w przeciągu ostatniego półwiecza zapewnia obecnie nieograniczone możliwości w zakresie odnajdywania, badania, analizowania, wymieniania i prezentowania informacji. Obywatele przyzwyczaili się do korzystania na co dzień z usług internetowych i oczekują, iż również administracja publiczna podejmie kroki, aby stać się dostępną przez 24 godziny na dobę i 7 dni w tygodniu. Jednakże samo wprowadzenie nowoczesnych technologii w urzędach nie jest wystarczającą przesłanką, aby mogła być mowa o polskim *e-government*. Konieczne jest również przeprowadzenie reorganizacji procesów wewnętrznych w administracji i zmianie postrzegania obywatela jako „klienta”.¹³⁴ W tym kontekście wykorzystanie technologii informatycznych i komunikacyjnych jest w stanie odegrać nieocenioną rolę w reformie sektora publicznego w kierunku sprawniejszego i bardziej opłacalnego rządzenia oraz przyczynić się do przyspieszenia rozwoju społecznego i gospodarczego.¹³⁵

W niniejszym rozdziale, głównym punktem rozważań jest aktualny stan rozwoju *e-government* w Polsce oraz kształtowanie się ram prawnych regulujących kwestię informatyzacji urzędów, z uwzględnieniem prawodawstwa unijnego oraz polskiego. W końcowej części zostaną bliżej przedstawione wyinterpretowane ze wskazanych przepisów podstawowe zasady, jakimi powinny kierować się rządy państw przy wdrażaniu nowoczesnych technologii. Rozdział ten, wraz z rozdziałem pierwszym, stanowi więc bazę

¹³³ Apache HTTP Server Project, *Licenses* <http://www.apache.org/licenses>.

¹³⁴ *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The Role of eGovernment for Europe's Future*, COM(2003) 567 final, {SEC(2003) 1038}, cyt. dalej jako: *Communication "The Role of eGovernment for Europe's Future"*.

¹³⁵ *Od e-Rządu do Zarządzania Sieciowego. Omówienie dokumentu opublikowanego przez ONZ w czerwcu 2008 r.*, http://www.transpod.pl/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=229&tmpl=component&format=raw&Itemid=27.1.

do podjętych w kolejnej części pracy rozważań, związanych z zastosowaniem Wolnego i Otwartego Oprogramowania w procesie informatyzacji działań podmiotów wykonujących zadania publiczne.

2.1. Aktualny stan rozwoju e-usług administracji publicznej w Polsce

Jednym z najpoważniejszych wyzwań stojących przed Polską po wejściu do struktur Unii Europejskiej, związanym z gwałtownym wzrostem znaczenia informacji oraz wykorzystania nowoczesnych technologii, jest budowa społeczeństwa informacyjnego. Powszechnie uważa się, iż rozwojowi społeczeństwa informacyjnego powinna towarzyszyć możliwość szybkiego, prostego i niezależnego dotarcia do informacji publicznej oraz uzyskania dostępu do usług administracji. Najprostszą drogą do zrealizowania tych celów jest podniesienie efektywności administracji poprzez zastosowanie rozwiązań informatycznych.¹³⁶

Informacja publiczna może być wykorzystana do „*tworzenia obywatelom i przedsiębiorstwom coraz szerszej oferty elektronicznych usług publicznych, odpowiadających oczekiwaniom użytkowników, podmiotów gospodarczych i innych organizacji zainteresowanych oszczędnością czasu i środków finansowych w kontaktach z urzędem.*”¹³⁷ Nie można też zapomnieć o walorze edukacyjnym związanym z e-usługami, którego przejawem jest przyzwyczajenie obywateli do korzystania z technologii informatycznych, obecnych aktualnie w prawie każdym aspekcie dnia powszedniego.¹³⁸

Porównanie poziomu rozwoju *e-government* w Polsce i w innych krajach członkowskich Unii Europejskiej, pokazuje jak dużo jeszcze rząd ma do nadrobienia w tej dziedzinie. Co prawda Komisja Europejska stwierdziła, iż nie ma jednolitej drogi do wprowadzenia elektronicznej administracji dla wszystkich krajów członkowskich, wskazała jednakże 20 kategorii najbardziej niezbędnych usług publicznych, z których 12 skierowanych jest do obywateli, a 8

¹³⁶Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do roku 2013, grudzień 2008, <http://www.mswia.gov.pl/portal/SZS/495/6271>.

¹³⁷Spółeczeństwo informacyjne w liczbach, Warszawa 2009, http://www.mswia.gov.pl/portal/pl/2/8108/Spoleczenstwo_informacyjne_w_liczbach__najnowsze_opracowanie_Departamentu_Spolec.html.

¹³⁸ *Ibidem*.

do przedsiębiorców.¹³⁹ Usługi te mogą być świadczone na 5 różnych poziomach, w zależności od stopnia rozwoju *e-government* w danym państwie:

- Poziom 1 (tzw. informacja *on-line*) – możliwość wyszukania informacji o danym urzędzie oraz świadczonych tam usługach na jego stronie internetowej;
- Poziom 2 (tzw. interakcja jednokierunkowa) – możliwość pobrania oficjalnych formularzy oraz aplikacji;
- Poziom 3 (tzw. interakcja dwukierunkowa) – możliwość pobrania oraz odesłania wypełnionych formularzy za pomocą internetu;
- Poziom 4 (tzw. transakcja) – pełna obsługa procesu, czyli możliwość dokonania wszystkich czynności niezbędnych do załatwiania danej sprawy urzędowej drogą elektroniczną – od uzyskania informacji, poprzez pobranie odpowiednich formularzy, ich odesłanie, uiszczenie wymaganych opłat, aż do otrzymania dokumentu, o który dana osoba występuje;
- Poziom 5 (oparty na modelu *front* i *back office*¹⁴⁰) - wykorzystywanie informacji, które znajdują się już w bazach danych urzędów, do powiadamiania klienta o konieczności podjęcia określonego działania, automatycznego wypełniania formularzy lub automatycznego dostarczenia usługi bez konieczności składania wniosku.

Przyjmuje się, iż wskazanym poziomom rozwoju *e-government* odpowiadają wartości na skali procentowej, pozwalające na ocenę i porównanie stopnia zaawansowania rozwoju e-usług. Badane dziedziny, w których świadczone są e-usługi to m.in.: podatek od osób fizycznych oraz prawnych, VAT, pośrednictwo pracy, świadczenia społeczne, dokumenty tożsamości, rejestracja działalności gospodarczej, usługi związane ze zdrowiem.

Przedstawione w zeszłorocznym raporcie Capgemini¹⁴¹ dla Komisji Europejskiej wyniki badań mierzących dostępność 20 podstawowych usług, pokazują iż stopień dostępności usług *on-line* w administracji polskiej szacowany jest na 53%, przy średniej unijnej wynoszącej

¹³⁹ *Smarter, Faster, Better eGovernment. 8th Benchmark Measurement*, November 2008, <http://epractice.eu/files/Smarter,%20Faster,%20Better%20eGovernment%20-%208th%20Benchmark%20Measurement.pdf>.

¹⁴⁰ *Back office* (sfera wewnętrzna) - korzystanie z produktów technologii informacyjnych i komunikacyjnych przez organy władzy publicznej i ich aparat pomocniczy; *front office* (sfera zewnętrzna) – korzystanie z oferowanych możliwości zdalnego załatwiania spraw administracyjnych przez podmioty spoza aparatu administracji.

¹⁴¹ *Smarter, Faster, Better eGovernment...*, *op.cit.*

71%. Wynik ten lokuje Polskę dopiero na 25 miejscu w przedstawionym w raporcie rankingu „Full online availability 2007-2009” (przy 31 badanych państwach). Warto jednak zauważyć, iż Polska jest obok Litwy, jednym z dwóch państw unijnych zaliczonych do grupy czyniących najszybsze postępy na polu *e-government* - od ostatniego badania w 2007 roku zyskała 27 punktów procentowych. Dodatkowo, należy podkreślić iż dostępność *on-line* 20 badanych usług publicznych osiągnęła przynajmniej poziom 1., a większość z nich spełnia warunki interakcji dwukierunkowej. Najbardziej rozwinięte są e-usługi dla przedsiębiorców, co wynika częściowo z większej możliwości ich zestandaryzowania w przeciwieństwie do usług dla obywateli, których zróżnicowane potrzeby i zachowania nie jest tak łatwo ująć w formie komputerowych algorytmów.¹⁴² Różnice w korzystaniu z e-usług na tym polu najlepiej obrazują badania Eurostatu¹⁴³¹⁴⁴, według których w 2009 roku 74% przedsiębiorstw polskich oraz jedynie 16% obywateli korzystało z usług publicznych przez internet, przy średniej unijnej wynoszącej odpowiednio 77% oraz 26%.

W celu przedstawienia stanu informatyzacji urzędów administracji publicznej w Polsce warto sięgnąć również do badań przeprowadzanych przez krajowe ośrodki. Zrealizowany w 2008 roku dla Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji raport¹⁴⁵ ujawnia, iż wydatki na informatyzację w porównaniu z rokiem 2007 uległy obniżeniu: średnio urzędy przeznaczały na ten cel jedynie 1,25% swojego budżetu. Na podobnym poziomie kształtował się odsetek urzędów, zapewniających pracownikom szkolenia z zakresu technologii informacyjnych i komunikacyjnych i wynosił 27%. Częściej szkolenia teleinformatyczne zapewniały swoim pracownikom urzędy centralne, wojewódzkie oraz marszałkowskie niż urzędy gminne i powiatowe.

Urzędy są dobrze wyposażone w sprzęt komputerowy, a od 2007 roku wszystkie korzystają z internetu. Coraz więcej urzędów (trzy czwarte w 2008 roku) korzysta z łączności szerokopasmowych o przepustowości 2Mb/s i wyższej. Co piąty urząd korzysta z połączeń bezprzewodowych. W 2008 roku prawie wszystkie urzędy posiadały stronę BIP, a 94% miało

¹⁴² *Ibidem*.

¹⁴³ Eurostat, *Enterprises using Internet for interaction with public authorities*, http://nui.epp.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=isoc_pibi_egov&lang=en.

¹⁴⁴ Eurostat, *Individuals using Internet for interaction with public authorities*, http://nui.epp.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=isoc_pibi_igov&lang=en.

¹⁴⁵ ARC Rynek i Opinie, *Stan informatyzacji urzędów administracji publicznej w Polsce w 2008 roku*, http://biblioteka.mwi.pl/index.php?option=com_k2&view=item&id=120:stan-informatyzacji-urz%C4%99d%C3%B3w-administracji-publicznej-w-polsce-w-2008-roku&Itemid=3.

również własną stroną internetową. Podobnie jak w roku poprzednim, w roku 2008 najczęściej dostępnymi na stronach internetowych urzędów były procedury związane z uzyskaniem dokumentów tożsamości (65,3%), rejestracją przedsiębiorstw (58,4%), zamówieniami publicznymi (57,9%), procedurami składania deklaracji podatkowej przez osoby fizyczne (54,9%) oraz sprawami związanymi z zameldowaniem (54%). Formalności, które obywatele mogli załatwić przez internet ograniczały się przede wszystkim do informacji dostępnych na stronie urzędu lub możliwości pobrania formularza drogą elektroniczną. Oferowanie przez urzędy na swoich stronach internetowych pełnej obsługi procesu realizacji usług w 2008 roku było nadal zjawiskiem sporadycznym i dotyczyło jedynie 6,3% urzędów. Dominującym systemem wykorzystywanym w urzędach jest system operacyjny Windows. Średnia liczba komputerów z tym oprogramowaniem przypadająca na jeden komputer w 2008 roku oscylowała w okolicach 1. Podobnie jak w latach poprzednich, komputery w urzędach w 2008 roku zdecydowanie częściej wyposażone były w pakiet Microsoft Office niż pakiet typu *open source* (np. OpenOffice). Średnia liczba pakietów Microsoft Office we wszystkich badanych urzędach wyniosła 61,43, natomiast pakietu OpenOffice tylko 21,32. W przypadku obu pakietów w 2008 roku można zauważyć wzrost średniej liczby wyposażonych w nie komputerów w urzędach wszystkich typów.

Jak wynika z badania „Priorytety rozwoju społeczeństwa informacyjnego w opinii internautów”¹⁴⁶ przeprowadzonego w 2008 roku na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, potencjalne zainteresowanie e-usługami jest duże. Jedynie 5% internautów nie przewiduje załatwiania spraw urzędowych przez internet, a kolejne 5% nie ma jeszcze zdania w tej sprawie. Jako pięć najważniejszych spraw urzędowych do załatwienia przez internet, respondenci wskazali: składanie wniosków o dokumenty osobiste (72%), składanie deklaracji podatkowych lub otrzymywanie decyzji podatkowych (56%), zarejestrowanie pojazdu (51%), zamawianie dokumentów z Urzędu Stanu Cywilnego (48%), sprawy meldunkowe (40%). Jako pięć głównych barier w korzystaniu z nowoczesnych technologii wskazano między innymi na: obawy o bezpieczeństwo danych osobowych w internecie, zagrożenia związane z wirusami, hakerami, niechcianą pocztą, zbyt wysokie koszty korzystania z internetu.

¹⁴⁶ pbi.org.pl, *Priorytety rozwoju społeczeństwa informacyjnego w opinii internautów*, http://www.pbi.org.pl/s/p/pliki/11/11/mswia_raport_final.pdf.

Przygotowane przez Pentor na zlecenie Ministerstwa Nauki i Informatyzacji oraz Polskiej Agencji Prasowej „Badanie postaw przedstawicieli samorządu terytorialnego wobec internetu”¹⁴⁷ pokazuje, iż pracownicy jednostek terytorialnych dostrzegają niski poziom informatyzacji społeczeństwa oraz jego obawy związane z wykorzystaniem internetu. Przyczyny w ograniczeniach i trudnościach w rozwoju usług elektronicznych mają być przede wszystkim związane z niskim poziomem komputeryzacji społeczeństwa oraz brakiem wystarczających środków finansowych urzędów na sprzęt i oprogramowanie. Istotną barierę ma stanowić również mentalność i przyzwyczajenie obywateli oraz urzędników. Pozytywem jest, iż zdecydowana większość badanych ma poczucie odpowiedzialności za rozwój społeczeństwa informacyjnego i dostrzega korzyści płynące z jego budowy, takie jak upowszechnianie dostępu do informacji, oszczędność czasu oraz zwiększenie dostępności urzędu dla obywateli.

Z zaprezentowanych powyżej analiz wyłania się obraz polskich urzędów - dobrze skomputeryzowanych, jednakże wciąż niewykorzystujących w pełni przewag, jakie daje wprowadzenie technologii informacyjnych i komunikacyjnych. Świadczenie usług publicznych odbywa się nadal w sporej mierze w sposób tradycyjny, a możliwościom jakie niesie ze sobą informatyzacja stoją na przeszkodzie nie tylko bariery finansowe, ale również w mentalności nieprzygotowanych do posługiwania się narzędziami informatyki urzędników.¹⁴⁸ Niezbędne są zdecydowane działania ze strony państwa, które przełamią istniejące bariery i wprowadzą odpowiednie zmiany organizacyjne w działaniu administracji publicznej, mając na względzie wciąż zwiększające się oczekiwania obywateli odnośnie jakości usług publicznych. W dzisiejszej administracji, nie ma już miejsca na niejasne procedury, długie kolejki i odpersonalizowane podejście „*one size fits all*”.¹⁴⁹ Pełne wprowadzenie *e-government* jest w dzisiejszym skomputeryzowanym świecie nie tyle udogodnieniem, co koniecznością. Tylko administracja, w której świadczenie usług oparte jest na nowoczesnych technologiach jest w stanie sprostać wyzwaniom przyszłości, a przede

¹⁴⁷ Pentor, *Badanie postaw przedstawicieli samorządu terytorialnego wobec Internetu*, http://www.pentor.pl/upload_module/wysiwyg/publikacje/2005/analizy/1_prezentacja_konferencja_17_02_2005.pdf.

¹⁴⁸ K. Wojsyk, D. Batorski, K. Schmidt, *Potrzeby i możliwości modernizacji zasobów informacyjnych administracji w świetle badań ankietowych*, [w] G.Szpor, K. Wojsyk i inni, *Diagnoza barier technologiczno-prawnych w zakresie informatyzacji lokalnej i regionalnej administracji samorządowej i ich wpływ na zdolność wykonywania zadań publicznych oraz rekomendacje rozwiązań prawnych i technologicznych*, Warszawa 2008, s.68, http://www.transpod.pl/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=59&Itemid=27.

¹⁴⁹ *Communication “The Role of eGovernment for Europe's Future”*, *op.cit.*

wszystkim oczekiwaniom odbiorców tych usług – członkom społeczeństwa informacyjnego. Aktualny stan rozwoju *e-government* w Polsce świadczy, iż kraj ma na tym polu jeszcze długą drogę do przebycia.

2.2. Unijne dokumenty programowe wyznaczające ramy informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne w Polsce

Weście Polski do struktur unijnych w ramach piątego rozszerzenia spowodowało fundamentalne zmiany w obszarze technologii informacyjno-komunikacyjnych w naszym kraju. Proces ten można podsumować następująco: od skuteczności włączenia się we wspólnotowe kształtowanie społeczeństwa informacyjnego i usług *e-government* zależy wykorzystanie przez Polskę szans oferowanych przez Unię Europejską. Dlatego też, rozwój informatyzacji Polski powinien przebiegać spójnie z założeniami polityki Unii Europejskiej w zakresie tej dziedziny, przedstawionymi w serii dokumentów programowych, z których najważniejsze zostaną zaprezentowane poniżej.

Za pierwszy dokument unijny poruszający kwestię informatyzacji w kontekście budowy społeczeństwa informacyjnego, uważa się tzw. raport Bangemanna¹⁵⁰ - byłego unijnego komisarza odpowiedzialnego za rozwój telekomunikacji i technologii informacyjnych. Dokument „Europa i społeczeństwo globalnej informacji. Zalecenia dla Rady Europejskiej” zawierał spostrzeżenia dotyczące zmian zachodzących pod wpływem nowoczesnych technologii teleinformatycznych: *„Pierwsze kraje, które wkroczą do społeczeństwa informacji uzyskają największe korzyści. One to ustalą porządek rzeczy dla wszystkich, którzy pójdą w ich ślady. Dla kontrastu kraje, które odkładają decyzje lub preferują rozwiązania częściowe, mogą doświadczyć katastrofalnego spadku inwestycji i zmniejszenia liczby miejsc pracy.”*¹⁵¹

W dniach 23-24 marca 2000 roku na posiedzeniu Rady Europejskiej w Lizbonie została zainicjowana nowa strategia społeczno-gospodarcza Unii Europejskiej, zwana Strategią

¹⁵⁰ Bangemann Report recommendations to the European Council. *Europe and the Global Info Society*, [http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/HLP/files.nsf/0/B9D13CAAD4A71590C125723500494242/\\$file/Raport_Bangemanna_1994.pdf](http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/HLP/files.nsf/0/B9D13CAAD4A71590C125723500494242/$file/Raport_Bangemanna_1994.pdf).

¹⁵¹ Tłumaczenie: Cyberbadacz http://cyberbadacz.republika.pl/raport_bangemanna.html.

Lizbońską¹⁵². Głównym jej celem jest uczynienie z Unii Europejskiej do 2010 roku najbardziej konkurencyjnej gospodarki na świecie, opartej na wiedzy i zdolnej do stałego wzrostu. Kluczowe aspekty strategii obejmują: stworzenie gospodarki opartej o wiedzę, zliberalizowanie rynków telekomunikacji, energii, transportu oraz rynków finansowych, wprowadzenie ułatwień w zakładaniu i prowadzeniu działalności. Strategia przewiduje również budowę europejskiego społeczeństwa informacyjnego w ramach programu *eEurope*. Ma ono odpowiadać celom budowania nowoczesnej, dynamicznej gospodarki opartej na wiedzy i spójności ekonomicznej.

W zakresie *e-government*, strategia potwierdza prawa obywateli i przedsiębiorstw do lepszego i łatwiejszego dostępu do usług administracji publicznej. Do osiągnięcia tego celu ma przyczynić się szersze wykorzystania internetu, a z drugiej strony większa dostępność e-usług ma wpłynąć na liczbę internautów i powiększyć liczbę aktywnych uczestników społeczeństwa informacyjnego. W konsekwencji uznano, iż należy dołożyć starań, aby strony internetowe administracji publicznej, nie tylko dostarczały niezbędnych informacji, ale również stały się narzędziem dwukierunkowej interakcji z urzędem.

W 2005 roku Komisja zgłosiła wniosek¹⁵³ mający na celu ożywienie Strategii Lizbońskiej, w ramach którego wysiłki Unii Europejskiej skupiłyby się na dwóch zasadniczych zadaniach – zapewnieniu trwałego wzrostu gospodarki unijnej oraz tworzeniu większej liczby lepszych miejsc pracy. Wniosek znalazł pełne poparcie Rady Europejskiej¹⁵⁴. Kolejne odnowienie Strategii miało miejsce w 2008 roku. Zdecydowano się pogłębić działania prowadzone w ramach Strategii, w celu pełniejszego wdrażania reform.¹⁵⁵ Jednakże, jak wskazują raporty stanu wdrożenia Strategii¹⁵⁶ oraz końcowy raport ewaluacyjny z lutego 2010 roku¹⁵⁷, mimo podejmowanych działań, pełna realizacja Strategii Lizbońskiej napotkała na szereg trudności.

¹⁵² *The Lisbon European Council - an agenda of economic and social renewal for Europe. Contribution of the European Commission to the special European Council in Lisbon, 23-24th March 2000*, http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/lisbon_en.pdf.

¹⁵³ *Komunikat na wiosenny szczyt Rady Europejskiej. Wspólne działania na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Nowy początek strategii lizbońskiej*, COM(2005) 24 końcowy, {SEC(2005) 192}, {SEC(2005) 193}.

¹⁵⁴ *Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego, Wspólne działania na rzecz wzrostu i zatrudnienia: Wspólnotowy program lizboński*, COM(2005) 330 końcowy, {SEC(2005) 981}.

¹⁵⁵ *Komunikat Komisji do Rady Europejskiej. Sprawozdanie strategiczne na temat odnowionej strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia: rozpoczęcie nowego etapu (2008-2010). Utrzymanie tempa zmian*, KOM(2007) 803.

¹⁵⁶ *Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and employment. Report from the High Level Group chaired by Wim Kok*, November 2004, Luxembourg 2004, http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/kok_report_en.pdf.

¹⁵⁷ *Commission staff working document. Lisbon Strategy evaluation document*, SEC(2010) 114 final.

Mówi się wręcz, iż „przyjęta w 2000 roku Strategia Lizbońska, która zakładała, że Europa przegoni technologicznie USA, zakończyła się spektakularną porażką.”¹⁵⁸ Aktualnie planowane jest wprowadzenie nowej strategii¹⁵⁹ – Europa 2020, będącej odpowiedzią na problemy Unii Europejskiej wynikłe z kryzysu gospodarczego 2008-2009. Za priorytety uznano: wzrost oparty na wiedzy i innowacji, społeczeństwo integracyjne o wysokiej stopie zatrudnienia oraz wzrost pro-ekologiczny: konkurencyjna i zrównoważona gospodarka, podkreślając jednocześnie, iż tylko poprzez wspólne działanie, państwa członkowskie są w stanie konkurować na rynkach światowych.^{160 161}

Do realizacji celów Strategii Lizbońskiej w postaci programu *eEurope*, Komisja Europejska przedstawiła dwa plany działania na lata 2000-2002 i 2003-2005. Plan działania *eEurope 2002 - An Information Society for All*¹⁶² przyjęty został w czerwcu 2000 roku podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Feira. Był w całości poświęcony politycznej możliwościom wykorzystywania korzyści oferowanych przez sieć internet. Wskazywał on na konieczność rozwoju szybkiego, taniego i bezpiecznego internetu oraz inwestowania w umiejętności europejskich użytkowników.

Plan działania *eEurope 2005 - An Information Society for All*¹⁶³ został zaprezentowany w czerwcu 2002 r. na szczycie w Sewilli. Koncentrował się na politycznych działaniach mających na celu organizację dostępu Europejczyków i europejskich firm do nowych generacji technologii informacyjno-komunikacyjnych (sieci szerokopasmowej, mobilnej telefonii trzeciej generacji i telewizji cyfrowej), tworzenie środowiska przyjaznego prywatnym inwestycjom, tworzenie nowych zawodów i miejsc pracy oraz modernizację usług

¹⁵⁸ Rzeczpospolita, wydanie internetowe, *Chiny gonią zachód w nauce. I wkrótce go prześcigną*, 26.01.2010, http://www.rp.pl/Chiny_gonia_Zachod_w_nauce__Wkrotce_go_przescigna.html

¹⁵⁹ Komunikat Komisji, *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, KOM (2010) 2020 wersja ostateczna.

¹⁶⁰ *Europa 2020*, Prezentacja J.M. Barroso, Przewodniczącego Unii Europejskiej – nieformalne posiedzenie Rady Europejskiej, 11 lutego 2010, http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/statements/pdf/20102010_2_pl.pdf.

¹⁶¹ *Europe 2020, Background information for the Informal European Council*, 11 February 2010, http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/statements/pdf/20100210_3_en.pdf.

¹⁶² *eEurope 2002 - An Information Society for All. Action Plan prepared by the Council and the European Commission for the Feira European Council*, 19-20 June 2000, http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/2002/documents/archiv_eEurope2002/actionplan_en.pdf.

¹⁶³ *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, eEurope 2005 - An Information Society for All, An Action Plan to be presented in view of the Sevilla European Council*, 21/22 June 2002, http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/2002/news_library/documents/eeurope2005/eeurope2005_en.pdf.

publicznych (*e-government*, *e-learning*, *e-health*, *e-business*). Przeprowadzona modernizacja e-usług administracji, polegająca na wzmocnieniu bezpieczeństwa, konkurencyjności i interoperacyjności sieci oraz rozpowszechnienie łączy szerokopasmowych, miały ułatwić obywatelom i przedsiębiorstwom dostęp do usług elektronicznej administracji.

Od momentu uchwalenia Strategii Lizbońskiej, promocja *e-government* znalazła się wśród priorytetów głoszonych przez Unię Europejską. W celu wspierania rozwoju e-usług administracji publicznej, Parlament Europejski wspólnie z Radą przyjął decyzję w sprawie interoperatywnego świadczenia ogólnoeuropejskich usług *e-government* dla administracji publicznej, przedsiębiorstw i obywateli (*IDABC – interoperable delivery of pan-European eGovernment services to public administrations, businesses and citizens*)¹⁶⁴. Program IDABC kontynuuje działania rozpoczęte w ramach programu IDA¹⁶⁵ oraz IDA II¹⁶⁶ (*Interchange of Data between Administrations*) poszerzone o świadczenie usług paneuropejskich dla obywateli i przedsiębiorców. Jego celem jest „określenie, wspieranie i promowanie rozwoju i tworzenia europejskich usług *eGovernment* i będących ich podstawą interoperatywnych sieci telematycznych, ukierunkowanych na wspomaganie Państw Członkowskich i Wspólnoty przy wdrażaniu, w ich odpowiednich zakresach kompetencji, polityki i działań Wspólnoty, osiągając znaczące korzyści dla organów administracji publicznej, przedsiębiorstw i obywateli”¹⁶⁷. W dalszej części tekstu wskazano również inne cele, w mniejszym lub większym stopniu powiązane z informatyzacją administracji, w szczególności umożliwienie wydajnej, skutecznej i bezpiecznej wzajemnej wymiany informacji między organami administracji publicznej, czyli innymi słowy osiągnięcie interoperacyjności i to zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym.

¹⁶⁴ Decyzja 2004/387/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie interoperatywnego świadczenia ogólnoeuropejskich usług *eGovernment* dla administracji publicznej, przedsiębiorstw i obywateli (*IDABC*), Dziennik Urzędowy L 144, cyt. dalej jako: *IDABC*.

¹⁶⁵ Council Decision 95/468/EC of 6 November 1995 on a Community contribution for telematic interchange of data between administrations in the Community, Official Journal L 269.

¹⁶⁶ Decyzja nr 1719/1999/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 lipca 1999 r. w sprawie szeregu wytycznych, w tym identyfikacji projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania, dotyczących transeuropejskich sieci elektronicznej wymiany danych między administracjami (*IDA*), Dziennik Urzędowy L 203 oraz Decyzja nr 1720/1999/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 lipca 1999 r. przyjmująca szereg działań i środków w celu zapewnienia interoperacyjności i dostępu do transeuropejskich sieci elektronicznej wymiany danych między administracjami (*IDA*).

¹⁶⁷ *IDABC*, op. cit., art. 2.

Program IDABC oficjalnie zakończył się 31 grudnia 2009 roku. Decyzją Parlamentu Europejskiego i Rady¹⁶⁸, na lata 2010-2015 przyjęty został nowy program dotyczący rozwiązań interoperacyjnych dla europejskich administracji publicznych (program ISA - *interoperability solutions for European public administrations*). Głównym celem programu jest usunięcie e-barier w transgranicznych i międzysektorowych kontaktach między administracjami, mogących powstać w związku z szybkim rozwojem technologii informacyjnych i komunikacyjnych i wiążącym się z tym ryzykiem zastosowania przez państwa członkowskie niekompatybilnych rozwiązań informatyzacji administracji. Zakłóciłoby to funkcjonowanie rynku wewnętrznego oraz wydajne świadczenie usług publicznych przedsiębiorcom i obywatelom. ISA jest więc kolejnym programem wspólnotowym podkreślającym rolę interoperacyjnych rozwiązań w obszarze *e-government*.

Najbardziej aktualną inicjatywą europejską podejmującą tematykę *e-government* jest program „i2010 – Europejskie Społeczeństwo Informacyjne na rzecz wzrostu i zatrudnienia”¹⁶⁹, przedstawiony przez Komisję w dniu 1 czerwca 2005 roku celem wzmocnienia wiodącej roli Europy w dziedzinie technologii informacyjno-komunikacyjnych. Inicjatywa ta stanowi kontynuację planów działania *eEurope 2002* i *eEurope 2005*, a także wypełnia cele przedstawione w ramach Strategii Lizbońskiej. Założenia programu przewidują:

- ukończenie jednolitej europejskiej przestrzeni informacyjnej wspierającej otwarty i konkurencyjny rynek wewnętrzny w dziedzinie społeczeństwa informacyjnego i mediów;
- wzmocnienie innowacji i inwestycji w badaniach nad technologiami informacyjno-komunikacyjnymi w celu stworzenia nowych i lepszych miejsc pracy;
- stworzenie integracyjnego europejskiego społeczeństwa informacyjnego, które przyczyni się do wzrostu i powstania nowych miejsc pracy w sposób zgodny z zasadami zrównoważonego rozwoju, stawiając na pierwszym miejscu lepszy poziom usług publicznych i jakość życia.

W każdej z wymienionych powyżej dziedzin sprecyzowano konkretne działania służące ich realizacji. Najciekawsze z propozycji to:

- określenie i wspieranie ukierunkowanych działań na rzecz interoperacyjności, szczególnie w zakresie zarządzania prawami cyfrowymi;

¹⁶⁸ Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady 922/2009/WE z dnia 16 września 2009 r. w sprawie rozwiązań interoperacyjnych dla europejskich administracji publicznych (ISA), Dziennik Urzędowy L 260/20.

¹⁶⁹ Komunikat Komisji z dnia 1 czerwca 2005 r. do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu „i2010 – Europejskie społeczeństwo informacyjne na rzecz wzrostu i zatrudnienia”, *op. cit.*

- przedstawienie wniosku dotyczącego zwiększenia o 80% wspólnotowego wsparcia dla badań nad technikami informacyjno-komunikacyjnymi do 2010 roku oraz zachęcanie państw członkowskich do podjęcia podobnego kroku;
- określenie polityki w dziedzinie e-biznesu, mającej na celu usunięcie barier technologicznych, organizacyjnych i prawnych utrudniających wprowadzenie nowych technik informacyjno-komunikacyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem małych i średnich przedsiębiorstw;
- przyjęcie planu działania na rzecz elektronicznej administracji oraz strategicznych wytycznych na temat usług publicznych opartych na nowych technikach;
- zainicjowanie projektów demonstracyjnych mających na celu operacyjne sprawdzenie rozwiązań technologicznych, prawnych i organizacyjnych dotyczących wprowadzenia usług publicznych *on-line*.

W ramach inicjatywy i2010 został między innymi przyjęty plan działania na rzecz administracji elektronicznej¹⁷⁰, który obejmuje pięć głównych celów:

- wykorzystanie elektronicznej administracji do wspierania integracji, czyli walka z problemem tzw. wykluczenia cyfrowego;
- zapewnienie sprawnego i skutecznego funkcjonowania administracji;
- wdrażanie kluczowych usług elektronicznych dla ludności i podmiotów gospodarczych;
- umożliwienie ludności i podmiotom gospodarczym korzystania z wygodnego, bezpiecznego, interoperacyjnego i uwierzytelnianego dostępu do usług publicznych w całej Europie;
- wzmocnienie uczestnictwa obywatelskiego i demokratyzacja podejmowania decyzji.

Realizacja celów strategii i2010 jest na ogół oceniana pozytywnie¹⁷¹, chociaż podkreśla się fakt, iż „*nawet w obszarach, w których światowe przewodnictwo należy do Europy, jest ona narażona na utratę przewagi konkurencyjnej w przypadku nowych, innowacyjnych rozwiązań. Europa została na przykład światowym liderem w dziedzinie internetu szerokopasmowego, ale w dziedzinie szybkich łączy światłowodowych dzieli ją ogromny dystans od Japonii i Korei. W podobny sposób sukces Europy dotyczący łączności ruchomej nie wywarł wpływu na szerokopasmową łączność bezprzewodową, w której to dziedzinie światowym liderem staje*

¹⁷⁰ Komunikat Komisji z dnia 25 kwietnia 2006 r. do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów - Plan działania na rzecz administracji elektronicznej w ramach inicjatywy i2010 - Przyspieszenie wprowadzania elektronicznych usług administracji publicznej w Europie z korzyścią dla wszystkich, COM(2006) 173 wersja ostateczna, {SEC (2006) 511}.

¹⁷¹ Europe's Digital Competitiveness Report 2009. Main achievements of the i2010 strategy 2005-2009, COM/2009/390, {SEC(2009) 1060} {SEC(2009) 1103} {SEC(2009) 1104}.

się Azja. Europa jest ponadto spychana na dalszy plan w zakresie usług i aplikacji internetowych, gdzie Stany Zjednoczone odgrywają dominującą rolę(...)"¹⁷². Dlatego też rozpoczęto już pracę nad wdrożeniem nowej agendy cyfrowej¹⁷³, w której określone zostaną ramy strategiczne dla technologii informacyjno-komunikacyjnych w Unii Europejskiej. Kluczowe obszary dotyczące przyszłej polityki Europy w dziedzinie ICT będą obejmować między innymi zwiększenie roli technologii informacyjno-komunikacyjno w przejściu na bardziej zrównoważoną gospodarkę opartą na technologiach nisko-emisyjnych, tworzenie w pełni połączonej gospodarki poprzez szybki i otwarty internet dla wszystkich, konsolidację jednolitego rynku internetowego, a przede wszystkim udostępnienie wszystkim obywatelom nowoczesnych i skutecznych usług publicznych, przy podkreśleniu konieczności podjęcia starań na rzecz poprawy interoperacyjności pomiędzy administracjami publicznymi.

Interoperacyjność w europejskich usługach publicznych jest także tematem przewodnim Europejskiej Strategii Interoperacyjności¹⁷⁴, mającej stanowić załącznik do Komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie interoperacyjności i europejskich usług publicznych. W momencie pisania niniejszej pracy dokument znajdował się w trakcie konsultacji społecznych.¹⁷⁵ Do głównych celów Europejskiej Strategii Interoperacyjności należy określenie podobieństw i obszarów wspólnych interesów na szczeblu państw członkowskich oraz na poziomie Unii Europejskiej, a także ustalenie konsensusu wokół strategicznego planu działania na rzecz interoperacyjności, który ma zostać zrealizowany w najbliższych latach zarówno przez państwa członkowskie i Komisję.

Część z aspektów wprowadzania *e-government* w Unii Europejskiej uregulowana jest również w szeregu dyrektyw. Jednakże, chociażby pobieżne omówienie wszystkich dokumentów jest już materiałem na oddzielne opracowanie i mija się z celem niniejszej pracy. Dlatego też poniżej zostaną przedstawione jedynie tytuły tych aktów prawnych, które są związane z informatyzacją – dla dopełnienia obrazu ram prawnych, stworzonych przez prawodawstwo unijne, w których powinna kształtować się elektroniczna administracja w Polsce:

¹⁷² *Ibidem*, tłumaczenie:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0390:FIN:PL:HTML>.

¹⁷³ *A Green Knowledge Society - An ICT policy agenda to 2015 for Europe's future knowledge society*, A study for the Ministry of Enterprise, Energy and Communications, Government Offices of Sweden, by SCF Associates Ltd, Final Report, September 2009, http://ec.europa.eu/information_society/eeuope/i2010/docs/i2010_high_level_group/green_knowledge_society.pdf.

¹⁷⁴ *European Interoperability Strategy for European Public Services (EIS)*.

¹⁷⁵ IDABC, *Public consultation on EIS*, <http://ec.europa.eu/idabc/en/document/7854>.

- Dyrektywa 2000/31/EC Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 8 czerwca 2000 r. o niektórych prawnych aspektach usług społeczeństwa informacyjnego, w szczególności handlu elektronicznego we wspólnym rynku w ramach rynku wewnętrznego (dyrektywa o handlu elektronicznym);¹⁷⁶
- Dyrektywa ramowa 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej;¹⁷⁷
- Dyrektywa 2002/20/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie zezwoleń na udostępnienie sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa o zezwoleniach);¹⁷⁸
- Dyrektywa 2002/19/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie dostępu do sieci łączności elektronicznej i urządzeń towarzyszących oraz wzajemnych połączeń (dyrektywa o dostępie);¹⁷⁹
- Dyrektywa 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników (dyrektywa o usłudze powszechnej);¹⁸⁰
- Dyrektywa 2002/58/WE parlamentu europejskiego i rady z dnia 12 lipca 2002 r. dotycząca przetwarzania danych osobowych i ochrony prywatności w sektorze łączności elektronicznej (dyrektywa o prywatności i łączności elektronicznej);¹⁸¹
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 1999/93/WE z dnia 13 grudnia 1999 r. w sprawie wspólnotowych ram w zakresie podpisów elektronicznych;¹⁸²
- Dyrektywa 2004/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. koordynująca procedury udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych;¹⁸³
- Dyrektywa 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usług;¹⁸⁴
- Dyrektywa 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego¹⁸⁵.

¹⁷⁶ Dziennik Urzędowy L 178 z 17 lipca 2000 roku.

¹⁷⁷ Dziennik Urzędowy L 108 z 24 kwietnia 2002 roku.

¹⁷⁸ *Ibidem*.

¹⁷⁹ *Ibidem*.

¹⁸⁰ *Ibidem*.

¹⁸¹ Dziennik Urzędowy L 201 z 31 lipca 2002 roku.

¹⁸² Dziennik Urzędowy L 013 z 19 stycznia 2000 roku.

¹⁸³ Dziennik Urzędowy L 134 z 30 kwietnia 2004 roku.

¹⁸⁴ *Ibidem*, cyt. dalej jako: *dyrektywa 2004/18/WE*.

2.3. Polskie dokumenty programowe z zakresu informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne

Z dniem 1 lipca 2002 roku informatyzacja została uznana za jeden z działów administracji rządowej, co jednoznacznie wskazuje na jej znaczenie w polityce państwa. Art. 12a ustawy o działach administracji rządowej¹⁸⁶ określa, iż do zakresu działu „informatyzacja” należą sprawy: informatyzacji administracji publicznej, systemów i sieci teleinformatycznych administracji publicznej, technologii i technik informacyjnych, standardów informatycznych, wspierania inwestycji w dziedzinie informatyki, zastosowań technologii informatycznych w społeczeństwie informacyjnym, rozwoju społeczeństwa informacyjnego oraz realizacji zobowiązań międzynarodowych Rzeczypospolitej Polskiej w dziedzinie informatyzacji. Przedstawienie kluczowych dokumentów strategicznych wyznaczających ramy informatyzacji i rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce, należy rozpocząć od zaprezentowania celów wyznaczonych w Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015¹⁸⁷ oraz Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia 2007-2013¹⁸⁸, w których to określona została polityka rządu Rzeczypospolitej Polskiej na nadchodzące lata.

Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015 jest podstawowym dokumentem strategicznym określającym cele i priorytety rozwoju społeczno-gospodarczego Polski oraz warunki, które powinny ten rozwój zapewnić, przede wszystkim w zakresie sprawnego systemu instytucjonalno-regulacyjnego. Uwzględnia jednocześnie najważniejsze trendy rozwoju światowej gospodarki, wynikające z globalizacji oraz cele, jakie stawia Unia Europejska w odnowionej Strategii Lizbońskiej. W Strategii podkreśla się, iż „*system administracji publicznej musi być sprawny, efektywny i niedrogi, wykorzystujący technologie informacyjne i komunikacyjne, z pełnym dostępem obywatela do informacji, oraz o ograniczonym do*

¹⁸⁵ Dziennik Urzędowy L 345 z 31 grudnia 2003 roku.

¹⁸⁶ Ustawa z dnia 4 września 1997 roku o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 z późn. zm.) .

¹⁸⁷ *Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015*, Warszawa 2006 - dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 29 listopada 2006 roku,

[http://www.ukie.gov.pl/HLP%5Cfiles.nsf/0/908A60C68E59A839C1257266004B4D07/\\$file/SRKRM.pdf?Open](http://www.ukie.gov.pl/HLP%5Cfiles.nsf/0/908A60C68E59A839C1257266004B4D07/$file/SRKRM.pdf?Open).

¹⁸⁸ *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie – Narodowa Strategia Spójności*, Dokument zaakceptowany decyzją Komisji Europejskiej zatwierdzającą pewne elementy Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia, Warszawa 2007 r., http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/Dokumenty/Lists/Dokumenty%20programowe/Attachments/95/NSRO_maj2007.pdf, dalej zwane również NSRO.

niezbędnego minimum zakresie interwencji administracji w życie gospodarcze oraz prywatne życie obywateli.” Celem głównym Strategii jest podniesienie poziomu i jakości życia mieszkańców i ma on być urzeczywistniany w ramach sześciu głównych priorytetów, do których należą:

1. wzrost konkurencyjności i innowacyjności gospodarki;
2. poprawa stanu infrastruktury technicznej i społecznej;
3. wzrost zatrudnienia i podniesienie jego jakości;
4. budowa zintegrowanej wspólnoty społecznej i jej bezpieczeństwa;
5. rozwój obszarów wiejskich;
6. rozwój regionalny i podniesienie spójności terytorialnej.

W zakresie rozwoju *e-government* największe znaczenie ma priorytet pierwszy. Będzie on realizowany między innymi poprzez działania, polegające na rozwoju społeczeństwa informacyjnego, których zamierzeniem jest zapewnienie powszechnego dostępu do usług elektronicznych oraz nowoczesnych technologii informacyjnych i komunikacyjnych, wynikiem czego „zmniejszy się dystans gospodarczy w stosunku do innych państw Unii, nastąpi zwiększenie zdolności instytucji publicznych do wypełniania ich zadań, a także wzrost satysfakcji mieszkańców Polski i firm działających w Polsce z poziomu usług świadczonych przez sektor publiczny.” Zamierzenia te ma pomóc zrealizować „ukształtowanie sprawnego, niedrogiego i efektywnego systemu administracji publicznej, wykorzystującej technologie informacyjne i telekomunikacyjne oraz umożliwiającej obywatelowi pełny dostęp do informacji (*e-administracja*).” Jak podkreślają autorzy Strategii, decydującym czynnikiem dla konkurencyjności kraju jest bowiem efektywne państwo, bez dublujących się kompetencji i zadań, cechujące się przejrzystością funkcjonowania służb publicznych.

Kolejny dokument – Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia - określa kierunki wsparcia ze środków finansowych Unii Europejskiej w okresie 2007-2013, w ramach funduszy strukturalnych – Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego a także Funduszu Spójności. Zawiera analizę sytuacji społeczno-gospodarczej kraju i jego regionów, formułuje najważniejsze wyzwania dla kraju w perspektywie kolejnych lat, określa cele, zmierzające do osiągnięcia spójności społeczno-gospodarczej i terytorialnej z krajami i regionami Unii. NSRO są instrumentem odniesienia dla przygotowania programów operacyjnych, uwzględniając jednocześnie zapisy Strategii Rozwoju Kraju na lata

2007-2015 oraz Krajowego Programu Reform, odpowiadającego na wyzwania zawarte w Strategii Lizbońskiej.

Cel główny Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia to *„tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki polskiej opartej na wiedzy i przedsiębiorczości zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej.”* Do realizacji tego celu ma się przyczynić sześć celów szczególnych:

1. Poprawa jakości funkcjonowania instytucji publicznych oraz rozbudowa mechanizmów partnerstwa.
2. Poprawa jakości kapitału ludzkiego i zwiększenie spójności społecznej.
3. Budowa i modernizacja infrastruktury technicznej i społecznej mającej podstawowe znaczenie dla wzrostu konkurencyjności Polski.
4. Podniesienie konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw, w tym szczególnie sektora wytwórczego o wysokiej wartości dodanej oraz rozwój sektora usług.
5. Wzrost konkurencyjności polskich regionów i przeciwdziałanie ich marginalizacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej.
6. Wyrównywanie szans rozwojowych i wspomaganie zmian strukturalnych na obszarach wiejskich.

Powyższe cele mają być realizowane za pomocą działań o charakterze prawnym, fiskalnym i instytucjonalnym, a przede wszystkim poprzez tzw. programy operacyjne i regionalne, w których dodatkowo wyszczególnione są główne priorytety:

- Program Infrastruktura i Środowisko
- Program Innowacyjna Gospodarka
- Program Kapitał Ludzki
- 16 programów regionalnych
- Program Rozwój Polski Wschodniej
- Program Pomoc Techniczna
- Programy Europejskiej Współpracy Terytorialnej .

Cel pierwszy NSRO, czyli poprawa jakości funkcjonowania instytucji publicznych ma przygotować polską administrację do realizacji jej podstawowej roli, jaką jest *„kreowanie warunków do rozwoju społeczno-gospodarczego państwa.”* Wiąże się to z wdrażaniem

zasady *good governance*, czyli zasady sprawnego i partnerskiego sprawowania władzy, cechującego się otwartością, odpowiedzialnością, skutecznością i spójnością. Wsparcie dla tego procesu jest powiązane z podnoszeniem jakości i dostępności usług publicznych poprzez informatyzację administracji, co przyczynia się do zmiany sposobu postrzegania polskiej administracji, jak i samych urzędników przez obywateli, do zmniejszania barier administracyjnych dla prowadzenia działalności gospodarczej przedsiębiorców oraz do ułatwienia i przyspieszenia przepływu informacji pomiędzy różnymi szczeblami administracji a klientem.

Dla realizacji powyższego celu przeprowadzane są komplementarne działania w ramach programu operacyjnego Kapitał Ludzki (Priorytet V Dobre Rządzenie) oraz programu operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (Priorytet 7 Budowa i rozwój społeczeństwa informacyjnego w Polsce). Program operacyjny Kapitał Ludzki przewiduje wprowadzanie i upowszechnianie standardów obsługi klienta w administracji samorządowej, wdrożenie systemu *one-stop-shop* (pojedynczych punktów dostępu dla przedsiębiorców w urzędach), opracowanie założeń systemowych i narzędzi informatycznych wspomagających zarządzanie publiczne. Natomiast w ramach programu Innowacyjna Gospodarka planuje podjąć się następujące działania: budowa lub rozbudowa systemów informatycznych administracji publicznej wspomagających zarządzanie w sektorze publicznym (np. elektroniczny obieg spraw i dokumentów, elektroniczne rejestry państwowe, podpis elektroniczny), budowa i rozbudowa platform dla zintegrowanych usług elektronicznych dla biznesu i obywateli dotyczących m.in. rozliczeń podatkowych, opłat administracyjnych, rejestracji działalności gospodarczej, obsługi zamówień publicznych; budowa wielokanałowych platform transakcyjnych, udostępnianie oraz promowanie standardów elektronicznego komunikowania się pomiędzy administracją a przedsiębiorcami i obywatelami.

Działania w wyżej wskazanym zakresie przyczyniają się dodatkowo do realizacji Krajowego Programu Reform¹⁸⁹ (priorytet Sprawne Instytucje, w szczególności działanie 1. Rozwój nowoczesnej administracji publicznej, w tym administracji elektronicznej w celu podniesienia jakości realizowanych przez nią zadań), których przeprowadzenie ma zapewnić, iż „zwiększy

¹⁸⁹ Krajowy Program Reform na lata 2008-2011 na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej, <http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/member-states-2008-2010-reports/Krajowy%20Program%20Reform%20na%20lata%202008-2011.pdf>.

się dostępność usług publicznych w formie cyfrowej dla obywateli i przedsiębiorców, a także obniży koszt zadań realizowanych przez administrację publiczną.”

Wymienione działania w zakresie informatyzacji administracji, przeprowadzane w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia są zgodne również ze Strategią kierunkową rozwoju informatyzacji Polski do roku 2013¹⁹⁰. Przedmiotowy dokument kładzie nacisk na konieczność zmiany roli państwa, ze względu na fakt, iż *„dotychczasowe metody sprawowania władzy i zarządzania państwem mogą okazać się nieskuteczne w społeczeństwie, w którym głównym produktem stanie się informacja.”* W ramach Strategii przewidziane są działania obejmujące następujące obszary:

- rozwój systemu powszechnie dostępnych usług elektronicznych w administracji publicznej, biznesie i ochronie zdrowia;
- stymulacja tworzenia i rozwoju polskich zasobów cyfrowych w internecie;
- rozwój infrastruktury teleinformatycznej państwa, w szczególności zapewnienia powszechnego szerokopasmowego dostępu do internetu, usług świadczonych drogą elektroniczną i dostępnych w nim treści;
- rozwój umiejętności niezbędnych do aktywnego i twórczego uczestnictwa w usługach społeczeństwa informacyjnego.

Warta przytoczenia jest zawarta w Strategii wizja wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnych w roku 2020. Przewiduje się między innymi pełną „internetyzację” sektora publicznego w Polsce, istnienie portali usług teleinformacyjnych administracji publicznej, zlikwidowanie problemu kosztów świadczenia usług publicznych oraz konieczności osobistego udziału obywateli w procedurach administracyjnych. Dodatkowo, ma przestać istnieć problem wykluczenia cyfrowego, a Polska ma znaleźć się w czołówce krajów unijnych pod względem bezprzewodowych linii telefonicznych oraz komputerów przypadających na 100 mieszkańców.

¹⁹⁰ *Strategia kierunkowa rozwoju informatyzacji Polski do roku 2013 oraz perspektywiczna prognoza transformacji społeczeństwa informacyjnego do roku 2020*, Warszawa 2005, [http://www.ukie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/61B9E65B9496C453C125721F003DCC0E/\\$file/Strategia_kierunkowa_rozwoju_informatyzacji_Polski_do_roku_2013.pdf](http://www.ukie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/61B9E65B9496C453C125721F003DCC0E/$file/Strategia_kierunkowa_rozwoju_informatyzacji_Polski_do_roku_2013.pdf).

Kolejnym dokumentem poruszający kwestię informatyzacji Polski jest Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce na lata 2007-2013¹⁹¹. Również ta strategia uwzględnia priorytety europejskiej polityki w dziedzinie społeczeństwa informacyjnego wynikające z założeń Strategii Lizbońskiej oraz inicjatyw „eEurope – społeczeństwo informacyjne dla wszystkich” oraz jej kontynuacji – „i2010 – Europejskie społeczeństwo informacyjne na rzecz wzrostu i zatrudnienia”, dążąc do „przyspieszenia rozwoju cywilizacyjnego i gospodarczego, poprzez zbudowanie społeczeństwa informacyjnego.” Przyjęto, iż rozwojowi społeczeństwa informacyjnego w Polsce powinny trwale towarzyszyć takie cechy po stronie administracji, jak:

- dostępność, bezpieczeństwo i zaufanie - możliwość uzyskania dostępu do rzetelnej informacji lub bezpiecznej usługi niezbędnej obywatelowi oraz przedsiębiorcy;
- otwartość i różnorodność - brak dyskryminacji w dostępie do informacji;
- powszechność i akceptowalność - dążenie, aby udział w dobrach społeczeństwa informacyjnego był oczywisty i jak najszerszy, a także by oferta produktów i usług społeczeństwa informacyjnego była maksymalnie szeroka;
- komunikacyjność i interoperacyjność - zapewnienie dotarcia do pożądanej informacji w sposób bezpieczny, szybki, prosty i niezależny od zastosowanej technologii.

Działania państwa, których przeprowadzenie bezpośrednio warunkuje powodzenie realizacji Strategii, mają się skupić w następujących obszarach:

- poprawa warunków funkcjonowania gospodarki i społeczeństwa poprzez zmniejszanie barier legislacyjnych, administracyjnych i organizacyjnych;
- stymulowanie popytu na usługi świadczone w formie cyfrowej i inne zastosowania technologii informacyjnych w gospodarce i w życiu społecznym;
- zwiększanie podaży usług w formie cyfrowej, wykorzystujących zawartość rejestrów publicznych, między innymi poprzez rozbudowę, integrację i usprawnianie systemów informacyjnych organów państwa oraz samorządów;
- podniesienie transparentności działań administracji publicznej poprzez zapewnienie łatwego dostępu do informacji publicznej, oraz ułatwienie powtórnego wykorzystania informacji sektora publicznego.

¹⁹¹ *Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce na lata 2007-2013*, Warszawa 2007, http://www.unizeto.pl/upload_module/downloads/unizeto/rozporzadzenia/strategia_rozw_spol_inf_2007_2013.pdf.

Za kluczowe obszary informatyzacji państwa uznano: informatyzację administracji publicznej, systemy i sieci teleinformatyczne administracji publicznej, technologie i techniki informacyjne, standardy informatyczne, wspierane inwestycji w dziedzinie informatyki, zastosowanie technologii informatycznych w społeczeństwie informacyjnym, rozwój społeczeństwa informacyjnego, realizację zobowiązań międzynarodowych Rzeczypospolitej Polskiej w dziedzinie informatyzacji. Wykaz priorytetowych działań rządu w zadaniach informatyzacji Polski w okresie od 2007 do 2013 roku obejmuje:

1. Usuwanie barier prawnych i wspieranie budowy i wykorzystania infrastruktury telekomunikacyjnej oraz dostępowej do Internetu;
2. Usprawnienie działania instytucji rządowych i samorządowych przy wsparciu technologii informacyjnych i telekomunikacyjnych;
3. Koordynację procesu informatyzacji administracji publicznej.

Strategia wskazuje jednocześnie, iż informatyzacja administracji państwowej i instytucji państwowych musi następować niezależnie od konkretnych platform i rozwiązań zamkniętych, dlatego też konieczne jest przyjęcie zasady neutralności oraz niezależności polityki i strategii informatyzacji od konkretnej platformy sprzętowo-programowej. Wprowadzenie tej zasady jest również jednym z priorytetów Planu Informatyzacji Państwa na lata 2007-2010¹⁹², przyjętym przez Radę Ministrów na podstawie art. 6 ust. 1 ustawy o informatyzacji. Dokument ten kontynuuje zadania zaprezentowane w Planie Informatyzacji Państwa na 2006 rok, określając priorytety i cele informatyzacji państwa, na podstawie których powinien przebiegać rozwój systemów teleinformatycznych używanych do realizacji zadań publicznych, zawiera zestawienie sektorowych oraz ponadsektorowych projektów informatycznych, służących do realizacji wskazanych priorytetów, program działań w zakresie rozwoju społeczeństwa informacyjnego oraz zadania publiczne, które powinny być realizowane z wykorzystaniem drogi elektronicznej. W wykazie priorytetów rozwoju systemów teleinformatycznych stosowanych do realizacji zadań publicznych na lata 2007-2010 znajdują się następujące cele:

1. przekształcenie Polski w państwo nowoczesne i przyjazne dla obywateli i podmiotów gospodarczych poprzez uproszczenie procedur administracyjnych, usprawnienie i upowszechnienie elektronicznej drogi dostępu do usług administracji publicznej

¹⁹² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 marca 2007 r. w sprawie Planu Informatyzacji Państwa na lata 2007-2010, Dz.U. z 2007 r. Nr 61, poz. 415.

i do informacji publicznej, podnoszenie poziomu zaufania społecznego do elektronicznych metod udostępniania usług administracji publicznej, podnoszenie poziomu wiedzy społeczeństwa o możliwościach i korzyściach wynikających z wykorzystywania elektronicznej drogi udostępniania usług administracji publicznej i informacji publicznej, wspieranie prac badawczo-rozwojowych w zakresie technologii informacyjnych oraz wspieranie innowacyjności w sektorze teleinformatycznym;

2. racjonalizacja wydatków administracji publicznej związanych z jej informatyzacją i z rozwojem społeczeństwa informacyjnego poprzez między innymi zapobieganie zbędnemu powielaniu działań w administracji publicznej dotyczących informatyzacji administracji publicznej i rozwoju społeczeństwa informacyjnego oraz zmianę zakresu funkcjonalnego oraz sposobów pozyskiwania i eksploatacji systemów teleinformatycznych administracji publicznej;
3. neutralność technologiczna rozwiązań informatycznych wykorzystywanych w procesie informatyzacji administracji publicznej poprzez brak dyskryminacji lub preferencji wobec któregośkolwiek z nich, przy zachowaniu spójności technologicznej rozwiązań informatycznych oraz zalecenie stosowania jawnych, powszechnie dostępnych standardów informatycznych.

Zawarte w Planie Informatyzacji Państwa zestawienie sektorowych i ponadsektorowych projektów informatycznych, wymienia blisko trzydzieści wdrażanych na terenie kraju programów, mających na celu zapewnienie realizacji wskazanych wyżej priorytetów. Do najważniejszych z nich należą:

- projekt ePUAP - budowa elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej¹⁹³, w celu udostępnienia obywatelom i przedsiębiorstwom usług świadczonych drogą internetową przez jednostki administracji publicznej; ostateczne zakończenie realizacji projektu nastąpiło w dniu 10 listopada 2008 roku, a rozwój platformy ePUAP jest kontynuowany w ramach programu ePUAP2, którego główne cele obejmują rozszerzenie zestawu usług, zwiększenie liczby podmiotów korzystających z usług publicznych za pomocą różnych kanałów dostępu oraz wprowadzenie ukierunkowanej kampanii marketingowej;
- projekt pl.ID - stanowi kontynuację działań podjętych w ramach projektu PESEL2 i ma na celu wdrożenie wielofunkcyjnego elektronicznego dokumentu tożsamości

¹⁹³ ePUAP, *Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej*, <http://epuap.gov.pl/wps/portal/epuap>.

z uwierzytelnieniem (dowód biometryczny), integrację rejestrów państwowych mającą zapewnić „skuteczny przepływ informacji pomiędzy rejestrami oraz systemami informacyjnymi różnych podmiotów publicznych, a także uspoźnienie danych dotyczących obywatela wraz z informacjami o jego dokumentach, które gromadzone są w rejestrach państwowych (m.in. PESEL, NIP, CEPiK, OEWiUDO, CEWiUP)”¹⁹⁴, przebudowę wewnętrznych procesów administracyjnych, co zapewni usprawnienie obsługi obywateli oraz zwiększenie dostępności usług elektronicznych;

- projekt PESEL2 – zakończony w dniu 30 września 2008 roku; celem projektu było usprawnienie obsługi obywatela i przedsiębiorcy poprzez umożliwienie dostępu do zasobów informacyjnych rejestru PESEL oraz budowa Zintegrowanego Systemu Informatycznego PESEL2¹⁹⁵.

Dla uzyskania pełniejszego obrazu polskich regulacji z obszaru *e-government*, należy uwzględnić również dokumenty o randze ustawy. Głównym aktem prawnym tworzącym ramy formalne i organizacyjne dla realizacji programu informatyzacji państwa jest przywoływana już ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Jednakże ze względu na istotne znaczenie tego aktu dla procesu informatyzacji polskiej administracji, a tym samym dla rozważań podjętych w niniejszej pracy, jego wnikliwsza analiza dokonana zostanie w kolejnym rozdziale. Poniżej, podobnie jak to miało miejsce w przypadku regulacji unijnych, przedstawione zostaną akty prawne, których zakres przedmiotowy obejmuje chociażby częściowo problematykę *e-government* w Polsce:

- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.),
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 1997 r. Nr 133, poz. 883 z późn. zm.),
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.),
- Ustawa z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym (Dz. U. z 2001 r. Nr 130, poz. 1450 z późn. zm.),
- Ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. z 2002 r. Nr 144, poz. 1204 z późn. zm.),

¹⁹⁴ Centrum Projektów Informatycznych MSWiA, *pl.ID*, <http://cpi.mswia.gov.pl/portal/cpi/38/195/plID.html>.

¹⁹⁵ Centrum Projektów Informatycznych MSWiA, *PESEL2*, <http://cpi.mswia.gov.pl/portal/cpi/37/319/Pesel2.html>.

- Ustawa z dnia 12 września 2002 r. o elektronicznych instrumentach płatniczych (Dz. U. z 2002 r. Nr 169, poz. 1385 z późn. zm.),
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 z późn. zm.),
- Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. z 2004 r. Nr 171, poz. 800 z późn. zm.),
- Projekt ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych¹⁹⁶, przyjęty w dniu 3 listopada 2009 roku przez Radę Ministrów (druk sejmowy nr 2546), przygotowany przez Międzyresortowego Zespołu ds. Realizacji Programu „Polska Cyfrowa”¹⁹⁷.

2.4. Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne

Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne jest swoistym, niekwestionowanym „kodeksem informatyzacji” w Polsce. Określa zasady i cele procesu informatyzacji administracji publicznej, nakładając na organy administracji nowe zadania mające służyć realizacji celu, jakim jest uczynienie z Polski państwa w pełni zinformatyзованego. W dniu 8 stycznia 2010 roku Sejm Rzeczypospolitej Polskiej przyjął jednogłośnie¹⁹⁸ szeroko komentowany projekt ustawy o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw¹⁹⁹, który, po rozpatrzeniu poprawek Senatu, dnia 5 marca 2010 roku został podpisany przez Prezydenta²⁰⁰. Ze względu na fakt, iż zmiany wprowadzone nowelizacją w dużym stopniu wpłynęły na kształt pierwotnej ustawy, a w chwili pisania niniejszej pracy, nie weszły jeszcze w życie, w poniższym omówieniu tego aktu prawnego, zostanie uwzględniony zarówno oryginalny kształt przepisów jak i brzmienie, jakie otrzymają one w najbliższej przyszłości.

¹⁹⁶http://bip.mi.gov.pl/pl/bip/projekty_aktow_prawnych/projekty_ustaw/ustawy_telekomunikacja/proj_ust_usl_s_zerokopasm/px_2546_ustawa.pdf.

¹⁹⁷ *Polska Cyfrowa*, <http://www.polskacyfrowa.mswia.gov.pl/wai/PC>.

¹⁹⁸ Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji – Informatyzacja, *Komunikacja elektroniczna w realizacji zadań publicznych*,

http://www.mswia.gov.pl/portal/pl/2/8116/Komunikacja_elektroniczna_w_realizacji_zadan_publicznych.html.

¹⁹⁹ *Ustawa z dnia 12 lutego 2010 roku o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw*, Dz. U. z 2010 r. Nr 40, poz. 230, cyt. dalej jako: *Ustawa o zmianie ustawy o informatyzacji*.

²⁰⁰ Opis przebiegu procesu legislacyjnego dla projektu ustawy, <http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/2110.htm>.

Zakres podmiotowy ustawy nie obejmuje wyłącznie administracji publicznej w ujęciu organizacyjnym, a więc organów administracji i innych podmiotów wykonujących określone funkcje z zakresu administracji publicznej, lecz dotyczy również administracji w ujęciu materialnym, co oznacza, iż informatyzacja obejmuje również samą działalność państwa, której przedmiotem są sprawy administracyjne albo inaczej: zadania i kompetencje w zakresie władzy wykonawczej²⁰¹. Natomiast zakres przedmiotowy ustawy wyznaczony został w art. 1, który stanowi, iż ma ona na celu „(...) ochronę interesu publicznego, w tym zachowanie przez Państwo możliwości swobody wyboru technologii w procesach informatyzacji realizacji zadań publicznych”. Artykuł ten określa siedem zasad, które można zaklasyfikować jako „zasady planowania, standaryzacji, atestacji, rejestracji i kontroli w procesach informatyzacji realizacji zadań publicznych.”²⁰² Nowelizacja ustawy o informatyzacji dodaje do tego wykazu trzy nowe zasady, które obejmują funkcjonowanie platformy ePUAP, funkcjonowanie centralnego repozytorium wzorów pism w postaci dokumentów elektronicznych oraz realizację zadań wynikających ze Strategii rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce.

Przepis art. 2 ustawy o informatyzacji, zawiera enumeratywne wyliczenie podmiotów, które przy realizacji zadań publicznych są związane przedmiotową ustawą. Należą do nich: organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa, sądy, jednostki organizacyjne prokuratury, jednostki samorządu terytorialnego i ich organów, jednostki budżetowe, zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych, fundusze celowe, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, ZUS, KRUS, NFZ oraz państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu realizacji zadań publicznych. W ustępie 3. artykułu zawarty jest wykaz wyłączeń podmiotowych, który jednakże został znacznie skrócony na mocy najnowszej nowelizacji. Podmioty takie jak jednostki badawczo-rozwojowe, uczelnie publiczne, Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne, Rzecznik Praw Obywatelskich, Trybunał Konstytucyjny, Sąd Najwyższy, sądy administracyjne, Najwyższa Izba Kontroli, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, Krajowe Biuro Wyborcze, Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu będą według projektu ustawy zobowiązane do stosowania jej przepisów i jedynie

²⁰¹ G. Szpor, C. Martysz, K. Wojsyk, *Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Komentarz*, ABC 2007, s. 16.

²⁰² *Ibidem.*, s. 25.

przedsiębiorstwa państwowe, spółki handlowe, służby specjalne w rozumieniu art. 11 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, Kancelaria Sejmu, Kancelaria Senatu, Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz Narodowy Bank Polski pozostaną poza zakresem stosowania ustawy, „*poza przypadkami gdy w związku z realizacją zadań przez te podmioty istnieje obowiązek przekazywania informacji do i od podmiotów niebędących organami administracji rządowej*”. W takiej sytuacji znajdzie zastosowanie art. 13 ust. 2 pkt 1 stanowiący, iż „*podmiot publiczny realizujący zadania publiczne przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego albo z użyciem środków komunikacji elektronicznej do przekazywania danych pomiędzy tym podmiotem a podmiotem niebędącym organem administracji rządowej zapewnia, aby system teleinformatyczny służący do wymiany danych pomiędzy tym podmiotem a podmiotami niebędącymi organami administracji rządowej, poza minimalnymi wymaganiami, o których mowa w ust. 1, spełniał wymóg równego traktowania rozwiązań informatycznych (...)*”.

W ustawie o informatyzacji podjęto również próbę ujednoczenia terminologii informatycznej używanej w aktach prawnych. Art. 3 zawiera definicję takich pojęć jak: informatyczny nośnik danych, dokument elektroniczny, system teleinformatyczny, środki komunikacji, rejestr publiczny, projekt informatyczny, minimalne wymagania, oprogramowanie interfejsowe, testy akceptacyjne. Nowelizacja ustawy wprowadza dodatkowo definicje pojęć związanych z platformą ePUAP, definicję interoperacyjności, neutralności technologicznej, urzędowego poświadczenia odbioru oraz Krajowych Ram Interoperacyjności.

2.5. Zasady informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne

2.5.1. Interoperacyjność

Przedstawione we wcześniejszych rozdziałach akty prawne, wyznaczające podstawy i kierunki rozwoju elektronicznej administracji w Polsce, z których jednoznacznie wynika znaczenie informatyzacji dla ekonomicznego i socjalnego wzrostu kraju, pozwalają na wyinterpretowanie, a nierzadko określają wprost, podstawowe zasady, na których proces informatyzacji powinien się opierać. Do zasad tych należą: interoperacyjność, neutralność technologiczna oraz otwartość użytych standardów.

Zdolność administracji publicznej do realizacji zadań publicznych drogą elektroniczną nie będzie możliwa bez ścisłego współdziałania systemów informacyjnych jednostek administracji publicznej we wzajemnych relacjach oraz w relacjach z obywatelami i przedsiębiorstwami. Możliwość tą ma zapewnić przestrzeganie zasady interoperacyjności w przeprowadzaniu procesu informatyzacji. Najbardziej aktualną i najpełniejszą definicję pojęcia interoperacyjności zawiera projekt ustawy o zmianie ustawy o informatyzacji, wskazując, iż 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*”. W uzasadnieniu projektu²⁰³ podkreślono, iż wprowadzone do ustawy pojęcie interoperacyjności jest zgodne z pojęciem użytym w przywołanej już decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie rozwiązań interoperacyjności dla europejskich administracji państwowych (ISA)²⁰⁴ oraz w projekcie Europejskich Ram Interoperacyjności 2.0.²⁰⁵ Są one kontynuacją pierwszej wersji Europejskich Ram Interoperacyjności, opublikowanych przez Komisję w 2004 roku zgodnie z zaleceniami programu *eEurope 2005*. Dokument przedstawia ogólne wymagania interoperacyjności systemów informatycznych administracji działających w skali paneuropejskiej lub transgranicznej oraz wspólne wytyczne precyzujące reguły interoperacyjności na poziomie:

1. technicznym – zapewnienie zalecanych otwartych technologii i standardów informatycznych, właściwych warunków technicznych dla komunikowania się systemów teleinformatycznych;
2. semantycznym – zapewnienie jednolitego znaczenia danych w skali paneuropejskiej obejmującego określenie zakresu wspólnych elementów, uniwersalnych, identyfikatorów dla obywateli, przedsiębiorstw i administracji Unii;

²⁰³ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/D06C662E8234634EC12575DF002678B3/\\$file/2110.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/D06C662E8234634EC12575DF002678B3/$file/2110.pdf).

²⁰⁴ Art.2 lit. a: „*interoperacyjność*” oznacza możliwość współdziałania różnych odrębnych organizacji na rzecz osiągnięcia uzgodnionych i korzystnych dla wszystkich stron celów, przy jednoczesnym dzieleniu się informacjami i wiedzą pomiędzy tymi organizacjami poprzez wspierane przez nie procesy biznesowe, za pomocą wymiany danych za pośrednictwem odpowiednich systemów TIK.

²⁰⁵ *The European Interoperability Framework for Public Services (EIF), Version 2.0*, <http://ec.europa.eu/idabc/servlets/Doc?id=31597>: “*Interoperability, within the context of European Public Services delivery, is the ability of disparate and diverse organisations to interact towards mutually beneficial and agreed common goals, involving the sharing of information and knowledge between the organisations, through the business processes they support, by means of the exchange of data between their respective ICT systems.*”

3. organizacyjnym – zapewnienie uzgodnionego interfejsu biznesowego podmiotów publicznych, pod kątem efektywnego działania administracji publicznej, w szczególności świadczenia usług publicznych.

Część środowiska informatyków wysuwa również postulat uwzględnienia interoperacyjności prawnej, której warunki zostałyby spełnione w przypadku gdy „uzgodnione zostałyby wszystkie procedury prawne dla podmiotów publicznych, pod kątem jednoznacznej interpretacji przepisów oraz wzajemnego uznawania dokumentów i danych obywateli oraz podmiotów gospodarczych.”²⁰⁶

Podsumowując powyższe rozważania, interoperacyjność można w skrócie określić jako zdolność systemów teleinformatycznych do współdziałania, a jej brak jest skutkiem zastosowania niezgodnych ze sobą i uniemożliwiających komunikację standardów technologicznych lub standardów oznaczania informacji²⁰⁷. Polski ustawodawca, aby zapewnić możliwość współdziałania systemów informatycznych, w art. 18 ustawy o informatyzacji wskazał na konieczność określenia minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych oraz rejestrów publicznych i wymiany informacji, czyli zespołu „wymagań organizacyjnych i technicznych, których spełnienie przez system teleinformatyczny używany do realizacji zadań publicznych umożliwia wymianę danych z innymi systemami teleinformatycznymi używanymi do realizacji zadań publicznych oraz zapewnia dostęp do zasobów informacji udostępnianych za pomocą tych systemów.”²⁰⁸ Konkretnie ustalenia dotyczące tej kwestii zawarte są w rozporządzeniach Rady Ministrów wydanych na podstawie wspomnianego artykułu. Rozporządzenie w sprawie minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych²⁰⁹ określa protokoły komunikacyjne i szyfrujące oraz formaty danych odpowiadające minimalnym wymaganiom. Wedle wskazań rozporządzenia systemy teleinformatyczne powinny spełniać właściwości i cechy w zakresie funkcjonalności, niezawodności, używalności, wydajności, przenoszalności i pielęgnowalności określone w normach ISO zatwierdzonych przez krajową jednostkę normalizacyjną na etapie projektowania, wdrażania i modyfikowania tych systemów. Główny problem stanowi fakt,

²⁰⁶ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw, op.cit.

²⁰⁷ D. Adamski, *Informatyzacja podmiotów publicznych*, [w]: *E-Administracja. Prawne zagadnienia informatyzacji administracji*, red. D. Szostak, Wrocław 2009, s. 35.

²⁰⁸ W. R. Wiewiórowski, G. Wierczyński, *Informatyka prawnicza. Technologia informacyjna dla prawników i administracji publicznej*, Warszawa 2008, s. 340.

²⁰⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 października 2005 roku w sprawie minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych, Dz. U. z 2005 r. Nr 212, poz. 1766.

iż w praktyce pełną interoperacyjność można zapewnić wówczas, gdy za obowiązujący standard przyjęte zostało tylko jedno rozwiązanie. Jednakże odgórne narzucenie stosowania tylko jednego protokołu lub formatu, prowadziłyby jednocześnie do dyskryminacji innych rozwiązań.²¹⁰ Stąd też najlepszym wyjściem jest wskazanie na najbardziej popularne standardy informatyczne i informacyjne, co być może nie realizuje w pełni zasady interoperacyjności, ale jest zgodne z wyrażoną w art. 13 ust. 2 pkt 1 ustawy o informatyzacji zasadą równego traktowania rozwiązań informatycznych. Przykładowo, do danych zawierających dokumenty tekstowe rozporządzenie zaleca stosować formaty .txt, .rtf, .pdf, .doc lub Open Document, natomiast dane graficzne powinny być zapisane w formatach .jpg, .gif, .tif, .png lub .svg. Jak wskazuje G. Szpor: „*Nie powinno więc być istotne, jaki program (aplikacja) zostanie użyty do wytworzenia dokumentu, ale ważne, aby ten dokument w postaci elektronicznej mógł być zapisany (utrwalony) w jednym z formatów podanych w wyżej wymienionym rozporządzeniu.*”²¹¹

Drugie z rozporządzeń o minimalnych standardach dotyczy rejestrów publicznych i wymiany informacji²¹² i określa zespół cech informacyjnych służących do zapewnienia spójności prowadzenia rejestrów publicznych i wymiany informacji w formie elektronicznej z podmiotami publicznymi. Standardy te mają za zadanie przede wszystkim zapewnić porównywalność danych rejestrów oraz zgodność protokołów komunikacyjnych w wymianie informacji.

Powyższe rozporządzenia będą w najbliższej przyszłości uzupełnione o Krajowe Ramy Interoperacyjności (KRI)²¹³, których uchwalenie przewidują zalecenia Komisji Europejskiej²¹⁴, a także najnowszy projekt nowelizacji ustawy o informatyzacji. Zgodnie z definicją zawartą w projekcie, dokument ten stanowi „*zestaw wymagań semantycznych, organizacyjnych oraz technologicznych dotyczących interoperacyjności systemów teleinformatycznych i rejestrów publicznych*” i ma służyć realizacji zadań wynikających z Planu Informatyzacji Państwa na lata 2007-2010. Interoperacyjność w KRI jest oceniana,

²¹⁰ D. Adamski, *Informatyzacja...*, op. cit., s.36.

²¹¹ G. Szpor, C. Martysz, K. Wojsyk, *Ustawa o informatyzacji...*, op.cit., s. 137.

²¹² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 października 2005 roku w sprawie minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w formie elektronicznej, Dz. U. z 2005 r. Nr 214, poz. 1781.

²¹³ Krajowe Ramy Interoperacyjności, załącznik do projektu uchwały Rady Ministrów w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, <http://www.wrotamalopolski.pl/NR/rdonlyres/B451EBBA-45A6-459A-8FCA-4D669D6BE6A3/292295/kri.pdf>.

²¹⁴ Komunikat Komisji z dnia 13 lutego 2006 r. do Rady i Parlamentu Europejskiego „*Interoperacyjność paneuropejskich usług administracji elektronicznej*”, KOM(2006) 45.

podobnie jak to ma miejsce w przypadku Ram Europejskich, na trzech poziomach: technologicznym (aspekty techniczne), systemowym (aspekty syntaktyczne) oraz zadaniowym (aspekty organizacyjne i semantyczne). Wyznaczone zostały również obszary współdziałania administracji, przedsiębiorców i obywateli, na które wpływ będą miały Krajowe Ramy Interoperacyjności, z trzema najważniejszymi na czele: współdziałanie jednostek organizacyjnych administracji, współdziałanie jednostek administracji i przedsiębiorców, współdziałanie jednostek administracji i obywateli. Celem Krajowych Ram Interoperacyjności jest „przewycięzenie historycznie uwarunkowanej autonomii (separacji) systemów i zasobów informacyjnych administracji publicznej, która – tak w wymiarze prawnym, jak organizacyjnym, technologicznym i informacyjnym stanowi najważniejszą barierę w rozwoju społeczeństwa informacyjnego.”²¹⁵ W uzasadnieniu do Krajowych Ram Interoperacyjności podkreśla się konieczność dokonywania okresowych zmian dokumentu, odpowiednio do zmian zachodzących w obszarach prawa, organizacji standardów i technologii.

2.5.2. Neutralność technologiczna

Zawarta w znowelizowanej wersji ustawy o informatyzacji definicja neutralności technologicznej określa to pojęcie jako „zasadę równego traktowania przez władze publiczne technologii teleinformatycznych i tworzenia warunków do ich uczciwej konkurencji, w tym zapobiegania możliwości eliminacji technologii konkurencyjnych przy rozbudowie i modyfikacji eksploatowanych systemów teleinformatycznych lub przy tworzeniu konkurencyjnych produktów i rozwiązań.” Zasada ta była już interpretowana z zapisów pierwotnego brzmienia ustawy, a dokładniej z art. 13, w którym nakazano, aby podmiot publiczny realizujący zadania publiczne przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego albo z użyciem środków komunikacji elektronicznej zapewnił, aby system teleinformatyczny służący do wymiany danych pomiędzy tym podmiotem a podmiotami niebędącymi organami administracji rządowej spełniał – poza minimalnymi wymaganiami określonymi w odpowiednich rozporządzeniach – wymóg równego traktowania rozwiązań informatycznych. W trakcie prac nad nowelizacją ustawy o informatyzacji zdecydowano się wzmocnić zasadę neutralności dla podkreślenia, iż państwo nie może tworzyć prawa w taki

²¹⁵ Uzasadnienie projektu uchwały Rady Ministrów w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, http://www.wrotamalopolski.pl/NR/rdonlyres/B451EBBA-45A6-459A-8FCA-4D669D6BE6A3/293557/uchwala_uzasadnienie.pdf.

sposób, by preferować konkretne rozwiązania technologiczne pochodzące od konkretnych producentów lub też wykluczać producentów lub ich grupy z udziału w tworzeniu rozwiązań technologicznych.²¹⁶ Poprzez wzmocnienie przedmiotowej zasady, państwo wypełnia swoją rolę, jaką jest zapewnienie prawidłowej konkurencji na rynku rozwiązań informatycznych. Dla tego też celu wprowadzono zapis do art. 1 ust. 2-4 ustawy o informatyzacji o ustalaniu minimalnych wymagań w sposób gwarantujący neutralność technologiczną i jawność, wprowadzono wyżej przywołaną definicję neutralności oraz zdefiniowano pojęcie neutralności w Krajowych Ramach Interoperacyjności: „*Neutralność technologiczna, to zasada równego traktowania przez administrację publiczną rywalizujących z sobą technologii i stwarzania warunków do ich uczciwej konkurencji poprzez:*

- *ograniczenie możliwości utajniania rozwiązań technologicznych, którego skutkiem jest uniemożliwienie powstania konkurencyjnych produktów oraz*
- *zabranianie narzucania stosowania określonych rozwiązań technologicznych w sytuacji, gdy istnieją konkurencyjne rozwiązania.”*

2.5.3. Otwartość użytych standardów

Otwartość standardów zastosowanych w procesie informatyzacji przez administrację publiczną jest ważna ze względu na ich związek z zasadą interoperacyjności i neutralności technologicznej oraz zagwarantowaniem wolności w wyborze rozwiązań informatycznych, bezpieczeństwa i funkcjonalności systemów informatycznych poprzez zapewnienie przejrzystości zastosowanych rozwiązań oraz uniezależnieniem się od konkretnego dostawcy systemów bądź usług informatycznych²¹⁷. Standard otwarty, w rozumieniu Krajowych oraz Europejskich Ram Interoperacyjności, powinien spełniać łącznie następujące cztery warunki:

1. jest przyjęty i zarządzany przez niedochodową organizację, a jego rozwój odbywa się w drodze otwartego procesu podejmowania decyzji, w którym mogą uczestniczyć wszyscy zainteresowani;
2. jest opublikowany, a jego specyfikacja jest dostępna dla wszystkich zainteresowanych bezpłatnie lub po kosztach sporządzenia kopii oraz możliwa dla wszystkich do kopiowania, dystrybuowania i używania również bezpłatnie lub po kosztach operacyjnych;

²¹⁶ W. R. Wiewiórowski, G. Wierczyński, *Informatyka prawnicza...*, op. cit., s. 345.

²¹⁷ *The European Interoperability Framework for Public Services (EIF)*, Version 2.0, <http://ec.europa.eu/idabc/servlets/Doc?id=31597>, s. 53.

3. wszelkie związane z nim prawa autorskie, patenty i inna własność przemysłowa są nieodwołalnie udostępnione bez opłat;
4. nie ma żadnych ograniczeń w jego wykorzystaniu.

Obecnie, ze względu na możliwość spowolnienia lub zablokowania procesu udostępniania usług publicznych dopuszcza się współistnienie w warunkach konkurencji obok standardów otwartych, również standardów zamkniętych lub też częściowo otwartych, zwłaszcza gdy nie istnieje alternatywa w postaci standardu otwartego. Jednakże, jak podkreślono w Krajowych Ramach Interoperacyjności, „przyszłością rozwiązań informatycznych stosowanych w administracji publicznej są standardy otwarte” i taki cel powinien być brany pod uwagę przy zakupie systemów informatycznych, mających służyć wdrożeniu *e-government*. Główną zaletą systemu opartego na otwartych standardach jest możliwość współdziałania z innymi systemami, używającymi tych samych standardów, przy czym otwartego standardu może używać każda aplikacja. Toteż przez zakup oprogramowania opartego o otwarte standardy uzyskuje się niezależność od jego dostawcy, gdyż w każdym momencie można zmienić dane oprogramowanie bądź też jego dostawcę, bez strat w funkcjonalności systemu.²¹⁸

Istnieje wiele organizacji, zajmujących się ustalaniem standardów dla rozwiązań informatycznych, które za cel stawiają sobie otwartość i jawność przyjętych standardów. Do najbardziej znanych należą: Internet Engineering Task Force (IETF)²¹⁹, World Wide Web Consortium (W3C)²²⁰, Organization for the Advancement of Structured Information Standards (OASIS)²²¹, czy też organizacje oficjalne zajmujące się opracowywaniem i rozpowszechnianiem standardów, takie jak Europejski Komitet Normalizacyjny (Comité Européen de Normalisation - CEN)²²² i Międzynarodowa Organizacja Normalizacyjna (International Organization for Standardization - ISO)²²³.

²¹⁸ *Ibidem*, s. 9.

²¹⁹ <http://www.ietf.org>.

²²⁰ <http://www.w3.org>.

²²¹ <http://www.oasis-open.org>.

²²² <http://www.cen.eu>.

²²³ <http://www.iso.org>.

3. Informatyzacja działalności podmiotów realizujących zadania publiczne a Wolne i Otwarte Oprogramowanie

W dobie informatyzacji, rządy państw stały się jednym z największych nabywców oprogramowania komputerowego. Wprowadzanie elektronicznych usług w administracji publicznej wiąże się nierozdzielnie z koniecznością dokonania wyboru pomiędzy zastosowaniem programów opartych na licencjach zamkniętych a wykorzystaniem programów udostępnionych na licencjach Wolnego i Otwartego Oprogramowania. Ekonomiści mogliby stwierdzić, iż skoro Wolne i Otwarte Oprogramowanie ma rzeczywiście tyle zalet, jak to się powszechnie głosi, jego wyższość na oprogramowaniem zamkniętym powinna być z łatwością zweryfikowana przez prawa wolnego rynku i żadna interwencja ze strony rządu, żadne działania prawodawcze wspierające zastosowanie *open and free software* w administracji nie byłyby konieczne²²⁴. Należy jednakże zauważyć, iż rynek oprogramowania komputerowego daleki jest od podręcznikowego ideału, w którym konsumenci swobodnie wybierają najbardziej optymalne rozwiązania. Zbyt często można zaobserwować efekt *vendor lock-in*²²⁵ - sytuację, w której nabywcy opartego na zamkniętych standardach, pozbawionego interoperacyjności z produktami innych twórców oprogramowania, będąc zmuszonymi do korzystania z programów danego dostawcy, stają się od niego uzależnieni. Przykłady tego rodzaju zachowań rynkowych producentów oprogramowania zamkniętego można mnożyć, w tym miejscu warto chociażby wspomnieć o praktykach spółki Microsoft, których dotyczyła decyzja Komisji Europejskiej z dnia 24 marca 2004 roku²²⁶. Uznano, iż korporacja poprzez nieujawnianie informacji niezbędnych dla określonych produktów oprogramowania do pełnego współdziałania z systemem operacyjnym Microsoft, narusza art. 82 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską²²⁷.

Rządy powinny więc wspierać Wolne i Otwarte Oprogramowanie, chociażby w celu uniknięcia efektu *vendor lock-in* – obywatele, chcący korzystać z e-usług nie powinni być zmuszeni do korzystania z programów dostarczanych przez zajmującego

²²⁴ R. W. Hahn, *Government Policy Towards Open Source*, Washington 2002, s. 7.

²²⁵ Uzależnienie od dostawcy, por. http://en.wikipedia.org/wiki/Vendor_lock-in.

²²⁶ 2007/53/WE, sprawa COMP/C-3/37.792 Microsoft.

²²⁷ Dziennik Urzędowy C 325/66 z 24 grudnia 2002 r., cyt. dalej jako: TWE; obecnie art. 102 *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dziennik Urzędowy C 115 z 9 maja 2008 r., cyt. dalej jako: TFUE.

monopolistyczną pozycję producenta.²²⁸ Uzależnienie od jednego dostawcy oprogramowania niesie ze sobą również niebezpieczeństwo dla samej administracji publicznej, a przez to dla państwa. Systemy informatyczne, od których często zależy bezpieczeństwo narodowe, stają się podatne na działania jednego przedsiębiorcy.²²⁹ Faktem jest, iż jedynie licencje Wolnego i Otwartego Oprogramowania dają gwarancję ujawnienia kodu źródłowego, a przez to umożliwiają wszystkim zainteresowanym stworzenie oprogramowania alternatywnego.²³⁰ Kolejne przesłanki, wynikające zarówno z przepisów prawnych jak i z realiów życia codziennego, wskazujące na konieczność zastosowania przez polską administrację Wolnego i Otwartego Oprogramowania w procesie informatyzacji oraz na łączące się z tym faktem korzyści, zostaną przedstawione w dalszej części niniejszego rozdziału.

3.1. Prawne wymogi stosowania Wolnego i Otwartego Oprogramowania w informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne

W rozdziale drugim zaprezentowane zostały unijne oraz polskie dokumenty programowe z zakresu wprowadzania usług *e-government*, omówiona została również polska ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Akty te wyznaczają dla polskiej administracji publicznej ramy prawne, w których powinna być przeprowadzana informatyzacja, wskazując przy tym na trzy nadrzędne zasady: interoperacyjności, neutralności technologicznej oraz otwartości użytych standardów.

Na początek należy dokonać rozróżnienia pomiędzy często mylonymi pojęciami *open source* oraz *open standards*. Otwarte oprogramowanie, podobnie jak oprogramowanie wolne, odnosi się do określonego rodzaju licencjonowania programów komputerowych, natomiast otwarte standardy stanowią swego rodzaju techniczne ramy, na stosowanie których wyrazili zgodę dostawcy oprogramowania w celu poprawy interoperacyjności

²²⁸ R. W. Hahn, *Government Policy...*, *op. cit.*, s. 26.

²²⁹ D. S. Evans, B. J. Reddy, *Government preferences for promoting open-source software: a solution in search of a problem*, 2002, s. 63-64, <http://www.mttl.org/volnine/evans.pdf>.

²³⁰ J. Janowski, *Administracja elektroniczna. Kształtowanie się informatycznego prawa administracyjnego i elektronicznego prawa administracyjnego w Polsce*, Warszawa 2009.

swoich produktów²³¹. Stworzenie oprogramowania udostępnionego na wolnej lub otwartej licencji nie skutkuje bezpośrednio jego kompatybilnością z otwartymi standardami; możliwe jest również, iż otwarte standardy zostaną zaimplementowane do oprogramowania zamkniętego. Należy jednakże podkreślić, iż większość funkcjonujących obecnie otwartych standardów została stworzona właśnie w ramach ruchów Wolnego i Otwartego Oprogramowania, których założenia we wszystkich punktach są zgodne z warunkami narzuconymi otwartym standardom przez Europejskie²³² oraz Krajowe Ramy Interoperacyjności.²³³ Dodatkowo, udostępnione na wolnych i otwartych licencjach programy na ogół używają otwartych standardów, gdyż do zasad, w oparciu o które działają ich twórcy, należy osiągnięcie jak największej interoperacyjności – również z oprogramowaniem zamkniętym. Twórcy Wolnego i Otwartego Oprogramowania zdają sobie sprawę, iż z wolnością dokonywania modyfikacji tego typu programów wiąże się nierozłącznie zmniejszenie zdolności współdziałania danego programu z innymi, posiadającymi pierwotnie kompatybilny kod źródłowy. Dlatego też tak ważne jest zagwarantowanie interoperacyjności już na etapie tworzenia programu komputerowego, a możliwość tę zapewnia oparcie danego dzieła na otwartych standardach.²³⁴

Z kolei producenci komercyjnego oprogramowania własnościowego na ogół dążą do tego, aby obsługiwało ono tylko ich własne zamknięte protokoły, interfejsy i formaty danych, uniemożliwiając prawidłowe współdziałanie z programami stworzonymi przez innych dostawców. Przykładem mogą być produkty Microsoftu, chociażby program Microsoft Office Word, który w zależności od wersji obsługuje zamknięte formaty .doc, czy też .docx, jednakże niemożliwe jest już w nim prawidłowe otwarcie dokumentów stworzonych w programie OpenOffice. Dodatkowo, warto wskazać, iż interoperacyjność omawianego typu oprogramowania zastosowanego przy świadczeniu usług *e-government* jest znacznie zwiększona w porównaniu z oprogramowaniem zamkniętym, poprzez umożliwienie wykorzystania danego systemu teleinformatycznego również w innych jednostkach administracji publicznej. Ten sam

²³¹ *European Interoperability Framework, ICT Industry Recommendations*, Brussels, 18 lutego 2004 r., s. 5, http://www.softwarechoice.org/download_files/Interop.pdf.

²³² *European Interoperability Framework for European Public Services*, *op. cit.*

²³³ *Krajowe Ramy Interoperacyjności*, *op. cit.*

²³⁴ *European Interoperability Framework for Pan-European eGovernment Services*, version 1.0, s. 10, <http://ec.europa.eu/idabc/servlets/Doc?id=19529>.

program może być bez problemu i bez dodatkowych kosztów zastosowany w urzędach świadczących te same usługi.

Jak już zauważono w rozdziale drugim, pełną interoperacyjność wszystkich systemów zastosowanych w przeprowadzeniu procesu informatyzacji administracji, dałoby się osiągnąć poprzez określenie jednego obowiązującego standardu w odniesieniu do specyfikacji protokołów, interfejsów i formatów danych. Wszelako działanie takie prowadziłoby do dyskryminacji innych standardów, a tym samym byłoby sprzeczne z zasadą neutralności technologicznej. Organ realizujący zadania publiczne nie może więc podczas dokonywania wyboru oprogramowania *a priori* przyjąć, iż Wolne i Otwarte Oprogramowanie jest lepsze od zamkniętego. Podstawą funkcjonowania *e-government* powinny być otwarte standardy, a nie żadne konkretne rozwiązanie technologiczne. Jednakże, jak zostanie wykazane poniżej, nie tylko akty regulujące informatyzację, ale również zasady zawarte w wydawałoby się niezwiązanych z przedmiotowym tematem przepisach prawnych, wskazują, iż właściwym do zastosowania w procesie informatyzacji typem oprogramowania, jest oprogramowanie określane jako wolne i otwarte.

3.1.1. Konstytucja

Podstawowym aktem prawnym obowiązującym na terenie kraju jest Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.²³⁵ Zawarte w niej zasady pełnią nadrzędną rolę w systemie prawnym państwa i winny być uwzględniane na wszystkich etapach stanowienia i stosowania prawa. Należy stwierdzić, iż część z tych zasad, dotyczących zwłaszcza ustroju Rzeczypospolitej oraz statusu jednostki, znajduje bezpośrednie zastosowanie w procesie informatyzacji i powinna być brana pod uwagę przez jednostki realizujące zadania publiczne w momencie dokonywania wyboru między oprogramowaniem otwartym a zamkniętym.

Przepis art. 4 ust. 1 Konstytucji stanowi, iż władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu. Naród, czyli ogół obywateli, zajmuje więc wobec organów realizujących zadania publiczne pozycję nadrzędną i aby w sposób pełny mógł

²³⁵ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 z późn. zm., cyt. dalej jako: *Konstytucja*.

korzystać z przyznanej mu władzy, sprawowanej w formie demokracji pośredniej bądź bezpośredniej, powinien być poinformowany o działaniach aparatu państwowego. Dostęp do tych informacji umożliwi mu sprawowanie prawidłowej kontroli nad realizacją zadań publicznych przez organy władzy, dlatego też nie powinien być uzależniony od spełnienia jakichkolwiek warunków przez danego obywatela, przede wszystkim nie powinien wiązać się z ponoszeniem jakichkolwiek kosztów. Mające pełnić w założeniu służebną rolę wobec społeczeństwa organy władzy publicznej, przy wykonywaniu swoich ustawowych zadań powinny mieć na względzie przede wszystkim interes obywateli. Nie da się jednak uznać tego warunku za spełniony, jeśli dany podmiot objęty obowiązkiem informatyzacji, zdecyduje się na oprogramowanie zamknięte, oparte na zamkniętych standardach. Obywatel nie posiadający danego oprogramowania, chcący skorzystać z e-usług, będzie zmuszony ponieść dodatkowe koszty związane z zakupem oprogramowania od konkretnego dostawcy.

Kolejna konstytucyjna zasada, wymagająca uwzględnienia przy dokonywaniu wyboru oprogramowania, to wyrażona w art. 32 zasada równości. Stwierdzenie „*wszyscy są wobec prawa równi*” oznacza prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Rezultatem tej zasady jest również zakaz dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym. Jak zauważa w komentarzu do przedmiotowego artykułu W. Skrzydło: „*Dyskryminacji tego rodzaju nie mogą usprawiedliwiać żadne przepisy i żadne przyczyny. Od zasady równości Konstytucja nie zna żadnych odstępstw i wyjątków.*”²³⁶ Należy uznać, iż stosowanie przez jednostki realizujące zadania publiczne oprogramowania zamkniętego, wymagającego od jego użytkowników korzystania z rozwiązań opartych na zamkniętych standardach, prowadzi do dyskryminacji tych obywateli, którzy ze względów finansowych czy też ideologicznych nie korzystają z tego rodzaju oprogramowania. Niemożność skorzystania z e-usług powoduje natomiast wykluczenie z pełnego udziału w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym kraju. W przypadku względów finansowych, tego typu dyskryminacja jest określana jako cyfrowe wykluczenie, walkę z którym tak często podkreślają wskazane już dokumenty programowe dotyczące informatyzacji. Wolne i Otwarte Oprogramowanie, udostępniane bezpłatnie lub za niewielką opłatą pozwala z tym

²³⁶ W. Skrzydło, *Komentarz do art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U.97.78.483)*, [w:] W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Zakamycze, 2002, wyd. IV.

wykluczeniem walczyć, czego najlepszym dowodem jest przykład państw afrykańskich.²³⁷

Jedna z „najbardziej elementarnych gwarancji zasady demokracji i pluralizmu politycznego”²³⁸ wyrażona została w art. 54 Konstytucji. Stanowi ona, iż każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Jak już wskazano wyżej, dla świadomego i aktywnego uczestniczenia w życiu publicznym, konieczna jest możliwość dostępu do informacji, które to prawo przyznaje właśnie przedmiotowy artykuł. Ponownie należy też stwierdzić, iż korzystanie z oprogramowania zamkniętego w administracji, opartego najczęściej o zamknięte standardy, jedynie sporadycznie oferowanego bezpłatnie i wymuszającego korzystanie z usług jednego dostawcy, w żaden sposób nie przyczynia się do stworzenia stanu powszechnej dostępności do informacji publicznych.

Kwestią prawa do uzyskiwania informacji o działalności jednostek wykonujących zadania publiczne, zajmuje się również art. 61 Konstytucji. Prawo to realizuje wspomnianą już zasadę zwierzchnictwa narodu poprzez stworzenie warunków do świadomego udziału obywateli w życiu publicznym.²³⁹ Uzyskiwania informacji może przyjąć różne formy, a w dobie informatyzacji coraz większy nacisk będzie przenoszony z tradycyjnych sposobów na możliwości jakie łączą się z korzystaniem z e-usług administracji. Aby jednakże w pełni zrealizować to nieodzowne w ustroju demokratycznym prawo, należy stosować takie rozwiązania, które zapewnią dostęp do informacji jak największej grupie osób. Jak wykazano już powyżej, rozwiązania zamknięte, przegrywają na tym polu ze względu na cechy jakie posiada Wolne i Otwarte Oprogramowanie.

3.1.2. Ustawa o dostępie do informacji publicznej

Wspominana już ustawa o dostępie do informacji publicznej została uchwalona 6 września 2001 roku i konkretyzuje zawarty w przytoczonych powyżej przepisach Konstytucji obowiązek organów administracji do informowania o sprawach

²³⁷ <http://www.opensourceafrica.org>.

²³⁸ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2005, s. 114.

²³⁹ W. Skrzydło, *Komentarz do art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U.97.78.483)*, [w:] W. Skrzydło, *Konstytucja...*, *op. cit.*

publicznych, który ma przyczynić się do zagwarantowania jawności administracji oraz zasady zwierzchnictwa narodu.²⁴⁰ Zgodnie z art. 2 ustawy, prawo do informacji przysługuje każdemu, bez względu na istnienie interesu prawnego bądź faktycznego. Art. 4 zawiera podstawowy katalog podmiotów obowiązanych do udostępniania informacji publicznej – władz publicznych oraz innych podmiotów wykonujących zadania publiczne, natomiast w art. 6 przedstawiono swoisty, mający przykładowy charakter, katalog kategorii informacji, stanowiących informację publiczną, obejmujący m.in. informacje o polityce wewnętrznej i zagranicznej, podmiotach obowiązanych do udostępniania informacji, zasadach funkcjonowania tych podmiotów, danych publicznych oraz majątku publicznym.

Rozstrzygnięcia podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznych, a także rozstrzygnięcia podmiotów w stosunku do nich nadrzędnych, w szczególności decyzje o odmowie udostępnienia informacji publicznej, podlegają zaskarżeniu do sądów administracyjnych. Natomiast art. 22 ustawy wprowadza mechanizm dochodzenia dostępu do informacji publicznej na drodze powództwa do sądu powszechnego. Dodatkowo przepis art. 23 określa nieznaną dotąd w polskim prawie typ czynu zabronionego - naruszenie obowiązku udostępnienia informacji publicznej. Sprawcą może być osoba działająca w imieniu organu władzy publicznej bądź innego podmiotu zobowiązanego do udzielenia informacji publicznej. Jak zauważa w swoim komentarzu do przedmiotowego przepisu M. Kłaczyński,²⁴¹ *„naruszenie obowiązku udostępniania informacji publicznych może wiązać się z popełnieniem innych czynów zabronionych. W takim wypadku znajdują zastosowanie odpowiednie przepisy k.k. W grę wchodzi w szczególności postanowienia normujące odpowiedzialność karną za przestępstwa przeciwko wiarygodności dokumentów (art. 270 k.k. i n.) oraz przeciwko ochronie informacji (art. 265 k.k. i n.).”*

Zawarte w ustawie regulacje mają na celu zapewnienie jednostce dostępu do informacji o działaniach administracji, co nie tylko ma jej umożliwić aktywny udział w życiu publicznym, ale również sprawowanie efektywnej kontroli nad osobami sprawującymi funkcje publiczne. Wszystko to wiąże się bezpośrednio z postulatem demokratycznego

²⁴⁰ M. Kłaczyński, S. Szuster, *Komentarz do ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej*, LEX/el. 2003.

²⁴¹ *Ibidem*.

państwa prawa oraz innymi konstytucyjnymi zasadami wskazanymi w rozdziale powyżej. I również w tym wypadku należy stwierdzić, iż jedynie zastosowanie w administracji otwartych technologii jest w stanie sprawić, iż organy administracji i inne podmioty realizujące funkcje publiczne w pełni wywiążą się z zobowiązań nakładanych przez ustawę. Bez wykluczenia jakiegokolwiek grupy obywateli spowodowanej wykorzystaniem zamkniętego oprogramowania pozbawionego interoperacyjności.

3.1.3. Ustawa o informatyzacji

Polska ustawa o informatyzacji nie zawiera bezpośredniego nakazu stosowania rozwiązań technologicznych stworzonych w ramach ruchu Wolnego i Otwartego Oprogramowania, wskazując jedynie na konieczność ustalanie standardów informatycznych gwarantujących otwartość. Warto jednakże zauważyć, iż celem regulacji, określonym w art. 1, jest „(...)ochrona interesu publicznego, w tym zachowanie przez Państwo możliwości swobody wyboru technologii w procesach informatyzacji realizacji zadań publicznych”. Pojęcie interesu publicznego jest objaśniane w literaturze jako „zainteresowanie dla dobra wspólnego, a nie dla własnych korzyści danego podmiotu.”²⁴² Należy uznać, iż podstawowy element „dobra wspólnego” to ochrona konstytucyjnych zasad i wolności, w tym również tych, które wskazano powyżej. Natomiast ewentualny konflikt interesów, mogący wystąpić w procesie informatyzacji realizacji zadań publicznych, będzie przebiegać najprawdopodobniej pomiędzy danym podmiotem realizującym zadania publiczne i stojącym na straży interesu publicznego a podmiotem dostarczającym produkty z obszaru technologii informacyjno-komunikacyjnych, który ma na względzie przede wszystkim swój gospodarczy interes.²⁴³

Wprowadzenie do art. 1 zapisów o ochronie interesu publicznego oraz zachowaniu możliwości wyboru technologii, powiązane jest z przebiegiem debaty parlamentarnej nad brzmieniem ustawy. Zdawano sobie sprawę z niepokojąco dużego w porównaniu z innymi krajami Unii Europejskiej udziału spółki Microsoft w rynku usług informatycznych dla administracji i dostrzegano konieczność „wspierania rozwoju wolnego oprogramowania i ochrony konkurencji dla realizacji programu taniego

²⁴² G. Szpor, C. Martysz, K. Wojsyk, *Ustawa o informatyzacji...*, *op.cit.*, s. 25.

²⁴³ *Ibidem*, s. 26.

państwa”.²⁴⁴ Dlatego też działania podmiotów realizujących zadania publiczne, polegające zwłaszcza na wyborze dostawcy produktów technologii informatycznych, powinny mieć zawsze na względzie interes publiczny. Podmioty te powinny zdawać sobie sprawę z niebezpieczeństwa uzależnienia się od jednego producenta w przypadku wyboru oprogramowania rozprowadzanego na warunkach zamkniętych licencji, co będzie skutkowało pozbawieniem możliwości swobody wyboru technologii w procesie informatyzacji.

3.1.4. Ustawa o finansach publicznych

Podlegające ustawie o informatyzacji podmioty, jako jednostki sektora finansów publicznych, muszą stosować się do zasad wynikających z ustawy o finansach publicznych²⁴⁵. Przepis art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a i b wyraźnie stanowi, iż wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Jest to tak zwana zasada skuteczności²⁴⁶, która wspólnie z zasadą efektywności ma zapewnić racjonalizację kosztów w wykonywaniu zadań publicznych. L. Lipiec określa racjonalizację kosztów jako „dążenie do uzyskania największych oszczędności w nakładach, przy porównywalnym efekcie”.²⁴⁷

Biorąc pod uwagę koszty jakie wiążą się z zakupem licencji na produkty oferowane przez dostawców oprogramowania zamkniętego oraz koszty późniejszego wsparcia informatycznego, wydaje się oczywistym, iż Wolne i Otwarte Oprogramowanie w o wiele większym stopniu umożliwi realizację postulatu racjonalizacji kosztów. Przykłady oszczędności poczynionych przez jednostki realizujące zadania publiczne, które zdecydowały się na wprowadzenie *free and open source software*, zostaną przedstawione w dalszej części pracy.

²⁴⁴ *Ibidem*, s. 27.

²⁴⁵ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240, cyt. dalej jako: *ustawa o finansach publicznych*.

²⁴⁶ L. Lipiec, *Komentarz do art. 35 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych* [w:] L. Lipiec, *Komentarz do ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U.05.249.2104)*, LEX/el. 2008.

²⁴⁷ *Ibidem*.

3.1.5. Prawo zamówień publicznych

Prawidłowość oraz efektywność dokonywania wydatków publicznych jest uwarunkowana przez tryb ich dokonywania. Art. 44 ust. 4 ustawy o finansach publicznych nakłada na jednostki sektora finansów publicznych obowiązek zawierania umów na usługi, dostawy lub roboty budowlane, na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, tj. w ustawie Prawo zamówień publicznych²⁴⁸, która po nowelizacji z dnia 7 kwietnia 2005 roku dostosowana została do obowiązującej w tym zakresie dyrektywy 2004/18/WE.²⁴⁹ Do podstawowych zasad, na których oparty jest system zamówień publicznych, należą zasada powszechności, uczciwej konkurencji, równego traktowania podmiotów ubiegających się o zamówienie, jawności, zachowania formy pisemnej.²⁵⁰ Przestrzeganie tych zasad ma na celu ograniczenie nadużyć w wyborze oferentów, co ma szczególnie istotne znaczenie ze względu na znaczną siłę nabywczą podmiotów realizujących zadania publiczne. W ubiegłym roku, według szacunków firmy badawczej DiS²⁵¹, państwo zamówiło sprzęt, oprogramowanie i usługi informatyczne warte łącznie 2,9 mld złotych (w latach 2007 – 2008 odpowiednio 3,5 i 3,3 mld złotych).

W przypadku zamówień publicznych obejmujących usługi i produkty w zakresie technologii informacyjno-komunikacyjnych, jednostki administracji publicznej powinny w taki sposób określić normy techniczne w specyfikacjach, aby zapewnić, iż wybrane rozwiązanie będzie oparte na wymaganych przepisami prawa otwartych standardach, które mogą być wdrażane przez różnych dostawców. W przypadku braku odpowiednich otwartych standardów, możliwy jest wybór rozwiązań opartych na standardach częściowo otwartych bądź zamkniętych, jednakże w wyraźnym kontekście szerszego planu późniejszej migracji na standardy otwarte²⁵². Jednocześnie sporządzone specyfikacje nie mogą wskazywać na konkretne rozwiązanie technologiczne, czym byłby niewątpliwie wymóg, aby dane oprogramowanie było oparte na wolnej bądź

²⁴⁸ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, Dz. U. z 2006 r. Nr 164, poz. 1163 z późn. zm, cyt. dalej jako: *Prawo zamówień publicznych*.

²⁴⁹ *op.cit.*

²⁵⁰ M. Stachowiak, J. Jerzykowski, W. Dzierżanowski, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, LEX/el., 2007, wyd. III.

²⁵¹ Rzeczpospolita, wydanie internetowe, *Spadły wydatki na e-państwo*, 17.03.2010, <http://www.rp.pl/artukul/448232.html>

²⁵² *European Interoperability Framework 2.0, op. cit.*, s. 59.

otwartej licencji. Sytuacja taka naruszałaby zasadę neutralności technologicznej.²⁵³ Ważną kwestią jest również zapewnienie interoperacyjności z już stosowanymi przez inne organy władz publicznych, osoby prywatne i przedsiębiorstwa systemami technologicznymi.²⁵⁴

Ważnym kryterium przy wyborze dostawcy oprogramowania jest również możliwość zapewnienia przez niego późniejszego wsparcia. W przypadku oprogramowania zamkniętego oceny tego kryterium dokonuje się poprzez ocenę pozycji rynkowej producenta, jego kapitału, obrotu. Zawsze jednak istnieje ryzyko bankructwa pierwotnego dostawcy, czego konsekwencje poniosą licencjodawcy dostarczanego przez niego oprogramowania zamkniętego. Ryzyko to można zmniejszyć poprzez wybór Wolnego i Otwartego Oprogramowania, którego użytkownicy zawsze mogą bez żadnych technicznych czy też prawnych konsekwencji zrezygnować z usług pierwotnego dostawcy.²⁵⁵

W sytuacji, gdy w specyfikacji zamówienia, nie jest możliwe bezpośrednie wskazanie Wolnego i Otwartego Oprogramowania, jego wybór może zostać uzasadniony przez podanie innych wymagań – natury funkcjonalnej, jakościowej bądź technicznej²⁵⁶. Przykładowo podmioty przeprowadzające procedurę zamówienia publicznego, mogą postawić warunek możliwości przeprowadzania modyfikacji oprogramowania lub przyznania tego prawa dowolnej trzeciej stronie. Innym warunkiem może być możliwość przekazania danego programu dowolnej innej jednostce administracji czy też przedsiębiorstwu, z którym współpracuje, bez konieczności ponoszenia dodatkowych kosztów. Tego typu wymagania, jeśli są obiektywnie uzasadnione, w żaden sposób nie naruszają Prawa zamówień publicznych i mogą stanowić efektywną drogę do wprowadzenia w danej jednostce administracji Wolnego i Otwartego Oprogramowania.

Podstawowym jednakże wymaganiem organu władzy publicznej wobec dostawcy oprogramowania, jest jego zdolność do współdziałania w oparciu o otwarte standardy.

²⁵³ Initiative for Software Choice, *Principles for Software Choice*, http://www.softwarechoice.org/princ_procure.aspx.

²⁵⁴ *Biała Księga. Modernizacja normalizacji technologii informacyjno-komunikacyjnych w UE. Droga naprzód*, Bruksela, dnia 3 lipca 2009 r., KOM(2009) 324 wersja ostateczna, s. 7.

²⁵⁵ *OSOR Guidelines Public procurement and Open Source Software*, public draft version 1.0, 10 października 2008 r., s. 12.

²⁵⁶ *Ibidem*, s. 20.

W przeciwnym wypadku może dojść do wspomnianego już uzależnienia od jednego dostawcy, czyli tzw. *vendor lock-in*. Jeśli przy udzielaniu zamówienia, do urzędu zostanie wprowadzone oprogramowanie oparte na zamkniętych licencjach, wtedy każde przystosowanie programu do zmieniających się potrzeb czy też zakup nowego oprogramowania, ale spełniającego warunek interoperacyjności z pierwotnym, będzie wymagało skorzystania z usług tego samego producenta.²⁵⁷ Dodatkowo jeżeli dane oprogramowanie będzie wchodziło w skład systemu wykorzystywanego do świadczenia elektronicznych usług dla obywateli lub przedsiębiorców, jednostki te będą również zmuszone do zakupu produktów danego dostawcy.²⁵⁸

Uzależnienie od jednego dostawcy pociąga za sobą wyłączenie zasady konkurencyjności w przeprowadzaniu procedury zamówienia publicznego i dopuszczone jest jedynie po spełnieniu określonych przesłanek, uzasadniających rezygnację z trybu podstawowego procedury zamówienia. Z perspektywy zamówień programów komputerowych podstawowe znaczenie mają przesłanki dla tzw. zamówienia z wolnej ręki, przedstawione w art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. a i b. Zamówieniom z wolnej ręki podlegają dostawy lub usługi, które mogą być świadczone tylko przez jednego wykonawcę z przyczyn technicznych o obiektywnym charakterze. Jak wskazano w komentarzu do ustawy rzeczona przesłanka „może np. znaleźć zastosowanie w sytuacji unikatowej technologii, którą dysponuje tylko jeden wykonawca, albo w konieczności kontynuowania standardu urzędzeń, którymi dysponuje zamawiający”.²⁵⁹ Kolejna przesłanka wskazuje, iż zamówieniom z wolnej ręki podlegają dostawy lub usługi, które mogą być świadczone tylko przez jednego wykonawcę z przyczyn związanych z ochroną praw wyłącznych, wynikającą z odrębnych przepisów. Będzie to miało miejsce w szczególności ze względu na zakres praw autorskich i praw pokrewnych oraz ochrony patentowej, w sytuacji gdy wykonawca jest wyłącznym dysponentem przedmiotu zamówienia.²⁶⁰

²⁵⁷ Z. Okoń, *Własność intelektualna*, [w:] *E-Administracja. Prawne zagadnienia informatyzacji administracji*, red. Dariusz Szostak, Wrocław 2009, s. 229.

²⁵⁸ K. Siewicz, *Prawne aspekty zamówień publicznych na oprogramowanie*, Poznań 2010, s. 17, http://www.pppit.org.pl/publikacje/prawne_aspekty_zamowien_publicznych_na_oprogramowanie.pdf.

²⁵⁹ W. Dzierżanowski, *Komentarz do art. 67 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U.07.223.1655)*, [w:] M. Stachowiak, J. Jerzykowski, W. Dzierżanowski, *Prawo..., op. cit.*

²⁶⁰ *Ibidem*.

Jak pokazują badania przeprowadzone przez UBIK Business Consulting²⁶¹, przedmiotowy tryb zamówień z wolnej ręki, w oparciu o opisane dwie przesłanki, jest stosunkowo często stosowany w przypadku wdrożeń systemów i usług informatycznych. Aż w 82% postępowań o wartości ponad 540 milionów złotych, co stanowi 77% wartości wszystkich zamówień, zamawiający zastosował tryb „negocjacji bez ogłoszenia”, który swoim zakresem obejmuje również zamówienia z wolnej ręki. Jako uzasadnienie stosowania niekonkurencyjnego trybu zamówień, zamawiający podawali przyczyny związane z ochroną praw wyłącznych (28% postępowań), wspólnie przyczyny techniczne oraz przyczyny związane z ochroną praw wyłącznych (po 28% wszystkich postępowań), przyczyny techniczne o obiektywnym charakterze (24% ogólnej liczby postępowań). Dodatkowo, z analizy ogłoszeń o udzieleniu zamówienia wynika, iż część zamawiających poprzez korzystanie z określonego oprogramowania zamkniętego, jest trwale związana z konkretnymi wykonawcami i znajduje się faktycznie w sytuacji *vendor lock-in*. Raport podaje najbardziej jaskrawe przykłady tego typu zależności.

Warto przytoczyć również wyniki raportu analitycznego UBIK sporządzonego w roku 2007.²⁶² W jego ramach przeanalizowano 170 postępowań przetargowych pod kątem poprawności sformułowań, dotyczących opisu przedmiotu zamówienia. W 150 przetargach (o wartości ok. 99 mln złotych) przedmiot zamówienia określony został wyłącznie poprzez podanie nazwy konkretnej aplikacji lub jej producenta. Stanowiło to wyraźne naruszenie przepisów Prawa zamówień publicznych, poprzez uniemożliwienie konkurencji ze strony alternatywnych produktów.

Praktyka informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne pokazuje, iż poszczególne urzędy dokonują zróżnicowanych wyborów w zakresie technologii informacyjno-komunikacyjnych, decydując się na oprogramowanie zamknięte, otwarte, wykorzystujące otwarte bądź zamknięte standardy w najróżniejszych kombinacjach. Jednakże, niezależnie od w żaden sposób

²⁶¹ UBIK BC Business Consulting, *Zamówienia publiczne na usługi obsługi systemów IT w 2007*, sierpień 2008,

http://ubikbc.pl/files/ao/UBIKBC_Raport_ZamowieniaPubliczneNaObslugeSystemowIT_2007.pdf.

²⁶² UBIK BC Business Consulting, *Przetargi instytucji publicznych w obszarze ICT na przykładzie oprogramowania biurowego i systemowego w okresie od lipca 2006 do czerwca 2007*, sierpień 2007, http://ubikbc.pl/files/ao/UBIKBC_200708_Raport_o_przetargach_ICT_w_sektorze_publicznym.pdf.

nieuzasadnionej przewagi oprogramowania zamkniętego²⁶³, należy jednoznacznie podkreślić, iż „każdy z tych wyborów określa, czy i w jakim stopniu jest możliwe wpływanie na to, jak to oprogramowanie działa, a w szczególności – jakie inne oprogramowanie może z nim współdziałać, i kto może wpływać na jego działanie. Ma to istotne przełożenie na sposób i poprawność realizowania zadań publicznych.”²⁶⁴

3.1.6. Ochrona konkurencji

Źle skonstruowane przetargi sprzyjają monopolizacji branży technologii informacyjno-komunikacyjnych, co skutkuje dyskryminacją wielu producentów i dostawców – w szczególności firm bazujących na Wolnym i Otwartym Oprogramowaniu, które częstokroć są wykluczane z możliwości uczestnictwa w przetargu już na etapie jego konstruowania. Należy uznać, iż stosowanie w administracji publicznej zamkniętych standardów, pociągające za sobą konieczność zakupu lub używania przez obywateli oprogramowania konkretnego producenta, stanowi *de facto* przyznanie państwowego monopolu dla danego sprzedawcy²⁶⁵ i tworzy warunki do uzyskania przez niego pozycji dominującej w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów²⁶⁶.

Co prawda samo uzyskanie jak i posiadanie pozycji dominującej nie jest zakazane, zakazane są jednak działania stanowiące przejaw nadużywania tej pozycji – tego typu praktyk wyraźnie zabrania generalna klauzula z art. 9 ust. 1 ustawy, będąca bezpośrednią transpozycją na grunt polski regulacji unijnych²⁶⁷. Ustawa wskazuje na przykłady zachowań przedsiębiorców, które kwalifikować należy jako przejaw takiego nadużycia, jednakże katalog ten ma charakter otwarty. Z braku legalnej definicji nadużycia pozycji dominującej jej ustalanie powinno być dokonane w oparciu o wskazane w art. 1 cele realizowane przez ustawę o ochronie konkurencji i konsumentów. Są nimi rozwój i ochrona konkurencji, a także ochrona konsumentów i innych przedsiębiorców przed eksploatacją ze strony innych uczestników rynku. Jeśli więc zachowania zajmującego dominującą pozycję przedsiębiorcy są niezgodne

²⁶³ *Ibidem*, s. 12.

²⁶⁴ K. Siewicz, *Prawne aspekty...*, *op. cit.*, s.6.

²⁶⁵ *OSOR Guideline on Public Procurement and Open Source Software*, public draft version 1.0, 2008, s. 8-9.

²⁶⁶ Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, Dz. U. z 2007 r. Nr 50, poz. 331, cyt. dalej jako: *ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów*.

²⁶⁷ Art. 82 TWE, obecnie art. 102 TFUE.

z powyższymi celami, świadczy to o jej nadużywaniu.²⁶⁸ Poniżej przytoczone zostaną te z przykładów nadużywania pozycji dominującej, które mogą mieć miejsce w przypadku prowadzenia działalności polegającej na dostarczaniu produktów i usług z branży informatycznej.

Przepis art. 9 ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie konkurencji o konsumentów stanowi, iż nadużyciem pozycji dominującej jest ograniczanie produkcji, zbytu lub postępu technicznego ze szkodą dla kontrahentów lub konsumentów. Praktyka ta może mieć miejsce w sytuacji *„ograniczenia przez dominanta dostępu innych przedsiębiorców do efektów postępu technicznego, polega ona wówczas w szczególności na odmowie udzielenia przez dominanta licencji (sprzedaży praw do patentu lub know-how), czy też odmowie udzielenia przezeń określonych informacji niezbędnych konkurentom do prowadzenia działalności.”*²⁶⁹ Innymi słowy, jest to odmowa dostępu do urządzeń kluczowych. Praktyka tego typu zmierza do zapobieżenia ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania lub rozwoju konkurencji i jako taka może również spełniać znamiona praktyki określonej w art. 9 ust. 2 pkt 5, o której jest mowa poniżej. Należy przyjąć, iż działania dostawcy oprogramowania własnościowego, osiągającego znaczny udział w rynku, polegające na odmowie ujawnienia kodu źródłowego do programów, co uniemożliwia konkurentom stworzenie programów kompatybilnych, są przejawem nadużywania pozycji dominującej w ramach tej praktyki.

Kolejny przykład z katalogu praktyk stanowiących nadużycie pozycji dominującej zawarty jest w art. 9 ust. 2 pkt 5 ustawy i polega na przeciwdziałaniu ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji. Sformułowanie to ma charakter ogólny, dlatego również inne działania – jak chociażby wymieniona powyżej odmowa dostępu do urządzeń kluczowych – mogą spełniać przesłanki tej praktyki. Teoria urządzeń kluczowych zakłada, iż *„przedsiębiorca posiadający pozycję dominującą w zakresie zarządzania dostępem do danej infrastruktury - bez której nie jest możliwe świadczenie określonego rodzaju usług - dopuszcza się nadużycia pozycji dominującej, jeżeli sam infrastrukturę tę użytkuje oraz bez obiektywnego uzasadnienia*

²⁶⁸ K. Kohutek, *Komentarz do art. 9 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U.07.50.331)*, [w:] K. Kohutek, M. Sieradzka, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, LEX/el., 2008

²⁶⁹ *Ibidem*

odmawia przedsiębiorcom dostępu do tych urządzeń bądź też udziela im takiego dostępu na warunkach mniej korzystnych niż ustalone dla swych własnych usług.”²⁷⁰

Jedną z przesłanek do uznania tej praktyki za nadużycie pozycji dominującej, jest wystąpienie znacznego prawdopodobieństwa wyeliminowania konkurentów w skutek odmowy udzielenia dostępu do danej infrastruktury. Nie chodzi przy tym o wyeliminowanie całej konkurencji, ale jedynie wystąpienie ryzyka wykluczenia konkurencji efektywnej. Taką wykładnię przyjął w wyroku w sprawie Microsoft Europejski Trybunał Sprawiedliwości,²⁷¹ uznając, iż „*odmowa udzielenia przez przedsiębiorcę posiadającego pozycję dominującą na rynku systemów operacyjnych dla komputerów osobistych informacji zapewniających interoperacyjność, tj. kompatybilność serwerów z oprogramowaniem systemowym pochodzącym od innych przedsiębiorców działających na tym rynku z serwerami działającymi na platformie oprogramowania dominanta*” jest nadużyciem pozycji dominującej.

Należy przyjąć, iż przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji może polegać również na działaniach prowadzących do efektu zamknięcia rynku (*foreclosure effect*)²⁷². Stosowanie przez producentów oprogramowania zamkniętych standardów, sztucznie podwyższających koszty zmiany dostawcy oraz uzależniających od dominanta potencjalnych kontrahentów konkurentów ma charakter wykluczający i utrudnia wejście na dany rynek. Jako takie jest wyraźnym przejawem naruszenia przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów.

Dodatkowo warto również przywołać regulacje zawarte w ustawie o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji²⁷³. Art. 15 ust 1 pkt 5 przedmiotowego aktu prawnego stanowi, iż „*czynem nieuczciwej konkurencji jest utrudnianie innym przedsiębiorcom dostępu do rynku, w szczególności przez (...) działanie mające na celu wymuszenie na klientach wyboru jako kontrahenta określonego przedsiębiorcy lub stwarzanie warunków*

²⁷⁰ Doktryna „*essential facilities*”, *ibidem*.

²⁷¹ Sprawa T-201/04, Wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 17 września 2007 r., przedmiotem sprawy była skarga o stwierdzenie nieważności przywołanej powyżej decyzji Komisji 2007/53/WE z dnia 24 marca 2004 r.

²⁷² K. Kohutek, *Komentarz...*, *op. cit.*

²⁷³ Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, Dz. U. z 1993 r., Nr 47, poz. 211 z późn. zm.

umożliwiających podmiotom trzecim wymuszanie zakupu towaru lub usługi u określonego przedsiębiorcy.” Utrudnienie to może przyjąć formę ograniczeń zarówno umownych jak i faktycznych.²⁷⁴ Należy przyjąć, iż stosowanie zamkniętych formatów, specyfikacji i interfejsów w oprogramowaniu własnościowym, kompatybilnych jedynie z produktami danego dostawcy, w znaczny sposób utrudnia korzystanie z usług i produktów konkurentów i jako takie stanowi wskazany czyn nieuczciwej konkurencji.

Dane przywołane we wskazanych powyżej raportach UBIK jednoznacznie wskazują, iż zwłaszcza pozycję spółki Microsoft na polskim rynku usług ICT dla instytucji publicznych można określić jako monopolistyczną, gdyż jej udział w tym właśnie rynku w sposób znaczny wykracza poza wskazane w art. 4 pkt 10 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów 40%, pozwalające na wysunięcie domniemania o zajmowaniu pozycji dominującej. Jednocześnie praktyki stosowane przez spółkę, w świetle przytoczonych powyżej przykładów z katalogu zamieszczonego w art. 9 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, należałoby uznać za działania nadużywające pozycję dominującą. Stąd też postępowanie podmiotów realizujących zadania publiczne, polegające na udzielaniu zamówień publicznych w zakresie technologii informacyjno-komunikacyjnych w sposób wykluczający swobodne konkurowanie różnych dostawców i preferowanie zamkniętych rozwiązań dostarczanych przez rynkowych monopolistów, wydaje się wysoce niewłaściwe. Sankcjonuje ono *de facto* naruszenia ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, co prowadzi do coraz głębszego uzależnienia od rynkowego monopolisty i nie daje szans na gospodarczy rozwój producentom innych rodzajów oprogramowania.

3.2. Korzyści wynikające z zastosowania Wolnego i Otwartego Oprogramowania w procesie informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne

Zastosowanie Wolnego i Otwartego Oprogramowania przy wprowadzeniu usług *e-government* to nie tylko sprostanie wymaganiom stawianym organom administracji

²⁷⁴K. Korus, *Komentarz do art. 15 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U.93.47.211)*, [w:] K. Korus, *Komentarz do ustawy z dnia 5 lipca 2002 r. o zmianie ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U.02.126.1071)*, LEX/el. 2002.

w polskich i unijnych aktach prawnych dotyczących informatyzacji. Sięgnięcie do programów opartych na wolnych i otwartych licencjach pociąga za sobą również wiele korzyści²⁷⁵, nie sprowadzających się bynajmniej jedynie do kwestii finansowych, choć nie da się zaprzeczyć, iż bezpłatność większości tego typu programów często odgrywa decydującą rolę w sytuacji wyboru między oprogramowaniem zamkniętym o tych samych parametrach technicznych.

Wolne i Otwarte Oprogramowanie umożliwia jego użytkownikom dostosowanie programów do ich własnych szczególnych potrzeb, co ma szczególne znaczenie w przypadku klientów działających na rynkach niszowych – tworzenie dla nich programów przez komercyjnych producentów jest po prostu nieopłacalne²⁷⁶. Odpowiedniej modyfikacji oprogramowania może się podjąć każdy programista – również pracownik danego urzędu - pracując w oparciu o oryginalny kod źródłowy programu, udostępniony wszak za darmo i bez żadnych zastrzeżeń. Natomiast w przypadku oprogramowania zamkniętego, nawet pod dostarczeniu produktu do klienta, producent wciąż kontroluje wykorzystanie danego programu – poprzez środki prawne jakie zapewniają mu przepisy prawa autorskiego. Warunki licencji zamkniętych uniemożliwiają dokonywanie jakichkolwiek samodzielnych zmian w programie – jego nabywca jest zmuszony do korzystania z usług danego dostawcy w celu przystosowania programu do zmieniających się potrzeb. Oprócz wydłużenia czasu potrzebnego na dokonanie modyfikacji, pociąga to oczywiście za sobą dodatkowe koszty, które w przypadku procesu informatyzacji administracji będą pokrywane ze środków publicznych.

Ważną zaletą Wolnego i Otwartego Oprogramowania jest również możliwość przekazywania danego programu z jednej jednostki administracji publicznej do drugiej, mających często zbliżone potrzeby w zakresie technologii informacyjno-komunikacyjnych. Zastosowanie tych samych programów zwiększa jednocześnie interoperacyjność pomiędzy urzędami i umożliwia szybszą i tańszą wymianę danych. Licencje zamknięte zawierają natomiast klauzule ograniczające zastosowanie oprogramowania do wyszczególnionej liczby komputerów, z koniecznością uiszczania

²⁷⁵ Europe's Information Society Thematic Portal, *Towards an „open” future*, http://ec.europa.eu/information_society/activities/egovernment/policy/key_enablers/opensource/index_en.htm.

²⁷⁶ O'Reilly Media, *Open Source pioneers meet in historic summit*, 14.04.1998, <http://press.oreilly.com/pub/pr/796>.

opłaty za każde stanowisko, na którym oprogramowanie jest wykorzystane. Bez zgody producenta lub dodatkowej opłaty, przekazanie programu innej jednostce administracji jest wykluczone.

Zwiększenie udziału Wolnego i Otwartego Oprogramowania w procesie informatyzacji administracji, wpłynie także pozytywnie na rynek technologii informacyjno-komunikacyjnych. Jak zauważa Komisja Europejska²⁷⁷, fakt ten przyczyni się do pobudzenia konkurencji, stwarzając pole do gry dla wielu dostawców konkurujących o klienta jakością i ceną produktu.. Przedsiębiorstwa, które zdecydują się na dostarczanie Wolnego i Otwartego Oprogramowania, mimo odejścia od tradycyjnego sposobu prowadzenia działalności, tzn. sprzedaży licencji do programów komputerowych, są w stanie osiągnąć finansowy sukces czerpiąc dochody ze świadczenia usług dodatkowych dla użytkowników. Należy przez to rozumieć oferowanie profesjonalnego serwisu, wdrożenia, konfiguracji, oprogramowania uzupełniającego etc.²⁷⁸ Szczególnego podkreślenia wymaga fakt, iż tworzeniem Wolnego i Otwartego Oprogramowania zajmują się przede wszystkim małe i średnie przedsiębiorstwa²⁷⁹, których rozwój powinien wszak należeć do priorytetów polityki państwa.

Wolne i Otwarte Oprogramowanie to również zwiększenie bezpieczeństwa i niezawodności tworzonych programów, co w przypadku jednostek administracji publicznej odgrywa szczególnie ważną rolę. Otwartość kodu źródłowego oraz fakt, iż nad jego stworzeniem pracowało nieraz tysiące niezależnych programistów, gwarantuje możliwość wykrycia wszystkich ewentualnych błędów w oprogramowaniu, czy też luk umożliwiających osobom trzecim wgląd w prywatne dane, czyli instalacji tzw. „czarnych skrzynek”²⁸⁰. Instalując oprogramowanie zamknięte, użytkownik nigdy nie może być do końca pewien, czy jego dostawca nie pozostawił dla siebie swego rodzaju „furtki” w zabezpieczeniach.²⁸¹

Zastosowanie Wolnego i Otwartego Oprogramowania umożliwia również osiągnięcie transparentności działań administracji. W szczególności w przypadku systemów

²⁷⁷ *Towards an „open” future, op. cit.*

²⁷⁸ *Open source pioneers..., op. cit.*

²⁷⁹ F.-W. Steinmeier, *About Linux*, LinuxTag 2009, <http://www.linuxtag.org/2009/en/about/schirmherrschaft.html>.

²⁸⁰ *Free Software/Open Source: Information Society Opportunities for Europe?*, Working group on Libre Software, April 2000, Version 1.2, s. 12, <http://eu.conecta.it/paper.pdf>.

²⁸¹ D. S. Evans, B. J. Reddy, *Government preferences..., op. cit.*

związanych z bezpieczeństwem państwa czy też gwarantujących korzystanie z podstawowych praw obywatela, jak przykładowo systemy do głosowania, wskazanym jest, aby każdy chętny miał możliwość wglądu w kod źródłowy danego programu. Zapewni to jawność czynności podejmowanych przez podmioty realizujące zadania publiczne i umożliwi przeprowadzanie bieżącej kontroli przez opinię publiczną.²⁸²

3.3. Korzystanie z Wolnego i Otwartego Oprogramowania przez podmioty realizujące zadania publiczne

W przypadku, gdy dana instytucja publiczna zdecyduje się na wykorzystanie Wolnego i Otwartego Oprogramowania, może wejść w jego posiadanie na kilka sposobów. Najprostszym z nich jest pobranie programu z internetu przez upoważnionego pracownika i zainstalowanie na komputerach zgodnie ze standardową procedurą. Należy zauważyć, iż specyfika tworzenia Wolnego i Otwartego Oprogramowania – na forum demokratycznej społeczności programistów z całego świata – sprawia, iż dystrybucja *on-line* jest najczęstszym sposobem jego udostępniania. Licencje *free and open source software* można również nabyć odpłatnie, gdyż jak już wspomniano powyżej, coraz większa grupa przedsiębiorców, zwłaszcza małych i średnich, zajmuje się tego typu działalnością, oferując oprócz samego programu rozmaite usługi dodatkowe. Często płacą oni swoim pracownikom, aby pracowali nad oprogramowaniem pierwotnie bezpłatnym, w celu dostosowania go do potrzeb konkretnego klienta.

Niezależnie od sposobu uzyskania danego programu komputerowego, należy go przede wszystkim zbadać zarówno pod kątem technicznej jakości i funkcjonalnego dopasowania do potrzeb danej instytucji publicznej, jak i też charakteru licencji, na której jest udostępniony.²⁸³ Może się zdarzyć, iż dany program, pobrany z internetu, nie będzie posiadał zezwolenia na wykorzystywanie przez organy władzy publicznej, a jedynie na użytek domowy lub osobisty. Licencja powinna być również sprawdzona pod kątem możliwości dokonywania rozpowszechniania programu – samo używanie Wolnego i Otwartego Oprogramowania nie jest na ogół związane z żadnymi ograniczeniami. Natomiast redystrybucja wersji oryginalnej bądź też zmodyfikowanej

²⁸² OSOR Guidelines..., *op. cit.*, s. 20.

²⁸³ K. Siewicz, *Prawne aspekty...*, *op. cit.*, s. 28.

programu implikuje najczęściej obowiązek poinformowania odbiorcy o postanowieniach licencji. Problem może również stanowić klauzula *copyleft* nakazująca rozpowszechnianie dzieł pochodnych od danego programu na tej samej lub pochodnej licencji oraz nakładająca obowiązek udostępniania kolejnemu licencjobiorcy kodu źródłowego.

Możliwa jest również sytuacja, iż to dana instytucja publiczna stanie się dostawcą Wolnego i Otwartego Oprogramowania. Po zamówieniu oprogramowania u wybranego producenta i przeniesieniu majątkowych praw autorskich, istnieje możliwość udostępniania przez organ władzy publicznej społeczności *open source* stworzonego na swoje potrzeby rozwiązania technologicznego.²⁸⁴ W takim wypadku to do organu władzy publicznej będzie należał wybór odpowiedniej licencji (bądź też stworzenie własnej, typu *copyleft* lub *non-copyleft*), na której będzie rozpowszechniany dany program, zamieszczenie programu na ogólnodostępnym serwerze i ewentualne zawiadomienie właściwej organizacji Wolnego i Otwartego Oprogramowania, w razie potrzeby korzystania z oferowanego przez nią wsparcia. Prawdopodobne jest, iż wokół takiego projektu stworzy się społeczność użytkowników pracująca nad kolejnymi wersjami i modyfikacjami programu.

Organy władzy publicznej mogą również wspierać społeczność Wolnego i Otwartego Oprogramowania poprzez samodzielne zgłaszanie modyfikacji i poprawek do projektów, z których korzystają. W ten sposób będą miały wpływ na rozwój oficjalnej, utrzymywanej przez całą społeczność, wersji danego programu. Dodatkowo będą mogły być pewne, iż użytkowana przez nich wersja, nie odbiega po modyfikacjach od wersji oficjalnej programu.

Bez względu na rodzaj zastosowanego oprogramowania, instytucje publiczne, powinny mieć również na względzie treść art. 21 i następnych ustawy o informatyzacji, dotyczących procedury badania zgodności oprogramowania interfejsowego. Podmiot publiczny ma prawo wymagać, aby dostarczane mu oprogramowanie było zgodne z opublikowanymi przez niego testami akceptacyjnymi. Badanie takie „przeprowadza, na własny koszt, twórca oprogramowania interfejsowego albo inny podmiot posiadający

²⁸⁴ R. A Ghosh, *Guideline for public administration on partnering with free software developers*, December 2005, s. 28, <http://ec.europa.eu/idabc/servlets/Doc?id=28128>.

autorskie prawa majątkowe do oprogramowania interfejsowego, które ma być wykorzystywane do realizacji zadania publicznego”. Procedura badania powinna nastąpić zarówno przed udostępnieniem po raz pierwszy oprogramowania, jak i też po przeprowadzeniu jego modyfikacji i ma na celu zapobieżenie sytuacji, w której nabywane oprogramowanie zawiera niepożądane lub błędne funkcje.

3.4. Przykłady dotychczasowych projektów wykorzystujących Wolne i Otwarte oprogramowanie w Polsce i na świecie

W roku 2003, Komisja Europejska, kierując się chęcią zwiększenia grona użytkowników Wolnego i Otwartego Oprogramowania, zapoczątkowała projekt *Open Source Observatory*, przemianowany w roku 2007 na *Open Source Observatory and Repository*.²⁸⁵ OSOR.eu jest portalem internetowym, stanowiącym szczególny katalog projektów wdrażania Wolnego i Otwartego Oprogramowania w jednostkach administracji państw Unii Europejskiej. Na portalu można także znaleźć, oparte na licencjach Wolnego i Otwartego Oprogramowania, kody programów, udostępnione z myślą o wykorzystaniu ich przez podmioty publiczne. OSOR.eu jest również miejscem kojarzenia partnerów chcących pracować nad wspólnym projektem z zakresu *e-government*, wykorzystującym Wolne i Otwarte Oprogramowanie. Podobne centra informacji o Wolnym i Otwartym Oprogramowaniu działają również na poziomie krajowym. Warto w tym miejscu wspomnieć chociażby o centrum COKS w Słowenii²⁸⁶, dostarczającym podmiotom działającym w sektorze zarówno prywatnym, jak i publicznym informacji o *open source*, gwarantującym odpowiednie wsparcie w ramach *call centre* dla użytkowników otwartego oprogramowania oraz zawierającym repozytorium oprogramowania dla sektora publicznego. Poprzez promowanie rozwiązań opartych na wolnych i otwartych licencjach, rząd Słowenii ma nadzieję zmniejszyć koszty informatyzacji administracji, zwiększyć konkurencję na rynku technologii informacyjno-komunikacyjnych oraz polepszyć interoperacyjność systemów komputerowych.²⁸⁷ Również w Holandii został wprowadzony w życie projekt promujący wśród jednostek administracji publicznej korzystanie z Wolnego i Otwartego Oprogramowania. Program „Open Source als Onderdeel van de Software

²⁸⁵ <http://www.osor.eu>.

²⁸⁶ *Center Odprte Kode Slovenije*, więcej na: http://en.coks.si/index.php5/Main_Page.

²⁸⁷ *A hub for Open Source: the COKS centre in Slovenia*, http://www.osor.eu/case_studies/docs/COKS.A-hub-for-Open-Source.pdf.

Strategie” (OSSOS)²⁸⁸ wystartował w 2003 roku i jego głównym założeniem było uczynienie holenderskiej administracji niezależną od pojedynczego dostawcy oprogramowania.²⁸⁹

Analiza projektów przedstawionych na stronach OSOR.eu pozwala na wysunięcie spostrzeżenia, iż pomiędzy poszczególnymi regionami Unii Europejskiej istnieją wyraźne różnice w zakresie wykorzystania Wolnego i Otwartego Oprogramowania przez podmioty realizujące zadania publiczne. Wielka Brytania oraz nowe państwa członkowskie pozostają znacznie w tyle w porównaniu z krajami takimi jak Niemcy czy też Francja. Sytuacja ta ma swoje źródło w wielu czynnikach; przykładowo we Francji, ruch Wolnego i Otwartego Oprogramowania jest postrzegany jako przeciwwaga dla hegemonii amerykańskich spółek komputerowych i okazja dla utrzymania konkurencyjności w sektorze technologii informacyjno-komunikacyjnych.²⁹⁰ Faktem jednak jest, iż zjawisko *free and open source software* staje się coraz powszechniejszym trendem w jednostkach administracji publicznej Unii Europejskiej, a najciekawsze przykłady adaptacji oprogramowania, udostępnionego na wolnych licencjach i opartego na otwartych standardach, do potrzeb danego urzędu, zostaną przedstawione poniżej.

Już w roku 1995 Wolne i Otwarte Oprogramowanie zostało wprowadzone do jednostek estońskiego sektora publicznego. Głównym motywem przeprowadzenia tej zmiany była chęć zredukowania kosztów wiążących się z zakupem licencji na oprogramowanie własnościowe. Obecnie *open source software* jest używane przy większości projektów informatycznych, za które odpowiedzialna jest miejscowa administracja publiczna.²⁹¹ Również w stolicy Czech – Pradze, to właśnie względy finansowe przesądziły, iż w roku 2001 zdecydowano się na zainwestowanie w Wolne i Otwarte Oprogramowanie.²⁹² Obecnie rozwiązania tego typu są stosowane m.in. w usługach sieciowych, mailowych, intranecie, na stronie internetowej miasta, w zabezpieczeniach antywirusowych oraz częściowo w aplikacjach biurowych. Jednakże ze względu na niską interoperacyjność

²⁸⁸ “open source jako część strategii oprogramowania”, tłumaczenie własne.

²⁸⁹ *Building a market for FLOSS: The OSOSS project in the Netherlands*, http://www.osor.eu/case_studies/docs/ososs-project-pdf.

²⁹⁰ I. Kotsiopoulos, N. Paparoidamis, G. Kolomvos, *Bringing Together and Accelerating eGovernment Research in the EU*, Final report, June 2009, s. 42, <http://epractice.eu/files/Final%20report%20-%20Part%201.pdf>.

²⁹¹ *Open source software in Estonia: a long-term policy*, http://www.osor.eu/case_studies/docs/open-source-software-in-estonia.

²⁹² *Prague works with Open Source*, http://www.osor.eu/case_studies/docs/prague.

pakietu OpenOffice.org z zewnętrznymi aplikacjami zamkniętymi, planuje się powrót do produktów Microsoft.

Najbardziej znanym przykładem wdrażania Wolnego i Otwartego Oprogramowania na terenie Niemiec jest LiMux, czyli projekt zaadaptowania systemu Linux na potrzeby stolicy Bawarii – Monachium. Cały proces zapoczątkowany został w roku 2003 i chociaż przy podejmowaniu decyzji miano również na względzie obniżenie kosztów, to jednakże głównym celem było uniezależnienie się od dostawcy oprogramowania z Redmond – spółki Microsoft.²⁹³ Większa część miejskiej administracji zdecydowała się na tzw. mięką migrację – zainstalowanie systemu operacyjnego GNU/Linux stanowi dopiero drugą fazę, poprzedzoną wdrożeniem takich aplikacji *open source* jak: Thunderbird, Firefox oraz OpenOffice.org. Docelowo, oprogramowania własnościowe ma być używane jedynie na tych komputerach, gdzie migracja jest niemożliwa bądź też nieopłacalna.

Uzyskanie większej niezależności niż jest w stanie zapewnić oprogramowanie własnościowe było także założeniem francuskiej żandarmerii przy przeprowadzaniu wymiany pakietu Microsoft Office na OpenOffice.org. Dodatkowo w roku 2006 zdecydowano o przejściu z systemu Windows na Ubuntu Linux.²⁹⁴ Obecnie na 90 tysiącach komputerów zainstalowany jest OpenOffice.org, a Ubuntu na 5 tysiącach (nowe komputery mają mieć tylko Ubuntu). Szacowane oszczędności, które przyniosła wymiana oprogramowania firmy Microsoft to około 50 milionów euro. Do końca 2015 roku wszystkie 90 tysięcy desktopów ma działać na Ubuntu Linux.

Na obszarze Polski, godnym przytoczenia przykładem jest Urząd Miasta Katowice, który w 2005 roku podjął decyzję o przejściu z oprogramowania Microsoft Office na OpenOffice.org na większości komputerów używanych przez miejskie jednostki administracyjne.²⁹⁵ Od tego czasu OpenOffice był instalowany na wszystkich nowozakupionych komputerach. Powodem przeprowadzonej zmiany były analizy finansowe, które wykazały, iż zakup oraz dostosowywanie oprogramowania własnościowego pociąga za sobą wiele kosztów, związanych przede wszystkim z

²⁹³ *Declaration of Independence: The LiMux Project in Munich*, http://www.osor.eu/case_studies/docs/IDABC.OSOR.casestudy.LiMux.pdf.

²⁹⁴ *Towards the freedom of the operating system: The French Gendarmerie goes for Ubuntu*, http://www.osor.eu/case_studies/docs/IDABC.OSOR.casestudy.Gendarmerie.10.pdf.

²⁹⁵ *Katowice Municipality: saving public money with OpenOffice.org*, http://www.osor.eu/case_studies/docs/IDABC.OSOR.case-study.Katowice.pdf.

zakupem licencji na każde stanowisko pracy oraz z koniecznością przeprowadzania szkoleń dla pracowników z zakresu zmian wprowadzonych w oprogramowaniu.

Wedle informacji z 2008 roku²⁹⁶, w Urzędzie Miasta Katowice pracuje około 850 stacji roboczych, z tego na około 350 zainstalowano wyłącznie OpenOffice. Na około 500 komputerach funkcjonują natomiast równolegle oba pakiety – OpenOffice i MS Office. Docelowo OpenOffice ma zostać wprowadzony na wszystkich komputerach, na których nie ma konieczności korzystania z programów Microsoftu, a więc tam, gdzie nie zaistnieje niebezpieczeństwo niemożliwości prawidłowego odczytania dokumentów przesłanych z zewnątrz, opartych na zamkniętych formatach. Jednakże już samo zainstalowanie OpenOffice na 350 nowych komputerach pozwoliło Urzędowi na znaczne obniżenie kosztów związanych z informatyzacją. Szacuje się, iż na jedną stację roboczą oszczędności w zakresie opłat licencyjnych wynoszą około 295 euro, co stanowi łącznie kwotę ponad 100.000 euro.

Należy uznać, iż przeprowadzone w Urzędzie Miasta Katowice zmiany, są dobrym przykładem na to, w jaki sposób administracja publiczna może zaoszczędzić znaczną sumę pieniędzy poprzez zainstalowanie Wolnego i Otwartego Oprogramowania. Pokazują również, iż OpenOffice.org, program oparty wszak na otwartej licencji, może z łatwością zastąpić oprogramowanie własnościowe bez konieczności dokonywania skomplikowanych przygotowań na poziomie technicznym. Zapewnienie wysokiej jakości oprogramowania *open source* przez Urząd Miasta Katowice jest krokiem w kierunku zwiększenia udziału tego typu programów w polskich jednostkach administracji publicznej.

Programy oparte na licencjach Wolnego i Otwartego Oprogramowania zostały również wdrożone w Gdańsku²⁹⁷. Wśród wielu zaadaptowanych aplikacji warto wymienić Linux, OpenOffice.org, StarOffice, czy też MySQL. Sam proces migracji na oprogramowanie *open source* dotyczył takich obszarów jak serwer pocztowy oraz sieciowy, ochrona antywirusowa oraz bazy danych. Po kilku latach od wprowadzenia pierwszych rozwiązań opartych na otwartych licencjach, podkreśla się, iż przedmiotowa

²⁹⁶ jakilinux.org, *Jak to się robi w Katowicach*, <http://jakilinux.org/aplikacje/openoffice/jak-to-sie-robi-w-katowicach>.

²⁹⁷ *Open Source Software Adoption in the Polish City of Gdańsk*, http://www.osor.eu/case_studies/docs/gdansk

zmiana zaskutkowała wieloma korzystnymi efektami. Wolne i Otwarte Oprogramowanie charakteryzuje się mianowicie większą stabilnością, mniejszym zużyciem pamięci, większymi możliwościami analizy, modyfikacji i dostosowywania do własnych potrzeb. Wprowadzenie rzeczzonego oprogramowania umożliwiło miastu poczynienie znacznych oszczędności w zakresie technologii informatycznych, nie tylko ze względu na jego niskie koszty, lecz również na fakt, iż posiada ono mniejsze wymagania sprzętowe i dlatego też mógł zostać wydłużony okres użytkowania komputerów. Dodatkowo zauważa się, iż programy oparte na otwartych licencjach zapewniają niezależność od konkretnego dostawcy i dają możliwość planowania inwestycji informatycznych bez względu na danego sprzedawcę. Najbardziej ewidentna słaba strona zastosowania Wolnego i Otwartego Oprogramowania w gdańskich urzędach, podobnie jak to miejsce w innych przypadkach wprowadzania *open source* w administracji w Polsce i w Europie, to brak kompatybilności z aplikacjami komercyjnymi, opartymi o zamknięte rozwiązania.

Podsumowanie

Ostatnie lata dostarczyły niepowtarzalnej okazji do obserwacji rozwoju i umacniania się rynkowej pozycji całkowicie nowej pod względem prawnym formy oprogramowania, a mianowicie oprogramowania opartego na wolnych i otwartych licencjach. Tworzone początkowo przez jednostki ze środowiska uniwersyteckiego, aktualnie powstaje jako efekt pracy programistów zrzeszonych w organizacjach o ogólnosięciowym zasięgu. Przedstawione w rozdziale pierwszym niniejszej pracy cechy tego typu oprogramowania, gwarantowane przez warunki licencji je obejmujących, są jedną z głównych przesłanek dla rozważenia produktów określanych jako *open source and free software* jako alternatywy dla tradycyjnych aplikacji informatycznych stosowanych w usługach *e-government*. Możliwość wglądu w kod źródłowy programu, dokonywania jego modyfikacji, a co za tym idzie nieskrępowanego dostosowywania danego produktu do własnych potrzeb, bez konieczności przyjmowania kompromisowych rozwiązań, jest tym czego zamknięte modele oprogramowania nie są w stanie zapewnić.

Jednocześnie wykorzystywanie w komunikacji z obywatelem aplikacji Wolnego i Otwartego Oprogramowania jest w stanie zapewnić to, co większość komercyjnych,

opartych na zamkniętych standardach rozwiązań czyni wręcz niemożliwym do osiągnięcia, a do czego każdy z obywateli jest uprawniony na mocy obowiązujących przepisów prawa. Chodzi mianowicie o konstytucyjne prawo do informacji odnoszących się do życia publicznego, prawo zyskujące coraz więcej na znaczeniu, wraz z rozwojem nowoczesnych technologii i transformacją społeczeństwa w społeczeństwo informacyjne. Swoboda pozyskiwania informacji o działalności organów państwa, ale także swoboda aktywnego korzystania z usług *e-government* nie może być w pełni zapewniona, jeśli obywatel jest zmuszony do korzystania z produktów dostawcy danego rodzaju oprogramowania. A dzieje się tak jeśli jednostki administracji publicznej dokonują wyboru zamkniętego, pozbawionego interoperacyjności oprogramowania, jako oprogramowania stosowanego w danej jednostce. Decyzje te implikują powstanie sytuacji *vendor lock-in* i wiążące się z tym utrzymywanie monopolistycznej pozycji na rynku powszechnie znanego producenta oprogramowania z Redmond.

Zastosowanie Wolnego i Otwartego Oprogramowania w administracji zapewnia również sprostanie wielu innym, bezpośrednim, bądź też dorozumianym, nakazom, wynikającym z takich aktów prawnych jak ustawa o finansach publicznych, prawo zamówień publicznych, czy też ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Otwarte technologie powinny stanowić naturalny wybór dla organów administracji również ze względów politycznych, jako możliwość uniezależnienia się od pojedynczego producenta, wspierania innowacyjności i konkurencyjności na rynku usług informatycznych oraz sposób na efektywne wydatkowanie pieniędzy podatników.

Dlaczego więc mimo widocznych pozytywów wykorzystania Wolnego i Otwartego Oprogramowania w informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, stanowi ono wciąż tak mały procent wśród technologii wykorzystywanych przez polską administrację? Do jednych z głównych powodów²⁹⁸ należy na pewno brak odpowiedniej informacji o produktach opartych na otwartych i wolnych licencjach i wiążąca się z tym nieufność urzędników wobec tego rodzaju rozwiązań. Poza tym należy wskazać na wciąż słabo rozwinięty w Polsce rynek usług komunikacyjno-informacyjnych, czego bezpośrednim skutkiem jest niewystarczająca ilość

²⁹⁸ A. Dawidziuk, *Narodowa strategia rozwoju wolnego oprogramowania*, <http://frwo.linux.org.pl/nsrwo-pres-p.pdf>.

przedsiębiorstw będących w stanie dostarczyć przedmiotowe oprogramowanie wraz z dodatkowymi usługami, w szczególności w zakresie większych projektów informatycznych. Brak jest również zdecydowanych, skoordynowanych działań ze strony państwa, wspierających zastosowania Wolnego i Otwartego Oprogramowania, chociażby poprzez dokonanie właściwej wykładni przepisów prawnych dotyczących informatyzacji, wskazujących, iż jej przeprowadzenie powinno opierać się na otwartych rozwiązaniach – zarówno w obszarze standardów, jak i używanych programów.

Polityka danego kraju wobec Wolnego i Otwartego Oprogramowania może w ogólnym zarysie przyjąć trzy podstawowe formy²⁹⁹. Po pierwsze rządy państw mogą poprzez odpowiednie regulacje prawne „wymuszać” na jednostkach administracji publicznej i innych podmiotach, zobowiązanych do przeprowadzenia informatyzacji, stosowanie oprogramowania opartego na wolnych i otwartych licencjach. Drugim, mniej inwazyjnym sposobem, jest informowanie zainteresowanych o istnieniu i cechach Wolnego i Otwartego Oprogramowania. Dodatkowo rządy państw mogą wspierać wprowadzanie przedmiotowego oprogramowania poprzez ustanowienie odpowiednich dotacji pieniężnych dla podmiotów, które zdecydują się korzystać z wolnych i otwartych licencji.

Którerekolwiek z rozwiązań nie zostałyby przyjęte przez rząd polski, pewnym jest, iż dla sprostania obowiązkom wynikającym z regulacji zarówno unijnych, jak i krajowych, nie jest możliwym przeprowadzenie procesu informatyzacji administracji bez podjęcia jakichkolwiek działań wspierających Wolne i Otwarte Oprogramowanie. Idealnym rozwiązaniem byłoby, gdyby wszystkie programy wykorzystywane przez administrację były tworzone w ramach projektów *open source* i *free software* i ewentualnie również udostępniane ogółowi na tego typu otwartych licencjach. Wydaje się, iż mimo wielu zapewnień ze strony rządu o podejmowaniu kroków zmierzających w tym kierunku³⁰⁰, osiągnięcie rzeczzonego stanu rzeczy jest wciąż kwestią dalekiej przyszłości. Należy przyznać, iż obecnie priorytetem jest przeprowadzenie samego procesu informatyzacji w polskich jednostkach realizujących zadania publiczne, co ze względu na zapóźnienie kraju w tym zakresie, sprowadza kwestię zastosowanego rodzaju oprogramowania na

²⁹⁹ S. Comino, F. M. Manenti, *Open Source vs Closed Source Software: Public Policies in the Software Market*, 2003, s. 12, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=469741.

³⁰⁰ Por.: jakilinux.org, Witold Drożdż, *Priorytet to szybka informatyzacja*, 9.02.2008, <http://jakilinux.org/wywiady/witold-drozdz-priorytet-to-szybka-informatyzacja>.

drugi plan. Jednakże fakt pozostawiania w tyle we wprowadzaniu usług e-rządu w stosunku do państw Europy Zachodniej może również stać się atutem, umożliwiającym uczenie się na błędach poprzedników. Jako że żadne z państw bardziej zaawansowanych na drodze ku pełnej informatyzacji nie wspiera rozwiązań zamkniętych, dostarczanych przez rynkowych monopolistów, również polskie jednostki administracji publicznej powinny mieć wciąż na uwadze zasadę wyrażoną w jednej z wypowiedzi Neelie Kroes, europejskiej komisarz do spraw agendy cyfrowej: *„When open alternatives are available, no citizen or company should be forced or encouraged to use a particular company’s technology to access government information (...) no citizen or company should be forced or encouraged to choose a closed technology over an open one, through a government having made that choice first.”*

Źródła

I. Źródła książkowe

1. D. Adamski, *Informatyzacja podmiotów publicznych*, [w:] *E-Administracja. Prawne zagadnienia informatyzacji administracji*, red. D. Szostak, Wrocław 2009.
2. J. Barta, M. Czajkowska-Dąbrowska, Z. Ćwiąkalski, R. Markiewicz, E. Traple, *Ustawa o prawie autorskim i prawach pokrewnych. Komentarz*, ABC 2001, LEX/el.
3. J. Barta, R. Markiewicz, *Oprogramowanie Open Source w świetle prawa*, Kraków 2005.
4. J. Barta, R. Markiewicz, *Wybrane aspekty licencjonowania wolnego oprogramowania*, [w:] *Prawo prywatne czasu przemian. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Stanisławowi Sołtysińskiemu*, red. A. Nowicka, Poznań 2005.
5. C. DiBona, S. Ockam, *Open Sources. Voices from the Open Source Revolution*, O'Reilly Media 1999.
6. J. Feller, *Perspectives on Free and Open Source Software*, The MIT Press 2005.
7. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2005.
8. B. Golden, *Succeeding with Open Source*, 2005.
9. R. W. Hahn, *Government Policy Towards Open Source*, Washington 2002.
10. J. Janowski, *Administracja elektroniczna. Kształtowanie się informatycznego prawa administracyjnego i elektronicznego prawa administracyjnego w Polsce*, Warszawa 2009.
11. M. Kłaczyński, S. Szuster, *Komentarz do ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej*, LEX/el. 2003.
12. K. Kohutek, M. Sieradzka, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, LEX/el. 2008.
13. K. Korus, *Komentarz do ustawy z dnia 5 lipca 2002 r. o zmianie ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji*, LEX/el. 2002.
14. L. Lipiec, *Komentarz do ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych*, LEX/el. 2008.

15. M. Muffatto, *Open source: a multidisciplinary approach*, Imperial College Press 2006.
16. Z. Okoń, *Własność intelektualna*, [w:] *E-Administracja. Prawne zagadnienia informatyzacji administracji*, red. Dariusz Szostak, Wrocław 2009.
17. E. S. Raymond, *The cathedral and the bazaar. Musing on Linux and Open Source by an accidental revolutionary*, O'Reilly Media 2001.
18. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Zakamycze, 2002, wyd. IV, LEX/el.
19. M. Stachowiak, J. Jerzykowski, W. Dzierżanowski, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, LEX/el. 2007, wyd. III.
20. R. M. Stallman, *Free Software Free Society: selected essays of Richard M. Stallman*, GNU Press 2002.
21. G. Szpor, C. Martysz, K. Wojsyk, *Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Komentarz*, ABC 2007.
22. P. Wasilewski, *Open Content. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2008.
23. W. R. Wiewiórowski, G. Wierczyński, *Informatyka prawnicza. Technologia informacyjna dla prawników i administracji publicznej*, Warszawa 2008.

II. Źródła internetowe

1. J.R. Ackermann, *Open Source Software: Theory and Practice*, NCR Corp. 2004, http://www.febo.com/law/UD_Open_Source_Chapter_Materials_%2803-2004%29.pdf
2. Apache HTTP Server Project, http://httpd.apache.org/ABOUT_APACHE.html
3. Apache HTTP Server Project, *Licenses*, <http://www.apache.org/licenses>
4. The Apache Software Foundation, <http://www.apache.org>
5. ARC Rynek i Opinie, *Stan informatyzacji urzędów administracji publicznej w Polsce w 2008 roku*, http://biblioteka.mwi.pl/index.php?option=com_k2&view=item&id=120:stan-informatyzacji-urz%C4%99d%C3%B3w-administracji-publicznej-w-polsce-w-2008-roku&Itemid=3
6. Black Duck Open Source Resource Center, *Top 20 Most Commonly Used Licensees in Open Source Projects*, <http://www.blackducksoftware.com/oss/licenses#top20>

7. Center Odprte Kode Slovenije, http://en.coks.si/index.php5/Main_Page
8. Centrum Projektów Informatycznych MSWiA, *pl.ID*,
<http://cpi.mswia.gov.pl/portal/cpi/38/195/plID.html>
9. Centrum Projektów Informatycznych MSWiA, *PESEL2*,
<http://cpi.mswia.gov.pl/portal/cpi/37/319/Pesel2.html>
10. S. Comino, F. M. Manenti, *Open Source vs Closed Source Software: Public Policies in the Software Market*, 2003, s. 12,
http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=469741
11. *Creative Commons*, <http://creativecommons.org>
12. *Creative Commons Polska*, <http://creativecommons.pl>
13. Creative Commons, *Uznanie autorstwa – Na tych samych warunkach 3.0 Unported*, <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/deed.pl>
14. Cyberbadacz, <http://cyberbadacz.republika.pl/index.html>
15. A. Dawidziuk, *Narodowa strategia rozwoju wolnego oprogramowania*,
<http://frwo.linux.org.pl/nsrwo-pres-p.pdf>
16. *Definition of Free Cultural Works*, <http://freedomdefined.org/Definition/PI>
17. D. E. Denning, *Concerning Hackers Who Break into Computer Systems*, w:
Proceedings of the 13th National Computer Security Conference, Washington
1990, <http://www.cs.georgetown.edu/~denning/hackers/Hackers-NCSC.tx>
18. DistroWatch.com, *Top ten distributions*,
<http://distrowatch.com/dwres.php?resource=major>
19. ePUAP, *Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej*,
<http://epuap.gov.pl/wps/portal/epuap>
20. *Europa 2020*, Prezentacja J.M. Barroso, Przewodniczącego Unii Europejskiej –
nieformalne posiedzenie Rady Europejskiej, 11 lutego 2010,
http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/statements/pdf/20102010_2_pl.pdf
21. *Europe 2020*, *Background information for the Informal European Council*, 11
February 2010, http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/statements/pdf/20100210_3_en.pdf
22. *European Committee for Standardization*, <http://www.cen.eu>
23. *European Interoperability Framework, ICT Industry Recommendations*,
Brussels, 18 February 2004,
http://www.softwarechoice.org/download_files/Interop.pdf

24. European Working Group on Libre Software, *Open Source and copyright law*, http://eu.conecta.it/paper/Open_source_copyright_law.html
25. Eurostat, *Enterprises using Internet for interaction with public authorities*, http://nui.epp.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=isoc_pibi_egov&lang=en
26. Eurostat, *Individuals using Internet for interaction with public authorities*, http://nui.epp.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=isoc_pibi_igov&lang=en
27. D. S. Evans, B. J. Reddy, *Government preferences for promoting open-source software: a solution in search of a problem*, 2002, <http://www.mttl.org/volnine/evans.pdf>
28. exo.performance.network, *Charts*, <http://www.xpnet.com/charts.htm>
29. Free Software, *The History of the GNU General Public License*, http://www.free-soft.org/gpl_history
30. Free Software Foundation, <http://www.fsf.org>
31. Free Software Foundation, *FSF releases the GNU General Public License, version 3*, http://www.fsf.org/news/gplv3_launched
32. Free Software/Open Source: *Information Society Opportunities for Europe?*, Working group on Libre Software, April 2000, Version 1.2, <http://eu.conecta.it/paper.pdf>
33. gemiusRanking PL, *Przeglądarki*, <http://www.ranking.pl/pl/rankings/web-browsers.html>
34. R. A Ghosh, *Guideline for public administration on partnering with free software developers*, December 2005, <http://ec.europa.eu/idabc/servlets/Doc?id=28128>
35. The GNU Operating System, *Czym jest Wolne Oprogramowanie?*, <http://www.gnu.org/philosophy/free-sw.pl.html>.
36. The GNU Operating System, *Free Software and Free Manuals*, <http://www.gnu.org/philosophy/free-doc.html>
37. The GNU Operating System, *The Free Software Definition*, <http://www.gnu.org/philosophy/free-sw.html>
38. The GNU Operating System, *GNU Affero General Public License*, <http://www.gnu.org/licenses/agpl.html>

39. The GNU Operating System, *GNU Free Documentation License*, <http://www.gnu.org/copyleft/fdl.html>
40. The GNU Operating System, *The GNU General Public License*, <http://www.gnu.org/licenses/gpl.html>
41. The GNU Operating System, *GNU Lesser General Public License*, <http://www.gnu.org/copyleft/lesser.html>
42. The GNU Operating System, *Licenses*, http://www.fsf.org/licensing/licenses/index_html#NonFreeSoftwareLicense
43. The GNU Operating System, *Rozmaite licencje i komentarze na ich temat*, <http://www.gnu.org/licenses/license-list.pl.html>
44. The GNU Operating System, *Selling Free Software*, <http://www.gnu.org/philosophy/selling.html>
45. The GNU Operating System, *What is Copyleft?*, <http://www.gnu.org/copyleft>
46. *GNU Project Software - Free Software Directory*, <http://directory.fsf.org/GNU>
47. *GPL Violations*, <http://gpl-violations.org>
48. IDABC, *Public consultation on EIS*, <http://ec.europa.eu/idabc/en/document/7854>
49. Initiative for Software Choice, *Principles for Software Choice*, http://www.softwarechoice.org/princ_procure.aspx
50. *International Organization for Standardization*, <http://www.iso.org>
51. *The Internet Engineering Task Force (IETF)*, <http://www.ietf.org>
52. *Internetrecht-rostock.de, Wirksamkeit der GNU General Public License (GPL) - Urteil des LG München I*, <http://www.internetrecht-rostock.de/urheberrecht23-gpl-lg-muenchen.htm>
53. *Irish Free Software Organisation, Transcript of a talk by Richard Stallman about GPLv3, February 25th 2006*, <http://www.ifso.ie/documents/rms-gplv3-2006-02-25.html>
54. T. Jaeger, C. Schulz, *Gutachten zu ausgewählten rechtlichen Aspekten der Open Source Software*, http://www.ifross.de/ifross_html/art47.pdf
55. *jakilinux.org, Jak to się robi w Katowicach*, <http://jakilinux.org/aplikacje/openoffice/jak-to-sie-robi-w-katowicach>
56. *jakilinux.org, Witold Drożdż, Priorytet to szybka informatyzacja, 9.02.2008*, <http://jakilinux.org/wywiady/witold-drozdz-priorytet-to-szybka-informatyzacja>

57. I. Kotsiopoulos, N. Paparoidamis, G. Kolomvos, *Bringing Together and Accelerating eGovernment Research in the EU*, Final report, June 2009, <http://epractice.eu/files/Final%20report%20-%20Part%201.pdf>
58. P. Kulczycki, *Analiza porównawcza modeli licencjonowania oprogramowania*, Kraków 2008, http://prawo.vagla.pl/files/mgr_p_kulczycki.pdf
59. R. G. Kunkel, *Recent Developments in Shrinkwrap, Clickwrap and Browsewrap Licenses in the United States*, <http://www.murdoch.edu.au/elaw/issues/v9n3/kunkel93.html>
60. S. H. Lee, *Open Source Software Licensing*, <http://cyber.law.harvard.edu/openlaw/gpl.pdf>
61. LinuxCommunity.pl, *Katedra i bazar*, <http://www.linuxcommunity.pl/node/4>
62. The Linux Information Project, *BSD License Definition*, <http://www.linfo.org/bsdlicense.html>
63. The Linux Kernel Archives, Linus Torvalds, *Notes for Linux release 0.01*, <http://www.kernel.org/pub/linux/kernel/Historic/old-versions/RELNOTES-0.01>
64. Linux Online, *Linux Distributions*, <http://www.linux.org/dist>
65. Linux-Watch, *As open source surges, Microsoft admits Linux threat*, 6.08.2009, <http://www.linux-watch.com/news/NS3927699066.html>
66. D. McGowan, *Legal implications of Open-Source Software*, <http://local.law.umn.edu/uploads/images/254/McGowanD-OpenSourceFinal.pdf>
67. Microsoft Corporation, *Open Source Licenses*, <http://www.microsoft.com/opensource/licenses.mspx>
68. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji – Informatyzacja, *Komunikacja elektroniczna w realizacji zadań publicznych*, http://www.mswia.gov.pl/porta1/pl/2/8116/Komunikacja_elektroniczna_w_realizacji_zadan_publicznych.html
69. *Model Provisions on the Protection of Computer Software*, http://www.valimaki.com/org/docs/wipo_model_law.pdf
70. Mozilla, *Dodatki dla Firefoxa*, <https://addons.mozilla.org/pl/firefox>
71. Mozilla, *Firefox 3.6. po polsku*, <http://www.mozilla.com/pl>
72. Mozilla Corporation, *Mozilla Firefox End-user Software License Agreement*, <http://www.mozilla.com/en-US/legal/eula/firefox3-en.html>
73. Mozilla Europe, *O Mozilla Europe*, <http://www.mozilla-europe.org/pl/about>

74. Mozilla.org, *Mozilla Security Bug Bounty Program*,
<http://www.mozilla.org/security/bug-bounty.html>
75. MozillaWiki, *Firefox/Roadmap*, <https://wiki.mozilla.org/Firefox/Roadmap>
76. MozillaWiki, *Releases*, <https://wiki.mozilla.org/Releases>
77. MozillaWiki, *Releases/Old*, <https://wiki.mozilla.org/Releases/Old>
78. Netcraft, *April 2010 Web Server Survey*,
http://news.netcraft.com/archives/web_server_survey.html
79. Oasis, <http://www.oasis-open.org>
80. *Od e-Rządu do Zarządzania Sieciowego. Omówienie dokumentu opublikowanego przez ONZ w czerwcu 2008 r.*,
http://www.transpod.pl/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=229&tmpl=component&format=raw&Itemid=27
81. OpenOffice.org, *License simplification FAQ*,
<http://www.openoffice.org/FAQs/license-change.html>
82. *OpenOffice.org po polsku*, <http://pl.openoffice.org>
83. The OpenOffice.org Wiki, *Detailed Schedule for OpenOffice.org 3.2*,
<http://wiki.services.openoffice.org/wiki/OOoRelease32>
84. The OpenOffice.org Wiki, *Language localization status*,
<http://wiki.services.openoffice.org/wiki/Languages>
85. *Open Source Africa*, <http://www.opensourceafrica.org>
86. *Open Source Compliance Representation and Warranty Insurance*,
http://www.osriskmanagement.com/downloads/OSRM_PROTECT_Jan07.pdf
87. *Open Source Initiative*, <http://www.opensource.org>
88. Open Source Initiative, *The BSD License: Licensing*,
<http://www.opensource.org/licenses/bsd-license.php>
89. Open Source Initiative, *History of the OSI*, <http://www.opensource.org/history>
90. Open Source Initiative, *The MIT License: Licensing*,
<http://www.opensource.org/licenses/mit-license.php>
91. Open Source Initiative, *Open Source Definition*,
<http://www.opensource.org/docs/osd>
92. Open Source Initiative, *Open Source Licenses by Category*,
<http://www.opensource.org/licenses/category>
93. Open Source Initiative, *OSI Approves Microsoft License Submissions*,
<http://opensource.org/node/207>

94. Open Source Initiative, *Who Is Behind “Shared Source” Misinformation Campaign?*, <http://opensource.org/node/225>
95. Open Source Initiative OSI – Polish: *The Open Source Definition*, <http://www.free-soft.org/mirrors/www.opensource.org/docs/osd-polish.php>
96. *Open Source Observatory and Repository*, <http://www.osor.eu>
97. Open Source Observatory and Repository, *Building a market for FLOSS: The OSOSS project in the Netherlands*, http://www.osor.eu/case_studies/docs/ososs-project-pdf.
98. Open Source Observatory and Repository, *Declaration of Independence: The LiMux Project in Munich*, http://www.osor.eu/case_studies/docs/IDABC.OSOR.casestudy.LiMux.pdf
99. Open Source Observatory and Repository, *EUPL v.1.1. – Guideline for Users and Developers*, <http://www.osor.eu/eupl/EUPL%20V1%201-Guideline-FINAL-Logo.pdf>
100. Open Source Observatory and Repository, *A hub for Open Source: the COKS centre in Slovenia*, http://www.osor.eu/case_studies/docs/COKS.A-hub-for-Open-Source.pdf
101. Open Source Observatory and Repository, *Introduction to the EUPL licence*, <http://www.osor.eu/eupl/introduction-to-the-eupl-project>
102. Open Source Observatory and Repository, *Katowice Municipality: saving public money with OpenOffice.org*, http://www.osor.eu/case_studies/docs/IDABC.OSOR.case-study.Katowice.pdf
103. Open Source Observatory and Repository, *Licencja Publiczna Unii Europejskiej*, <http://www.osor.eu/eupl/eupl-v1.1/pl/EUPL%20v.1.1%20-%20Licencja.pdf>
104. Open Source Observatory and Repository, *Open Source Initiative approves European Union Public Licence*, <http://www.osor.eu/news/eu-open-source-initiative-approves-european-union-public-licence>
105. Open Source Observatory and Repository, *Open Source Software Adoption in the Polish City of Gdańsk*, http://www.osor.eu/case_studies/docs/gdansk
106. Open Source Observatory and Repository, *Open source software in Estonia: a long-term policy*, http://www.osor.eu/case_studies/docs/open-source-software-in-estonia

107. Open Source Observatory and Repository, *Prague works with Open Source*, http://www.osor.eu/case_studies/docs/prague
108. Open Source Observatory and Repository, *Towards the freedom of the operating system: The French Gendarmerie goes for Ubuntu*, http://www.osor.eu/case_studies/docs/IDABC.OSOR.casestudy.Gendarmerie.10.pdf
109. *Opis przebiegu procesu legislacyjnego dla projektu ustawy o informatyzacji*, <http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/2110.htm>
110. O'Reilly Media, *Open Source pioneers meet in historic summit*, 14.04.1998, <http://press.oreilly.com/pub/pr/796>
111. pbi.org.pl, *Priorytety rozwoju społeczeństwa informacyjnego w opinii internautów*, http://www.pbi.org.pl/s/p/pliki/11/11/mswia_raport_final.pdf
112. Pentor, *Badanie postaw przedstawicieli samorządu terytorialnego wobec Internetu*, http://www.pentor.pl/upload_module/wysiwyg/publikacje/2005/analizy/1_prezentacja_konferencja_17_02_2005.pdf
113. B. Perens, *The Open Source Definition*, <http://oreilly.com/catalog/opensources/book/perens.html>.
114. *The Perl Programming Language*, <http://www.perl.org>
115. The Perl Foundation, *Artistic License 2.0*, http://www.perlfoundation.org/attachment/legal/artistic-2_0.txt
116. *Polska Cyfrowa*, <http://www.polskacyfrowa.mswia.gov.pl/wai/PC>
117. Rzeczpospolita, wydanie internetowe, *Chiny gonią zachód w nauce. I wkrótce go prześcigną*, 26.01.2010, http://www.rp.pl/Chiny_gonia_Zachod_w_nauce_Wkrotce_go_przescignna.html
118. Rzeczpospolita, wydanie internetowe, *Spadły wydatki na e-państwo*, 17.03.2010, <http://www.rp.pl/artukul/448232.html>
119. Secunia, *Vulnerability Report: Mozilla Firefox 3.0.x*, http://secunia.com/advisories/product/19089/?task=statistics_2009
120. K. Siewicz, *Prawne aspekty zamówień publicznych na oprogramowanie*, Poznań 2010, http://www.pppit.org.pl/publikacje/prawne_aspekty_zamowien_publicznych_na_oprogramowanie.pdf

121. *Smarter, Faster, Better eGovernment. 8th Benchmark Measurement*, November 2009,
<http://epractice.eu/files/Smarter,%20Faster,%20Better%20eGovernment%20-%208th%20Benchmark%20Measurement.pdf>
122. G. Spindler, *Rechtsfragen der Open Source Software*, Köln 2003,
http://www.fn1.nl/news/images/2003-07/studie_final_safe.pdf
123. *Spółeczeństwo informacyjne w liczbach*, Warszawa 2009,
http://www.mswia.gov.pl/porta1/pl/2/8108/Spoleczenstwo_informacyjne_w_liczbach_najnowsze_opracowanie_Departamentu_Spolec.html
124. R. M. Stallman, *Why Open Source misses the point of Free Software*,
<http://www.gnu.org/philosophy/open-source-misses-the-point.html>
125. StatCounter Global Stats, *Top 5 Browsers from Jul 08 to Jun 09*,
<http://gs.statcounter.com/#browser-ww-monthly-200807-200906>
126. F. W. Steinmeier, *About Linux*, LinuxTag 2009,
<http://www.linuxtag.org/2009/en/about/schirmherrschaft.html>
127. Europe's Information Society Thematic Portal, *Towards an „open” future*,
http://ec.europa.eu/information_society/activities/egovernment/policy/key_enablers/opensource/index_en.htm
128. UBIK BC Business Consulting, *Przetargi instytucji publicznych w obszarze ICT na przykładzie oprogramowania biurowego i systemowego w okresie od lipca 2006 do czerwca 2007*, sierpień 2007,
http://ubikbc.pl/files/ao/UBIKBC_200708_Raport_o_przetargach_ICT_w_sektorze_publicznym.pdf
129. UBIK BC Business Consulting, *Zamówienia publiczne na usługi obsługi systemów IT w 2007*, sierpień 2008,
http://ubikbc.pl/files/ao/UBIKBC_Raport_ZamowieniaPubliczneNaObslugeSystemowIT_2007.pdf
130. *Uzasadnienie projektu uchwały Rady Ministrów w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności*,
http://www.wrotamalopolski.pl/NR/rdonlyres/B451EBBA-45A6-459A-8FCA-4D669D6BE6A3/293557/uchwala_uzasadnienie.pdf
131. *Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych*

ustaw,

[http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/D06C662E8234634EC12575DF002678B3/\\$file/2110.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/D06C662E8234634EC12575DF002678B3/$file/2110.pdf)

132. *Wikipedia – wolna encyklopedia*, <http://pl.wikipedia.org>
133. K. Wojsyk, D. Batorski, K. Schmidt, *Potrzeby i możliwości modernizacji zasobów informacyjnych administracji w świetle badań ankietowych*, [w:] G.Szpor, K. Wojsyk i inni, *Diagnoza barier technologiczno-prawnych w zakresie informatyzacji lokalnej i regionalnej administracji samorządowej i ich wpływ na zdolność wykonywania zadań publicznych oraz rekomendacje rozwiązań prawnych i technologicznych*, Warszawa 2008,
http://www.transpod.pl/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=59&Itemid=27
134. *Word Wide Web Consortium (W3C)*, <http://www.w3.org>
135. ZDNet UK, *Stallman takes Gates to task over GPL attacks*,
<http://www.zdnet.co.uk/news/it-strategy/2002/05/01/stallman-takes-gates-to-task-over-gpl-attacks-2109446>

III. Akty prawne i dokumenty strategiczne

A. Polskie akty prawne i dokumenty strategiczne

1. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483
2. *Krajowe Ramy Interoperacyjności*, załącznik do projektu uchwały Rady Ministrów w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności,
<http://www.wrotamalopolski.pl/NR/rdonlyres/B451EBBA-45A6-459A-8FCA-4D669D6BE6A3/292295/kri.pdf>
3. *Krajowy Program Reform na lata 2008-2011 na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej*, <http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/member-states-2008-2010-reports/Krajowy%20Program%20Reform%20na%20lata%202008-2011.pdf>
4. *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie – Narodowa Strategia Spójności*, Dokument zaakceptowany decyzją Komisji Europejskiej zatwierdzającą pewne elementy

- Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia, Warszawa 2007 r.,
http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/Dokumenty/Lists/Dokumenty%20programowe/Attachments/95/NSRO_maj2007.pdf
5. *Projekt ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych*,
http://bip.mi.gov.pl/pl/bip/projekty_aktow_prawnych/projekty_ustaw/ustawy_telekomunikacja/proj_ust_usl_szerokopasm/px_2546_ustawa.pdf
 6. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 października 2005 roku w sprawie minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych*, Dz. U. z 2005 r. Nr 212, poz. 1766
 7. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 października 2005 roku w sprawie minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w formie elektronicznej*, Dz. U. z 2005 r. Nr 214, poz. 1781
 8. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 marca 2007 r. w sprawie Planu Informatyzacji Państwa na lata 2007-2010*, Dz. U. z 2007 r. Nr 61, poz. 415
 9. *Strategia kierunkowa rozwoju informatyzacji Polski do roku 2013 oraz perspektywiczna prognoza transformacji społeczeństwa informacyjnego do roku 2020*, Warszawa 2005,
[http://www.ukie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/61B9E65B9496C453C125721F003DCC0E/\\$file/Strategia_kierunkowa_rozwoju_informatyzacji_Polski_do_roku_2013.pdf](http://www.ukie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/61B9E65B9496C453C125721F003DCC0E/$file/Strategia_kierunkowa_rozwoju_informatyzacji_Polski_do_roku_2013.pdf)
 10. *Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015*, Warszawa 2006 - dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 29 listopada 2006 roku,
[http://www.ukie.gov.pl/HLP%5Cfiles.nsf/0/908A60C68E59A839C1257266004B4D07/\\$file/SRKRM.pdf?Open](http://www.ukie.gov.pl/HLP%5Cfiles.nsf/0/908A60C68E59A839C1257266004B4D07/$file/SRKRM.pdf?Open)
 11. *Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce na lata 2007-2013*, Warszawa 2007,
http://www.unizeto.pl/upload_module/downloads/unizeto/rozporzadzenia/strategia_rozw_spol_inf_2007_2013.pdf
 12. *Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do roku 2013*, grudzień 2008, <http://www.mswia.gov.pl/porta1/SZS/495/6271>
 13. *Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego*, Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.
 14. *Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji*, Dz. U. z 1993 r., Nr 47, poz. 211 z późn. zm.

15. *Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych*, Dziennik Ustaw 1994 r., nr 24, poz. 83, tekst jednolity: Dziennik Ustaw 2006 r., nr 90, poz. 631 z późn. zm.
16. *Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych*, Dz. U. z 1997 r. Nr 133, poz. 883 z późn. zm.
17. *Ustawa z dnia 4 września 1997 roku o działach administracji rządowej*, Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 z późn. zm.
18. *Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej*, Dz. U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.
19. *Ustawa z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym*, Dz. U. z 2001 r. Nr 130, poz. 1450 z późn. zm.
20. *Ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną*, Dz. U. z 2002r. Nr 144, poz. 1204 z późn. zm.
21. *Ustawa z dnia 12 września 2002 r. o elektronicznych instrumentach płatniczych*, Dz. U. z 2002 r. Nr 169, poz. 1385 z późn. zm.
22. *Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych*, Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 z późn. zm.
23. *Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne*, Dz. U. z 2004 r. Nr 171, poz. 800 z późn. zm.
24. *Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne*, Dz. U. z 2005 r. Nr 64, poz. 565 z późn. zm.
25. *Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów*, Dz. U. z 2007 r. Nr 50, poz. 331 z późn. zm.
26. *Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*, Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.
27. *Ustawa z dnia 12 lutego 2010 roku o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw*, Dz. U. z 2010 r. Nr 40, poz. 230

B. Europejskie akty prawne i dokumenty strategiczne

28. *Bangemann Report recommendations to the European Council. Europe and the Global Info Society*,

[http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/HLP/files.nsf/0/B9D13CAAD4A71590C125723500494242/\\$file/Raport_Bangemanna_1994.pdf](http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/HLP/files.nsf/0/B9D13CAAD4A71590C125723500494242/$file/Raport_Bangemanna_1994.pdf)

29. *Biała Księga. Modernizacja normalizacji technologii informacyjno-komunikacyjnych w UE. Droga naprzód*, Bruksela, dnia 3 lipca 2009 r., KOM(2009) 324 wersja ostateczna
30. *Commission staff working document. Lisbon Strategy evaluation document*, SEC(2010) 114 final
31. *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, eEurope 2005 - An Information Society for All, An Action Plan to be presented in view of the Sevilla European Council*, 21/22 June 2002, http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/2002/news_library/documents/eeurope2005/eeurope2005_en.pdf
32. *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The Role of eGovernment for Europe's Future*, COM(2003) 567 final, {SEC(2003) 1038}
33. *Council Decision 95/468/EC of 6 November 1995 on a Community contribution for telematic interchange of data between administrations in the Community*, Official Journal L 269
34. *Decyzja nr 1719/1999/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 lipca 1999 r. w sprawie szeregu wytycznych, w tym identyfikacji projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania, dotyczących transeuropejskich sieci elektronicznej wymiany danych między administracjami (IDA)*, Dziennik Urzędowy L 203
35. *Decyzja nr 1720/1999/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 lipca 1999 r. przyjmująca szereg działań i środków w celu zapewnienia interoperacyjności i dostępu do transeuropejskich sieci elektronicznej wymiany danych między administracjami (IDA)*, Dziennik Urzędowy L 203
36. *Decyzja 2004/387/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie interoperatywnego świadczenia ogólnoeuropejskich usług eGovernment dla administracji publicznej, przedsiębiorstw i obywateli (IDABC)*, Dziennik Urzędowy L 144

37. *Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady 922/2009/WE z dnia 16 września 2009 r. w sprawie rozwiązań interoperacyjnych dla europejskich administracji publicznych (ISA)*, Dziennik Urzędowy L 260/20
38. *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 1999/93/WE z dnia 13 grudnia 1999 r. w sprawie wspólnotowych ram w zakresie podpisów elektronicznych*, Dziennik Urzędowy L 013 z 19 stycznia 2000 roku
39. *Dyrektywa 2000/31/EC Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 8 czerwca 2000 r. o niektórych prawnych aspektach usług społeczeństwa informacyjnego, w szczególności handlu elektronicznego we wspólnym rynku w ramach rynku wewnętrznego (dyrektywa o handlu elektronicznym)*, Dziennik Urzędowy L 178 z 17 lipca 2000 roku
40. *Dyrektywa ramowa 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej*, Dziennik Urzędowy L 108 z 24 kwietnia 2002 roku
41. *Dyrektywa 2002/20/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie zezwoleń na udostępnienie sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa o zezwoleniach)*, Dziennik Urzędowy L 108 z 24 kwietnia 2002 roku
42. *Dyrektywa 2002/19/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie dostępu do sieci łączności elektronicznej i urzędzeń towarzyszących oraz wzajemnych połączeń (dyrektywa o dostępie)*, Dziennik Urzędowy L 108 z 24 kwietnia 2002 roku
43. *Dyrektywa 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników (dyrektywa o usłudze powszechnej)*, Dziennik Urzędowy L 108 z 24 kwietnia 2002 roku
44. *Dyrektywa 2002/58/WE parlamentu europejskiego i rady z dnia 12 lipca 2002 r. dotycząca przetwarzania danych osobowych i ochrony prywatności w sektorze łączności elektronicznej (dyrektywa o prywatności i łączności elektronicznej)*, Dziennik Urzędowy L 201 z 31 lipca 2002 roku
45. *Dyrektywa 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego*, Dziennik Urzędowy L 345 z 31 grudnia 2003 roku
46. *Dyrektywa 2004/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. koordynująca procedury udzielania zamówień przez podmioty działające*

- w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, Dziennik Urzędowy L 134 z 30 kwietnia 2004 roku
47. Dyrektywa 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usług, Dziennik Urzędowy L 134 z 30 kwietnia 2004 roku
48. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/24/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie ochrony prawnej programów komputerowych, Dziennik Urzędowy L 111/16 z 5 maja 2009 roku
49. *eEurope 2002 - An Information Society for All. Action Plan prepared by the Council and the European Commission for the Feira European Council*, 19-20 June 2000, http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/2002/documents/archiv_eEurope2002/actionplan_en.pdf
50. *Europe's Digital Competitiveness Report 2009. Main achievements of the i2010 strategy 2005-2009*, COM/2009/390, {SEC(2009) 1060} {SEC(2009) 1103} {SEC(2009) 1104}
51. *European Interoperability Framework for Pan-European eGovernment Services*, version 1.0, <http://ec.europa.eu/idabc/servlets/Doc?id=19529>
52. *The European Interoperability Framework for Public Services (EIF)*, version 2.0, <http://ec.europa.eu/idabc/servlets/Doc?id=31597>
53. *European Interoperability Strategy for European Public Services (EIS)*, <http://ec.europa.eu/idabc/servlets/Doc?id=32595>
54. *Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and employment. Report from the High Level Group chaired by Wim Kok*, November 2004, Luxembourg 2004, http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/kok_report_en.pdf
55. *A Green Knowledge Society - An ICT policy agenda to 2015 for Europe's future knowledge society*, A study for the Ministry of Enterprise, Energy and Communications, Government Offices of Sweden, by SCF Associates Ltd, Final Report, September 2009, http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/docs/i2010_high_level_group/green_knowledge_society.pdf

56. *Komunikat na wiosenny szczyt Rady Europejskiej. Wspólne działania na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Nowy początek strategii lizbońskiej*, COM(2005) 24 końcowy, {SEC(2005) 192}, {SEC(2005) 193}
57. *Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów „i2010 – Europejskie społeczeństwo informacyjne na rzecz wzrostu i zatrudnienia”*, COM(2005) 229 końcowy, {SEC(2005) 717}
58. *Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego, Wspólne działania na rzecz wzrostu i zatrudnienia: Wspólnotowy program lizboński*, COM(2005) 330 końcowy, {SEC(2005) 981}
59. *Komunikat Komisji z dnia 13 lutego 2006 r. do Rady i Parlamentu Europejskiego „Interoperacyjność paneuropejskich usług administracji elektronicznej”*, KOM(2006) 45
60. *Komunikat Komisji z dnia 25 kwietnia 2006 r. do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów - Plan działania na rzecz administracji elektronicznej w ramach inicjatywy i2010 - Przyspieszenie wprowadzania elektronicznych usług administracji publicznej w Europie z korzyścią dla wszystkich*, COM(2006) 173 wersja ostateczna, {SEC (2006) 511}
61. *Komunikat Komisji do Rady Europejskiej. Sprawozdanie strategiczne na temat odnowionej strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia: rozpoczęcie nowego etapu (2008-2010). Utrzymanie tempa zmian*, COM(2007) 803
62. *Komunikat Komisji, Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, KOM(2010) 2020 wersja ostateczna
63. *The Lisbon European Council - an agenda of economic and social renewal for Europe. Contribution of the European Commission to the special European Council in Lisbon, 23-24th March 2000, DOC/00/7, http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/lisbon_en.pdf*
64. *OSOR Guidelines Public procurement and Open Source Software*, public draft version 1.0, 10 października 2008 r.
65. *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dziennik Urzędowy C 115 z 9 maja 2008 r.

66. *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*, Dziennik Urzędowy C 325/66 z 24 grudnia 2002 r.

C. Międzynarodowe akty prawne

67. *Akt paryski Konwencji berneńskiej o ochronie dzieł literackich i artystycznych z dnia 9 września 1886 r.*

68. *Porozumienie w Sprawie Handlowych Aspektów Prawo Własności Intelektualnej z 15 kwietnia 1994 r. (TRIPS)*

69. *Traktat Światowej Organizacji Własności Intelektualnej (WIPO) o prawie autorskim z dnia 20 grudnia 1996 r.*